

Warszawa, 23 września 2022 r.

**Stanowisko**  
**Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza**  
**w sprawie projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej (31.08.2022)**

Po analizie zapisów projektu jw. Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza jest przeciwna wdrażaniu gruntownej reformy systemu zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej oraz stanu klęski żywiołowej, w obecnej sytuacji geopolitycznej. Uważamy, że wprowadzenie proponowanych zmian może skutkować potężnym chaosem kompetencyjnym oraz strukturalnym i stanowić realne zagrożenie bezpieczeństwa. Funkcjonujące obecnie rozwiązania, szczególnie w zakresie zarządzania kryzysowego, przejrzyste definiują zadania organów administracji publicznej, są utrwalone i nie wymagają radykalnych zmian, ewentualnie tylko „kosmetycznych”.

I. Podstawowym zarzutem przeciwko zapisom projektu ustawy są obawy o ich niekonstytucyjność:

1. proponowane zmiany wprowadzają nieograniczoną możliwość zawieszania przez Prezesa Rady Ministrów organów jednostek samorządu terytorialnego w razie wprowadzenia nie tylko stanu klęski żywiołowej, ale i nowego quasi – stanu nadzwyczajnego, nazwanego stanem zagrożenia.

**Jest to odejście od konstytucyjnie zapewnionej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) poprzez wprowadzenie nadzoru rządowego nad działalnością samorządu, co znacznie wykracza poza kryterium legalności. Art. 15 Konstytucji stanowi o decentralizacji władzy publicznej. Istotą samorządu jest samodzielność i niezależność. Podkreśleniem tej samodzielności jest odrębna od państwa podmiotowość prawna. Organy samorządowe nie mogą być utożsamiane z organami administracji rządowej, nie są im podporządkowane hierarchicznie, podlegają jedynie nadzorowi sprawowanego wg. kryterium legalności.**

2. projekt wprowadza quasi – stany nadzwyczajne pogotowia i zagrożenia.

W uzasadnieniu wyroku z 21 kwietnia 2009r. (K 50/07, OTK-A 2009 nr 4 poz. 51) dotyczącym ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, iż „ Konstytucja wyznacza granice pomiędzy stanami nadzwyczajnymi (art. 228 Konstytucji) a „normalnym” funkcjonowaniem państwa.(...) Konstytucja rozróżnia wyłącznie zagrożenie zwykłe i zagrożenie szczególne dla państwa i jego obywateli. Nie zawiera natomiast przepisów zezwalających na wyróżnienie specyficznego stanu narastania zagrożeń („sytuacji kryzysowej”), usytuowanego pomiędzy zwykłymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa i obywateli (dla likwidacji bądź ograniczenia których wystarczają zwykłe środki konstytucyjne) a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych.

Projektodawcy proponują wizję różnych stadiów przechodzenia od stanu normalnego do stanu nadzwyczajnego. Przyjęcie takiego rozwiązania odchodzi od zapisów i samej idei Konstytucji, która ma służyć minimalizacji ingerencji, w wolności i prawa człowieka i obywatela ze strony władzy publicznej – zarówno w stanie normalnego funkcjonowania państwa, jak i w stanach nadzwyczajnych.

**Regulacje zawarte w projekcie nie mogą obchodzić przepisów rozdziału Konstytucji o stanach nadzwyczajnych, a tym bardziej nie mogą ich naruszać.**

3. a) projektowany zapis w art. 31 ust. 7 stanowi, że w razie odmowy wykonania polecenia, o którym mowa w ust. 1- 3, niewłaściwego wykonywania tego polecenia albo braku skuteczności w realizacji działań koordynacyjnych wynikających z obowiązywania jednego ze stanów, o których mowa w art. 27 ust. 1 pkt 2 i 3, przez organy samorządu terytorialnego - Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego terytorialnie wojewody, może w drodze decyzji administracyjnej, orzec o przejęciu zadań organów samorządu terytorialnego przez wojewodę, na czas określony, w zakresie niezbędnym do wykonania polecenia lub realizacji zadań koordynacyjnych wynikających z obowiązywania jednego ze stanów ze stanów o których mowa w art. 27 ust. 1 pkt 2 i 3, zawiadamiając o tym ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

b) projektowany zapis art. 36 ust. 3 stanowi, iż w razie niezdolności do koordynowania lub niewłaściwego koordynowania działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego terytorialnie wojewody, może w drodze decyzji administracyjnej, orzec o przejęciu zadań starosty przez wojewodę, na czas określony, w zakresie niezbędnym do koordynowania działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, zawiadamiając o tym ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Przepisy art. 31 ust. 8-14 stosuje się odpowiednio.

**Taka regulacja prawna budzi poważne wątpliwości co do konstytucyjności zapisu. Nasuwa się wniosek zmiany ustroju państwa bez zmiany Konstytucji.**

II. Ideą systemu ochrony ludności powinna być współpraca, współdziałanie i koordynacja różnych podmiotów w ramach jednego i wspólnego systemu. Ochrona ludności ma skupiać wszystkie podmioty w jeden skoordynowany system podobnie jak obecnie funkcjonujące zarządzanie kryzysowe.

W zaproponowanym projekcie system jest niespójny. Można doszukać się takich znamion w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, jednak nie dla lokalnych zagrożeń, które nie wymagają wdrożenia trzech proponowanych stanów. Obecnie system działa bez względu na wielkość sytuacji kryzysowej, a nawet w sytuacji gotowości. Zarządzanie kryzysowe przewiduje jednoosobową odpowiedzialność za kierowanie sytuacją kryzysową właściwych dla poszczególnych poziomów administracyjnych. Dzięki takiemu rozwiązaniu wszelkie podejmowane działania na danym terenie są przemyślane, przeanalizowane i skoordynowane. Wszystkie służby ze sobą współdziałają.

Wycofanie jednolitych planów skupiających różne zagrożenia rujnuje pozytywne aspekty działania na rzecz bezpieczeństwa lokalnego w sytuacji kryzysowej.

Na przykład w planach zarządzania kryzysowego w jednym dokumencie zebrane są procedury zadania i obowiązki poszczególnych służb, inspekcji i straży. Nie uwzględniono szczegółowości, która jest zawarta w poszczególnych planach operacyjnych. Oparcie reagowania systemu ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych jedynie na krajowym planie ratowniczym i ewentualnie innych planach operacyjnych tworzonych dla pozostałych zagrożeń nieobjętych planami ratowniczymi może doprowadzić do niemożności właściwej koordynacji i wykorzystania całego zasobu niezbędnego do usunięcia zagrożenia.

**Reasumując:**

**zdaniem UMP projektodawcy, wybierając pojedyncze przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym całkowicie dezorganizują wypracowane przez lata mechanizmy. Obecne czytelne i jasne procedury są zastępowane nowymi, abstrakcyjnymi pojęciami oraz, co należy bardzo mocno podkreślić, wykluczają całkowicie wiele obowiązujących zapisów, które ten system spajają.**

Prezes Zarządu  
Unii Metropolii Polskich

  
Tadeusz Truskolaski  
Prezydent Miasta Białegostoku