

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 13/2024

PROJEKTOWANE ZADANIA ORGANÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE OCHRONY LUDNOŚCI I OBRONY CYWILNEJ

dr Jarosław Dolny

Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu

Wprowadzenie

W obliczu zagrożenia międzynarodowego, wynikającego z trwających działań wojennych na terenie Ukrainy, zagadnienia obronności i bezpieczeństwa narodowego nabrały szczególnego znaczenia. Na tle tej sytuacji, wystąpiła ponadto w porządku prawnym luka dotycząca obrony cywilnej. Ustawa z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny¹ uchyliła bowiem ustawę z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej², która w dziale IV regulowała materię obrony cywilnej³. Mając na względzie powyższe okoliczności, przygotowany został projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, który upubliczniono w dniu 14 czerwca 2024 roku na stronie Rządowego Centrum Legislacji (nr UD70). Najnowsza wersja projektu pochodzi z dnia 12 sierpnia 2024 roku i właśnie ten tekst stał się przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu.

Wskazany projekt przewiduje istotne zadania dla organów samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Co więcej, w omawianym projekcie wskazano na szczególną rolę administracji samorządowej w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego i powszechnego oraz na pierwszoplanową rolę organów samorządowych w ochronie ludności⁴. W związku z tym zakładam, że przedmiotowy komentarz, jak i sam projekt ustawy, będą cieszyć się szczególnym zainteresowaniem środowiska samorządowego. Opracowanie skierowane jest przede wszystkim do władarzy jednostek samorządu terytorialnego, radnych, pracowników samorządowych, polityków tworzących prawo, strażaków (zawodowych i ochotników) oraz wszystkich zainteresowanych omawianą problematyką.

W niniejszym komentarzu zostały omówione zadania organów wykonawczych oraz stanowiących samorządu terytorialnego w przedmiocie ochrony ludności i obrony

¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 248 z późn. zm.

² Tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 372 z późn. zm.

³ E. Wolszczak, Obrona cywilna – instytucja wyparta przez rozwiązania w zakresie zarządzania kryzysowego?, „OBRONNOŚĆ. Zeszyty Naukowe” 2016, 2(18), s. 256.

⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 12 sierpnia 2024 roku, s. 1; H. Izdebski, Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – wreszcie? Projekt różny od kolejnych wersji projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej z lat 2022–2023, Fundacja Batorego (https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/07/Ochrona-ludnosci-_prof.-Izdebski.pdf – dostęp: 16.08.2024), s. 2.

cywilnej, jak również sposoby realizacji tych zadań, w tym uprawnienia organów do wydawania decyzji administracyjnych. Po przeprowadzonej analizie, sformułowałem odpowiednie rekomendacje dla środowiska samorządowego, jak i postulaty dla tworzących przepisy prawne. Warto pamiętać, że przedmiotem komentarza nie jest obowiązujące prawo, ale projekt ustawy, który ewoluuje i nie wiadomo jaki ostatecznie przyjmie kształt. Niemniej jednak należy przyjąć, że istota założeń projektu nie ulegnie zmianie. Organy samorządu terytorialnego muszą się liczyć z tym, że projektowane zadania nie „znikną”, ani nie zostaną przekazane „nieistniejącym” obecnie podmiotom. Dlatego też zapoznanie środowiska samorządowego z projektowanymi rozwiązaniami nie jest działaniem przedwczesnym. Opracowanie pozwoli, z jednej strony, przygotować się jednostkom samorządowym do realizacji zadań. Z drugiej zaś, stworzy możliwość ewentualnego lobbowania, jeszcze w toku prac legislacyjnych, aby przepisy uzyskały odpowiednią treść.

Projektowana ustawa ma co do zasady wejść w życie z dniem 1 stycznia 2025 roku (art. 201 projektu).

Ochrona ludności a obrona cywilna

Komentowany projekt ustawy, zgodnie ze swoją nazwą, posługuje się pojęciami ochrony ludności i obrony cywilnej. Wyjaśnienie tych dwóch pojęć pojawiło się w art. 2 omawianego projektu.

Ochrona ludności to system składający się z trzech elementów, tj.:

- organów ochrony ludności, czyli organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, infrastruktury niezbędnej dla zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia,
- podmiotów ochrony ludności, czyli podmiotów wykonujących powyższe zadania,
- zasobów ochrony ludności, czyli sił i środków przeznaczonych do realizacji wskazanych wyżej zadań (ust. 1 ww. artykułu).

Natomiast obrona cywilna to realizacja zadań, określonych w art. 61 lit. „a”⁵ protokołu dodatkowego I do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 roku, dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku⁶, a mająca na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw (art. 2 ust. 2 komentowanego projektu). Powołany przepis prawa międzynarodowego stanowi, że obrona cywilna oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania, m.in. służbę ostrzegawczą, ewakuację, przygotowanie i organizowanie schronów.

Z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny ochrona ludności staje się obroną cywilną, a ma na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych oraz ich następstw (art. 2 ust. 3 omawianego projektu). Projektodawca przyjął więc określony moment przekształcenia ochrony ludności w obronę cywilną i rozgraniczenie tych pojęć nie powinno stwarzać trudności⁷.

⁵ Projekt wskazuje na art. 61 ust. 1 ww. protokołu dodatkowego I.

⁶ Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175 z późn. zm.

⁷ H. Izdebski, *Projekt...*, *op. cit.*, s. 4.

Co ważne, przeobrażenie to ma nastąpić nie tylko w czasie wojny, ale również w czasie stanu wojennego. Ten ostatni to stan nadzwyczajny, który zgodnie z art. 229 Konstytucji RP⁸, może być wprowadzony przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli zaś chodzi o stan wojny, to w myśl art. 116 Konstytucji RP, decyduje o nim – co do zasady – Sejm, w sytuacji zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Z porównania tych instytucji wynika, że dwie przesłanki dla obu stanów są tożsame. Wobec tego stan wojny i stan wojenny mogą funkcjonować równoległe⁹.

Przyjęte założenie o transpozycji ochrony ludności w obronę cywilną było zapewne przyczyną tego, że projektodawca w wielu przypadkach posługuje się tymi pojęciami łącznie. Dla przykładu, w art. 4 omawianego projektu wskazał na zadania ochrony ludności i obrony cywilnej, które polegają m.in. na przygotowaniu organów administracji publicznej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, czy przygotowaniu ludności do właściwego zachowania się w sytuacji zagrożenia. Projektowany system ochrony ludności i obrony cywilnej ma być oparty na aktualnie funkcjonujących strukturach oraz organizacjach publicznych (organy, instytucje, służby), bez tworzenia nowych struktur¹⁰.

Projektowana ustawa w wielu kwestiach odsyła do ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym¹¹. Na przykład realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w sytuacjach kryzysowych ma odbywać się na podstawie ww. ustawy (art. 2 ust. 4 komentowanego projektu)¹².

Organy ochrony ludności

Projektowana ustawa ma w założeniu znowelizować ustawy samorządowe, czyli ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹³, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym¹⁴ oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa¹⁵. Projekt przewiduje bowiem, że zadania ochrony ludności i obrony cywilnej staną się zadaniami własnymi gminy oraz zadaniami powiatu, a wójt i starosta będą wykonywać zadania organu ochrony ludności oraz obrony cywilnej (art. 163, art. 174). Samorząd województwa ma zaś prowadzić politykę rozwoju województwa składającą się m.in. z projektowania i tworzenia rozwiązań infrastrukturalnych, zwiększających poziom ochrony ludności w sytuacjach zagrożeń, a zadania samorządu województwa mają obejmować m.in. ochronę ludności (art. 175 omawianego projektu).

W art. 9 projektu ustawy posłużono się pojęciem organów ochrony ludności. W artykule tym dokonano ich rozróżnienia na terytorialne i pozostałe. Do terytorialnych organów zaliczono wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, wojewodę i ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Natomiast za pozostałe organy uznano

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁹ J. Dolny, *Ochotnicy w obronie cywilnej – idea dobra, ale przepisy trzeba doprecyzować*, Prawo.pl, 2.07.2024, (<https://www.prawo.pl/samorzad/ochotnicy-w-obronie-cywilnej-opinia,527791.html> – dostęp: 16.08.2024).

¹⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 12 sierpnia 2024 roku, s. 11.

¹¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.

¹² Zgodnie z Oceną skutków regulacji projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 12 sierpnia 2024 roku, s. 2, projekt zakłada uproszczenie planowania w obszarze ochrony ludności poprzez integrację z planowaniem realizowanym w ramach zarządzania kryzysowego.

¹³ Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.

¹⁴ Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 107.

¹⁵ Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 566.

marszałka województwa i ministrów kierujących działami administracji rządowej, którym podlegają, lub przez których są nadzorowane podmioty ochrony ludności i organy obsługiwane przez podmioty ochrony ludności. W związku z tym organy samorządowe mają należeć do tych dwóch grup.

Przyjęta terminologia budzi pewne wątpliwości. Zasięg działalności ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w odróżnieniu od marszałka województwa, obejmuje cały kraj. Jednakże to ten pierwszy organ, a nie drugi, uzyskał miano terytorialnego. Wskazany minister ma być odpowiedzialny za realizację polityki państwa w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 9 ust. 2 projektu). Zaś wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda mają odpowiadać za realizację tych zadań odpowiednio na obszarze gminy, powiatu i województwa (ust. 3 powyższego artykułu). Wydaje się, że te założenia zadecydowały o wspomnianej terminologii. Organy terytorialne mają odpowiadać za realizację zadań na obszarze (terytorium) swojego działania, a pozostałe organy (marszałek województwa, wskazani ministrowie) za realizację zadań w swoim zakresie właściwości (art. 9 ust. 4 omawianego projektu). Mimo że projektodawca posłużył się nazwą organów ochrony ludności, to wśród ich zadań wymienił zarówno ochronę ludności, jak i obronę cywilną. Zatem projektodawca nie był do końca konsekwentny w przyjętej terminologii¹⁶.

W art. 11–13 komentowanego projektu określono zadania organów samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, zarówno wykonawczych, jak i stanowiących.

Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przyznano, w art. 11 ust. 1 projektowanej regulacji, 18 zadań, m.in.:

- kierowanie i koordynowanie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze gminy (pkt 1),
- nadzorowanie w ramach posiadanych kompetencji realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności na obszarze gminy (pkt 2),
- organizowanie współpracy pomiędzy podmiotami ochrony ludności na obszarze gminy (pkt 3),
- zapewnienie funkcjonowania urzędu gminy w czasie wojny (pkt 5);
- sporządzanie co cztery lata informacji o stanie przygotowań gminy do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (pkt 18).

Natomiast do zadań rady gminy zaliczono:

- rozpatrywanie informacji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o stanie przygotowań gminy do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej,
- uchwalanie w budżecie gminy środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 11 ust. 2 omawianego projektu).

Odpowiednie zadania przewidziano dla starosty i rady powiatu. W art. 12 ust. 1 komentowanego projektu, dotyczącym starosty, wymieniono 19 pozycji, m.in.:

- kierowanie i koordynowanie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności na obszarze powiatu (pkt 1);
- nadzorowanie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez powiatowe podmioty ochrony ludności (pkt 2);

¹⁶ Np. rozdział 7 projektu „Realizacja zadań ochrony ludności” odnosi się do zadań ochrony ludności i obrony cywilnej.

- organizowanie współpracy pomiędzy gminami w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze powiatu (pkt 3);
- zapewnienie funkcjonowania starostwa w czasie wojny (pkt 4);
- sporządzanie co cztery lata informacji o stanie przygotowań powiatu do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (pkt 17).

Ponadto projektodawca w art. 12 ust. 3 wymienił 6 zadań starosty (m.in. koordynowanie wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej wykonujące zadania ratownicze na obszarze powiatu, czy analizowanie potencjalnych sytuacji zagrożeń i oceny ryzyka ich wystąpienia), które ma on wykonywać przy pomocy komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej.

Analogicznie jak w przypadku rady gminy, do zadań rady powiatu, w zakresie ochrony ludności na obszarze powiatu, ma należeć:

- rozpatrywanie informacji starosty o stanie przygotowań powiatu do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej,
- uchwalanie w budżecie powiatu środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 12 ust. 2 projektu).

Porównując zadania organów gminy i powiatu należy zauważyć uderzające podobieństwo w tym zakresie. Na przykład, pierwsze zadanie wójta i starosty odnosi się do kierowania i koordynowania realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, przy czym różnica dotyczy obszaru i w przypadku starosty – zastrzeżenia dotyczącego podmiotów ochrony ludności na obszarze powiatu. Mimo że projektodawca starał się, aby nie dublować zadań i rozgraniczyć je między organami, to z uwagi na podobieństwo sformułowań, występowanie wątpliwości w tym względzie wydaje się być nieuniknione.

Jeśli zaś chodzi o organy samorządu województwa, to projektodawca w art. 13 ust. 1 przewidział tylko 10 zadań dla marszałka województwa, m.in.:

- nadzorowanie w ramach posiadanych kompetencji realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej (pkt 1),
- tworzenie zasobów ochrony ludności samorządu województwa (pkt 2),
- zapewnienie funkcjonowania urzędu marszałkowskiego w czasie wojny (pkt 3),
- sporządzanie co cztery lata informacji o stanie przygotowań samorządu województwa do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (pkt 8).

Dla sejmiku województwa przeznaczono tylko jedno zadanie w postaci rozpatrywania informacji o stanie przygotowań samorządu wojewódzkiego do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 13 ust. 2 komentowanego projektu).

Zastanawiające jest, dlaczego projektodawca przyjął częstotliwość 4 lat na przygotowanie informacji o stanie przygotowań jednostki samorządu terytorialnego do realizacji wskazanych zadań. Wydaje się, że w sytuacji trwającej wojny w Ukrainie, taka informacja winna być sporządzana nie rzadziej niż raz na rok. Wtedy organ stanowiący samorządu mógłby realnie oceniać postępy w omawianej materii. Natomiast okres 4 lat to odległa perspektywa i w tym czasie sytuacja naszego kraju może się diametralnie zmienić.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) i starosta mają opracować, odpowiednio dla obszaru gminy i powiatu, wkłady do wojewódzkiego planu ewakuacji ludności.

Przygotowanie wkładów do planów przez powyższe organy na obszarze województwa ma koordynować wojewoda (art. 39 omawianego projektu). Wkłady te mają stanowić załącznik funkcjonalny do planów zarządzania kryzysowego odpowiednio gminy i powiatu (art. 40 ww. projektu).

Podmioty ochrony ludności

Projektowana ustawa w art. 17 wymienia katalog podmiotów ochrony ludności, zawierający 38 pozycji. Do tych podmiotów zaliczono m.in. jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, ochotnicze straże pożarne, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, czy powiatowe centra pomocy rodzinie. Podmioty ochrony ludności mają wykonywać zadania ochrony ludności i obrony cywilnej w ramach swojej właściwości (art. 17 ust. 3 projektu).

W odniesieniu do kwestii podmiotów ochrony ludności, projektodawca przewidział określone kompetencje organów ochrony ludności, w tym organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Wskazano trzy formy działania organów w omawianym zakresie, tj. uznanie, porozumienie i decyzja administracyjna.

W art. 18 komentowanego projektu stwierdzono, że organy wykonawcze samorządu terytorialnego, dla zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, mogą uznać jako podmioty ochrony ludności – podległe im samorządowe jednostki organizacyjne i spółki prawa handlowego ze 100% udziałem jednostki samorządu terytorialnego, przy czym organ wyznaczający ma określić w szczególności zakres zadań podmiotu ochrony ludności i sposób współpracy podmiotu ochrony ludności z organem ochrony ludności. Nie jest jasne w jakiej formie prawnej ma nastąpić to uznanie. Z uwagi na okoliczność, że ma to dotyczyć podmiotów powiązanych z organem samorządowym, wydaje się, iż właściwą formą byłoby zarządzenie. Porozumienie, jak i decyzja administracyjna, zarezerwowane zostały dla innych przypadków.

Jeśli chodzi o drugą formę działania, to projekt ustawy przyznał organom ochrony ludności kompetencje do zawierania porozumień o współpracy w wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, m.in. z podmiotami prognozującymi i monitorującymi zagrożenia, czy przedsiębiorcami i innymi podmiotami świadczącymi usługi pomocy doraźnej oraz humanitarnej dla ludności (art. 19 projektu).

Organy ochrony ludności będą mogły, zamiast zawarcia ww. porozumienia, wydać decyzję administracyjną o uznaniu za podmiot ochrony ludności, jeżeli byłoby to uzasadnione koniecznością zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej (art. 20 komentowanego projektu). Odwołanie od takiej decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty ma rozpatrywać wojewoda. Natomiast nie wskazano organu odwoławczego dla marszałka województwa. Wydaje się mało prawdopodobne, aby projektodawcy chodziło w tym wypadku o zasadę ogólną, zgodnie z którą odwołanie przysługiwałoby do samorządowego kolegium odwoławczego¹⁷.

Właściwość rzeczowa organów samorządowych w powyższych kwestiach została określona w art. 21 ust. 1–3 omawianego projektu. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma zawierać porozumienia albo wydawać decyzje o uznaniu za podmiot ochrony ludności w odniesieniu do podmiotów istotnych dla realizacji zadań ochrony ludności

¹⁷ Zgodnie z art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 572), zwanej Kpa: „Organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są: 1) w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej”.

i obrony cywilnej gminy (ust. 1). Starosta zaś ma posiadać kompetencje do zawarcia porozumienia albo wydania decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności w odniesieniu do podmiotów istotnych dla realizacji tych zadań na poziomie lokalnym, przekraczającym granice gminy (ust. 2). Marszałek województwa ma natomiast zawierać porozumienia albo wydawać decyzje w stosunku do podmiotów istotnych dla realizacji wskazanych zadań w zakresie właściwości samorządu województwa (ust. 3). Rozróżnienie to budzi wątpliwości, gdyż opiera się na nieprecyzyjnych pojęciach „podmiotów istotnych dla realizacji zadań”. Może to rodzić spory o właściwość, zwłaszcza przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy pamiętać, że wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości jest przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 1 Kpa).

Zgodnie z art. 64 ust. 1 przedmiotowego projektu, obowiązek podjęcia działań w zakresie ostrzegania, powiadamiania i alarmowania ludności spoczywa na tym organie lub podmiocie ochrony ludności, który pierwszy powziął informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ lub podmiot ochrony ludności ma niezwłocznie informować o zaistniałym zdarzeniu właściwe organy ochrony ludności, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o planowanych działaniach, jeżeli planuje takie działania (ust. 2 ww. artykułu).

Zasoby ochrony ludności

Zgodnie z art. 23 komentowanego projektu, organy ochrony ludności mają za zadanie ewidencjonować zasoby ochrony ludności służące realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Ma to polegać na stałym monitorowaniu stanu zasobów oraz przekazywaniu informacji o tych zasobach do Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Ewidencja ta ma z kolei zawierać m.in. wykaz podmiotów ochrony ludności, stan ilościowy zasobów podmiotów ochrony ludności, czy miejsce rozmieszczenia zasobów podmiotów ochrony ludności (art. 25 ww. projektu).

W myśl art. 26 omawianego projektu, organy ochrony ludności wprowadzają do wskazanej ewidencji dane dotyczące zasobów ochrony ludności, zgodnie ze swoją właściwością, i aktualizują je. W zakresie niezbędnym do realizacji zadań ochrony ludności, organy ochrony ludności mają udostępniać innym organom ochrony ludności i podmiotom ochrony ludności wyciąg z danych ze wskazanej ewidencji (art. 27 projektu).

W art. 30 ust. 1 komentowanego projektu wskazano, że terytorialne organy ochrony ludności tworzą i utrzymują zasoby ochrony ludności niezbędne do udzielania pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej, w szczególności zapasy wody czy środki do jej magazynowania, transportu oraz uzdatniania, zapasowe źródła energii i paliwa, odzież, zapasy żywności, środki sanitarne, medyczne oraz stacjonarne i mobilne tymczasowe miejsca pobytu.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda, mają zapewnić zasoby ochrony ludności niezbędne do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez co najmniej 7 dni trwania zagrożenia, m.in. w zakresie dostępu do wody i żywności, czy dostępu do produktów leczniczych oraz udzielania pomocy medycznej (art. 30 ust. 3 ww. projektu). Tworzenie i utrzymywanie zasobów ochrony ludności przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostę oraz marszałka województwa, w odniesieniu do zagrożeń przekraczających obszar odpowiednio gminy, powiatu i województwa, ma być wykonywane jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej (ust. 5 powyższego artykułu).

Zgodnie z art. 30 ust. 6 projektowanej ustawy, właściwy organ ochrony ludności może wydać podmiotowi ochrony ludności zalecenia odnośnie rodzajów i ilości zasobów ochrony ludności utrzymywanych przez ten podmiot. Rozwiązanie to budzi wątpliwości. Nie wiadomo w jakiej formie prawnej miałyby być wydane te zalecenia. Poza tym nieznana jest właściwość organów w tym zakresie, tzn. jaki organ i jakiemu podmiotowi miałyby prawo wydać takie zalecenia. Zapewne projektodawcy chodziło o uprawnienie organów w stosunku do podległych im i nadzorowanych przez nich podmiotów ochrony ludności.

W art. 31 komentowanego projektu uregulowano kwestie pomocy udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego. Starosta ma udzielać pomocy gminom, a samorząd województwa powiatom, w przypadku, gdy zasoby i możliwości działania danej jednostki samorządu uległy wyczerpaniu, bądź są niewystarczające do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Projektodawca był jednak niekonsekwentny, gdyż w przypadku powiatu wskazał na organ, a nie jednostkę samorządu terytorialnego¹⁸.

Komentowany projekt stanowi również o zawieraniu porozumień i umów o współdziałaniu w zakresie realizacji zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a starostą oraz między starostą a marszałkiem (art. 31 ust. 3–4). Nie wiadomo natomiast jaka jest różnica między porozumieniem a umową.

Ponadto w ww. projekcie przewidziano wsparcie w realizacji wskazanych zadań dla gmin i powiatów, udzielane przez wojewodę, polegające na przekazaniu im środków rzeczowych lub finansowych (art. 32).

Szkolenia i ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej

Komentowany projekt reguluje zagadnienia związane ze szkoleniami kadry w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Szkolenia dla osób pełniących funkcję organu ochrony ludności mają być przeprowadzane w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia tej funkcji i następnie nie rzadziej niż raz na cztery lata (art. 45 ust. 2 pkt 1 omawianego projektu). Należy zastanowić się, czy taka częstotliwość jest wystarczająca. W mojej ocenie, takie szkolenia powinny być wykonywane znacznie częściej, np. raz do roku.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 ww. projektu, organy ochrony ludności mogą również prowadzić szkolenia dla podmiotów ochrony ludności oraz szkolenia dla ludności, w tym zrzeszeń i przedsiębiorców. Natomiast podmioty ochrony ludności, w szczególności jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, związek ochotniczych straży pożarnych, Polski Czerwony Krzyż i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa mają wspomagać organy ochrony ludności w organizacji szkoleń (art. 48 ust. 2 omawianego projektu).

Poza szkoleniami, komentowany projekt przewiduje także ćwiczenia obrony cywilnej i ochrony ludności. W myśl art. 49 ust. 1 projektu, w celu weryfikacji gotowości oraz zwiększenia skuteczności wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, a przy tym utrwalania wiedzy czy umiejętności, organy ochrony ludności przeprowadzają ćwiczenia obrony cywilnej i ochrony ludności. Ćwiczenia te mają być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na cztery lata, na podstawie planów ćwiczeń ochrony ludności i obrony cywilnej. Również w tym wypadku uważam, że należy zwiększyć częstotliwość tych ćwiczeń.

¹⁸ Na tę kwestię zwrócił uwagę Związek Powiatów Polskich w uwagach do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (<https://www.zpp.pl/storage/library/2024-06/586cafbd7fb927a5a3477feb98c1caa7.pdf> – dostęp: 16.08.2024), s. 9.

Wskazane plany ma sporządzać właściwy organ ochrony ludności, przy czym ma je zatwierdzać:

- starosta – w przypadku planu ćwiczeń wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- wojewoda – w przypadku starosty i marszałka województwa (art. 49 ust. 2 ww. projektu).

Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej

W celu realizacji powierzonych zadań, projektodawca wyposażył organy ochrony ludności, w tym organy wykonawcze samorządu terytorialnego, w uprawnienia do: 1) koordynacji, 2) organizowania współpracy, 3) nadzoru nad wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, a także 4) dokonywania oceny¹⁹.

W art. 54 omawianego projektu przewidziano koordynację realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma koordynować realizację tych zadań przez podmioty ochrony ludności podległe i nadzorowane na terenie gminy (ust. 1 ww. artykułu). Starosta zaś ma koordynować realizację wskazanych zadań przez podmioty ochrony ludności podległe i nadzorowane na terenie powiatu. Jednakże w niezbędnym zakresie starosta będzie mógł również koordynować realizowanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez gminy na terenie powiatu (ust. 2 powyższego artykułu). Jeśli chodzi o marszałka województwa, to organ ten, podobnie jak wójt czy starosta, ma koordynować realizację powyższych zadań przez podmioty ochrony ludności podległe i nadzorowane na terenie województwa (ust. 3 omawianego artykułu). Projektodawca nie przewidział dla marszałka województwa uprawnienia do koordynowania realizacji zadań przez gminy i powiaty. Takie uprawnienie przeznaczono dla wojewody. W niezbędnym zakresie organ ten może koordynować realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez gminy czy powiaty na terenie województwa (ust. 4 ww. artykułu).

Omawiana koordynacja powiązana jest z możliwością wydawania zaleceń (art. 55 przedmiotowego projektu). Zgodnie bowiem z art. 55 ust. 1 tego projektu, w celu koordynacji realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej organy ochrony ludności mogą wydawać zalecenia. Starosta ma wydawać zalecenia dla wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin znajdujących się na terenie powiatu (ust. 2 ww. artykułu). Natomiast wojewoda ma dokonywać tych czynności w stosunku do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin albo starostów powiatów znajdujących się na terenie województwa oraz marszałka województwa. W przypadku zaleceń, których realizacja wymaga nakładów finansowych, wojewoda ma zapewnić ich finansowanie (ust. 3 powyższego artykułu). Projektodawca posłużył się alternatywą rozłączną „albo”, co oznaczałoby, że wydanie zalecenia wobec wójta wyklucza wydanie takiej czynności wobec starosty i *vice versa*. Wydaje się, że nie taka była intencja twórców projektu i zamiast sformułowania „albo” powinien znajdować się tam przecinek. Zalecenie będzie mogło dotyczyć w szczególności podjęcia określonych działań przez organy ochrony ludności albo przygotowania zasobów ochrony ludności (ust. 4 wskazanego artykułu).

¹⁹ Zgodnie z art. 61 komentowanego projektu: „W celu koordynacji, organizowania, dokonywania oceny i nadzoru nad wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, uprawnione organy ochrony ludności mogą żądać od innych organów ochrony ludności, których działanie koordynują, organizują, oceniają albo nadzorują, przedstawiania informacji lub wyjaśnień dotyczących spraw z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej”.

Zastanawiająca jest formuła wydawanych zaleceń. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN, „zalecić, zalecać” to znaczy doradzić wykonanie czegoś²⁰. Tak więc wydaje się, że omawiane zalecenia nie mają mieć charakteru stanowczego, bezwzględnego, tylko doradczy. Mimo tego, należy mieć na uwadze przewidzianą w Konstytucji RP samodzielność jednostki samorządu terytorialnego²¹. Powstaje bowiem pytanie, czy wydawane zalecenia nie naruszałyby tej samodzielności. Niezależnie od powyższej kwestii należy zauważyć, że nie została określona forma prawna wydawanych zaleceń²². Nie wiadomo, czy ma to być decyzja administracyjna, czy może jakiś inny akt.

Poza koordynacją realizacji zadań, omawiany projekt w art. 56 wskazuje na organizowanie współpracy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma organizować współpracę pomiędzy podmiotami ochrony ludności działającymi na terenie gminy (ust. 1 ww. artykułu), a starosta, w porozumieniu z właściwymi wójtami (burmistrzami, prezydentami miast), ma organizować współpracę pomiędzy gminami oraz podmiotami ochrony ludności działającymi na terenie powiatu (ust. 2 powyższego artykułu). Nie bardzo wiadomo, czym ma się różnić koordynacja od organizowania współpracy. Z porównania treści projektowanych przepisów wynika, że organizowanie współpracy ma mieć szerszy zakres podmiotowy. Posługując się przykładem gminy należy bowiem zauważyć, że organizowanie współpracy dotyczyłoby podmiotów ochrony ludności działających na terenie gminy, a nie tylko podległych i nadzorowanych.

W art. 57 omawianego projektu przewidziano nadzór. Organy ochrony ludności mają nadzorować wykonywanie zadań ochrony i obrony cywilnej ludności przez podmioty ochrony ludności podległe i nadzorowane w zakresie posiadanych kompetencji (ust. 1 ww. artykułu). Zatem nadzór ma być wykonywany w stosunku do tych podmiotów, co wskazana koordynacja realizacji zadań. Wojewoda ma zaś nadzorować wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej przez gminy, powiaty oraz podmioty realizujące zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie (ust. 2 powyższego artykułu).

Przepis art. 58 komentowanego projektu stanowi, że organy ochrony ludności dokonują oceny wykonywania zadań ochrony i obrony cywilnej ludności przez podmioty ochrony ludności, z którymi zawarły porozumienie o współpracy w wykonywaniu tych zadań, lub wobec których wydały decyzję o uznaniu za podmioty ochrony ludności. Oceny wykonywania zadań mają być dokonywane pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 59 ust. 1 przedmiotowego projektu). Zgodnie z art. 59 ust. 3 tego projektu, organ dokonujący oceny wykonywania zadań ochrony ludności ma prawo do żądania informacji, dokumentów i danych, niezbędnych do dokonania tej oceny.

Wobec tego czynności zmierzające do dokonania oceny mają mieć charakter czynności kontrolnych, przeprowadzanych według kryteriów, jakie przysługują Najwyższej Izbie Kontroli względem organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych²³. W myśl art. 60 ust. 7 omawianego projektu, organ prowadzący czynności zmierzające do dokonania oceny wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej może

²⁰ „Zalecenie”, PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zalecenie.html> (dostęp: 15.08.2024).

²¹ Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP: „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

²² H. Izdebski, *Projekt..., op. cit.*, s. 8.

²³ Zgodnie z art. 203 ust. 1 Konstytucji RP: „Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności”.

weszać ocenianego do usunięcia nieprawidłowości określonych w protokole, wskazując termin ich usunięcia.

Powyższa regulacja nie wydaje się być do końca spójna z zadaniami określonymi w art. 11–13 projektu²⁴. Dla przykładu wójt, zgodnie z art. 54 ust. 1 komentowanego projektu, ma koordynować realizację zadań przez podmioty ochrony ludności podległe i nadzorowane na terenie gminy. Koordynowanie, obok kierowania, pojawia się w art. 11 ust. 1 pkt 1 omawianego projektu, ale bez odniesienia się do podmiotów ochrony ludności.

Niezależnie od tego, należy wskazać na wielość pojęć oraz ich niejednoznaczność, co może utrudnić realizację powierzonych zadań. W projekcie występują m.in. sformułowania: kierowania, nadzoru i koordynowania. Terminy te są wieloznaczne. Dla ich zdefiniowania posłużę się Słownikiem Języka Polskiego PWN. Kierownictwo – to zarządzanie jakimiś sprawami lub ludźmi²⁵, koordynacja – to organizowanie działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób²⁶, a nadzór – to kontrolowanie lub pilnowanie kogoś lub czegoś²⁷. W doktrynie prawniczej przyjmuje się, że nadzór to kontrola poszerzona o możliwość władczego oddziaływania²⁸. Można więc przyjąć, że najwięcej uprawnień zapewnia kierowanie. Nie wiadomo jednak, dlaczego w projekcie, obok koordynacji, występuje organizowanie współpracy, a dokonywanie oceny nie zawiera się w nadzorze.

Warto zaznaczyć, że organy obrony cywilnej w czasie stanu wojennego i wojny mają zapewnić funkcjonowanie obsługujących je urzędów (art. 62 komentowanego projektu)²⁹. Ponadto w art. 63 tego projektu wskazano, że organy wymienione w art. 8 ust. 1 pkt 1 lit. a–c oraz pkt 2 lit. b mają realizować zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej przy pomocy odpowiednich zespołów zarządzania kryzysowego³⁰, o których mowa w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Należy jednak zauważyć, że organy zostały wymienione w art. 9 omawianego projektu, a nie w art. 8, a więc w tekście pojawiła się omyłka. Projektodawcy chodziło zapewne o to, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda oraz ministrowie kierujący działami administracji rządowej mają wykonywać swoje zadania odpowiednio przy pomocy gminnego, powiatowego, wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Obiekty zbiorowej ochrony

Obiekty zbiorowej ochrony mają być wykorzystywane w celu ochrony ludności przed zagrożeniami powstałymi w wyniku klęsk żywiołowych, zdarzeń o charakterze

²⁴ Zadania z art. 11–13 projektu, jak wyjaśniono wcześniej, również nie zostały, w moim przekonaniu, przedstawione precyzyjnie.

²⁵ „Kierownictwo”, PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/kierownictwo.html> (dostęp: 12.08.2024).

²⁶ „Koordynacja”, PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/koordynacja;2564634.html> (dostęp: 12.08.2024).

²⁷ „Nadzór”, PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/nadz%C3%B3r.html> (dostęp: 12.08.2024).

²⁸ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, wyd. II, Warszawa 2007, s. 21.

²⁹ Rozwiązanie to ma uwzględniać art. 16 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 2091), stanowiący, że: „Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w szczególności: wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz określa, z wyjątkiem postanowień Rady Ministrów, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5, ich zadania i kompetencje”.

³⁰ T. Wierzbica, *System zarządzania kryzysowego na szczeblu gminy*, „Analiza celowa” 2024, nr 6, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/ANALIZA_CELowa_System-zarzadzania-kryzysowego.pdf (dostęp: 17.08.2024), s. 11.

terrorystycznym lub działań wojennych (art. 79 komentowanego projektu). Z tym zagadnieniem związane są określone kompetencje organów ochrony ludności.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ww. projektu, obiekty budowlane uznaje się za budowle ochronne na podstawie wyznaczenia przez właściwy organ ochrony ludności, na podstawie porozumienia właściwego organu ochrony ludności z właścicielem lub zarządcą budynku albo na podstawie decyzji właściwego organu ochrony ludności. Uznając obiekt budowlany za budowlę ochronną nadany mu zostanie status schronu lub ukrycia oraz kategoria odporności (art. 80 ust. 2 omawianego projektu). Z powyższego wynikają dwie podstawy wyznaczenia, tj. porozumienie i decyzja.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda, w celu zapewnienia realizacji zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, będą mogli wyznaczyć, na podstawie porozumienia albo decyzji, obiekty budowlane lub części obiektów budowlanych, znajdujące się w ich władaniu lub we władaniu podległych im jednostek organizacyjnych, uznając je za budowle ochronne (art. 82 przedmiotowego projektu). W tym samym celu, wymienione organy będą mogły zawrzeć z właścicielem lub zarządcą nieruchomości porozumienie o uznaniu obiektu budowlanego lub jego części za budowlę ochronną (art. 83 ww. projektu). Jeżeli jednak byłoby to uzasadnione koniecznością realizacji zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, to te same organy mogłyby uznać – w drodze decyzji administracyjnej – obiekt budowlany lub jego część za budowlę ochronną (art. 84 ust. 1 i 2 komentowanego projektu). Zgodnie z art. 84 ust. 3 tego projektu, decyzja o uznaniu za budowlę ochronną może być wydana na wniosek właściciela lub zarządcy budowli czy obiektu albo z urzędu. W decyzji ma być zawarte postanowienie o obowiązku udostępnienia nieruchomości na cele ochrony ludności na polecenie organu ochrony ludności (ust. 5 ww. artykułu). Odwołanie od decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty ma rozpatrywać wojewoda (art. 84 ust. 7 pkt 1 omawianego projektu).

Zgodnie z art. 85 ust. 1 ww. projektu, wójt (burmistrz, prezydent miasta) dokonuje wyznaczenia, zawiera porozumienia albo wydaje decyzje o uznaniu za budowlę ochronną w odniesieniu do budowli ochronnych istotnych dla ochrony przed zagrożeniami ludności gminy. Starosta zaś, w myśl art. 85 ust. 2 tego projektu, dokonuje wyznaczenia, zawiera porozumienia albo wydaje decyzje o uznaniu za budowlę ochronną w odniesieniu do budowli ochronnych istotnych dla ochrony przed zagrożeniami ludności powiatu. Z powyższego wynika, że mają być trzy podstawy uznania obiektów za budowle ochronne, tj. wyznaczenie, porozumienie i decyzja. Jednakże we wcześniejszych projektowanych przepisach (art. 82–84) wskazano porozumienie i decyzję, ale jako podstawę wyznaczenia. Tak więc treść projektowanego art. 85 jest, w mojej ocenie, niejasna.

Właściwe organy ochrony ludności, na obszarze swojej właściwości miejscowej, mają planować niezbędną liczbę i pojemność obiektów zbiorowej ochrony, uwzględniając w szczególności liczbę ludności przebywającą na danym obszarze oraz przewidywane rodzaje zagrożeń (art. 86 ust. 1 komentowanego projektu). Planując niezbędną liczbę obiektów zbiorowej ochrony, właściwe organy ochrony ludności mają dokonywać bieżącego przeglądu obiektów budowlanych, w tym planowanych do budowy, na obszarze swojej właściwości miejscowej (art. 87 ust. 1 projektu)³¹.

W przypadku:

- przewidywanego wystąpienia klęski żywiołowej,

³¹ Czynność tą, jak również zlecenie wykonania sprawdzenia obiektu budowlanego pod względem spełniania lub możliwości spełnienia warunków dla obiektów zbiorowej ochrony, wójt (burmistrz, prezydent miasta) i starosta wykonują jako zadania zleczone z zakresu administracji rządowej (art. 87 projektu).

- wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych³²,
- w czasie wojny

- jeżeli będzie to uzasadnione rodzajem przewidywanego zagrożenia, właściwy organ ochrony ludności będzie mógł polecić właścicielowi lub zarządcy budowli ochronnej udostępnienie budowli ochronnej. Polecenie będzie podlegać bezzwłocznemu wykonaniu (art. 93 ust. 1 ww. projektu). Polecenie udostępnienia budowli ochronnej ma nastąpić w drodze decyzji administracyjnej właściwego organu ochrony ludności, z wyjątkiem budowli ochronnych wyznaczonych na podstawie art. 82, czyli znajdujących się we władaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, czy wojewody lub we władaniu podległych im jednostek organizacyjnych (art. 93 ust. 3 omawianego projektu)³³.

W przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych lub w czasie wojny, jeżeli liczba schronów i ukryć będzie niewystarczająca dla zapewnienia ochrony ludności, wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda mają organizować miejsca doraźnego schronienia (art. 98 ust. 1 omawianego projektu).

Projektodawca, w art. 102, przewidział udzielenie dotacji celowej przez organy ochrony ludności, na wniosek właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, m.in. na budowę budowli ochronnych, czy przebudowę budowli ochronnej, w celu spełniania wymogów budowli ochronnej.

Na wójta i starostę nałożono także obowiązek dotyczący Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej ma prowadzić tę ewidencję, w której mają być gromadzone dane o istniejących schronach i ukryciach, planowanych miejscach organizacji miejsc doraźnego schronienia, obiektach potencjalnie przydatnych do przystosowania na miejsca doraźnego schronienia oraz o miejscach przyjęcia osób podlegających ewakuacji (art. 104 ust. 1 i 2 omawianego projektu). W celu umożliwienia prowadzenia wskazanej ewidencji, wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta – za pośrednictwem odpowiednio komendanta miejskiego lub powiatowego komendanta Państwowej Straży Pożarnej – ma przekazywać Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej informacje o ww. obiektach i miejscach. Zadanie to ma być wykonywane jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 104 ust. 4 pkt 1 powyższego projektu).

Korpus obrony cywilnej

Minister właściwy do spraw wewnętrznych ma zarządzać korpusem obrony cywilnej, składającym się z personelu obrony cywilnej oraz krajowej rezerwy obrony cywilnej (art. 121 przedmiotowego projektu)³⁴. Korpus ma skupiać podmioty, które aktualnie już zajmują się ratownictwem³⁵.

Zgodnie z art. 115 ust. 1 omawianego projektu, po wprowadzeniu stanu wojennego i w czasie wojny organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej, a podmioty ochrony ludności stają się podmiotami obrony cywilnej. W czasie tych

³² Zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP: „W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”.

³³ Odwołanie od decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty ma rozpatrywać wojewoda. Wniesienie odwołania ma nie wstrzymywać wykonania decyzji (art. 93 ust. 6 i 7 projektu).

³⁴ J. Dolny, *Ochotnicy...*, op. cit.

³⁵ R. Horbaczewski, *Projekt ustawy o ochronie ludności przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów*, „Prawo.pl”, 8.08.2024, (<https://www.prawo.pl/samorzad/ustawa-o-ochronie-ludnosci-nowe-zalozenia,525482.html> - dostęp: 16.08.2024).

stanów wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta mają kierować obroną cywilną na obszarze odpowiednio gminy i powiatu (ust. 2 ww. artykułu). To rozwiązanie budzi wątpliwości, gdyż obszar gminy zawiera się w obszarze powiatu i nie wiadomo do końca jaki jest precyzyjny podział zadań między tymi organami. Co więcej, nie jest znana szczegółowa struktura korpusu obrony cywilnej oraz wynikająca z niej hierarchia³⁶. Co prawda, projekt ustawy nie ma konstytuować żadnych nowych struktur. Niemniej jednak nie usuwa to wątpliwości co do kwestii podległości członków korpusu. Czy zatem wójt będzie podlegał staroście? Czy określona w Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie będzie się temu sprzeciwiać?

Organy obrony cywilnej mają udzielać sobie wzajemnie pomocy w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej, niezależnie od zawartych uprzednio umów lub porozumień w tym względzie (art. 120 ust. 2 omawianego projektu). Wynika z tego, że zawarte wcześniej zobowiązania nie mają mieć charakteru rozstrzygającego w czasie stanu wojennego i w czasie wojny.

Wskazane organy oraz Siły Zbrojne mają współdziałać przy realizacji ewakuacji ludności, która ma być w miarę możliwości prowadzona na podstawie krajowego planu ewakuacji oraz wojewódzkich planów ewakuacji ludności (art. 118 ust. 5 ww. projektu). Z treści projektowanego przepisu wynika więc, że plany nie muszą być bezwzględnie przestrzegane. Takie rozwiązanie wydaje się być słuszne. W czasie dynamicznego przedsięwzięcia, jakim jest ewakuacja, niezbędna jest pewna elastyczność.

Organy samorządowe mają posiadać pewne kompetencje w zakresie procedury nadawania przydziałów mobilizacyjnych (art. 129 komentowanego projektu). Zgodnie ze słownikiem (art. 3 pkt 5 ww. projektu) przydział mobilizacyjny obrony cywilnej to imienne wyznaczenie osoby do realizacji zadań obrony cywilnej w organie lub podmiocie ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami kwalifikacyjnymi i doświadczeniem oraz predyspozycjami niezbędnymi do realizacji zadań.

Przydział taki ma nadawać m.in. wojewoda z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, starosty albo marszałka województwa, po uzgodnieniu z właściwym miejscowo szefem wojskowego centrum rekrutacji (art. 129 ust. 1 pkt 1 projektu). Z kolei wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma za zadanie wnioskować o nadanie przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej za pośrednictwem starosty (ust. 2 ww. artykułu). Zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty i marszałka województwa z zakresu wnioskowania o nadanie przydziałów mobilizacyjnych obrony cywilnej mają być wykonywane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (ust. 6 powyższego artykułu).

Poza nadawaniem przydziału mobilizacyjnego, projekt stanowi również o powołaniu do służby w obronie cywilnej. Osoby, którym nadano przydział mobilizacyjny obrony cywilnej, mają podlegać powołaniu w terminie i miejscu określonych w wezwaniu (art. 133 ust. 1 projektu). W myśl art. 134 ust. 1 i 2 przedmiotowego projektu, osoby powołane do służby w obronie cywilnej pełnią służbę m.in. w urzędach obsługujących organy obrony cywilnej i podmiotach obrony cywilnej, kierowani tam przez właściwy organ obrony cywilnej. Również w tym wypadku pojawia się pytanie, jak ma być określana właściwość organu.

Finansowanie ochrony ludności i obrony cywilnej

Koszty na realizację zadań określonych w projektowanej ustawie mają być pokrywane, w ramach środków będących w dyspozycji właściwych dysponentów części budżetu

³⁶ Uwagi Związku Powiatów Polskich do projektu..., op. cit., s. 14.

państwa (art. 146 ust. 1 przedmiotowego projektu). Komentowany projekt zakłada, że na finansowanie zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej przeznaczony będzie corocznie środki w wysokości nie niższej niż 0,3% Produktu Krajowego Brutto (art. 148 ust. 1 projektu).

Finansowanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na poziomie samorządu gminy, powiatu oraz województwa ma być planowane w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw (art. 147 ust. 1 ww. projektu). Jednakże, zgodnie z art. 147 ust. 2 tego projektu, zadania te mogą być finansowane w ramach rezerwy celowej, o której mowa w art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym³⁷. Co ważne, na dofinansowanie zadań własnych z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej jednostki samorządu terytorialnego mają otrzymywać środki w formie dotacji celowej z budżetu państwa, przekazywanej przez wojewodów (art. 147 ust. 3 i 4 tego projektu).

Podsumowanie

Rekomendacje dla środowiska samorządowego

Komentowany projekt przewiduje szeroki wachlarz zadań organów samorządu terytorialnego, dotyczących m.in. podmiotów ochrony ludności, obiektów zbiorowej ochrony, czy zarządzania obroną cywilną. Projektowana ustawa ma zasadniczo wejść w życie w dniu 1 stycznia 2025 roku, a więc zakłada niewiele czasu dla środowiska samorządowego na przygotowanie się do realizacji powierzonych zadań. Zatem władze gmin, powiatów i województw powinni mieć na uwadze zapewnienie właściwej kadry w podległych im jednostkach. Wydaje się, że projektowane zadania mogłyby wykonywać pracownicy zajmujący się aktualnie sprawami zarządzania kryzysowego, ze względu na podobieństwo materii. Jednakże dotychczasowy skład kadrowy będzie najprawdopodobniej niewystarczający do wykonywania projektowanych zadań i konieczne będzie pozyskanie nowych pracowników.

Niezależnie od potrzeby skompletowania kadry, zasadnym będzie przeszkolenie pracowników z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Przepisy prawne mają dopiero wejść w życie, więc nie będzie można oczekiwać od pracowników ich znajomości, ani tym bardziej praktyki w tym zakresie. Projektowane zadania mają być realizowane w wielu przypadkach przez zawieranie porozumień, czy wydawanie decyzji. W związku z tym wskazani pracownicy, niezależnie od wiedzy z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, powinni legitymować się znajomością zagadnień postępowania administracyjnego oraz prawa cywilnego.

Finansowanie omawianych zadań na poziomie samorządu gminy, powiatu i województwa ma być planowane w ramach budżetów samorządowych. Zadania ochrony ludności i obrony cywilnej mają być zasadniczo zadaniami własnymi gminy oraz zadaniami powiatu. Wobec tego środowisko samorządowe winno mieć świadomość spodziewanych wydatków budżetowych w tej kwestii.

W mojej ocenie, komentowany projekt ustawy wymaga poprawy. Na przykład, rozgraniczenie zadań pomiędzy wójtem a starostą nie jest, w mojej ocenie, jednoznaczne. Ponadto, przy formułowaniu kompetencji organów, projekt posługuje się wieloznacznymi pojęciami, jak np. organizowanie współpracy czy nadzorowanie. Przedstawiciele samorządu terytorialnego, mając na uwadze konieczność stosowania

³⁷ Zgodnie z tym przepisem: „W budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu”.

przyszłej ustawy, mogliby sformułować odpowiednie postulaty pod adresem twórców prawa, aby przepisy prawne uzyskały odpowiedni kształt.

Postulaty pod adresem twórców prawa

Jak wyjaśniono powyżej, przedstawiony projekt ustawy wymaga doprecyzowania w wielu obszarach. Konkretne uwagi zostały sformułowane przy omawianiu poszczególnych rozwiązań. W podsumowaniu chciałbym zwrócić uwagę na kompetencje organów samorządu terytorialnego, które powinny być opisane w sposób bardziej klarowny. Na przykład wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta mają kierować obroną cywilną na obszarze odpowiednio gminy i powiatu (art. 115). Jednakże nie jest znana szczegółowa hierarchia w korpusie obrony cywilnej. Co więcej, wymienione organy, w stosunku do podmiotów ochrony ludności, mają mieć uprawnienia do koordynowania, nadzorowania, organizowania współpracy oraz dokonywania oceny (art. 54–61). Pojęcia te nie są jednoznaczne i nie wiadomo np. czym się różni organizowanie współpracy od koordynowania. Co istotne, takie sformułowania mogą utrudnić organom realizację powierzonych zadań.

Zastanawiająca jest również formuła wydawanych zaleceń. Wydaje się, że nie mają one mieć charakteru bezwzględny, lecz tylko doradczy. Niemniej jednak nie jest znana forma prawna, w jakiej mają być wydawane, a ponadto pojawia się wątpliwość, czy nie naruszają one samodzielności jednostki samorządu terytorialnego.

Liczę, że w dalszych pracach nad ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej tekst projektu ulegnie zmianie, a rozwiązania, dotyczące zadań organów samorządowych, staną się bardziej jednoznaczne. Aktualna treść projektu rodzi bowiem ryzyko niewłaściwego wykonywania zadań oraz powstawania sporów o właściwość między organami władzy publicznej, co stwarzałoby istotne niebezpieczeństwo dla ludności, zwłaszcza w czasie wojny lub stanu wojennego.

Bibliografia

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Protokół dodatkowy I do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 roku dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku (Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 572).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 372 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 107; 566).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 2091).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 248 z późn. zm.).

Literatura:

- Dolny J., *Ochotnicy w obronie cywilnej - idea dobra, ale przepisy trzeba doprecyzować*, „Prawo.pl”, 2.07.2024, (<https://www.prawo.pl/samorzad/ochotnicy-w-obronie-cywilnej-opinia,527791.html>) – dostęp: 16.08.2024).
- Horbaczewski R., *Projekt ustawy o ochronie ludności przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów*, „Prawo.pl”, 8.08.2024, (<https://www.prawo.pl/samorzad/ustawa-o-ochronie-ludnosci-nowe-zalozenia,525482.html>) – dostęp: 16.08.2024).
- Izdebski H., *Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – wreszcie? Projekt różny od kolejnych wersji projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej z lat 2022–2023*, Fundacja Batorego, (<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/07/Ochrona-ludnosci--prof.-Izdebski.pdf>) – dostęp: 16.08.2024).
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, wyd. II, Warszawa 2007.
- Wierzbica T., *System zarządzania kryzysowego na szczeblu gminy*, „Analiza celowa” 2024, nr 6, (https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/ANALIZA_CELowa_Sytem-zarzadzania-kryzysowego.pdf) – dostęp: 17.08.2024).
- Wolszczak E., *Obrona cywilna – instytucja wyparta przez rozwiązania w zakresie zarządzania kryzysowego?*, „OBRONNOŚĆ. Zeszyty Naukowe” 2016, 2(18), s. 256.

Inne:

- Ocena skutków regulacji projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 12 sierpnia 2024 roku.
- Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (nr UD70) z dnia 12 sierpnia 2024 roku.
- Słownik języka polskiego PWN (wersja internetowa).
- Uwagi Związku Powiatów Polskich do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (<https://www.zpp.pl/storage/library/2024-06/586cafb7fb927a5a3477feb98c1caa7.pdf>) – dostęp: 16.08.2024).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 12 sierpnia 2024 roku.

O AUTORZE

Dr Jarosław Dolny: doktor nauk prawnych (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, 2023 roku), autor wyróżnionej pracy doktorskiej pt. *Konstytucyjne prawo do składania skarg i wniosków i jego realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, wykładowca Wyższej Szkoły Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, radca prawny, wieloletni pracownik administracji publicznej (administracji samorządowej i rządowej) oraz praktyk stosowania prawa w kancelarii prawnej, aktualnie pracownik samorządowy (kierownik działu) w miejskiej jednostce organizacyjnej, doświadczony szkoleniowiec, żołnierz Wojsk Obrony Terytorialnej oraz autor wielu publikacji naukowych. W kręgu jego zainteresowań prawnych znajduje się prawo konstytucyjne, postępowanie administracyjne oraz prawo administracyjne ustrojowe i materialne, w szczególności prawo wodne oraz zagadnienia obronności (prawo wojskowe).

STRESZCZENIE

Streszczenie:

Przedmiotem niniejszego komentarza są zadania samorządu terytorialnego, zawarte w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 12 sierpnia 2024 roku. Projekt ten wskazuje na szczególną rolę administracji samorządowej w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego i powszechnego. Na przykład wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta mają kierować obroną cywilną na obszarze odpowiednio gminy i powiatu. Autor dokonał analizy tego projektu i zaprezentował uwagi do przedstawionych rozwiązań. Następnie, sformułowane zostały odpowiednie rekomendacje dla środowiska samorządowego, jak i postulaty dla tworzących przepisy prawne. Przedmiotem komentarza nie jest co prawda obowiązujące prawo, jednakże należy założyć, że istota założeń projektu nie ulegnie zmianie na dalszym etapie prac.

Słowa kluczowe:

ochrona ludności, obrona cywilna, organy ochrony ludności, podmioty ochrony ludności, organy obrony cywilnej

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

....

Warszawa, kwiecień 2024
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL