



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 5 lipca 2023 r.

BADK.DPK.133.115.2023

P10-54/23	Data wpływu petycji 22 maja 2023 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 4 lipca 2023 r.

USTAWA O ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

TEMAT

UCHYLENIE USTAWY

WNOSZACY PETYCJE: petycja indywidualna

Stanisław Szostakiewicz.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej uchylecia ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

W ocenie autora petycji, ustawa o zarządzaniu kryzysowym od samego początku jawiła się jako niezbyt przemyślane rozwiązanie, ponieważ rozdzielała decyzyjność i zadaniowość na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Autor petycji podkreślił, że samo określenie zarządzanie kryzysowe jest w miarę dobrze zdefiniowane, zaś inne pojęcia ustawy są już niedookreślone lub szacunkowe.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie może wnosić nic ponad to, co przewiduje Konstytucja, a także ustawy o Radzie Ministrów oraz wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Zdaniem autora petycji, ze względu na dynamiczną sytuację międzynarodową, tylko rząd i wojewodowie są konstytucyjnie i ustawowo zobowiązani do realizacji nałożonych zadań, posiadając realne siły i środki do odpowiednio wczesnego reagowania na negatywne zdarzenia i zjawiska na obszarze kraju. Administracja samorządowa nie jest w stanie samodzielnie realizować zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. poz. 12) weszła w życie 22 sierpnia 2007 r. Zgodnie z **art. 1** ustawa określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego.

Art. 2 ustawy wskazuje, że zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie z art. 1, mającym charakter ramowy (inicjujący) pośród 51 przepisów (w tym oznaczonych małą literę alfabetu łacińskiego – art. 5a-5b, art. 6a-6d, art. 11a, art. 12a, art. 20a-20b, art. 21a-21b, art. 25a-25d, oraz 3 uchylonych – art. 12a, art. 23 i art. 24), określa organy właściwe w sprawach zarządzania

kryzysowego (zakres podmiotowy) oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie (zakres przedmiotowy), a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. W kontekście tej m.in. regulacji wspomnieć można o Zasadach techniki prawodawczej, w szczególności o regulacjach znajdujących się w Rozdziale 1 „Przepisy ogólne” – § 2–13 Zasad Techniki Prawodawczej. Dalej, w § 14 i 15 Zasad Techniki Prawodawczej, wymieniono w kolejności elementy, które powinna lub może zawierać ustawa. Są nimi: tytuł, przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe, przepisy o wejściu ustawy w życie. „Ustawa zawiera także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające, jeżeli reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę. Ustawa może zawierać przepisy wprowadzające zmiany w innych ustawach (przepisy zmieniające), przepisy epizodyczne oraz przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy” (§ 14 ust. 2–3 ZTP).

Poszczególne elementy ustawy zamieszcza się w następującej kolejności: tytuł, przepisy merytoryczne, przepisy zmieniające, przepisy epizodyczne, przepisy przejściowe i dostosowujące, przepisy uchylające, przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy oraz przepisy o wejściu ustawy w życie (przepisy końcowe) (§ 15 ZTP)¹.

Projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym był rządowym projektem ustawy, złożonym do Sejmu 27 czerwca 2006 r. – druk sejmowy nr 770. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy - ustawa o zarządzaniu kryzysowym tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP w sytuacjach, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej), wymagane jest już jednak wdrożenie specjalnych mechanizmów mających na celu zapewnienie skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Powyższy projekt stanowi więc naturalne uzupełnienie problematyki stanów nadzwyczajnych. Ustawa będzie zarazem ważnym elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Projekt ustawy ma na celu poprawę stanu bezpieczeństwa powszechnego przez zwiększenie efektywności działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Obszar bezpieczeństwa powszechnego obejmuje zarówno ochronę życia i zdrowia obywateli, jak również ochronę infrastruktury krytycznej. Instrumentem służącym osiągnięciu przez organy administracji publicznej właściwego poziomu przygotowania do działań w sytuacjach kryzysowych jest całokształt przedsięwzięć planistycznych

¹ Sokal Piotr, Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz, LEX/el. 2022.

zdefiniowanych jako "planowanie cywilne".

Zaproponowana regulacja opisuje zadania administracji publicznej, Sił Zbrojnych oraz właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej realizowanych w sytuacjach kryzysowych, które rozumiane są jako stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzający zagrożenie w szczególności dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej, w tym spowodowane zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, charakteryzujący się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia (art. 3 pkt 1 projektu ustawy).

W obowiązującym porządku prawnym przewidziane są sposoby funkcjonowania organów administracji publicznej, służb, inspekcji i straży w tzw. sytuacjach normalnych i stanach nadzwyczajnych, przewidzianych w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483). Brakuje natomiast regulacji opisujących funkcjonowanie tych podmiotów w sytuacjach kryzysowych (narastających zagrożeń). Dlatego też niezbędne jest określenie organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, a także ustalenie ich zadań i zasad działania. Utrzymywanie w pełnej gotowości do przeciwdziałania tego rodzaju zagrożeniom profesjonalnych struktur zarządzania kryzysowego pozwoli na prewencyjne likwidowanie ich źródeł, sprawne współdziałanie przy ich eliminowaniu oraz na szybkie usuwanie skutków takich zdarzeń.

Dodatkowo należy podkreślić, że przy okazji kontroli problemowych przeprowadzonych w ciągu ostatnich kilku lat w resorcie spraw wewnętrznych i administracji Najwyższa Izba Kontroli sygnalizowała m.in. potrzebę dokonania przeglądu obowiązującego prawa w zakresie reagowania kryzysowego oraz podjęcia inicjatyw zmierzających do przyjęcia spójnych rozwiązań prawnych regulujących funkcjonowanie zintegrowanego systemu reagowania w sytuacjach kryzysowych, jak również zapewnienia środków finansowych niezbędnych do zorganizowania i funkcjonowania tego systemu.

System zarządzania kryzysowego, w myśl projektowanej ustawy, będzie obejmował organy administracji rządowej i samorządowej, Siły Zbrojne oraz wybrane podmioty sektora prywatnego (właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej).

Ustawa określa rolę i zadania Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, poszczególnych ministrów i wojewodów, starostów (na potrzeby tej ustawy uzyskujących status organów, analogicznie jak to jest w przypadku przepisów ustawy o stanie klęski żywiołowej) i wójtów (burmistrzów i prezydentów miast).

Na mocy ustawy, na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym, powołane zostaną

również zespoły opiniodawczo-doradcze, których podstawowym zadaniem będzie wspieranie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez właściwe organy administracji publicznej.

Wprowadzenie w życie projektowanych zmian uporządkuje i jednocześnie usprawni dotychczas funkcjonującą strukturę zespołów właściwych w sprawach reagowania kryzysowego, utworzonych na podstawie przepisów regulujących funkcjonowanie organów administracji publicznej w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej.

Ustawa przewiduje powstanie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (art. 8 ust. 1). W jego skład wejdą ministrowie odpowiadający za strategiczne i „wrażliwe” na występowanie zagrożeń dziedziny życia społecznego i gospodarczego, szefowie służb specjalnych oraz inne podmioty (art. 8 ust. 2-4)².

INFORMACJE DODATKOWE:

Ostatni, ujednolicony tekst ustawy o zarządzaniu kryzysowym został opublikowany w Dzienniku Ustaw 16 stycznia 2023 r. - obejmuje on nowe przepisy wprowadzone ustawą z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz ustawą z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Jednolity dokument uwzględnia też zmiany przepisów wprowadzone przed 30 listopada 2022 r.

Do Sejmu autor prezentowanej petycji skierował 13 marca 2023 r. petycję z tożsamym postulatem³. Petycję 4 kwietnia br. skierowano do rozpatrzenia przez Komisję do Spraw Petycji.

Biuro Analiz Sejmowych sporządziło opinię prawną o petycji, w której podniesiono, że zawarta w petycji propozycja nie została oparta na poprawnym rozpoznaniu stanu prawnego. Uchylenie ustawy o zarządzaniu kryzysowym bez ustanowienia innych ekwiwalentnych regulacji określających zasady działania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej (wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska, która wywołuje znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków) stanowiłoby istotne osłabienie systemu bezpieczeństwa narodowego.

OPRACOWAŁA

Joanna Maria Leśniarek

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

² <https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf>

³ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-144-IX-712/23>