

Volume 19, Issue 3  
September 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2021-05-17  
accepted 2021-06-16



## Prawne uwarunkowania żałoby narodowej w świetle form działania administracji publicznej

### The legal conditions of national mourning in the light of forms of public administration activities

IWONA SIERPOWSKA

Wydział Prawa i Komunikacji Społecznej we Wrocławiu,  
SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny  
ORCID: 0000-0002-7514-7950, [isierpowska@swps.edu.pl](mailto:isierpowska@swps.edu.pl)

**Citation:** Sierpowska, Iwona. 2021. Prawne uwarunkowania żałoby narodowej w świetle form działania administracji publicznej. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(3): 61–78.  
DOI: 10.25167/osap.3956.

**Abstract:** Traditionally, national mourning is introduced to commemorate persons who have rendered outstanding services to the nation. However, over the past several years, mourning has also been announced in connection with various tragic events. This indicates an evolution of the institution and it may also raise concerns about its abuse and depreciation. The law refers to national mourning in a very general way, hence it is the practice that tries to fill in the void and eliminate deficiencies in the legislation. This leads to situations in which administrative bodies take actions which they have not been empowered to. A special problem is the delimitation between the act of introducing mourning and the act of suspending the organisation of entertainment events during its duration.

**Keywords:** national mourning, ordinance, local law

**Abstrakt:** Tradycyjnie żałoba narodowa jest wprowadzana w celu upamiętnienia osób wybitnie zasłużonych dla narodu. Jednak w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat ogłaszano ją również w związku z różnymi tragicznymi wydarzeniami. Instytucja ta przeszła ewolucję, a okoliczności jej wprowadzania rodzą dziś obawy o nadużywanie prawa do ogłaszania żałoby i jej deprecjację. Przepisy powszechnie obowiązujące w bardzo ogólny sposób odnoszą

się do żałoby narodowej, stąd praktyka stara się je w różny sposób uzupełniać. Prowadzi to do sytuacji, w których organy administracji podejmują czynności, do których nie zostały upoważnione. Szczególnym problemem jest rozgraniczenie między aktem wprowadzenia żałoby a wstrzymaniem organizacji imprez rozrywkowych w czasie jej trwania.

**Słowa kluczowe:** żałoba narodowa, rozporządzenie, prawo miejscowe

## 1. Wprowadzenie

Okres życia przypadający po stracie osoby bliskiej, nacechowany żalem, smutkiem, cierpieniem, powściągliwością oraz stosownym ubiorem, nazywany jest żałobą. Żałoba jest konsekwencją straty, naturalną reakcją na śmierć (Rogiewicz, Buczkowski 2006: 22; Koniczuk-Kleja [red.] 2016: 139; Felcyn, Ogińska-Bulik 2009: 63). Jest okresem doświadczania silnych emocji, przywoływania wspomnień, refleksji nad życiem i jego kresem. Przeżywanie żałoby jest indywidualną, wręcz intymną sprawą każdego człowieka, która nie wymaga prawnego normowania. Niemniej w piśmiennictwie zauważa się, że obok indywidualnego wymiaru żałoby istnieje jeszcze jej wymiar społeczny. Wyraża się on w rytuałach, ceremoniale pogrzebowym, dekoracjach nagrobkowych, obecności w przestrzeni publicznej różnych form upamiętniania zmarłego i wyrażania współczucia jego bliskim. W ewolucji obrzędów i zwyczajów żałobnych z jednej strony zwraca się uwagę na umniejszanie wspólnotowego przeżywania żałoby, z drugiej strony podkreśla się różne aspekty jej upubliczniania (Dodziuk [red.] 2007: 29–300). Dzieje się to za sprawą mediów, łatwości i szybkości rozpowszechniania informacji, kreowania postaw i nawoływania do ich wyrażania w różnych formach żałobnej symboliki.

Od społecznego wymiaru żałoby należy odróżnić jej wymiar narodowy. Pierwszy podlega jedynie normom obyczajowym, drugi znajduje odzwierciedlenie w regulacjach prawnych, które będą przedmiotem dalszych rozważań. Celem artykułu jest analiza przepisów prawa dotyczących żałoby narodowej, ze szczególnym uwzględnieniem roli administracji publicznej i prawnych form jej działania. Przedmiotem dociekań będą w szczególności problemy związane z rozróżnieniem aktu o ogłoszeniu żałoby i aktu ograniczającego swobody obywatelskie w sferze kulturalno-rozrywkowej. Podjęta zostanie próba rozgraniczenia kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej w tym zakresie. Refleksji nad stanem prawnym towarzyszyć będzie odwołanie się do norm kulturowych i moralnych, które w przypadku żałoby stanowią ważne uzupełnienie obowiązujących regulacji.

## 2. Żałoba w przestrzeni publicznej

Problematyka żałoby niezwykle rzadko stanowi przedmiot prawniczych eksploracji naukowych. Po części wynika to z umiarkowanego zainteresowania ustawodawcy tą sferą życia osobistego. W prawie publicznym zainteresowanie to wyraża się w regulacjach poświęconych żałobie narodowej. Celem ujęcia tych zagadnień w systemie prawa jest upublicznienie żałoby i włączenie określonej społeczności do jej przeżywania. Ogłoszenie żałoby narodowej leży w gestii głowy państwa. W myśl art. 11 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (dalej u.g.b.h.), żałobę narodową na terytorium kraju może wprowadzić w drodze rozporządzenia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Rozporządzenie powinno w szczególności określać przyczyny wprowadzenia oraz czas trwania żałoby narodowej, uwzględniając uwarunkowania kulturowe i historyczne, a także przyjęte w tym zakresie zwyczaje. W czasie trwania żałoby narodowej flagę państwową opuszcza się do połowy masztu. Wymaga podkreślenia, że przepisy pozostawiają Prezydentowi Państwa swobodę w podjęciu decyzji dotyczącej ogłoszenia żałoby narodowej, natomiast co do jej uzasadnienia i czasu trwania odsyłają poza system prawa stanowionego. Swoboda ta jednak nie oznacza dowolności, na co wskazuje konieczność uwzględnienia uwarunkowań historycznych, kulturowych i zwyczajowych. Przepisy nie są tu jednak precyzyjne, dodatkową trudnością jest posłużenie się przez ustawodawcę zwrotami prawnie niedookreślonymi. Zasadna wydaje się taka interpretacja art. 11 u.g.b.h., która zakłada odwołanie się do powyższych uwarunkowań zarówno w kwestii podjęcia decyzji o ogłoszeniu żałoby narodowej, a tym samym o wydaniu rozporządzenia, jak i w kwestii treści tego aktu, a więc wskazania przesłanek uzasadniających takie rozwiązanie w konkretnym przypadku.

