



# Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – wreszcie? Projekt różny od kolejnych wersji projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej z lat 2022–2023

**Hubert Izdebski**

Na stronach Rządowego Centrum Legislacji – jako poddawany konsultacjom publicznym, ale także uzgodnieniom międzyresortowym – 14 czerwca 2024 roku ukazał się projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, opracowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, noszący datę 13 czerwca 2024 roku<sup>1</sup>. Tytuł projektu wskazywałby na to, że jego przedmiot w znacznym stopniu pokrywa się z kolejnymi wersjami, również opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, noszącymi daty: 14 lutego 2022, 31 sierpnia 2022 i 20 lutego 2023 roku. Jeżeli nawet taki wniosek mógłby być zasadny, trzeba zauważyć, że obecnie mamy do czynienia z wyraźnie innym potraktowaniem przedmiotu.

Kolejne wersje projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, przy potrzebie dostrzeżenia ich stopniowego łagodzenia wykazywały typową dla poprzedniej ekipy rządzącej tendencję ograniczania samodzielności samorządu terytorialnego oraz wprowadzały nieznaną Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej konstrukcję *quasi*-nadzwyczajnych stanów pogotowia i zagrożenia, włączając zarazem do zakresu unormowania materie ujęte dotąd w przepisach o zarządzaniu kryzysowym

<sup>1</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386202> [dostęp w przypisach: 2 lipca 2024].

i o konstytucyjnym stanie klęski żywiołowej<sup>2</sup>. W uzasadnieniu obecnego projektu – gdzie wskazano jako podstawowy cel „udoskonalenie w obszarze niemilitarnym zagadnień związanych z zapewnieniem warunków do przetrwania ludności” w stanie pokoju, w sytuacjach kryzysowych, podczas stanów nadzwyczajnych oraz w czasie wojny – zaznacza się: „ze względu na szczególną rolę administracji samorządowej w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, organy samorządu terytorialnego odgrywają pierwszoplanową rolę w ochronie ludności”. Tekst projektu wskazuje, że nie jest to jedynie czysta deklaracja; twierdzenie to będzie jednak wymagało rozwinięcia.

Nie ma już także próby tworzenia stanów quasi-nadzwyczajnych – zrezygnowano również z objęcia unormowaniem tej ustawy materii zarządzania kryzysowego oraz stanu klęski żywiołowej. Ta rezygnacja idzie tak daleko, że nie proponuje się żadnych zmian w obydwóch odpowiednich ustawach – inaczej niż w ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP.

Szczególnie zastanawia brak propozycji zmian w ustawie o zarządzaniu kryzysowym<sup>3</sup>, nawet polegających na odesłaniu do obecnie omawianego projektu, bowiem w razie przyjęcia obecnego brzmienia projektu zakresy nowej ustawy i ustawy o zarządzaniu kryzysowym tak przenikałyby się wzajemnie, że powstawałyby różnego rodzaju trudności w stosowaniu ich przepisów, w tym mogłoby dochodzić do dublowania unormowania, a w konsekwencji do dublowania zadań i dokumentacji dotyczącej ich planowania i realizacji<sup>4</sup>. Odesłanie do ustawy o zarządzaniu kryzysowym w art. 116 ust. 2 obecnego projektu oznacza przy tym, że z tej samej rezerwy celowej budżetów samorządowych ma być finansowana realizacja zadań z zakresu zarówno zarządzania kryzysowego, jak i ochrony ludności, co tym bardziej utrudnia konieczne rozróżnianie tych dwóch kategorii i może też utrudniać finansowanie ochrony ludności z tego źródła.

Zdając sobie sprawę z różnego pochodzenia terminów: „zarządzanie kryzysowe” (związanego z NATO) i „ochrona ludności” (na ogół starszego, w różnych odmianach językowych: *civil protection*, ale też *protection de la population* i węższa *protection civile*<sup>5</sup>, do czego dochodzi *Katastrophenschutz*) oraz z rozbieżności w rozumieniu odpowiednich terminów w krajowych, międzynarodowych i europejskich dokumentach prawnych (ochrona ludności występuje w tytułach, niedoszlących do skutku, polskich projektów ustaw od 2009 roku) oraz w opracowaniach naukowych i eksperckich<sup>6</sup>, można zrozumieć

2 Zob. opublikowane w forumIdei Fundacji im. S. Batorego oceny dwóch pierwszych wersji projektów ustawy: H. Izdebski, *Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji?*, Warszawa 2022, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Projekt\\_ustawy-o-ochronie-ludnosci.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Projekt_ustawy-o-ochronie-ludnosci.pdf), oraz H. Izdebski, *Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – nowa wersja, nowe treści?*, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/09/Projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie-klaski-zywiołowej.pdf>.

3 Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023, poz. 122, z późn.zm.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20230000122/U/D20230122Lj.pdf>.

4 W świetle definicji sytuacji kryzysowej w art. 3 pkt 1 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym („sytuacje wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność sił i środków”) można sądzić, że sytuacja kryzysowa ma stanowić kwalifikowaną postać zagrożenia w (dalej przedstawionym) rozumieniu omawianego projektu, jednak bez wystarczającego wskazania kryteriów wydzielania sytuacji kryzysowej w ramach zagrożeń.

5 To jednak *Protection civile* występuje w tytule i w treści art. 196 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* we francuskiej wersji językowej.

6 Zob. np. G. Pietrek, *The Crisis Management System and the Civil Protection System. Similarities, differences, possibilities of standardization*, „Security & Defence Quarterly” 2027, nr 3, s. 75 i n., a także M. Kośka, *Zarządzanie kryzysowe, ochrona ludności, obrona cywilna – obecne projektowe rozwiązania prawne dotyczące zadań elementów zarządzających szczebla krajowego*, „Wiedza Obronna” 2023, nr 3.

trudności, jakie mieli autorzy projektu w uzyskaniu klarownego rozgraniczenia materii proponowanej ustawy i ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Niemniej rozgraniczenie takie – jeżeli chce się mieć dwie osobne regulacje, za czym mogą przemawiać odpowiednie argumenty – uznać trzeba za niezbędne, a kluczem do tego mogłoby być określenie zarządzania kryzysowego jako narzędzia do realizacji powinności państwa w obszarze ochrony ludności, w konkretnych sytuacjach mogącej przekształcić się w obronę cywilną<sup>7</sup>.

Kierując się założeniem – które warto podzielić – maksymalnego zachowywania istniejących rozwiązań i instytucji (w uzasadnieniu podkreśla się, że „istotą nowej ustawy będzie wykorzystanie na potrzeby ochrony ludności istniejących i sprawdzonych zasobów”), w projekcie zrezygnowano również z istotniejszych zmian strukturalnych, w szczególności z przewidzianego w projektach z lat 2022–2023 zniesienia Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Przedstawiono zatem projekt zasadniczo różniący się od poprzednich prób: zarówno (jak je starano się przedstawiać) uporządkowania stanu prawnego, jak i unormowania materii, która od 23 kwietnia 2022 roku, tj. od dnia wejścia w życie Ustawy z 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny (obecnie Dz.U. 2024, poz. 248), przestała być przedmiotem unormowania ustawowego, mimo oczywistych już w tym czasie względów merytorycznych, jak i potrzeby kontynuacji realizacji prawnomiędzynarodowych zobowiązań RP<sup>8</sup> – mianowicie materii obrony cywilnej.

## Podstawowe pojęcia projektu: ochrona ludności i obrona cywilna

Między poprzednimi próbami unormowania ochrony ludności<sup>9</sup> a obecnym projektem występują godne uwagi różnice w definiowaniu podstawowego pojęcia, tj. „ochrony ludności”. Według obecnego projektu (art. 2 ust. 1 i 2), ochrona ludności to „system składający się z organów administracji publicznej wykonujących zadania ochrony ludności, zwanych dalej «organami ochrony ludności», podmiotów wykonujących zadania ochrony ludności, zwanych dalej «podmiotami ochrony ludności», oraz sił i środków przeznaczonych do realizacji zadań ochrony ludności, zwanych dalej «zasobami ochrony ludności», przy czym „zadania ochrony ludności mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dziedzictwa kulturowego i środowiska w sytuacji zagrożenia”. Z kolei „zagrożenie” zostało zdefiniowane szeroko, jako „sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska lub wywołująca ograniczenia w działaniu administracji publicznej”. Zadania ochrony ludności obejmują nie tylko reakcję na zagrożenia, lecz również odpowiednie przygotowanie organów, podmiotów i zasobów ochrony oraz ludności (art. 4 pkt 1–3).

Poprzednia definicja miała (art. 2 ust. 1) brzmienie: „system zintegrowanej<sup>10</sup> działalności organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony ludności, zwanych dalej «organami ochrony ludności» i zasobów ochrony ludności, mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności oraz mienia i infrastruktury w sytuacji wystąpienia zagrożenia naturalnego lub wywołanego działalnością człowieka, przez zapewnienie środków ochrony życia, zdrowia ludzi, mienia, infrastruktury, dziedzictwa

7 Zob. K.R. Zieliński, *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, wyd. 2, Warszawa 2021.

8 Mowa o protokole dodatkowym I do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 roku dotyczącym ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzonym w Genewie 8 czerwca 1977 roku (Dz.U. 1992, nr 41, poz. 175, załącznik, ze sprost.).

9 Porównania będą odnosić się do projektu z 20 lutego 2023 roku.

10 Użycie tego określenia w cytowanej definicji legalnej uznać można za wyraz tendencji centralizacji.

kulturowego oraz środowiska”. W definicji tej dostrzegano zadania zapobiegania i przygotowania (art. 4 pkt 1 i 2), lecz jednocześnie kładziono nacisk na reagowanie.

Brak w tej definicji podmiotów ochrony ludności nie oznacza, że w poprzednich projektach kategoria ta nie występowała. Była wspomniana incydentalnie jako inne niż organy ochrony ludności podmioty tejsze, a pewnym jej odpowiednikiem w stosunku do obecnego projektu był krajowy system ratowniczo-gaśniczy, stanowiący przedmiot odrębnego rozdziału i obejmujący jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej oraz włączone do tego systemu inne jednostki ochrony przeciwpożarowej.

W obecnym projekcie do podmiotów ochrony ludności zalicza się (art. 16) – poza jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej i innymi jednostkami ochrony przeciwpożarowej – ochotnicze straże pożarne, jak również wiele innych kategorii podmiotów, zarówno publicznych (jak Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, służby, inspekcje i straże, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, Narodowy Fundusz Zdrowia czy jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego), jak i niepublicznych (organizacje Polskiego Czerwonego Krzyża, organizacje skautowe i harcerskie, podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego albo wodnego, jak również, na podstawie porozumienia zawartego z organem ochrony ludności, ale też wyznaczone przez ten organ w trybie administracyjnym, organizacje pozarządowe realizujące zadania ochrony ludności oraz przedsiębiorcy i inne podmioty świadczące usługi pomocy doraźnej i humanitarnej dla ludności). Pozwala to na twierdzenie o przyjęciu w pewnym stopniu społecznej, nie etatystycznej (w poprzednich projektach *stricte* etatystycznej, ograniczającej samodzielność samorządu terytorialnego), a tym samym kompleksowej perspektywy zapewniania i realizowania ochrony ludności – wraz z uznaniem potrzeby gruntownego społecznego odporności na zagrożenia.

Może się wydawać, że w odniesieniu do definiowania drugiego podstawowego pojęcia, mianowicie obrony cywilnej, różnice mają charakter redakcyjny – w obecnym projekcie stwierdza się: „w czasie trwania stanu wojennego i w czasie wojny ochrona ludności przekształca się w obronę cywilną i ma na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw” (art. 2 ust. 3); natomiast poprzednio przewidziano: „w stanach nadzwyczajnych lub w czasie wojny ochrona ludności jest realizowana jako obrona cywilna” (art. 2 ust. 2). Oznacza to jednak, że poprzednio obrona cywilna występować miała również w stanie klęski żywiołowej, podczas gdy w obecnym projekcie ogranicza się ją do czasu trwania stanu wojennego i czasu wojny – przy założeniu automatycznego, *ex lege* przekształcenia się zadań ochrony ludności, organów ochrony ludności i podmiotów ochrony ludności w odpowiednio: zadania (w rozumieniu art. 61 ust. 1 protokołu dodatkowego I do Konwencji Genewskich) oraz organy i podmioty obrony cywilnej (art. 91 i 92 projektu). Oznacza to, że rozgraniczenie pojęć „ochrona ludności” i „obrona cywilna” nie powinno stwarzać trudności.

## **Nowa systematyka projektu**

Różnice między projektami – i to także niedotyczące obecnego pozostawienia poza unormowaniem ustawy materii zarządzania kryzysowego oraz stanu klęski żywiołowej – można dostrzec w samej systematyce projektów. Jeśli chodzi o występujące w nich rozdziały, ich większa bądź mniejsza analogia wynika z zasad techniki prawodawczej: „Przepisy ogólne”, „Zmiany w przepisach”, „Przepisy dostosowujące” – w poprzednich projektach epizodyczne – przejściowe i końcowe. Normują one zasadniczo te same materie, choć niekoniecznie w ten sam merytoryczny sposób: „Wykrywanie zagrożeń, ostrzeganie, powiadamianie i alarmowanie o zagrożeniach w ramach systemu bezpiecznej łączności państwowej” w obecnym projekcie, a poprzednio „Rozpoznawanie zagrożeń oraz ostrzeganie, alarmowanie i powiadamianie ludności”, „Obrona cywilna”, „Finansowanie ochrony ludności

i obrony cywilnej” – poprzednio bez obrony cywilnej, a ponadto „Organy ochrony ludności” – poprzednio „Zadania i organy ochrony ludności”. Różnice wynikają także z częściowo odmiennego zakresu przedmiotowego – w poprzednich projektach było: „Podnoszenie gotowości podmiotów ochrony ludności” – w tym rozdziale unormowano stan pogotowia i stan zagrożenia, „Stan klęski żywiołowej”, „Szczególne rozwiązania w związku z wystąpieniem klęski żywiołowej”, „Pomoc dla osób fizycznych poszkodowanych w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej”, „Określanie infrastruktury krytycznej oraz zapewnianie ciągłości jej funkcjonowania”.

Poza wymienionymi wyżej dostrzec trzeba inne istotne różnice. W poprzednich projektach odrębny rozdział poświęcono – jak wspominałem – krajowemu systemowi ratowniczo-gaśniczemu, a także wyodrębniono przepisy o karach pieniężnych i przepisy karne, podczas gdy w obecnym projekcie wyodrębniono, poza rozdziałem o realizacji zadań ochrony ludności, rozdziały o podmiotach ochrony ludności, zasobach ochrony ludności, planowaniu w ochronie ludności i obronie cywilnej, szkoleniach, ćwiczeniach i edukacji z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz obiektach zbiorowej ochrony, jak również rozdział o odszkodowaniach za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i świadczeniu odszkodowawczym dla członków personelu obrony cywilnej.

Poprzednio zatem akcentowano, poddane przy tym regułom centralizacji, działanie organów i instytucji publicznych, podczas gdy obecny projekt ukierunkowany jest na – można się tu zgodzić z uzasadnieniem – „stworzenie odpowiednich ram dla zapewnienia warunków niezbędnych dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz podstawowych warunków przetrwania”, przy położeniu „dużego nacisku na kształtowanie świadomości społeczeństwa oraz promowanie odpowiednich zachowań w obliczu zagrożenia w celu zwiększenia bezpieczeństwa obywateli oraz zmniejszenia bezpośrednich skutków zagrożeń”. Za uzasadnieniem można zarazem powtórzyć, że w odniesieniu do organów i instytucji publicznych obecny projekt dookreśla rolę i zadania najwyższych organów władzy państwowej i instytucji publicznych, ma usprawnić ich koordynację w zdefiniowanym obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej oraz ma służyć stworzeniu warunków „współpracy i współdziałania systemów, organów, służb i innych podmiotów wykonujących zadania ochrony ludności, usprawnienie koordynowania i udzielania pomocy humanitarnej oraz zapewnienie odpowiednich zasobów”.

## **Zapewnianie zasobów ochrony ludności – obiekty zbiorowej ochrony**

Pozytywnie oceniam ogólny zakres przedmiotowy obecnego projektu (z wyjątkiem podniesionego braku rozgraniczenia zakresów obecnego projektu oraz przepisów o zarządzaniu kryzysowym), a jednocześnie pozostawiam specjalistom z zakresu nauk o bezpieczeństwie oraz instytucjom uczestniczącym w konsultacjach publicznych ocenę jego rozwiązań szczegółowych. Jednak celowe wydaje się zwrócenie szczególnej uwagi na dwa, już zasygnalizowane, aspekty tej nowej propozycji unormowania materii ochrony ludności – stającej się obroną cywilną w czasie trwania stanu wojennego i w czasie wojny.

Pierwszy aspekt to „cel zapewnienia odpowiednich zasobów”. W projekcie ustawy nie ma bezpośredniej definicji zasobów ochrony ludności, jednakże w ramach poświęconego im rozdziału wymieniono (art. 24 i 25) takie zasoby jak: niezbędne do udzielania pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej, zapasy wody i środki do jej magazynowania, w tym magazyny przeciwpowodziowe, transportu i uzdatniania wody, zapasowe źródła energii i paliwa, odzież, zapasy żywności, środki sanitarne i medyczne oraz stacjonarne i mobilne tymczasowe miejsca pobytu – które wraz z obiektami zbiorowej ochrony powinny w zakresie odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego funkcjonować przez co

najmniej 7 dni trwania zagrożenia, a gdy są niewystarczające, powinno się w miarę możliwości korzystać z zasobów z innych części obszaru kraju, a gdy i to okaże się niewystarczające – z zasobów zadysponowanych w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności<sup>11</sup> lub na podstawie umów międzynarodowych (art. 27).

Odrębną kwestią jest to, na ile wójt czy starosta byłoby realnie zdolni do wykonania zadania zapewnienia funkcjonowania zasobów, o których mowa w art. 24 – jako finansowanego zasadniczo z dochodów własnych samorządu zadania własnego, którego istotne warunki wykonywania może określić wojewoda w nieokreślonej prawie, o czym będzie dalej mowa, formie zalecenia (art. 24 ust. 6) lub minister właściwy do spraw wewnętrznych jako wytyczne (art. 24 ust. 8).

Szczególną uwagę i cały rozdział (art. 67 i nast.) poświęcono bardzo w obecnej sytuacji ważnemu, a dotąd zaniechanemu i praktycznie też nieobecnemu w poprzednich projektach problemowi, czyli „obiektom zbiorowej ochrony”. Mają one służyć ochronie ludności przed zagrożeniami powstałymi w wyniku klęsk żywiołowych, zdarzeń o charakterze terrorystycznym lub działań wojennych. Mowa o budowlach ochronnych: schronach (budowlach ochronnych o konstrukcji zamkniętej i hermetycznej, wyposażonych w urządzenia filtrowentylacyjne lub pochłaniacze regeneracyjne) i ukryciach (budowle ochronne o konstrukcji niehermetycznej) oraz o miejscach doraźnego schronienia (obiektach budowlanych przystosowanych do tymczasowego ukrycia ludzi, a także wolnostojących tymczasowych miejscach doraźnego schronienia). Budowle ochronne mają podlegać ewidencjonowaniu w centralnej ewidencji prowadzonej przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

W projekcie dostosowano również przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 148 – co zrozumiałe, nie ma on odpowiednika w poprzednich projektach, które nie podejmowały tej problematyki) oraz wskazano minimalne normy planowanej przez organy ochrony ludności pojemności obiektów zbiorowej ochrony (w miastach co najmniej 25%, a we wszystkich obiektach zbiorowej ochrony 50% przewidywanej liczby ludności przebywającej w sytuacji zagrożenia na obszarze miasta). Określono również wymagania odnoszące się do obiektów zbiorowej ochrony, np. to, że kondygnacje podziemne w budynkach użyteczności publicznej lub budynkach mieszkalnych wielorodzinnych oraz garaże podziemne, jeżeli nie przewidziano w nich schronu lub ukrycia, projektuje się i wykonuje w sposób umożliwiający zorganizowanie tam miejsc doraźnego schronienia. Budowla może zostać uznana za budowlę ochronną na podstawie porozumienia zawartego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub wojewodę z właścicielem lub zarządcą nieruchomości, a jeżeli jest to uzasadnione koniecznością realizacji zadań ochrony ludności – w drodze decyzji administracyjnej. W budowlach ochronnych o pojemności powyżej 120 osób właściwy organ ochrony ludności, w porozumieniu z właścicielem lub zarządcą budowli, zapewnia personel do obsługi budowli ochronnej w przypadku jej przygotowania do użycia. Miejsca doraźnego schronienia organizuje się – przede wszystkim przez nakaz przystosowania do pełnienia funkcji ochronnych pomieszczeń budynków, garaży podziemnych, tuneli, budowli ziemnych – w uzasadnionych okolicznościach, w szczególności wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych lub w czasie wojny, jeżeli liczba schronów i ukryć jest niewystarczająca do

11 Poza powołaną w projekcie decyzją w sprawie Mechanizmu, wśród licznych aktów pochodnego prawa unijnego wyróżnić należy rozporządzenie Rady (UE) 2016/369 z 15 marca 2016 r. w sprawie udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii (Dz.Urz. UE L 70 z 16 marca 2016, s. 1). Mimo że akty te nie odnoszą się do zakresu unormowania projektu, mogą mieć znaczenie dla określenia zakresu pojęcia ochrony ludności – w świetle decyzji jest to ochrona ludzi, środowiska naturalnego i mienia, w tym dziedzictwa kulturowego przed wszystkimi rodzajami klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka, w tym następstwami aktów terrorystycznych oraz klęskami i katastrofami technicznymi, radiologicznymi lub związanymi ze środowiskiem, zanieczyszczeniem mórz oraz nagłymi zagrożeniami dla zdrowia.



zapewnienia ochrony ludności. Budowle ochronne i miejsca doraźnego schronienia mają być oznaczone za pomocą międzynarodowego znaku rozpoznawczego obrony cywilnej oraz napisu: „schron”, „ukrycie” lub „miejsce doraźnego schronienia”.

