



# Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji?

Hubert Izdebski

## Wprowadzenie – obecna luka w unormowaniu obrony cywilnej

Do obiegu publicznego przedostał się, datowany na 14 lutego 2022 roku, projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – dalej określany jako „projekt”. Nie ma on o tyle charakteru formalnego, że nie znajduje się w wykazie prac legislacyjnych rządu ani też nie został mu nadany formalny bieg legislacyjny. Wiadomo jednak, że powstał w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, a mimo że ma w dostępnej wersji charakter roboczy – został sporządzony w związku z perspektywą wniesienia przez rząd do Sejmu projektu ustawy o obronie Ojczyzny (co nastąpiło 28 lutego 2022 roku).

Ustawa o obronie Ojczyzny, uchwalona w ekspresowym tempie (11 marca 2022 roku) i wchodząca w życie 23 kwietnia 2022 roku, powoduje utratę mocy 14 ustaw, w tym ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Wraz z jej wejściem w życie tracą zatem moc również przepisy działu IV ustawy z 1967 roku dotyczące obrony cywilnej (art. 137–173) – stanowią one przedmiot unormowania ustawowego, konieczny zarówno ze względów ściśle merytorycznych, jak i dla stworzenia warunków realizacji zobowiązań RP wynikających z załącznika I do Konwencji genewskich (w art. 92 projektu błędnie jest mowa o Konwencji genewskiej) z 12 sierpnia 1949 roku, a dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Dz.U. z 1992 roku, nr 41,

poz. 175, załącznik, art. 61–67). Zauważono przy tym, że przepisy o obronie cywilnej nie były w pełni zgodne z załącznikiem<sup>1</sup>.

Jeśli brać pod uwagę stan prac nad projektem, który i tak będzie zapewne wymagał modyfikacji w związku z doświadczeniami rosyjskiej agresji w Ukrainie oraz z wynikającymi z tych wydarzeń zagrożeniami dla bezpieczeństwa RP – oznacza to brak w naszym ustawodawstwie przez bliżej nieokreślony czas przepisów o obronie cywilnej. Tymczasem obrona cywilna stanowi istotny komponent ochrony ludności, przede wszystkim w sytuacji wojny (zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku ochrony RP: „obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny”), ale także poza nią („współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków”).

W uzasadnieniu projektu znajduje się stwierdzenie: wraz z „kompleksowym uregulowaniem obszaru ochrony ludności (...) jednym z nadrzędnych celów przyświecających twórcom ustawy była wola uporządkowania przepisów”. Na razie mamy jednak do czynienia z luką prawną, a nie z uporządkowaniem przepisów. Gdy mowa o uzasadnieniu projektu, trudno nie zauważyć, że ważną jego częścią jest krytyka działania na podstawie dotychczasowych przepisów Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, bez poszukiwania przyczyn braku działania, które mogłoby zostać uznane za pożądane.

## Projekt na tle wcześniejszych projektów ustawy o ochronie ludności

Od dawna dostrzega się potrzebę kompleksowego unormowania materii ochrony ludności – w art. 2 ust. 1 projektu zdefiniowanej, zgodnie zresztą z propozycjami przedstawianymi w doktrynie<sup>2</sup>, jako „system zintegrowanej działalności organów i podmiotów 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 i zdrowia ludzi, mienia, infrastruktury, dziedzictwa kulturowego oraz środowiska”. Nie budziły bowiem – i nie mogły budzić – sprzeciwu takie sformułowania jak: „Stan Obrony Cywilnej w Polsce na rok 2017 przedstawia się tak, że można zaryzykować stwierdzenie, że została ona prawnie zlikwidowana”<sup>3</sup> czy „W Polsce nie funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności”<sup>4</sup>.

Dysponujemy liczną kadrą z zakresu nauk o bezpieczeństwie, dlatego w wielu przygotowanych przez nią opracowaniach zwracano uwagę na podstawowe braki przyjętych rozwiązań: na pochodzące sprzed półwiecza i tylko nieznacznie zmodyfikowane przepisy ustawy z 1967 roku nakładały się przepisy nowe, w szczególności przepisy ustawy z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 roku, poz. 261, z późn. zm.)<sup>5</sup>, skutkiem czego było również nakładanie się zadań i kompetencji.

1 Por. F. Krynojewski, cyt. za: B. Pacek, *Wyzwania w zakresie możliwości odbudowy Obrony Cywilnej w Polsce*, w: *Współczesna Obrona Cywilna – wyzwania, ryzyko, zagrożenia*, red. J.A. Gawęcka, J. Wojtyca, Piotrków Trybunalski 2018, s. 14 i n.

2 Por. E. Jakubiak, *Ochrona ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego*, „Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne” 2019, nr 1, s. 90–91. Autorka analizowała tę kwestię w związku z definicją zawartą w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 22 grudnia 2016 roku – zbliżoną do zawartej w projekcie, ale uzupełnioną o istotne zdanie: „Ochrona ludności realizowana jest w czasie pokoju, podczas sytuacji kryzysowych i stanów nadzwyczajnych oraz w czasie wojny, przy czym jej realizacja w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny rozumiana jest jako obrona cywilna”.

3 B. Pacek, *Wyzwania...*, dz. cyt., s. 9.

4 Najwyższa Izba Kontroli, *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, Warszawa 2019, s. 19.

5 Przepisy te, w brzmieniu pierwotnym i w brzmieniu wprowadzonym nowelizacją z 2007 roku, były przedmiotem analiz Trybunału Konstytucyjnego (odpowiednio wyroki z 21 kwietnia 2009 roku, K 50/07, OTK-A 2009 nr 4, poz. 51 i z 3 lipca 2012 roku, K 22/09, OTK-A 2012 nr 7, poz. 74), który uznał jeden z istotnych przepisów ustawy za niezgodny z Konstytucją RP.

W opracowaniach podkreślano, że zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu ustalonym Traktatem Lizbońskim bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego, jednocześnie zauważano też wspierającą i koordynującą działalność Unii, w szczególności poprzez funkcjonujący od 2001 roku Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności<sup>6</sup>. W konsekwencji wskazywano na potrzebę stworzenia odpowiednio systemowego unormowania materii ochrony ludności zarówno w czasie wojny, jak i pokoju.

Sporządzane były kolejne projekty ustaw: o ochronie ludności (2009) oraz o ochronie ludności i obronie cywilnej (2016, 2019<sup>7</sup>). Prace legislacyjne były jednak wielokrotnie przerywane i nie doprowadziły do powstania nowego unormowania materii.

Obecny projekt różni się znacząco od projektów dotychczasowych przede wszystkim szerokim zakresem unormowania. Obok materii, którą dotąd określano jako ochrona ludności, tyle że włączano w to obronę cywilną, projekt obejmuje sferę unormowania w szczególności dwóch obecnych ustaw: o zarządzaniu kryzysowym oraz o stanie klęski żywiołowej (ustawa z 18 kwietnia 2002 roku, Dz.U. z 2017 roku, poz. 1897), a w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej wraz z przepisami ustawy z 22 listopada 2002 roku o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczania w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U., nr 233, poz. 1955). O ile zintegrowanie ustawodawstwa dotyczącego obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego było postulowane zarówno w doktrynie, jak i w pokontrolnych zaleceniach Najwyższej Izby Kontroli, o tyle wchłonięcie przewidzianej w Konstytucji RP materii ustawy o stanie klęski żywiołowej stanowi novum z punktu widzenia zarówno dotychczasowych postulatów, jak i zawartości dotychczasowych projektów ustaw.

Wkraczając poprzez unormowanie stanu klęski żywiołowej w materię konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, projekt wprowadza zarazem nowe rozwiązania – po szczególnych rozwiązaniach „antycovidowych” oraz tych przyjętych w ustawie z 17 listopada 2021 roku o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 2191)<sup>8</sup> – quasi-stany nadzwyczajne<sup>9</sup>: pogotowia i zagrożenia. Takie rozwiązania tym bardziej powinny nakazywać poddanie projektu ocenie z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją RP.

Próba dokonania takiej oceny będzie przedmiotem dalszych partii niniejszego opracowania – trzeba jednak zaznaczyć, że nie zostaną tutaj podjęte inne zagadnienia wiążące się z treścią projektu, w szczególności te z zakresu planowania publicznego oraz techniczno-organizacyjne kwestie dotyczące ochrony ludności. Są to zagadnienia o dużym znaczeniu, ale na ten temat w pierwszej kolejności powinni wypowiedzieć się specjaliści z zakresu nauk o bezpieczeństwie. Ze względu na roboczy charakter projektu nie zostaną także przedstawione uwagi o charakterze techniczno-legislacyjnym – poza ogólnym stwierdzeniem licznych usterek oraz poza wskazaniem niektórych konkretnych usterek w analizowanych partiach unormowania.

6 Por. J. Trocha, *Wspólnotowy wymiar ochrony ludności cywilnej w Unii Europejskiej*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 3.

7 Pierwszy z projektów przygotował zespół powołany przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, drugi powstał już w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ich porównania dokonała J. Stochaj, *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2020.

8 Por. S. Patyra, *Opinia prawna w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (druk Sejmowy nr 1754) uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 17 listopada 2021*, forumIdei, Warszawa 2021.

9 Określenie „quasi-stan nadzwyczajny” znalazło zastosowanie w stosunku do „antycovidowego” prawodawstwa z lat 2020–2021, por. M. Kolaszyński, *Instytucja stanów nadzwyczajnych w obliczu pandemii koronawirusa SARS-CoV-2*, „Analiza KBN. COVID-19” 2020, seria C, nr 1 (63), s. 4–5.

## Stan klęski żywiołowej

Zawarte w projekcie definicje stanu klęski żywiołowej i mającej dla niej istotne znaczenie katastrofy naturalnej zostały przejęte z ustawy o stanie klęski żywiołowej. Przypomnieć trzeba, że – wbrew definicji, zgodnie z którą jedną z katastrof naturalnych stanowiących klęskę żywiołową jest masowe występowanie chorób zakaźnych u ludzi – w 2020 roku nie ogłoszono takiego stanu. Mające przeciwdziałać pandemii COVID-19 ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela (w tym tak absurdalne, jak zakaz wstępu do lasu) wprowadzono w drodze aktów wykonawczych do ustaw nowelizowanych w tym celu kolejnymi „specustawami”, w szczególności ustawy z 5 grudnia 2020 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (obecnie Dz.U. z 2021 roku, poz. 2069, z późn. zm.)<sup>10</sup>.

W uzasadnieniu projektu nie wskazano w istocie powodów włączenia tego unormowania do ustawy o ochronie ludności, bowiem trudno za takie wskazanie uznać „cel zachowania spójności i przejrzystości państwa w przedmiotowym zakresie” oraz „rozpoczęcie postrzegania stanu klęski żywiołowej jako instrumentu pozwalającego na zapewnienie skutecznego funkcjonowania organów państwa różnego szczebla w sytuacjach nadzwyczajnych, w przypadku wyczerpania się możliwości ich działania w warunkach podwyższonej gotowości”. Tak sformułowany cel pozostawałby bowiem w sprzeczności z rozwiązaniami przyjętymi w Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wyroku z 21 kwietnia 2009 roku (K 50/07, OTK-A 2009 nr 4, poz. 51), dotyczącym ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „Konstytucja wyznacza granice między 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 wyróżnianie specyficznego stanu narastania zagrożeń (»sytuacji kryzysowej«), usytuowanego pomiędzy zwykłymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa (dla likwidacji bądź ograniczenia których wystarczają zwykłe środki konstytucyjne) a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi prowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych”. Już z samego uzasadnienia projektu wynika odrzucenie takiego – zdawałoby się: oczywistego w świetle ogólnych reguł wykładni – sposobu rozumienia odpowiednich przepisów Konstytucji RP.

Trzeba zaznaczyć, że projekt zasadniczo powtarza rozwiązania przyjęte w dotychczasowej ustawie – z tym jednak, że nie zawiera sformułowania, zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom stanu klęski żywiołowej wprowadzonego tylko na obszarze jednej gminy (art. 34, a także art. 43 ust. 1 i art. 44 ust. 1 projektu), i konsekwentnie nie przyznaje organowi wykonawczemu samorządu gminnego odpowiednich kompetencji w tym zakresie. Trudno z projektu odczytać, czy jest to zamierzone ograniczenie zakresu działania organu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, czy też niezamierzona luka unormowania, jeśli byłoby to rozpatrywane w kontekście art. 18 projektu określającego zadania wójta w zakresie ochrony ludności.

W każdym razie może to zachęcać do refleksji nad ogólnym stosunkiem autorów projektu do samorządu, który to stosunek odpowiada ogólnej tendencji do dostatecznie znanej z „Polski Ludowej” recentralizacji, a nie ma nic wspólnego z konstytucyjnie umocowaną zasadą pomocniczości. Co więcej, powołując się na poglądy wyrażane w doktrynie i wypowiedając się ze względu na przedmiot zaskarżenia

<sup>10</sup> Por. H. Izdebski, *Tarcze antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PIS-u? Ustawodawstwo okresu pandemii a funkcjonowanie samorządu*, forumIdei, Warszawa 2020; J. Gwizdak, G. Wiaderek, *Tarcze antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PIS-u? Ustawodawstwo okresu pandemii a wymiar sprawiedliwości i prawa obywatelskie*, forumIdei, Warszawa 2021, s. 5 i n.; S. Czarnew, *Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 3.

o zarządzaniu kryzysowym, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „działania podejmowane w związku z zarządzaniem kryzysowym należy realizować na możliwie najniższym szczeblu administracji. System zarządzania kryzysowego powinien być budowany terytorialnie, ze względu na to, że sytuacje kryzysowe i ich skutki są najbardziej odczuwalne na obszarach poszczególnych gmin lub powiatów. (...) System zarządzania kryzysowego w Polsce zbudowany jest pionowo w orientacji od dołu do góry”<sup>11</sup>.

Jeszcze więcej wątpliwości można sformułować co do przewidzianej w projekcie utraty mocy obowiązującej powołanej ustawy z 22 listopada 2002 roku, co odnosiłoby się do części dotyczącej stanu klęski żywiołowej. Ustawa ta dotyczy wyrównywania strat wynikających z ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, co następowałoby w tym przypadku w razie ogłoszenia stanu klęski żywiołowej. W ślad za ustawą o stanie klęski żywiołowej projekt wskazuje w art. 41 dopuszczalne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, jednakże – inaczej niż w ustawie z 22 listopada 2002 roku – nie ma tam mowy o odszkodowaniach z tego tytułu; natomiast mowa jest o szczególnych rozwiązaniach w związku z wystąpieniem klęski żywiołowej w gminach odrębnie uznanych za poszkodowane (rozdział 7) oraz o pomocy dla osób fizycznych poszkodowanych w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej (rozdział 8).

Nie negując celowości unormowania tych przewidzianych w projekcie form wsparcia, zauważyć trzeba, że w ogóle zniknąć ma wyrównywanie strat majątkowych wynikających z ograniczenia w stanie klęski żywiołowej wolności i praw człowieka i obywatela. Wprawdzie w art. 228 ust. 4 Konstytucji RP występowanie ustawy określającej podstawy, zakres i tryb wyrównywania tych strat ma charakter fakultatywny, jednakże skoro ustawa już została wydana, może budzić poważne wątpliwości rezygnacja z niej, wskazująca w istocie na brak uznania fundamentalnej konstytucyjnej roli wolności i praw człowieka i obywatela. W tym zakresie projekt jest podobny raczej do rozwiązań wprowadzonych epizodyczną ustawą z 29 listopada 2021 roku o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 roku (Dz.U. z 2022 roku, poz. 425) niż do dotychczasowych systemowych rozwiązań mających podstawę konstytucyjną i uznanych przez doktrynę za celowe<sup>12</sup>.

## Nowe quasi-stany nadzwyczajne

Wspomniane już zostało stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 21 kwietnia 2009 roku, zdecydowanego oddzielającego stan normalnego funkcjonowania państwa – także w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej – i stan nadzwyczajny w sytuacji szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>13</sup>. Trybunał podkreślił, że regulacje takie jak ustawa o zarządzaniu kryzysowym (TK rozpatrywał niektóre jej przepisy) nie mogą obchodzić przepisów rozdziału Konstytucji o stanach nadzwyczajnych, a tym bardziej nie mogą ich naruszać.

Z tekstu projektu, jak i z jego uzasadnienia wynika, że autorzy dokumentu reprezentują pogląd całkiem odmienny – nie przeciwstawiają oni stanu normalnego, gdy obowiązują ogólne konstytucyjne unormowania dotyczące wolności i praw człowieka i obywatela, co można ograniczyć jedynie z zachowaniem wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (ustawą, jeżeli jest to konieczne, czyli zgodnie z zasadą proporcjonalności, dla ochrony wymienionych tam enumeratywnie wartości – przesłanek, wśród których są bezpieczeństwo i porządek publiczny, bez naruszania istoty tych wolności

11 Powołany wyrok z 3 lipca 2012 roku, K 22/09.

12 Por. S. Steinborn, w: *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1612.

13 Stanowisko to zostało powtórzone w uzasadnieniu wyroku z 3 lipca 2012 roku, K 22/09, OTK-A 2012 nr 7, poz. 74.

i praw), i stanu nadzwyczajnego, kiedy obowiązuje szczególne unormowanie rozdziału XI Konstytucji. Zamiast takiego przeciwstawienia proponują oni wizję różnych stadiów przechodzenia od stanu normalnego do stanu nadzwyczajnego. Samo w sobie przyjęcie takiej wizji oznacza odejście od tekstu, a przede wszystkim od istoty Konstytucji, która ma służyć minimalizacji ingerencji, wprawdzie koniecznej w określonych przypadkach, w wolności i prawa człowieka i obywatela ze strony władzy publicznej – zarówno w stanie normalnego funkcjonowania państwa, jak i w stanach nadzwyczajnych.

Tym samym proponuje się wprowadzenie nowych, po „antycovidowych” i dotyczących pasa wzdłuż granicy z Białorusią, wydań „hybrydowego stanu nadzwyczajnego” – rozwiązań odpowiadających w dużej mierze konstytucyjnej charakterystyce stanu nadzwyczajnego, jednakże bez konstytucyjnych ograniczeń dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych<sup>14</sup>.

Zgodnie z projektem stan pogotowia może być wprowadzony: „jeżeli z uwagi na niekorzystne okoliczności wywołane działaniami sił natury lub działalnością człowieka, w tym wystąpienie sytuacji kryzysowej na określonym obszarze, zachodzi konieczność podniesienia gotowości organów administracji do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności”, a stan zagrożenia – „jeżeli wprowadzenie stanu pogotowia jest niewystarczające do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i konieczne jest podjęcie przez organy administracji publicznej dodatkowych działań oraz wprowadzenie ograniczeń, zakazów i nakazów obowiązujących podmioty ochrony ludności” (art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2). Stan pogotowia wprowadza, przedłuża (wprowadzenie następuje na czas nie dłuższy niż 30 dni) lub odwołuje – w drodze rozporządzenia, co może istotnie utrudniać sądową kontrolę tego aktu – wojewoda na obszarze całego województwa lub jego części, minister właściwy do spraw wewnętrznych na obszarze całego państwa lub jego części (z redakcji przepisu nie wynika, że ta część musi być większa od województwa). Stan zagrożenia wprowadza na okres nie dłuższy niż 30 dni lub odwołuje Prezes Rady Ministrów. Nie ulega wątpliwości, że upoważnienia do wydania stosownych rozporządzeń mają charakter blankietowy – a zatem niezgodny z normami wynikającymi z art. 2 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W razie wprowadzenia stanu pogotowia w zakresie ustalonym przez wojewodę stan ten obowiązywałby (art. 28 ust. 3 projektu) organy administracji nie tylko rządowej, ale i samorządowej, obok podporządkowanych im, podległych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych oraz przedsiębiorców, których organem założycielskim jest wojewoda, jak również organizacji pozarządowych realizujących zadania w zakresie ratownictwa i ochrony ludności.

Z kolei w stanie zagrożenia – i w czasie stanu klęski żywiołowej, co oznacza utożsamienie obydwóch stanów w tym zakresie – Prezes Rady Ministrów mógłby wydawać, w drodze natychmiast wykonalnych i niewymagających uzasadnienia decyzji administracyjnych, polecenia obowiązujące nie tylko organy administracji rządowej i państwowe osoby prawne, lecz również organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne, samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej i przedsiębiorców. Podobne uprawnienia mieliby: minister, do którego zakresu działania należy zapobieganie skutkom stanu zagrożenia lub stanu klęski żywiołowej, jak również wojewoda (art. 30 ust. 1–3).

W razie odmowy wykonania polecenia ministra lub wojewody, a także – co stanowi zwroty całkowicie niedookreślone – „niewłaściwego wykonywania tego polecenia albo niewykazywania dostatecznej skuteczności w realizacji działań koordynacyjnych” wynikających ze stanu pogotowia, stanu zagrożenia albo stanu klęski żywiołowej (tu już utożsamione ze sobą zostały wszystkie trzy stany), Prezes Rady

<sup>14</sup> Por. S. Czarnow, *Między stanem epidemii...*, dz. cyt., s. 13 i n.

Ministrów na wniosek wojewody mógłby zawiesić organy samorządu i ustanowić komisarza rządowego (art. 30 ust. 8). Decyzja premiera byłaby natychmiast wykonalna – a przepis, zgodnie z którym na tę decyzję przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego nie w terminie 30 dni, lecz po 30 dniach od jej wydania (art. 30 ust. 11), jest całkowicie niezrozumiały.

W uzasadnieniu projektu przyznano, że proponowany „mechanizm wydawania i wykonywania poleceń, w tym również wynikających z tego tytułu zadań, jest wzorowany na rozwiązaniach przyjętych w ustawie z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych”. Rozwiązania te – zdaniem autorów projektu – „okazały się skuteczne w sytuacji kryzysowej wywołanej epidemią wirusa COVID-19”. W ten sposób niezgodne z Konstytucją quasi-nadzwyczajne rozwiązania, w założeniu epizodyczne, miałyby być na stałe i szeroko wprowadzone do naszego prawa – co ze względu na systemową wadliwość nie oznaczałoby wprowadzenia ich do porządku prawnego.

Mimo dobrze znanych i niedobrych doświadczeń z podobnymi, choć nietożsamymi, szczególnymi przepisami „antycovidowymi” przewiduje się (art. 33 ust. 1 projektu), bez wskazania formy prawnej, w jakiej to mogłoby nastąpić, blankietowe uprawnienie Prezesa Rady Ministrów lub ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wyłączenia spod przepisów o zamówieniach publicznych robót budowlanych, dostaw lub usług realizowanych w celu przeciwdziałania zagrożeniu. Miałoby to obowiązywać w czasie wystąpienia – także pod tym względem traktowanych na równi, wbrew konstytucyjnemu odróżnieniu stanu normalnego i stanu nadzwyczajnego – stanów: pogotowia, zagrożenia, stanu klęski żywiołowej.

## **Wkraczanie w konstytucyjnie chronioną samodzielność samorządu terytorialnego**

Z dotychczasowych stwierdzeń wynika, że proponowane rozwiązania – w szczególności te, które mają na celu wprowadzanie nowych quasi-stanów nadzwyczajnych: pogotowia i zagrożenia – nie są zgodne z fundamentalnymi rozwiązaniami konstytucyjnymi. Wprowadzenie tych rozwiązań służyłoby nie tyle uporządkowaniu stanu prawnego, ile umocnieniu tendencji dokonywania zmiany ustroju RP bez formalnego zmieniania przepisów Konstytucji. W tym przypadku dokonywałoby się to w zakresie zacierania konstytucyjnych granic między normalnym stanem funkcjonowania państwa, nawet jeżeli występują różnego rodzaju zagrożenia, kiedy to ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela są jednak poddane ograniczeniom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a stanami nadzwyczajnymi, w szczególności stanem klęski żywiołowej, kiedy dopuszczalne ograniczenia wolności i praw są z kolei przedmiotem unormowania rozdziału o stanach nadzwyczajnych, a wobec tego nie mogą przybierać postaci unormowań hybrydowych.

Zwrócona także została uwaga na proponowane odejście od zastosowania zasady pomocniczości do funkcjonowania systemu władz publicznych w stanie klęski żywiołowej. Proponowane w projekcie przepisy dają praktycznie nieograniczoną możliwość zawieszania przez Prezesa Rady Ministrów organów jednostek samorządu terytorialnego w razie wprowadzenia nie tylko stanu klęski żywiołowej, ale i nowych quasi-stanów nadzwyczajnych. Tak sformułowane przepisy oznaczają jednak coś znacznie więcej niż tylko naruszenie zasady pomocniczości i służącej jej realizacji zasady decentralizacji, również sformułowanej w Konstytucji RP. Proponuje się bowiem odejście w tym zakresie od konstytucyjnie zapewnionej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) poprzez wprowadzenie nadzoru rządowego nad działalnością samorządu, co znacznie wykraczałoby

poza kryterium legalności – podczas gdy zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi wyłącznie z punktu widzenia legalności.

Także i z tego punktu widzenia z projektu wynika zamiar kontynuowania zmiany ustroju państwa bez zmiany Konstytucji – i to w sytuacji, w której doświadczenia ostatniego okresu, zarówno ukraińskie, jeśli chodzi o zapewnienie jakiegokolwiek funkcjonowania instytucji publicznych, jak i nasze, związane z koniecznością przyjęcia ogromnej liczby uchodźców z Ukrainy, wskazują na podstawową rolę jednostek samorządu, nie administracji rządowej, w podejmowaniu nadzwyczajnych wyzwań, którym można sprostać pod warunkiem, że działaniom tym będą służyć przepisy o ochronie ludności i obronie cywilnej, obecnie do tego formalnie nieistniejącej.

**Hubert Izdebski** – profesor w SWPS Uniwersytecie Humanistycznospołecznym (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: Joanna Liczner  
Warszawa 2022  
ISBN 978-83-66544-50-5