Odwołanie się do historii i zwyczaju stanowi moralny nakaz uwzględnienia okoliczności wprowadzania żałoby narodowej w przeszłości. Historycznie rzecz ujmując, była to forma upamiętnienia wybitnych jednostek zajmujących najwyższe miejsca w hierarchii społecznej, mężów stanu i przewodników duchowych, osób wybitnie zasłużonych dla narodu i państwa. Powołując się na badania Doroty Światały-Trybek, należy wskazać, że w dwudziestoleciu międzywojennym żałobę narodową ogłoszono czterokrotnie, w tym po śmierci marszałka Józefa Piłsudskiego; w okresie okupacji dwukrotnie (w 1943 roku – po tragicznej śmierci generała Władysława Sikorskiego, i w 1944 roku – po upadku Powstania Warszawskiego); w Polsce Ludowej czterokrotnie (po śmierci: w 1953 roku – Józefa Stalina; w 1956 roku – Bolesława Bieruta, w 1964 roku – Aleksandra Zawadzkiego, w 1981 roku – prymasa Polski – Stefana Wyszyńskiego). Natomiast w okresie III Rzeczypospolitej już kilkanaście razy (Światały-Trybek [red.]

2012: 69). Co istotne, obok upamiętnienia wybitnych osób, takich jak Jan Paweł II, żałoba była również wprowadzana w związku z katastrofami górniczymi i w ruchu lądowym. Historyczne ujęcie omawianej instytucji dowodzi, że przyczyną wprowadzenia żałoby narodowej była śmierć wybitego człowieka, jak również tragiczne wydarzenia w kraju lub za granicą dotykające polskich obywateli<sup>1</sup>. Ponadto powodem ogłoszenia aktu publicznego żalu były katastrofy międzynarodowe, w ten sposób w duchu ponadnarodowej solidarności składano hołd ich ofiarom. Jednocześnie przypadki te stanowiły wyraźne przełamanie dotychczasowej tradycji ogłaszania żałoby w przestrzeni publicznej. Problematyczny okazał się również wybór prawnej formy działania. Warto tu odnotować uchwałę Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1997 roku w sprawie ogłoszenia żałoby narodowej z powodu tzw. powodzi tysiąclecia, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 września 2001 roku w sprawie opuszczenia flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zamachem na World Trade Centre, a także uchwały Rady Ministrów w sprawie uczczenia ofiar zamachów i kataklizmów<sup>2</sup>. Trzeba zgodzić się z Dorotą Światałą-Trybek, że na przestrzeni lat zmianie uległ kontekst wprowadzania żałoby narodowej i jej wymowa. Pierwotnie była ona związana ze śmiercią dostojnika władzy lub kościoła, „współcześnie doszło nie tylko do ilościowego zwiększenia ustanowienia »żalu państwowego«, ale rozszerzył się również wachlarz sytuacji żałobogennych. Głównym ich kwalifikatorem stała się duża liczba ofiar śmiertelnych w danym zdarzeniu” (Światała-Trybek [red.] 2012: 69–70).

Krótki rys historyczny skłania do refleksji i nasuwa pytania o aktualną wymowę omawianej instytucji. Po pierwsze, można stwierdzić, że żałoba narodowa ewoluowała w kierunku rozszerzania jej roli i nadawania jej nowych znaczeń. W procesie tym istotną rolę odegrały środki masowego przekazu uczestniczą-

---

<sup>1</sup> Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lutego 2019 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r., poz. 290) – w związku ze śmiercią Jana Olszewskiego; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 października 2013 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1268) – w związku ze śmiercią Tadeusza Mazowieckiego; rozporządzenie Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 kwietnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 58, poz. 368) – w związku z katastrofą delegacji władz polskich pod Smoleńskiem; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2012 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r., poz. 237) – w związku z katastrofą kolejową pod Szczekocinami; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 lipca 2007 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 132, poz. 914) – w związku z wypadkiem autokaru pod Grenoble.

<sup>2</sup> Uchwała nr 1 Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 roku w sprawie uczczenia pamięci ofiar kataklizmu w Azji Południowo-Wschodniej (M.P. nr 1, poz. 7); Uchwała nr 1 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2005 roku, w sprawie uczczenia pamięci ofiar zamachów w Londynie (M.P. nr 40, poz. 541).

ce w aktach wyrażania żalu w przestrzeni publicznej. Tym samym nadanie jej nowej formuły jest odpowiedzią na zmieniające się uwarunkowania kulturowe, które są jednym z wyznaczników sięgania po instrument prawny przewidziany w art. 11 u.g.b.h. Założenie to jest o tyle słuszne, o ile odpowiada rzeczywistym potrzebom i oczekiwaniom społecznym, w przeciwnym razie wprowadzanie żałoby może wywołać skutki odwrotne do zamierzonych. Po drugie, rodzi się wątpliwość, czy ogłaszanie żałoby narodowej z powodu nieuznawanych jak dotąd przyczyn nie jest sprzeczne z uwzględnianiem jej historycznych i zwyczajowych uwarunkowań oraz czy ewentualna kolizja jest prawnie dopuszczalna i moralnie uzasadniona? Po trzecie wreszcie, należy zastanowić się, czy zarówno nowe powody, jak i częstotliwość ogłaszania żałoby nie staną się przyczyną jej dewaluacji<sup>3</sup>. Wiązanie żałoby z wydarzeniami niemającymi wyjątkowo doniosłego znaczenia dla całego narodu nasuwa pytanie o potrzebę obejmowania ich aktem ogólnonarodowego żalu. To, co dla jednych jest uzasadnieniem do wprowadzenia żałoby narodowej, dla innych może być deprecjonowaniem tej instytucji. Odejście od łączenia żałoby publicznej jedynie z wyjątkowo ważnymi dla narodu wydarzeniami jest istotną zmianą historycznego uzasadnienia tej instytucji i jest w literaturze krytykowana (Świtała-Trybek [red.] 2012: 74–77). Śmierć grupy osób na skutek tragicznego wydarzenia mającego wymiar lokalny może nie stanowić wystarczającej przesłanki do objęcia aktem żalu całego narodu, może to również powodować niezadowolenie społeczne, a w konsekwencji negatywny stosunek do samej żałoby.

Rekapitulując, trzeba mieć na uwadze, że nie zawsze względy historyczne i kulturowe oraz panujące zwyczaje są ze sobą ściśle zharmonizowane (Radajewski 2021: 71–72). Rozdźwięk między nimi, w moim przekonaniu, nie jest przeszkodą do wprowadzenia żałoby narodowej, o ile jest ona odzwierciedleniem społecznych oczekiwań. Ważne jest, by omawiana instytucja nie była instrumentem manipulacji uczuciami i sztucznego kreowania potrzeb, bo doprowadzi to do jej trywializacji i pozbawi ją sensu.

Wśród prawnych wymagań ogłoszenia żałoby narodowej znajduje się określenie czasu jej trwania. W tym zakresie Prezydent również korzysta ze swobody, aby jednak żałoba spełniła swoją rolę, powinna być ogłoszona niezwłocznie po śmierci osoby, z którą jest związana, i nie powinna trwać zbyt długo (zwyczajowo żałobę narodową ogłasza się na okres od 1 do 3 dni). W przeciwnym wypadku nie zrealizuje ona przypisanego jej celu, a wręcz może zostać odebrana jako niezrozumiały ciężar społeczny.

---

<sup>3</sup> Zob. Interpelacja nr 2938 do Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadużywania instytucji żałoby narodowej, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0E14AA31>. Dostęp: 20.06.2021.

Przepisy w niewielkim stopniu odnoszą się do normowania zachowań w czasie trwania żałoby narodowej. Należy przywołać tu wspomniany już nakaz opuszczenia flagi państwowej do połowy masztu<sup>4</sup>. Ponadto art. 37 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (dalej u.o.p.d.k.) przewiduje możliwość zawieszenia na czas żałoby organizacji imprez artystycznych i rozrywkowych przez Prezesa Rady Ministrów, a na terenie województwa przez wojewodę. Szereg zachowań i postaw przyjmowanych w przestrzeni publicznej oparty jest na obowiązujących konwencjach społecznych, przykładem jest tu wystawianie do wpisów ksiąg kondolencyjnych, składanie kwiatów i zapalanie zniczy, przepasywanie flag kirem, emitowanie audycji radiowo-telewizyjnych o wymowie refleksyjnej lub oddającej hołd zmarłemu. Inną zwyczajową formą wyrażania ogólnonarodowego żalu jest gromadzenie się ludzi w miejscach publicznych oraz uczestniczenie w obrzędach religijnych poświęconych pamięci zmarłego. Akty publicznego żalu oprócz kultu pamięci o zmarłym pełnią jeszcze jedną ważną rolę – jednoczą ludzi, budując poczucie wspólnotowości i solidarności (Sierpowska 2020: 311)<sup>5</sup>.

### 3. Akt ogłoszenia żałoby narodowej

Analiza problematyki żałoby narodowej wymaga zwrócenia uwagi na prawne formy działania, jakimi posługują się organy władzy i administracji publicznej zarówno przy jej ogłaszaniu, jak i ograniczaniu swobód obywatelskich w czasie jej trwania. Choć Prezydent Państwa nie jest typowym organem administracji, to z racji jego zadań i kompetencji w doktrynie prawa administracyjnego przypisuje mu się pewne cechy takiego organu (Zimmermann 2006: 145; Boć [red.] 2003: 148; J. Jagielski [red.] 2017: 129; Ura 2015: 160). Tym samym stosowana przez Prezydenta forma wprowadzenia żałoby narodowej może być rozpatrywana na gruncie tej gałęzi prawa, choć granica między prawem administracyjnym a konstytucyjnym zupełnie się tu zaciera.

Z art. 11 ust. 1 u.g.b.h. wynika *expressis verbis*, że żałobę narodową wprowadza się w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przy-

---

<sup>4</sup> Oprócz art. 11 ust. 2 u.g.b.h. zagadnienie to normuje również rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 marca 2002 roku w sprawie szczegółowych zasad podnoszenia flagi państwowej z godłem Rzeczypospolitej Polskiej przez polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne oraz inne oficjalne przedstawicielstwa i misje za granicą (Dz.U. Nr 34, poz. 324). Akt ten przewiduje, że we wskazanych w tytule rozporządzenia instytucjach w czasie żałoby narodowej flagę państwową opuszcza się do połowy masztu.

<sup>5</sup> Na aspekt solidarnościowy żałoby narodowej uwagę zwraca również Rzecznik Praw Obywatelskich, Pismo z dnia 20 marca 2012 roku, RPO – 699059 – 1/12/KMŁ, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/13322609100.pdf>. Dostęp: 22.06.2021.

znanie tej kompetencji przedstawicielowi narodu i głowie państwa nie budzi zastrzeżeń<sup>6</sup>. Wymaga jednak zwrócenia uwagi, że rozporządzenie wprowadzające żałobę nie wykazuje wszystkich cech przypisywanych tego typu aktom. Rozporządzenie jest aktem normatywnym ściśle związanym z ustawą, wydawanym przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (Gdulewicz [red.] 2003: 181). W kontekście przytoczonych rozważań trzeba odnieść się do wykonawczego i normatywnego charakteru rozporządzenia. Pierwszy łączony jest z kompetencjami egzekutywy do uszczegóławiania ustaw, najważniejszym zaś organem realizującym omawiane uprawnienia prawotwórcze jest Rada Ministrów *in pleno* (także Prezes Rady Ministrów i ministrowie). O dominującej pozycji tego organu świadczy zarówno liczba wydawanych rozporządzeń, jak i zakres materii nimi objętej. W tym obszarze kompetencje Prezydenta Państwa przedstawiają się znacznie skromniej, a wydawane przez niego rozporządzenia wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Uzależnione są więc od woli organu administracji rządowej. Szczegółowość podstawy prawnej jest istotnym elementem rozporządzeń będących aktami wykonawczymi do ustawy, szczególnie silnie eksponowanym przy realizacji kompetencji prawotwórczych organów rządowych. Nie może zatem ująć uwadze, że w art. 11 u.g.b.h. ustawodawca formułując zakres upoważnienia do wydania rozporządzenia, w odniesieniu do jego przedmiotu, posługuje się zwrotem „w szczególności”. Oznacza to, że nie wyczerpuje on wytycznych dotyczących przedmiotu aktu wprowadzającego żałobę narodową, a jedynie wskazuje na zagadnienia, które muszą zostać objęte jego regulacją (określenie przyczyn wprowadzenia żałoby oraz czasu jej trwania). Części rozporządzeń stanowionych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej trudno przypisać charakter *stricte* wykonawczy, ponieważ nie jawią się one jako tzw. przedłużenie ustawy i jej doprecyzowanie. Wskazać tu można rozporządzenia dotyczące wprowadzenia stanu wojennego, ustanowienia pomnika historii czy właśnie ogłoszenia żałoby narodowej. Tym samym rodzi się wątpliwość, co do normatywnego charakteru omawianego rozporządzenia. Akt taki powinien ustanawiać wiążące reguły postępowania, zawierać normy generalne i abstrakcyjne (Wronkowska 2003: 32). Abstrakcyjność aktu przesądza o jego powtarzalności i możliwości wielokrotnego zastosowania. Tymczasem

---

<sup>6</sup> Warto dodać, że żałoba narodowa związana z powodzią tysiąclecia w 1997 roku została wprowadzona uchwałą Rady Ministrów, co nie znajdowało oparcia w obowiązujących wówczas (ani obecnie) przepisach. Podobne rozwiązanie zastosowano przy ogłoszeniu żałoby narodowej w związku z zamachem terrorystycznym w Hiszpanii w 2004 roku. Co ciekawe, Prezydent powołując się na tę uchwałę wydał rozporządzenie o opuszczeniu flagi państwowej. Jako podstawę prawną tego aktu wskazano art. 11 ust. 2 u.g.b.h., w treści którego próżno szukać upoważnienia do wydania takiego rozporządzenia. Dla przypomnienia brzmi on następująco: w czasie trwania żałoby narodowej flagę państwową opuszcza się do połowy masztu.

ogłoszenie żałoby narodowej zawsze dotyczy upamiętnienia konkretnej osoby (osób) i odnosi się do określonej sytuacji, ma również ściśle oznaczone ramy czasowe. Cechą rozporządzeń wprowadzających żałobę jest ich natychmiastowe wejście w życie oraz krótki okres obowiązywania, tracą one moc z chwilą zakończenia żałoby.

Przedstawione odmienności nie uprawniają, w mojej ocenie, do podważenia formy, jaką ustawodawca wybrał do ogłoszenia żałoby narodowej. W piśmiennictwie podkreśla się odrębność rozporządzeń Prezydenta Państwa i aktów tej samej rangi wydawanych przez organy administracji rządowej (Skwara 2010: 120–137), nie kwestionuje to jednak ich formy i mocy obowiązującej. Uprawnienie Prezydenta do wydawania rozporządzeń jest związane z charakterem jego urzędu. Powierzenie głowie państwa realizacji ustaw może polegać na regulowaniu tylko konkretnie wskazanych zagadnień, często o znaczeniu symbolicznym, które powinny być wyłączone z kompetencji prawotwórczych organów *stricte* rządowych (Czarny 2019). Uprawnienia takie mogą wyrażać chęć oderwania określonych spraw od wpływów politycznych, nadania im wspólnotowej, ogólnonarodowej wymowy. Dlatego znaczna część rozporządzeń Prezydenta Państwa odnosi się do spraw o znaczeniu moralnym, ważnym dla historii i pamięci narodowej (Skwara 2010: 136). Z tych względów w niektórych sferach zasadne jest upoważnienie do wydawania rozporządzeń głowy państwa, a nie Rady Ministrów lub któregoś z jej członków (Pach 2016: 170). Utrzymanie dla tych aktów formy rozporządzenia wydaje się zasadne również z uwagi na ich rangę w systemie źródeł prawa. Trzeba wreszcie zauważyć, że wykonawczy charakter omawianego źródła nie jest jedyną przesłanką jego prawnej kwalifikacji. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo nie odmawiają bytu prawnego rozporządzeniom, które zawierają postanowienia odnoszące się do konkretnych sytuacji mieszczących w sobie jedynie pierwiastki o charakterze normatywnym (Wronkowska [red.] 2005: 87 i n.; postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 roku, sygn. akt U 9/07). Rozporządzenia te opierają się na Konstytucji i ustawach w sposób, który nie pozwala uznać, że są pozbawione właściwości aktu normatywnego. Przeciwnie, czerpią one z normatywności ustaw, których konkretyzacji służą. Ich hybrydowość sprawia, że ocena konstytucyjności tych aktów łączy się w większym stopniu z oceną faktów, aniżeli z oceną obowiązujących norm (wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 roku, sygn. akt K 37/06).

Żałoba narodowa ogłoszona przez Prezydenta Państwa obowiązuje na terenie całego kraju. Wskazują na to już w tytułach konkretne akty wprowadzające żałobę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wynika to ponadto z wyboru formy rozporządzenia, a więc aktu obowiązującego powszechnie na obszarze całego państwa. W przestrzeni publicznej pojawiają się również informacje



o ustanowieniu żaloby w wymiarze lokalnym i regionalnym. W świetle obowiązującego stanu prawnego rodzi się pytanie o legitymizację takich działań. Na wstępie należy zaznaczyć, że nie ma przepisów, które określałyby zasady ogłaszania żaloby narodowej na obszarze województwa, powiatu czy gminy. Zastrzec jednak wypada, że w przypadku publicznego aktu żalu o takim zasięgu posługiwanie się terminem „żałoby narodowej” jest nieuprawnione. Niemniej nie ma również regulacji, które stanowiłyby wprost o możliwości ogłoszenia żaloby publicznej przez organy jednostek samorządu terytorialnego lub administracji rządowej. W piśmiennictwie pojawiają się próby wywodzenia uprawnień w omawianym zakresie na poziomie gminy z kompetencji ogólnych. Nie wydaje się wszakże możliwe przypisywanie ich radzie gminy. W szczególności nie można uznać, że mieszczą się one w art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.). Z art. 18 ust. 1 u.s.g. wynika, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast art. 18 ust. 2 pkt 15 przewiduje uprawnienie do stanowienia przez radę gminy uchwał w innych sprawach niż wymienione w art. 18, jednakże zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Możliwość wprowadzenia żaloby przez radę gminy nie wynika z innych ustaw, natomiast uregulowanie kwestii ogłaszania żaloby w przestrzeni publicznej na poziomie ustawowym i przypisanie kompetencji w tym zakresie wyłącznie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej nie uprawnia do wydzielania w tym obrębie żadnych innych uprawnień i przenoszenia ich na organy administracji terenowej. W piśmiennictwie pojawiają się natomiast koncepcje uznające możliwość ogłoszenia żaloby przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Podstawą takich działań miałyby być art. 31 u.s.g., nadający wójtowi (burmistrzowi i prezydentowi miasta) kompetencje do kierowania bieżącymi sprawami gminy (Kubicka-Żach 2020). Uznanie na tej podstawie uprawnień wójta do wprowadzania żaloby stawia pytanie o prawną formę działania, jaką miałby się posłużyć ten organ. Nie stanowi on bowiem prawa miejscowego obowiązującego powszechnie na obszarze gminy. Jednym wyjątkiem jest możliwość wydawania aktów porządkowych prawa miejscowego w formie zarządzeń, w sytuacjach niecierpiących zwłoki, w stanach zagrożenia życia i zdrowia oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w sytuacji, gdy rada gminy nie może podjąć działań prawotwórczych. Dodatkowo przedmiot normowania nie może zostać uregulowany w innym akcie powszechnie obowiązującym (art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 2 u.s.g.). Wykorzystanie aktów porządkowych do omawianego celu nie znajduje umocowania w przepisach prawa. Wobec powyższego trzeba odrzucić możliwość ogłoszenia żaloby publicznej na obszarze gminy w drodze aktu prawa miejscowego, który obowiązywałby wszystkich. Wójtowi pozostaje więc jedynie

