



Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

do projektu ustawy

o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej (UD432)

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej po wnikliwym zapoznaniu z projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej wyraża swoje zaniepokojenie tym, że treści zawarte w projekcie budzą wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP, a sposób tworzenia ustawy jako naruszający proces dobrej legislacji.

Związek wydając niniejszą opinię nie może odnieść się do kompleksowej oceny przedstawionego projektu, gdyż wskazane wątpliwości, nie pozwalają na dalsze procedowanie projektu, bez zmiany podstawowych założeń konstrukcji relacji i podziału kompetencji pomiędzy poszczególne struktury Państwa. Ponadto projektodawca nie dołączył do niego aktów wykonawczych w postaci projektów rozporządzeń. Stąd opinia odnosi się tylko do następujących, budzących zaniepokojenie reprezentantów lokalnych społeczności rozwiązań prawnych opisanych w projekcie.

1. Nie znajdującym usprawiedliwienia jest odejście w projekcie od konstytucyjnego obowiązku realizacji zasady pomocniczości mówiącej, że każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa. Szczególne znaczenie nabiera ona w sytuacjach wymagającej interwencji, bo takich dotyczy przedłożony projekt, gdzie konstytucyjnie umocowane władze powinny rozwiązywać problemy na szczeblu możliwie najniższym, celem. A więc raczej w gminach niż w regionach i raczej w regionach niż w centrum. Z przedłożonego projektu wynika całkowicie odwrotna tendencja, ukierunkowana w swym niedoprecyzowaniu na możliwości centralnego kierowania działaniami, które konstytucyjnie powinny przyjąć kierunek odwrotny, chroniąc prawa człowieka i obywatela oraz dążąc do decentralizacji władzy publicznej i tym samym samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.
2. Projekt powinien wskazywać jednoznacznie oraz w sposób nie budzący wątpliwości konieczność wprowadzenia tylko tych stanów nadzwyczajnych, które mają konkretną definicję i są oznaczone jako stany kwalifikowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stany nadzwyczajne to rozwiązanie, które w sytuacji szczególnych zagrożeń daje władzy publicznej wątkowe kompetencje, obejmujące w szczególności ograniczenia swobód obywatelskich. W demokratycznym państwie prawnym, powinny być stosowane wyłącznie wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne. Dlatego też Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 228 enumeratywnie wymienia stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Tymczasem proponowana ustawa wprowadza dwa dodatkowe stany quasi-nadzwyczajne: stan pogotowia oraz stan zagrożenia. W ramach tych stanów, na mocy decyzji organów wykonawczych Państwa możliwe byłoby wprowadzanie uznaniowych rozwiązań, godzących w prawa obywateli, a co też istotne, wprowadza mechanizmy oddziaływania na samorządy przez organy centralne, w ramach niekonstytucyjnych źródeł prawa. Takie działania, w których można czasowo „zawiesić” określone, obowiązujące

normy prawne możliwe są jedynie w sytuacji, które przewidziane zostały w konstytucji. Planowanie działań zapobiegawczych oraz przygotowawczych winno mieć charakter działań w ramach bieżącej działalności państwa i bez szczególnych uprawnień dla organów administracji rządowej.

3. Brak uzupełnienia projektu ustawy o projekty aktów wykonawczych, które będą mieć zasadnicze znaczenie interpretacyjne oraz będą zawierać procedury postępowania w konkretnych sytuacjach. Treść i zakres tych aktów dopiero pozwoli na właściwą ocenę ustawy, szczególnie w zapisach mających wpływ na umocowania decyzyjne. W przypadku stanu zagrożenia oraz stanu klęski żywiołowej Prezes Rady Ministrów, właściwy minister oraz wojewoda mieliby możliwość wydawania poleceń organom samorządu. W razie odmowy ich wykonania, wykonywania niewłaściwego, albo braku skuteczności - zadania samorządu mogłyby zostać przekazane wojewodzie. Ten miałby prawo wyznaczyć pełnomocnika, który w zakresie niezbędnym do wykonania polecenia lub realizacji zadań koordynacyjnych wynikających z obowiązywania jednego ze stanów, przejąłby kompetencje organów samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie narusza konstytucyjną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i zasadę decentralizacji władzy publicznej. Może też stanowić swoistą nieuzasadnioną sankcję, dla bardziej samodzielnych w działaniu wójtów, burmistrzów czy starostów, zniechęcając ich do podejmowania trudnych decyzji w realnych warunkach zagrożenia, które z natury wiążą się z ryzykiem decyzyjnym.
4. Proponowane rozwiązanie doprowadzi do sytuacji funkcjonowania na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego równocześnie i organów samorządu i pełnomocnika ustanowionego przez wojewodę. To z kolei doprowadzi do prawdopodobnych sporów kompetencyjnych i możliwego paraliżu działań w sytuacjach kryzysowych, wynikających z nieokreślonego statusu pełnomocnika oraz niejasnych kryteriów zakresu jego kompetencji. Skuteczność i szybkość reagowania w sytuacji kryzysowej, wymaga jak największego skrócenia procesu decyzyjnego i samodzielności oraz odpowiedzialności osób podejmujących decyzje na miejscu zdarzenia. To osoby znające lokalne zasoby i możliwości w pierwszej kolejności podejmują działania, które trudno będzie też określić w poleceniu wojewody, zarówno z powodu odległości jak i nieznaności uwarunkowań lokalnych. Ponadto wobec użycia sformułowania: organy samorządu, nie jest jasne w jakim zakresie mogą one dotyczyć organu stanowiącego gminy, biorąc pod uwagę, że adresatem poleceń organów administracji rządowej będzie organ wykonawczy gminy.
5. Centralizacja wszelkich procedur i form działania, wbrew zasadom pomocniczości, może, co bardzo prawdopodobne, w sposób drastyczny spowalniać procesy szybkiej reakcji, działania i niesienia pomocy. Sytuacje wymagające natychmiastowej reakcji oraz podejmowania decyzji najbliżej miejsca zdarzenia i najbliższej poszkodowanych, będą wymagały całego systemu raportowania „do góry” po to, aby decyzje wykonawcze przekazywane były „do dołu”. Naszym zdaniem powinno być odwrotnie. Decyzyjność i środki ratownicze, pomocowe, winny być lokalizowane w sposób pozwalający na szybkie reagowanie, a dopiero jeśli okażą się niewystarczające i winny być uzupełnione działaniami wyższych struktur administracji i służb, przy koordynacji organów wyższego szczebla.
6. Ważnym aspektem, wynikającym z dotychczasowych doświadczeń w działaniach w stanach wyższej konieczności, byłoby usprawnienie istniejącego Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) w sposób pozwalający na podejmowanie właściwych reakcji między innymi dlatego, że jest on oparty na znanej JST oraz przyjętej procedurze postępowania zarówno w kwestii kompetencji decyzyjnych jak również logistycznych - odnoszących się do działań zaradczych, czy reagowania na zagrożenia.

7. Kluczowym aspektem koniecznych zmian jest stworzenie i utrzymanie zasobów ochrony ludności, w tym gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych przeznaczonych dla osób poszkodowanych lub ewakuowanych. Realizacja tych zadań wymaga wskazania źródeł ich finansowania w zakresie tworzenia i utrzymania. To przedsięwzięcie kosztowne i wymagające stałego zaangażowania, analizy zagrożeń i sprawnego planowania. Przy obecnej konstrukcji dochodów gmin i nałożonych obowiązków, planowany sposób sfinansowania, a właściwie jego brak w ustawie, może skutkować brakiem możliwości realnego stworzenia sprawnego systemu i działania „ad hoc”, poprzez reagowanie w momencie wystąpienia zdarzeń. Sam system ewidencjonowania zasobów, bez realnego stworzenia mechanizmów finansowych jego zakupu i utrzymania jest niewystarczający. A udzielanie jedynie bliżej nieokreślonego wsparcia w sytuacji zdiagnozowanego braku potencjału zasobów i wydanego polecenia uzupełnienia sił i środków jest nie tylko niewystarczające, ale także przeczy regule finansowania samorządów, która określa obowiązek zapewnienia finansowania z budżetu państwa zadań przekazywanych do realizacji JST.

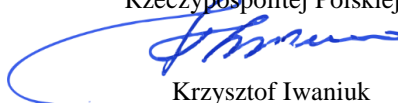
Samorząd lokalny tworzą mieszkańcy, jest to wspólnota lokalna. Stąd też nie bez znaczenia, dla naszej oceny projektu, pozostają zapisy dotyczące usunięcia regulacji zapewniających osobom poszkodowanym w wyniku działań Państwa i decyzji jego organów w ramach wprowadzonych stanów nadzwyczajnych, możliwości roszczeń odszkodowawczych za poniesione straty. Uznając uwarunkowania, wymagające nadzwyczajnych środków i sił, które mogą prowadzić do określonych strat wśród ludności, państwo winno uwzględnić konieczność ich naprawienia i przywrócenia, w miarę możliwości, do stanu pierwotnego. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej odnosząc się do powyższych uwag, wskazuje jeszcze jeden zasadniczy argument, który dotyczy samej procedury tworzenia zapisów projektu ustawy, a mianowicie całkowitego braku dialogu ze strony twórców ustawy na etapie jej tworzenia z JST. Przypominamy, że na posiedzeniu KWRiST po zdarzeniach kryzysowych w woj. kujawsko-pomorskim zakładano właśnie taką procedurę przy tworzeniu nowych zasad prawnych dotyczących ogólnie zarządzania kryzysowego. Tymczasem strona samorządowa otrzymała gotowy projekt nie poprzedzony żadnym procesem prekonsultacji. Szczególnie jest to istotne w obszarze przenikania i uzupełniania się poszczególnych szczebli administracyjnych, który wymaga określenia stref kompetencji decyzyjnych.

Mając powyższe na uwadze, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej negatywnie opiniuje przedłożony projekt.

Wzywamy jednocześnie stronę rządową do podjęcia dialogu opartego nie tylko na utartych i wyznaczonych prawem ramach obowiązkowej konsultacji i uzgodnień, ale w przypadku tworzenia przepisów prawa dotyczących konstytucyjnych praw człowieka i obywatela oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego odejścia od zmierzania w kierunku zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji.

Poznań, dnia 28 listopada 2022 r.

Przewodniczący
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej



Krzysztof Iwaniuk