Zaznaczyć należy, że koszty budowy budowli ochronnych, przebudowy budowli w celu spełniania wymogów budowli ochronnej, organizowania miejsc doraźnego schronienia, remontu i utrzymania obiektów zbiorowej ochrony oraz przygotowania budowli ochronnych do użycia mogą – a zatem nie muszą – być przez organy ochrony ludności pokrywane właścicielom lub zarządcom nieruchomości w wysokości do 80%. Przepis projektu stanowiłby zatem podstawę do przyznania środków, lecz – co może budzić wątpliwości – nie zapewnia prawa do pokrycia jakichkolwiek kosztów.

## Samorząd terytorialny w systemie ochrony ludności

Innym aspektem omawianego projektu, który wymaga rozwinięcia, jest odmienne od poprzednich projektów potraktowanie roli organów samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu projektu zadeklarowano nawet, że organy te „odgrywają pierwszoplanową rolę w ochronie ludności”, co koresponduje ze stwierdzeniem zawartym w „Ocenie skutków regulacji”: „zadania ochrony ludności są wykonywane przez organy i podmioty ochrony ludności, w zależności od rodzaju i skali zagrożeń i właściwości organu lub podmiotu, na zasadach subsydiarności”. Warto podkreślić, że w projekcie uwzględniono konstytucyjną zasadę pomocniczości, jednocześnie jednak projekt, w którym istotnie uznaje się znaczenie samorządu, nie jest pod tym względem wolny od wad.

Za wadę trzeba uznać brak wyraźniejszego rozgraniczenia wielu zadań i kompetencji organów poszczególnych poziomów samorządu, a jednocześnie samorządu i wojewody. Ogólna klauzula zawarta w art. 5 ust. 1 projektu („zadania ochrony ludności są wykonywane przez organy i podmioty ochrony ludności, w zależności od rodzaju i skali zagrożeń i właściwości organu lub podmiotu, na zasadach przewidzianych w niniejszej ustawie oraz innych przepisach prawa”) jest tak ogólna, że całkowicie niewystarczająca. W szczególności nie można na jej podstawie ustalić, w jakich przypadkach zawieranie porozumień i wydawanie decyzji o uznaniu budowli za budowlę ochronną lub zawieranie porozumień i wydanie decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności należy (jednobrzmiące sformułowania art. 10 ust. 1 pkt 7 i 9, art. 11 ust. 1 pkt 7 i 8) do wójta czy do starosty. Do tego identycznie określa się zadania i kompetencje wojewody (art. 13 ust. 1 pkt 6 i 7), czy też – tym bardziej gdyby nie pojawiły się w tej materii „zalecenia” wojewody lub „wytyczne” ministra – do wójta czy do starosty należy tworzenie i utrzymywanie zasobów ochrony ludności, o których mowa w art. 24.

Wadą projektu jest potraktowanie prawie wszystkich określonych w nim zadań organów jednostek samorządu terytorialnego jako zadań własnych, przy czym jedynie w nielicznych przypadkach wskazano, że chodzi o zadania zlecone. Zadania własne – mimo że część z nich może być, wbrew istocie zadań własnych, precyzowana przez organy administracji rządowej w nieokreślonej formie przewidzianych w projekcie „zaleceń” albo „wytycznych” – są zgodnie z ogólną zasadą finansowane z dochodów własnych samorządu. Z projektu, który w zakresie finansowania ochrony ludności nie odbiega zresztą istotniej od poprzednich projektów, nie wynikają wystarczająco klarowne wyjątki od zasady. Jednostki samorządu mogą – czyli nie muszą – otrzymywać środki z Funduszu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na finansowanie zadań własnych z zakresu ochrony ludności (art. 116 ust. 3 w związku z art. 120 ust. 1 projektu). W projekcie określa się jednak jedynie zasadę podziału środków z Funduszu między wojewodów. Mimo odniesienia się w art. 26 do krajowego Programu ochrony ludności i obrony cywilnej i przekazywania stamtąd środków gminom i powiatom, możliwa jest jednak uznaniowość

administracji rządowej w finansowaniu czy dofinansowywaniu szeroko zakreślonych zadań własnych samorządów w sferze ochrony ludności i obrony cywilnej.

Nawet jeśli się uwzględni restryktywne rozumienie konstytucyjnej (art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji RP) zasady adekwatności przez Trybunał Konstytucyjny w obfitym orzecznictwie z czasów jego normalnego funkcjonowania, można mieć poważne wątpliwości co do konstytucyjności przepisów nakładających na samorządy nowe zadania, lecz niezapewniających odpowiedniego ich finansowania.

Wadę obecnego projektu stanowi również wprowadzenie szczególnych aktów o nieokreślonym (w uzasadnieniu projektu niewyjaśnionym) charakterze prawnym, wydawanych organom samorządu przez organy administracji rządowej. Chodzi o wspomniane zalecenia wojewodów (art. 24 ust. 6, lecz także art. 45 ust. 3) oraz zarządzenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zawierające wytyczne, a odnoszące się również do organów samorządu (art. 24 ust. 8). Podobna nieokreśloność dotyczy zresztą zaleceń i wytycznych przekazywanych podmiotom ochrony ludności (art. 24 ust. 7 i art. 24 ust. 9) oraz zaleceń starostów dla organów gmin (art. 45 ust. 2).

Jak można sądzić, określenie „zalecenie” wprowadzono zamiast „polecenia”, przewidzianego w poprzednich projektach i słusznie w omawianym zakresie krytykowanego. Polecenie miało jednak określony charakter prawny – tyle że wątpliwy z punktu widzenia konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu. Miało być wydawane w formie decyzji administracyjnej, a skutkiem odmowy jego wykonania lub niewłaściwego wykonania mogło być przejęcie zadań samorządu przez wojewodę (w dwóch ostatnich projektach jedynie w zakresie niezbędnym do wykonania polecenia).

Zalecenie – w projekcie niezdefiniowane ani co do formy, ani co do sankcji za niewykonanie – nie jest ustaloną instytucją prawa administracyjnego. W każdym razie zalecenie, o którym mowa, nie ma nic wspólnego np. z zaleceniem konserwatorskim, przewidzianym w art. 27 ustawy z 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2022, poz. 840, z późn. zm.), to bowiem jest szczególną zinstytucjonalizowaną formą przyrzeczenia publicznego organu władzy publicznej. Jeżeli będzie się poszukiwać odpowiedników zaleceń z projektu, znajdzie się je (również pod nazwą „rekomendacje”) w prawie międzynarodowym i europejskim, gdzie stanowią „miękkie” akty organizacji międzynarodowych czy Unii Europejskiej; ich charakter daje się jednak określić na podstawie wewnętrznego prawa danej organizacji (czyli z reguły ze statutu), a w Unii Europejskiej – na podstawie jej prawa pierwotnego. Jest zatem oczywiste, że bez określenia waloru prawnego do ustawy nie powinno się wprowadzać „zalecenia”.

Z kolei objęcie organów samorządu terytorialnego (jak i innych podmiotów niepodległych organowi wydającemu ten akt) aktem w formie zarządzenia wydanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych potraktować można jako naruszenie art. 93 Konstytucji RP (pomijając już, że ma on zawierać same z siebie nieokreślone „wytyczne”) – chyba że przyjmie się, że ma to być tylko akt bardzo „miękkiego prawa” sugerujący określone działanie, ale pozbawiony jakichkolwiek sankcji. Wydaje się jednak, że nie taka była intencja autorów projektu; nie ma też takiej praktyki legislacyjnej.

Dodać trzeba, że jeszcze większy „luz” legislacyjny autorzy wykazali w art. 34 („minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego określa sposób ewakuacji dóbr kultury”), bowiem nie została tu nawet wskazana forma odpowiedniego aktu. Są wszelkie podstawy, aby sądzić, że formę tę powinno stanowić rozporządzenie – a wobec tego, zgodnie z dyspozycją art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w projekcie powinny znaleźć się również wytyczne dotyczące treści tego aktu (akurat w tym przypadku nie ma wątpliwości co do prawnego charakteru tych wytycznych).



## Wreszcie?

Pomijając możliwe perturbacje w nadaniu projektowi waloru obowiązującego aktu prawnego, wynikające z trwających co najmniej jeszcze przez rok uwarunkowań politycznych, podnieść należy, że przed podjęciem w ramach procedury parlamentarnej próby nadania takiego waloru projekt ten wymaga modyfikacji – zarówno merytorycznych, jak i legislacyjnych.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono już stosunkowo wiele uwag o charakterze merytorycznym, lecz nie są to wszystkie uwagi, które można by zgłosić – i które zapewne zgłoszą i eksperci, i instytucjonalni uczestnicy konsultacji publicznych. Można również oczekiwać uwag formułowanych w ramach uzgodnień międzyresortowych, a należy pamiętać, że niewyjscie poza stadium rządowe prac nad kolejnymi projektami ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej wynikało o wiele bardziej z krytyk z wewnątrz rządu niż z krytyk zewnętrznych, w tym artykułowanych przez samorząd terytorialny. Przewidywać zatem można np. wątpliwości co do utworzenia Funduszu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej w sytuacji zadeklarowania powrotu do stosowania klasycznych zasad finansów publicznych: zupełności budżetu i jego jedności materialnej. Dobrze byłoby, aby skutkiem uwag stało się również rozbudowanie uzasadnienia, przede wszystkim jeśli chodzi o stosunek proponowanej ustawy do innych ustaw, poczynając od ustawy o zarządzaniu kryzysowym, oraz do zawartych w projekcie nowych rozwiązań szczegółowych.

Można by również dodać wiele uwag o charakterze legislacyjnym, bowiem projekt nie jest legislacyjnie dopracowany. Są w nim pewne braki w interpunkcji, zdarza się „połykanie” końcówek niektórych wyrazów<sup>12</sup> czy wręcz pominięcie wyrazów<sup>13</sup>, napotkać można określenia, których użycie może zastanawiać<sup>14</sup> albo jest niewłaściwe<sup>15</sup>, a pewne przepisy są po prostu niejasne<sup>16</sup>.

Na pytanie „wreszcie?” nie można zatem udzielić odpowiedzi jednoznacznie pozytywnej. Można jednak stwierdzić, że wreszcie – wreszcie jest projekt, nad którym można i trzeba popracować, lecz który, nie przewidując stanów quasi-nadzwyczajnych i starając się znaleźć oparcie w zasadzie pomocniczości, odpowiada podstawowym standardom aksjologii konstytucyjnej.

12 Tak najwyraźniej w art. 161, gdzie z wyrazu „celowym” pozostał „cel”.

13 Dotyczy to pominięcia przymiotnika „administracyjna” przy decyzjach przewidzianych w art. 115 ust. 4 i art. 128 (mimo że gdzie indziej mowa o decyzjach administracyjnych) oraz przymiotnika „kryzysowy” przy powołaniu tytułu ustawy w art. 138 pkt 3.

14 Trudno zrozumieć, dlaczego w art. 10 ust. 1 pkt 17 wymienia się akurat „przewodniczących rad dzielnic”.

15 „Organy architektoniczno-budowlane”, a nie „organy administracji architektoniczno-budowlanej” w art. 85 ust. 5.

16 Nie wiadomo, jak rozumieć „planowaną budowlę”, której ma dotyczyć decyzja o uznaniu za budowlę ochronną według art. 76 ust. 5. Jeszcze bardziej razi nieskorelowanie ze sobą przepisów art. 125 ust. 1 (odszkodowanie od Skarbu Państwa ma przysługiwać temu, kto w czasie wykonywania zadań ochrony ludności poniósł szkodę *bez własnej winy*) i ust. 3 (odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli szkoda majątkowa powstała wyłącznie z *winy poszkodowanego*, co stanowi inne, zatem zbędne, redakcyjne powtórzenie ust. 1 – ale dodano wyłączenie z tego powodu, że szkoda powstała z *winy osoby trzeciej*, za którą Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności; może ono być niegodne z dyspozycją ust. 1); ust. 3 stanowi parafrazę art. 3 ust. 2 mającej nadal obowiązywać Ustawy z 22 listopada 2002 roku o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. Nr 233, poz. 1955), lecz ten przepis jest skorelowany z ust. 1, bowiem ust. 1 ma inną treść niż proponowany art. 125 ust.1.

**Hubert Izdebski** – profesor w Uniwersytecie SWPS (Wydział Prawa), wieloletni dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek korespondent Polskiej Akademii Nauk. Adwokat, radca prawny (w Spółce Prawniczej I&Z SC w Warszawie). Redaktor naczelny miesięcznika „Samorząd Terytorialny”. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji  
Creative Commons. Uznanie autorstwa  
na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
Korekta: Agnieszka Łodzińska  
Warszawa 2024  
ISBN 978-83-68235-11-1