akt kierownictwa wewnętrznego. Niemniej ta forma działania może być skierowana tylko do podległych mu samorządowych jednostek organizacyjnych. Za ich pośrednictwem organy jednostek samorządu terytorialnego (podobnie wojewoda) na obszarze swojego działania mogą wydawać polecenia podległym im jednostkom, np. dotyczące wprowadzenia do przestrzeni publicznej symboliki żałobnej (przepasania flag kirem lub ich opuszczenia do połowy masztu). Nie mogą natomiast w omawianym zakresie ustanawiać norm powszechnie obowiązujących. Należy więc stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do wprowadzania przez terenowe organy administracji publicznej żałoby w podobny sposób jak ma to miejsce w skali całego kraju, a więc w drodze aktów o mocy powszechnego obowiązywania (inaczej Antoniak-Tęska 2019. Zdaniem Autorki żałoba może zostać ustanowiona na mocy rozporządzenia porządkowego wojewody na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, dalej u.w.a.rz.w.). Działania organów są wiążące jedynie w obrębie aparatu administracyjnego, na zewnątrz natomiast można im przypisać charakter perswazyjny. Mają wydzźwięk emocjonalny, zachęcający do refleksji, oddania szacunku zmarłym i ich bliskim.

Rekapitulując, należy dostrzec zasadnicze różnice między żałobą narodową a żałobą w wymiarze lokalnym czy regionalnym. Pierwsza wprowadzana jest przez Prezydenta Państwa, w drodze rozporządzenia. Podstawą ogłaszania żałoby w wymiarze lokalnym (regionalnym) są akty kierownictwa wewnętrznego. Zastosowanie tych odmiennych form działania przekłada się na moc obowiązywania żałoby i krąg adresatów poszczególnych aktów. Uzasadnieniem do wprowadzania żałoby narodowej są (a przynajmniej powinny być) wydarzenia o istotnym znaczeniu dla państwa i całego narodu. Drugiej można by nadać mniej znaczący wydzźwięk, pod warunkiem przyznania kompetencji organom terenowym do ogłaszania żałoby na określonych częściach terytorium państwa. Tu rodzi się refleksja na temat potrzeby zmian systemu prawa oraz pytanie, czy zasadne jest rozpraszanie kompetencji do ogłaszania żałoby w przestrzeni publicznej na organy funkcjonujące na różnych szczeblach podziału terytorialnego państwa, czy też ze względu na powagę i podniosłość tej instytucji należy ją zachować jako wyłączną prerogatywę głowy państwa. Zaletą nadania organom terenowym omawianych uprawnień byłaby możliwość ogłaszania aktów wspólnotowego żalu na mniejszym obszarze, a więc dostosowania żałoby do lokalnego wymiaru tragicznych wydarzeń. Umożliwiłoby to upamiętnianie osób, które ze względu na postawę lub okoliczności śmierci zasłużyły na to w szczególny sposób oraz pozwoliło na identyfikowanie żałoby narodowej jedynie z wydarzeniami o szczególnej doniosłości dla całego narodu.

#### 4. Zawieszenie organizacji imprez artystycznych i rozrywkowych w czasie żałoby

Żałoba narodowa powinna być czasem refleksji i powściągliwości, niemniej normy właściwych zachowań kształtowane są nie przez prawo, lecz obyczaje. Rozporządzenia wydane na przestrzeni ostatnich dwóch dekad stanowiły o opuszczeniu flagi państwowej do połowy masztu, w szczególności na budynkach lub przed budynkami będącymi siedzibami urzędowymi albo miejscami obrad naczelnych władz państwa, innych organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych, a także organów jednostek samorządu terytorialnego i komunalnych jednostek organizacyjnych. Warto dodać, że nakaz opuszczenia flagi wynika wprost z art. 11 ust. 2 u.g.b.h., zatem obowiązek dostosowania się do niego ciąży na wszystkich podmiotach, które podnoszą flagę państwową. Rozporządzenia prezydenckie przewidywały ponadto uczczenie pamięci osoby zmarłej przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji, nadawców koncesjonowanych oraz redakcje dzienników i czasopism, nie przesądzając jednak o formie, w jakiej powinno to nastąpić.

Powyższe przykłady stanowią łagodny przejaw ingerencji prawodawcy w sposób przeżywania żałoby. Bardziej restrykcyjne postanowienia w tym zakresie zawiera ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W myśl art. 37 ust. 1 u.o.p.d.k. Prezes Rady Ministrów może z powodu żałoby narodowej zarządzić na czas jej trwania zawieszenie organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych. Natomiast zgodnie z ust. 2 tego artykułu wojewoda może z powodu klęski żywiołowej lub w celu zapobieżenia epidemii albo ze względu na żałobę na czas niezbędny zarządzić zawieszenie organizowania takich imprez na terenie województwa lub jego części. Wymaga podkreślenia, że skorzystanie przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodę z powyższych uprawnień nie jest tożsame z ogłoszeniem żałoby narodowej. W praktyce jednak działania te nie zawsze są prawidłowo identyfikowane. Konstrukcja przytoczonych przepisów wskazuje *explicite*, że Prezes Rady Ministrów może zawiesić organizację imprez z powodu żałoby narodowej, a więc dopiero po tym, jak zostanie ona ogłoszona przez Prezydenta Państwa. Natomiast analogiczne uprawnienia przedstawiciela rządu w terenie aktualizują się w stanie żałoby, niekoniecznie żałoby narodowej. Tym samym możliwe są dwa warianty działania wojewody – może on skorzystać ze wskazanych uprawnień po wydaniu prezydenckiego rozporządzenia na podstawie art. 11 ust. 1 u.g.b.h. oraz bez ogłaszania narodowego aktu żalu, w sytuacji nieoficjalnego przeżywania żałoby w przestrzeni publicznej. Należy podkreślić, że akt wydany przez wojewodę na podstawie art. 37 ust. 2 u.o.p.d.k. nie jest aktem ogłaszającym żałobę na obszarze województwa lub jego części, ponie-

waż, jak już zaznaczono, organ ten nie posiada stosownych uprawnień w tym zakresie.

Identyfikacja prawnych form działania obu organów nastęrcza niemałych trudności. W przytoczonych wyżej przepisach użyty został termin „zarządzić”, co sugeruje posłużenie się przez wojewodę i Prezesa Rady Ministrów aktem w formie zarządzenia. Tego rodzaju źródła prawa nie obowiązują powszechnie, stąd ich zastosowanie nie może nastąpić w sytuacji kierowania aktu do podmiotów spoza administracji. Nie budzi wątpliwości, że właśnie do takich odbiorców adresowane są przepisy zawieszające organizację imprez. Akt wprowadzający takie regulacje wywiera istotne skutki społeczne i finansowe, dotyczy bowiem interesów nie tylko organizatorów imprez, ale i ich uczestników. Dlatego powinien obowiązywać powszechnie. Trudno jednak uznać postanowienia art. 37 ust. 1 u.o.p.d.k. za delegację ustawową, która jest niezbędna do wydania rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Dlatego w doktrynie wyrażany jest pogląd o niekonstytucyjności art. 37 ust. 1 u.o.p.d.k. oraz o braku możliwości traktowania go jako wystarczającej podstawy do zawieszenia organizacji imprez w czasie żałoby narodowej (Gajewski, Jakubowski 2016: 199; Antoniuk-Tęskna 2019). Tym też należy tłumaczyć próby uznania aktu Prezesa Rady Ministrów za inną formę działania administracji, jaką jest generalny akt administracyjny, opcjonalnie akt generalny stosowania prawa (Szewczyk, Szewczyk 2014: 147). Przyjęcie tej koncepcji umożliwiłoby objęcie przedmiotową formą działania wszystkich potencjalnych adresatów oraz pozwoliłoby na nieprzypisywanie jej normatywnego charakteru (jest to akt stosowania, a nie stanowienia prawa). Jednakże pozycja generalnych aktów administracyjnych w systemie prawa ciągle rodzi spory, nie mieszczą się one bowiem ani w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ani w zakresie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego. Dla części badaczy niezmiennie pozostają aktami kierownictwa wewnętrznego (Jaworska-Dębska [red.] 2016: 478–489). Dlatego też uznanie aktu zawieszającego organizowanie imprez artystycznych i rozrywkowych przez organ administracji za generalny akt administracyjny, choć wyjaśnia wiele wątpliwości, nie pozwala na jednoznaczne określenie jego mocy obowiązującej.

Odrebnego rozważenia wymagają działania wojewody. Na mocy ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie został on upoważniony do stanowienia prawa miejscowego. Wojewoda wydaje rozporządzenia wykonawcze w oparciu o szczegółową podstawę prawną oraz rozporządzenia porządkowe w ramach ogólnej normy kompetencyjnej. Mimo że pierwszy typ aktów oparty jest na delegacji ustawowej, to w literaturze wskazuje się, że szczegółowość podstawy prawnej ma tu inny charakter niż w przypadku upoważnień do wydania rozporządzeń przez organy administracji centralnej (J. Ciapała 2001: 175–176; Prażmo-Nowomiejska, Stobiecki 2001: 11). Za wystarczające uznaje się

określenie organu właściwego do wydania aktu oraz zakresu spraw przekazanych do unormowania, względnie wskazówek co do jego treści (Ochendowski 2006: 126–127). Jednocześnie doktryna uznaje za dopuszczalne stanowienie przez wojewodów rozporządzeń, mimo że przepisy nie określają wyraźnie takiej formy (Boć [red.] 2003: 98), przykładem takich unormowań są uprawnienia zawarte w art. 37 ust. 2 u.o.p.d.k. (Ronowicz 2012: 115). Stanowisko to znajduje oparcie w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, która w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki nie dzieli aktów prawa miejscowego pochodzących od wojewody na rozporządzenia wykonawcze i porządkowe. Artykuł 59 ust. 1 u.w.a.rz.w. stanowi jedynie, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach wojewoda oraz organy niezespółonej administracji rządowej wydają akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części. Zatem uznanie wyboru rozporządzenia wykonawczego za akt właściwy do zawieszenia organizacji imprez artystycznych i rozrywkowych w związku z żałobą wydaje się znajdować oparcie w obowiązujących przepisach (podobnie Lisowski 2017), niemniej doprecyzowanie art. 37 u.o.p.d.k. jest ze wszech miar pożądane. Zawieszenie organizacji imprez artystycznych i rozrywkowych w drodze rozporządzenia wykonawczego oznacza, że unormowanie to obowiązuje powszechnie, dotyczy więc wszystkich organizatorów i wszystkich imprez, do których znajduje zastosowanie ustawa z 1991 roku.

Działalność prawotwórcza wojewodów pokazuje jednak, że wybór odpowiedniej formy działań budzi wątpliwości, a w obiegu obok aktów wykonawczych<sup>7</sup> pojawiają się również rozporządzenia porządkowe<sup>8</sup> normujące powyższe kwestie. Być może jest to spowodowane redakcją art. 37 ust. 2 u.o.p.d.k., który może sugerować posłużenie się aktem porządkowym. Może na to wskazywać brak szczegółowej podstawy prawnej oraz rezygnacja przez ustawodawcę z określenia typu aktu, jakim powinien posłużyć się wojewoda. Nie jest również bez znaczenia, że w art. 37 ust. 2 żałoba została wymieniona obok epidemii i klęski żywiołowej, a więc okoliczności, których wystąpienie rodzi często konieczność wydawania aktów o charakterze porządkowym. Tego rodzaju źródła prawa stanowi się w województwie w zakresie nieuregulowanym w przepisach

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie nr 43/2007 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 23 lipca 2007 roku w sprawie zawieszenia organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych na czas trwania żałoby narodowej (Zacho. Dz. Urz. z 2007 r., Nr 86, poz. 1436).

<sup>8</sup> Rozporządzenie porządkowe nr 10 Wojewody Mazowieckiego z dnia 12 października 2010 roku w sprawie ogłoszenia żałoby na terenie województwa mazowieckiego (Mazow. Dz. Urz. z 2010 r., Nr 176, poz. 4508); rozporządzenie porządkowe nr 4/2010 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 września 2010 roku w sprawie ogłoszenia dnia 28 września 2010 roku dniem żałoby na terenie województwa zachodniopomorskiego (Zacho. Dz. Urz. z 2010 r., Nr 101, poz. 1809); rozporządzenie porządkowe nr 3/10 Wojewody Łódzkiego z dnia 12 października 2010 roku w sprawie ogłoszenia żałoby na terenie województwa łódzkiego (Łódzk. Dz. Urz. z 2010 r., Nr 300, poz. 2503).

powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 60 ust. 1 u.w.a.rz.w.). O ile zagrożenie tych dóbr może się pojawić w związku z epidemią lub klęską żywiołową, o tyle trudno się go spodziewać w przypadku przeżywania żałoby. Wymaga podkreślenia, że warunkiem wydania rozporządzenia porządkowego jest brak regulacji danej materii w przepisach powszechnie obowiązujących, co utożsamiane jest ze wskazaniem luki w prawie (Dąbek 2007: 129–130; Ziemiński 2013: 116–117). W wyroku z dnia 28 sierpnia 1991 roku (sygn. akt SA/Ka 525/01) Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że przepisy porządkowe można wydawać dopiero po stwierdzeniu, że w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących nie ma takiej regulacji prawnej. Chodzi więc o unormowanie sytuacji lokalnych lub regionalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak regulacji w przepisach ogólnopaństwowych (wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 588/17). Możliwość zawieszenia organizacji imprez artystycznych i rozrywkowych w związku z żałobą została przez przepisy przewidziana, zatem nie można uznać, że mamy tu do czynienia z luką prawną, którą może wypełnić akt porządkowy. Co dziwne, przywołane wyżej rozporządzenia porządkowe Wojewody Mazowieckiego, Łódzkiego i Zachodniopomorskiego (z 2010 roku) powoływały się na art. 60 ust. 1 u.w.a.rz.w., zawierający ogólne upoważnienie do stanowienia przepisów porządkowych, jak również na art. 37 ust. 2 u.o.p.d.k., a więc rozporządzeniodawcy mieli świadomość, że regulowana przez nich materia znajduje już swoje odzwierciedlenie w przepisach rangi ustawowej. Drugim elementem tych aktów, który może zaskakiwać, było zarządzenie żałoby na terenie województwa. Wojewodowie wyszli więc poza zakres upoważnienia zawartego w ustawie o organizacji i prowadzeniu działalności kulturalnej, nie zważając, że wydanie w tym przypadku aktu porządkowego nie znajduje uzasadnienia w ochronie określonych dóbr i wartości, ani nie wypełnienia luki prawnej (podobnie Ronowicz 2012: 123–124), bo ona nie istnieje. Zatem należy stwierdzić, że posługiwanie się rozporządzeniem porządkowym w omawianej sferze nie znajduje uzasadnienia.

## 5. Uwaga końcowa

Żałoba narodowa jest formą wyrażania publicznego żalu i jednoczenia się społeczeństwa w trudnych chwilach. Sposób jej przeżywania jest w dużej mierze wynikiem panujących zwyczajów i nie wymaga ingerencji prawodawcy. Jednakże zasady ogłaszania żałoby, jak i ograniczania praw i wolności obywatelskich z tym związanych powinny być jasno określone. Pod tym względem system prawa jest niedoskonały, wynika to po części z utrzymania w mocy przepisów, które

obowiązywały przed wejściem w życie Konstytucji ustanawiającej zamknięty katalog źródeł prawa. Dostrzega się potrzebę nadania aktom dotyczącym żałoby mocy powszechnie obowiązującej, niemniej wykorzystywane w tym celu prawne formy działania administracji tego wymogu w całości nie spełniają. Rodzi to dylematy dotyczące wykładni i stosowania zarówno przepisów ustawowych jak i wykonawczych. W szczególności krytycznie trzeba odnieść się do niejasnych unormowań dotyczących podstaw prawnych wprowadzania aktów publicznego żalu w wymiarze lokalnym i regionalnym oraz narzucania ograniczeń w sferze kulturalno-rozrywkowej. Refleksji wymaga merytoryczna część regulacji, w tym możliwości ogłaszania żałoby na części terytorium państwa, jak i formalny sposób wykonywania przepisów ustawowych. Koncepcja zmian musi zostać osadzona w historycznych i kulturowych uwarunkowaniach żałoby narodowej, powinna również uwzględniać społeczne oczekiwania wobec współczesnej roli tej instytucji.

### Wykaz skrótów

- u.g.b.h. – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych.
- u.o.p.d.k. – ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.
- u.w.a.r.z.w. – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

### Bibliografia

#### Akty prawne

- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1509, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm., tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 2020 r., poz. 194, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2019 r., poz. 1464, tekst jednolity.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 września 2001 roku w sprawie opuszczenia flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 98, poz. 7279.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 marca 2002 roku w sprawie szczegółowych zasad podnoszenia flagi państwowej z godłem Rzeczypospolitej Polskiej przez

- polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne oraz inne oficjalne przedstawicielstwa i misje za granicą, Dz.U. Nr 34, poz. 324.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 lipca 2007 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 132, poz. 914.
- Rozporządzenie Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 kwietnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 58, poz. 368.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2012 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2012, poz. 237.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 października 2013 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2013, poz. 1268.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lutego 2019 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2019, poz. 290.
- Rozporządzenie Nr 43/2007 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 23 lipca 2007 roku w sprawie zawieszenia organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych na czas trwania żałoby narodowej, Zacho. Dz. Urz. z 2007 r. Nr 86, poz. 1436.
- Rozporządzenie porządkowe Nr 4/2010 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 września 2010 roku w sprawie ogłoszenia dnia 28 września 2010 roku dniem żałoby na terenie województwa zachodniopomorskiego, Zacho. Dz.Urz. z 2010, Nr 101, poz. 1809.
- Rozporządzenie porządkowe Nr 3/10 Wojewody Łódzkiego z dnia 12 października 2010 roku w sprawie ogłoszenia żałoby na terenie województwa łódzkiego, Łódzk. Dz.Urz. z 2010, Nr 300, poz. 2503.
- Rozporządzenie porządkowe Nr 10 Wojewody Mazowieckiego z dnia 12 października 2010 roku w sprawie ogłoszenia żałoby na terenie województwa mazowieckiego, Mazow. Dz.Urz. z 2010, Nr 176, poz. 4508.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1997 roku w sprawie ogłoszenia żałoby narodowej, M.P. Nr 41, poz. 421.
- Uchwała Nr 1 Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 roku, w sprawie uczczenia pamięci ofiar katastrof w Azji Południowo-Wschodniej, M.P. Nr 1, poz. 7.
- Uchwała Nr 1 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2005 roku, w sprawie uczczenia pamięci ofiar zamachów w Londynie, M.P. Nr 40, poz. 541.

## **Orzecnictwo**

- Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 1991 roku, sygn. akt SA/Ka 525/01, niepubl.
- Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 roku, sygn. akt K 37/06, OTK-A 2009/4/47.
- Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 roku, sygn. akt U 9/07, OTK-A 2009/10/152.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 588/17, LEX nr 2411671.



## Opracowania

- Antoniak-Tęskna, Patrycja. 2019. *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz. Komentarz do art. 37*. Warszawa: Wolters Kluwer. Wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 23.06.2021.
- Boć, Jan. 2003. *Lokalne źródła prawa*. W: J. Boć (red.). *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Boć, Jan. 2003. *Naczelné organy administracji rządowej (państwowej)*. W: J. Boć (red.). *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Ciapała, Jerzy. 2001. *Prawo miejscowe*. W: M. Ofiarska, J. Ciapała. *Zarys prawa samorządu terytorialnego*. Poznań: Ars boni et aequi.
- Czarny, Piotr. 2019. *Komentarz do art. 142*. W: P. Tuleja (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer. Wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 5.10.2020.
- Dąbek, Dorota. 2007. *Prawo miejscowe*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dodziuk, Anna. 2007. *Żal po stracie, czyli o przeżywaniu żałoby*. Warszawa: Wydawnictwo Instytut Psychologii Zdrowia.
- Felcyn, Magdalena; Ogińska-Bulik, Nina. 2009. *Poczucie sensu życia osób w żałobie*. *Polskie Forum Psychologiczne*, t. 14 (1): 63–77.
- Gajewski, Sebastian; Jakubowski, Aleksander. 2016. *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Gdulewicz, Ewa. 2003. *Konstytucyjny system źródeł prawa*. W: W. Skrzydło (red.). *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin: Verba.
- Jagielski, Jacek. 2017. *Centralne organy administracji*. W: M. Wierzbowski (red.). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jaworska-Dębska, Barbara. 2016. *Akty normatywne i akty generalne stosowania prawa*. W: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.). *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Koniczuk-Kleja, Justyna. 2016. *Współczesne modele procesu żałoby – obecny stan wiedzy oraz wskazówki praktyczne do pracy z pacjentem i jego rodziną w opiece paliatywnej*. W: J. Hartman, M. Szabat (red.). *Problematyka umierania i śmierci w perspektywie medyczno-kulturowej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kubiak, Anna. E. 2016. *Kultura pochówku w Polsce*. W: J. Hartman, M. Szabat (red.). *Problematyka umierania i śmierci w perspektywie medyczno-kulturowej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kubicka-Żach, Katarzyna. 2020. *Ustawa o samorządzie podstawą ogłoszenia żałoby w gminie*. <https://www.prawo.pl/samorzadz/zaloba-w-gminie-podstawa-prawna,357504.html>. Dostęp: 15.10.2020.
- Lisowski, Piotr. 2017. *Aksjologiczny kontekst i wymiar rządowych aktów prawa miejscowego*. W: J. Zimmermann (red.). *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, rozdz. 4, pkt A. Warszawa: Wolters Kluwer. Wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 10.10.2020.
- Ochendowski, Eugeniusz. 2006. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: TNOiK.

- Pach, Maciej. 2016. Prawotwórcze kompetencje władzy wykonawczej w zakresie prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji RP z 1997 r. – stan obecny i postulaty *de lege ferenda*. *Białostockie Studia Prawnicze* (20B): 167–181.
- Prażmo-Nowomiejska, Regina; Stobiecki, Eugeniusz. 2001. Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej. *Radca Prawny* (6): 6–23.
- Radajewski, Mateusz. 2021. Żałoba narodowa jako instytucja prawna. *Państwo i Prawo* (1): 65–78.
- Rogiewicz, Maria; Buczkowski, Krzysztof. 2006. Dorosły pacjent w żałobie po śmierci bliskiej osoby – rola lekarza rodzinnego. *Polska Medycyna Paliatywna* 5 (1): 21–29.
- Ronowicz, Jacek. 2012. Akty prawa miejscowego wojewody. *Studia Lubuskie* (8): 109–142.
- Sierpowska, Iwona. 2020. *Śmierć w ujęciu prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Skwara, Bartosz. 2010. *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szewczyk, Ewa; Szewczyk Marek. 2014. *Generalny akt administracyjny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Światała-Trybek, Dorota. 2012. Wspólnotowa żałoba narodowa. Rozważania w kontekście katastrof górniczych w Polsce. W: A. Kunce (red.). *Doświadczenie w kulturze*. Katowice: Wyższa Szkoła Zarządzania Ochroną Pracy.
- Wronkowska, Sławomira. 2005. Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki. W: A. Szmyt, (red.). *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wronkowska, Sławomira. 2003. *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Poznań: Ars boni et aequi.
- Ura, Elżbieta. 2015. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ziemski, Krystian M. 2013. Przesłanki, treść i rodzaje aktów normatywnych administracji publicznej. Akty powszechnie obowiązujące stanowione przez administrację rządową. W: A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. M. Ziemski. *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, 109–125. Warszawa: C.H. Beck.
- Zimmermann, Jan. 2006. *Prawo administracyjne*. Kraków: Zakamycze.