



**Stanowisko
Zgromadzenia Ogólnego
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 9 grudnia 2022 r. (LIV sesja)**

w sprawie: rządowego projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej

Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej (dalej jako projekt ustawy) dotyczy szerokiego zakresu unormowania, albowiem obejmuje on ochronę ludności wraz z obroną cywilną, oraz materię unormowaną w szczególności w dwóch obecnie obowiązujących ustawach: o zarządzaniu kryzysowym oraz o stanie klęski żywiołowej, a w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej wraz z przepisami ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczania w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

Projekt z dn. 25 listopada 2022 r. (po uzgodnieniach publicznych) w dalszym ciągu zawiera zapisy budzące kontrowersje. W obecnym projekcie ustawy (w stosunku do poprzednich wersji projektu z dn. 31 sierpnia 2022 r., 20 i 31 października 2022 r. oraz 8 listopada 2022 r.) uwzględniono de facto część uwag strony samorządowej oraz w pewnym zakresie naprawiono oczywiste błędy i przeoczenia. Nie uwzględniono natomiast (tj. nie usunięto) rozwiązań budzących największe wątpliwości prawne i stanowiące naszym zdaniem niekonstytucyjny rdzeń ustawy. Pozostawiono między innymi zapisy nierespektujące oraz niedające się pogodzić z konstytucyjnie zapewnioną samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego gwarantowaną przez art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Do kontrowersyjnych uregulowań należy zaliczyć przede wszystkim wprowadzenie w rozdziale 3 (art. 27-33) dwóch całkowicie nowych stanów takich jak stan pogotowia i stan zagrożenia, co może spowodować ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Istnieje wysoce prawdopodobna niezgodność tych stanów (rozwiązań hybrydowych lub inaczej stanów quasi-nadzwyczajnych) z Konstytucją RP. Pojawienie się tych zapisów w nowej ustawie narusza Konstytucję RP, bez formalnej zmiany przepisów jej samej, albowiem ta uwzględnia jedynie trzy stany nadzwyczajne. W projekcie ustawy brak jest precyzyjnego określenia przesłanek uzasadniających wprowadzenie i odwołanie stanu pogotowia (np. nieostre wyrażenie "możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowej"), stanu zagrożenia ("jeżeli wprowadzenie stanu pogotowia jest niewystarczające") oraz stanu klęski żywiołowej (w przeciwieństwie do obowiązującej ustawy o stanie klęski żywiołowej) co stwarza pole do rozmaitych interpretacji oraz potencjalnych nadużyć.

Projekt ustawy wprowadza zapisy umożliwiające wydawanie przez Prezesa Rady Ministrów, właściwego ministra oraz wojewodę poleceń w okresie obowiązywania stanu zagrożenia lub stanu klęski żywiołowej oraz w celu odpowiednio przeciwdziałania zaistniałemu zagrożeniu lub skutkom klęski żywiołowej. W razie odmowy wykonania polecenia, niewłaściwego wykonania tego polecenia albo braku skuteczności w realizacji działań koordynacyjnych przez organy samorządu terytorialnego, do samorządów mogą być wprowadzeni pełnomocnicy wojewody, którzy przejmą zadania organów samorządu terytorialnego. W przypadku poleceń, które mogą obowiązywać w długim okresie czasu może okazać się, że wprowadzony pełnomocnik przejmie zadania JST nawet na okres kilku lat (np. działania związane z COVID-19, pomoc uchodźcom). Sytuacja taka wywołuje uzasadnione obawy, co do zasadności i adekwatności możliwych działań restrykcyjnych podjętych

w stosunku do organów samorządu z naruszeniem ustawy zasadniczej, stanowiąc pogwałcenie fundamentalnej zasady wyższości zapisów konstytucyjnych nad ustawowymi.

W postanowieniach art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zagwarantowane są fundamentalne zasady ustrojowe funkcjonowania samorządu terytorialnego: zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz zasada sądowej ochrony tej samodzielności. Wyjątek od zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest przewidziany w art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego sprawowany jest z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd lokalny.

W myśl art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 obowiązującej ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego, służy roszczenie o odszkodowanie od Skarbu Państwa. Odszkodowanie obejmuje wyrównanie straty majątkowej. Odszkodowanie przyznaje się na pisemny wniosek poszkodowanego, złożony do właściwego wojewody. Tymczasem przepisy nowego projektu ustawy uchylają przytoczoną ustawę (art. 179 pkt 3 aktualnego projektu ustawy), proponując w zamian rozwiązania zmienione i daleko niewystarczające z punktu widzenia obywatela (art. 77-87 - Rozdział 8 projektu ustawy), a w szczególności podmiotów gospodarczych. Rozwiązania te przewidują udzielanie tylko rodzinom i osobom samotnie gospodarującym wyłącznie zasiłku celowego na zaspokojenie potrzeb bytowych i mieszkalnych w sytuacji, w których zniszczeniu albo uszkodzeniu uległ budynek mieszkalny jednorodzinny lub lokal mieszkalny. Ewentualne inne rekompensaty zdaniem przedstawicieli MSWiA mogą być udzielone w szczególnych sytuacjach, zaznaczyć należy jednak, że takie działania są uznaniowe i mogą nie zapewnić wyrównania start wszystkim poszkodowanym jak ma to miejsce w obecnym stanie prawnym. Ponadto poprzednie projekty ustawy premiowały osoby, które ubezpieczały swój majątek w zakresie szkód (art. 84 projektu ustawy z dn. 31.08.2022 r. brzmiał następująco: "Zasiłek, o którym mowa w art. 78 ust. 2 pkt 2, pomniejsza się o 50%, jeżeli poszkodowany nie zawarł umowy ubezpieczenia budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego"). W najnowszym projekcie ustawy przy ustalaniu wysokości pomocy finansowej wojewoda uwzględnia kwotę uzyskanego przez poszkodowanego odszkodowania z tytułu ubezpieczenia budynku lub lokalu mieszkalnego od klęsk żywiołowych. Łącznie kwota udzielonej pomocy finansowej oraz odszkodowania nie może przekroczyć wartości szkody majątkowej poniesionej w wyniku klęski żywiołowej w budynku mieszkalnym jednorodzinnym albo lokalu mieszkalnym - co świadczy, że zrezygnowano z premiowania zachowań polegających na wykupywaniu przez ludność stosownego ubezpieczenia.

Z uwagi na przytoczone powyżej argumenty zdaniem Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów projekt ustawy nie powinien być dalej procedowany w tym kształcie. Zawiera on bowiem zapisy istotnie ingerujące w kompetencje starostów i prezydentów miast na prawach powiatu w zakresie zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, co w istocie uderza w samodzielność samorządu terytorialnego. Wejście w życie zaproponowanych rozwiązań nie przyczyni się do uporządkowania stanu prawnego, ale przysłuży się szkodliwej z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa tendencji zmian o charakterze ustrojowym bez zmieniania przepisów Konstytucji.

Piotr Kuczera
Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego