



Opinia
do ustawy o zarządzaniu kryzysowym
(druk nr 399)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa wprowadza w Polsce system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia przez organy administracji publicznej i Siły Zbrojne RP działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom.

W założeniu wnioskodawców ustawa ma znaleźć zastosowanie w wypadkach, gdy stan zagrożenia bezpieczeństwa wymaga reakcji ze strony państwa mimo, że brak jest przesłanek do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w Rozdziale XI Konstytucji RP (stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej).

System zarządzania kryzysowego będzie obejmował organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, Siły Zbrojne oraz podmioty prywatne (właściciele i posiadacze tzw. infrastruktury krytycznej).

Na szczeblu centralnym zostaną powołane Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, a na szczeblach lokalnych – odpowiednio: wojewódzkie, powiatowe i gminne centra zarządzania kryzysowego. Ustawa określa katalog zadań centrów zarządzania kryzysowego w sytuacjach kryzysowych.

W zależności od charakteru zagrożenia ustawa przewiduje cztery stopnie alarmowe, wprowadzane na terytorium całego kraju albo na jego części w drodze zarządzenia Prezesa Rady Ministrów.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na posiedzeniu w dniu 16 marca br., pochodzi z przedłożenia rządowego. Po pierwszym czytaniu projekt ustawy został skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W toku prac nad ustawą pojawiały się wątpliwości dotyczące m.in.

zakresu, w jakim ustawa ograniczać będzie sferę praw i wolności obywatelskich oraz kwestii związanych z finansowaniem wynikających z niej zadań.

III. Uwagi ogólne

1) Art. 3 pkt 2 zawiera definicję infrastruktury krytycznej (systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców). Tak ogólne określenie zakresu pojęcia infrastruktury krytycznej może wywoływać wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnymi zasadami wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) oraz proporcjonalności (art. 31 Konstytucji). Ponieważ właściciele oraz posiadacze samoistni obiektów lub urządzeń zaliczonych do takiej kategorii są przez ustawę obciążeni szczególnymi obowiązkami (art. 6 ust. 5 ustawy), legalna definicja infrastruktury krytycznej powinna być precyzyjna i nie pozostawiająca miejsca dla interpretacji.

2) Zgodnie z art. 23 ustawy, Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy, na wniosek właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody, może wprowadzić na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo jego części, w drodze zarządzenia, jeden z 4 stopni alarmowych - w zależności wagi możliwego do wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa.

Wątpliwości wywołuje sposób sformułowania przesłanek, od których uzależnia się wprowadzenie poszczególnych stopni alarmowych. Analizowany przepis stanowi bowiem, że drugi, trzeci albo czwarty stopień alarmowy mogą zostać wprowadzone m.in. w razie wystąpienia przesłanek wprowadzenia odpowiednio: stanu klęski żywiołowej (drugi stopień alarmowy), stanu wyjątkowego (trzeci stopień alarmowy), stanu wyjątkowego albo stanu wojennego (czwarty stopień alarmowy).

Wobec takiej konstrukcji prawnej nie wiadomo, czy stopnie alarmowe mają być wprowadzane zamiast czy obok stanów nadzwyczajnych, o których mowa w Rozdziale XI Konstytucji. W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdza się, że ma ona wypełnić lukę między sytuacją zagrożenia bezpieczeństwa narodowego uzasadniającą wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych a "sytuacją normalną". Biorąc więc pod uwagę ratio legis ustawy wydaje się, że stopnie alarmowe

z art. 23 dotyczą zagrożeń nie stanowiących jeszcze wystarczającego uzasadnienia dla ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, choć już zagrażających bezpieczeństwu. Na podstawie art. 23 w przedstawionym brzmieniu możliwe jest jednak przyjęcie poglądu, że stopnie alarmowe mogą być wprowadzane w razie wystąpienia przesłanek ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, zamiast ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego albo stanu wojennego.

W celu uniknięcia takich wątpliwości interpretacyjnych oraz sytuacji, gdy ustawa traktuje jako porównywalne instytucje o różnym ciężarze prawnym (stany alarmowe wprowadzane zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów - aktem prawa wewnętrznego nie mogącym wpływać na prawa i obowiązki obywateli oraz stany nadzwyczajne mające umocowanie w Konstytucji i szczegółowo uregulowane w ustawach), rozważyć należy wykreślenie z art. 23 pkt 1 - 4 odwołań do stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego.

- 3) Art. 26 ustawy ma określać zasady finansowania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. W odniesieniu do zadań jednostek samorządu terytorialnego przepis wprowadza rozróżnienie na zadania własne i zlecone z zakresu administracji rządowej. Podział taki nie ma jednak oparcia w innych przepisach ustawy, nie wiadomo bowiem, które zadania są zadaniami własnymi a które zleconymi. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przekazanie gminie nowych zadań (własnych lub zleconych) wymaga wyraźnego ustawowego podziału na zadania własne i zadania zlecone.

Art. 26 nie spełnia także wymogów dotyczących zasad przekazywania gminom środków finansowych. Art. 8 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nakazuje, aby szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych na realizację zadań gminy były określone wprost w ustawie nakładającej nowe zadania na gminę. Podobna regulacja znajduje się również w art. 42 ust. 2 pkt 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

IV. Propozycje poprawek:

- 1) Art. 17 ust. 6 oraz art. 19 ust. 6 wymagają zmiany zgodnie z zasadami redagowania tekstów prawnych.

1) w art. 17 w ust. 6:

- a) skreśla się wyrazy "- oraz osoby zaproszone przez starostę",

b) dodaje się ust. 7 w brzmieniu:

"7. W skład zespołu powiatowego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez starostę";

2) w art. 19 w ust. 6:

a) skreśla się wyrazy "- oraz osoby zaproszone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta",

b) dodaje się ust. 7 w brzmieniu:

"7. W skład zespołu gminnego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta";

2) W art. 23 pkt 1 - 4 otrzymują brzmienie:

"1) pierwszy stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, których rodzaj i zakres jest trudny do przewidzenia;

2) drugi stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodujących zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej;

3) trzeci stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o osobach lub organizacjach przygotowujących działania terrorystyczne godzące w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub wystąpienia aktów terroru godzących w bezpieczeństwo innych państw albo w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia innego zdarzenia godzącego w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw;

4) czwarty stopień alarmowy – w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodujących zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw."