KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

Białystok, dnia 24 września 2022 r.

OPINIA OŚRODKA BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRRP NA TEMAT PROJEKTU USTAWY O OCHRONIE LUDNOŚCI ORAZ O STANIE KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ

Przedmiotem niniejszej opinii jest projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, datowany na dzień 31 sierpnia 2022 r. i posiadający status etapu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych, przekazany mi wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji przez podmiot zamawiający niniejszą opinię.

1. Cel uchwalenia ustawy

Przygotowanie projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej jest odpowiedzią na potrzebę uregulowania w sposób kompleksowy, w jednym akcie normatywnym, mechanizmów zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego (ludności). Problemy z tym związane są złożone, czego wyraz oddaje materia przedłożonego projektu. Jest ona nad wyraz bogata i obejmuje kwestie rozpoznawania zagrożeń oraz ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności, funkcjonowania krajowego systemu ratowniczego, przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych czy też zarządzania kryzysowego. Na osobną uwagę zasługuje stan klęski żywiołowej, do którego odniosę się w dalszej części opinii.

Zasygnalizować również należy, iż projektodawca zakłada stworzenie nowej podstawy prawnej dla uregulowania sposobu funkcjonowania obrony cywilnej. Od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny utraciły moc obowiązującą przepisy o obronie cywilnej. Na dzień dzisiejszy nie ma przepisów ustawowych określających organizację i sposób działania obrony cywilnej. Brak ten ocenić należy jako co najmniej problematyczny i dobrze się stało, że w projekcie zakłada się stworzenie nowej podstawy prawnej funkcjonowania obrony cywilnej. Na uwagę zasługuje intencja projektodawcy, by stworzyć system ochrony ludności stosowany zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny. W razie wybuchu wojny następuje przekształcenie systemu ochrony ludności w system ochrony cywilnej. W tym też wyraża się idea kompleksowości projektowanych rozwiązań i jest ona – w mojej opinii – godna najwyższego uznania.

Wśród innych istotnych zmian, jakie zakłada projekt ustawy o ochronie ludności, znajduje się przekształcenie aktualnie funkcjonującego Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w Krajowy System Ratowniczy. Interesującym rozwiązaniem jest projekt utworzenia Służby Dyżurnej Państwa. Do jej zadań będzie należało m.in. alarmowanie o zagrożeniach.

Potrzeba przyjęcia nowego prawa regulującego problem bezpieczeństwa powszechnego (ludności) nie powinna budzić – moim zdaniem – wątpliwości. W szczególności należy podnieść, iż doświadczenia związane z obowiązywaniem stanu epidemii, wprowadzonego w marcu 2020 r. ze względu na pandemię COVID-19, ujawniły niedoskonałości rozwiązań prawnych, brak przygotowania administracji publicznej, inspekcji, służb i straży odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa powszechnego, czy też tendencje do podejmowania przez władzę publiczną działań władczych bez należytej podstawy prawnej. Niezachowanie odpowiednich procedur i standardów przyzwoitej legislacji prowadziło w praktyce do nielegalnej ingerencji władzy publicznej w sferę praw i wolności jednostki, efektem czego jest stosunkowo obfite orzecznictwo sądowe ujawniające (przynajmniej częściowo) skalę naruszeń, zwłaszcza w pierwszych kilku miesiącach obowiązywania inkryminowanych rozwiązań prawnych, na które powoływali się przedstawiciele władzy publicznej, podejmujący konkretne decyzje naruszające podstawowe prawa i wolności jednostki, zagwarantowane przepisami Konstytucji i wiążących Rzeczpospolitą Polską aktów prawa międzynarodowego (w szczególności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka).

2. Stan klęski żywiołowej

Najistotniejszą zmianę, jaką przynosi opiniowany projekt ustawy, stanowi włączenie do ustawy o ochronie ludności stanu klęski żywiołowej, tj. jednej z konstytucyjnie unormowanych kategorii stanu nadzwyczajnego. Koncepcję uregulowania jednym akcie mechanizmów zapewniających bezpieczeństwo powszechne (w tym zarządzania kryzysowego) ze szczególną instytucją, jaką jest stan klęski żywiołowej, oceniam negatywnie. Moim zdaniem z konstytucyjnego punktu widzenia niedopuszczalne jest uregulowanie w jednym akcie zwykłych i szczególnych środków konstytucyjnych (czego dowodzi lektura przedłożonego projektu i o czym będzie mowa w dalszej części opinii). Taki zabieg legislacyjny nie pozwala na odróżnienie normalnego okresu funkcjonowania państwa od okresu obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Tymczasem konieczność poszanowania dualistycznego podejścia do istoty

stanu nadzwyczajnego wynika z art. 228 ust. 1 Konstytucji. Fakt ten został rozpoznany i szeroko skomentowany przez doktrynę w ciągu mijających 25 lat obowiązywania Konstytucji RP.

Dlatego też za sprzeczną z literą i duchem Konstytucji uważam koncepcję unormowania stanu klęski żywiołowej w projektowanej ustawie o ochronie ludności. Przedłożony mi do oceny projekt ustawy reguluje zakres zwykłych środków konstytucyjnych (w rozumieniu art. 228 ust. 1 Konstytucji) i nie może być w nim miejsca na uregulowanie instytucji stanu nadzwyczajnego. Docenić należy ideę kompleksowego uregulowania problematyki bezpieczeństwa powszechnego w jednym akcie normatywnym, ale nie może być w nim miejsca na określenie trybu i skutków wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Jest to instytucja szczególna i tak powinna być przez ustawodawcę traktowana. Dlatego też należy utrzymać obowiązywanie ustawy z 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, ewentualnie modyfikując jej postanowienia, jeśli Sejm uzna tak zabieg za konieczny.

3. Stan pogotowia i stan zagrożenia

Legislacyjną nowością jest wprowadzenie do projektu ustawy o ochronie ludności dwóch instytucji, które projektodawca określa jako stan pogotowia i stan zagrożenia (w uzasadnieniu do projektu określono je jako stany podniesionej gotowości, s. 8). Koncepcja ta nie jest konstytucyjnie niedopuszczalna i jeżeli został zdiagnozowany problem braku stosownego przygotowania struktur administracji publicznej do zmierzenia się z wyzwaniami zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, a projektodawca uważa, że właściwym rozwiązaniem jest modyfikacja sposobu funkcjonowania administracji publicznej wraz ze zmianą rodzaju i skali zagrożeń, to wprowadzenie do ustawy takich instytucji jest dopuszczalne, o ile mieszczą się one w standardach określonych przez Konstytucję.

Prima facie projektowanej regulacji nie da się postawić zarzutu niezgodności z Konstytucją. Stany podniesionej gotowości nie są stanami nadzwyczajnymi w rozumieniu konstytucyjnym, jako że ich ogłoszenie co do zasady nie wiąże się z zawieszeniem wolności i praw jednostki (por. jednak uwagi poniżej). Wstępna ocena komentowanych instytucji wskazuje, że nie powinno zaistnieć zagrożenie przyjęcia w tym punkcie rozwiązań niekonstytucyjnych, jak miało to miejsce w przypadku środków antypandemicznych ustanowionych w marcu 2020 r. Generalizując ocenę projektowanej regulacji, można uznać, iż co do zasady stany podniesionej gotowości mieszczą się w konstytucyjnej kategorii zwykłych

środków konstytucyjnych. Dlatego nie nazwałbym ich jako stanów *quasi*-nadzwyczajnych czy pozakonstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, jak miało to miejsce w przypadku stanu epidemii, którego ustanowienie w marcu 2020 r. wiązało się z naruszeniem Konstytucji – wprowadzono szereg rozwiązań możliwych do zastosowania jedynie w czasie stanu nadzwyczajnego.

Jeżeli jednak projektodawca w jednym akcie tworzy konstrukcję, na którą składają się zwykłe środki konstytucyjne realizowane w ramach stanu pogotowia i stanu zagrożenia, jak również szczególne środki konstytucyjne wynikające z reżimu stanu klęski żywiołowej, należy jasno, precyzyjnie i logicznie oddzielić te dwie kategorie środków konstytucyjnych w imię poszanowania konstytucyjnie nakazanego rozdziału normalnego funkcjonowania państwa od czasu obowiązywania stanu nadzwyczajnego (por. art. 228 ust. 1 Konstytucji). W szczególności należy podkreślić, że wcześniejsze odwołanie się do stanu pogotowia i stanu zagrożenia nie może stanowić warunku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jako najwyższego rangą środka przewidzianego w systemie ochrony ludności. Decyzja o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej może być podjęta przez Radę Ministrów zawsze wtedy, gdy zajdą stosowne przesłanki, tzn. zaistnieje stan zagrożenia klęską żywiołową lub konieczność usunięcia jej skutków, a zwykłe środki konstytucyjne okażą się niewystarczające – co nie znaczy, że zostały podjęte; skala zagrożenia może być bowiem tak duża, że bez zbędnej zwłoki należy odwołać się do najwyższych rangą środków znajdujących się w rękach władzy publicznej, tj. wynikających ze stanu klęski żywiołowej.

Tego rodzaju jasności i legislacyjnej precyzji brakuje moim zdaniem w przedkładanym projekcie. Jego wada pod tym względem wynika – jak sądzę – z grzechu pierwotnego projektu, tj. wpisania stanu klęski żywiołowej w system ochrony ludności bazujący na zwykłych środkach konstytucyjnych. Dlatego też należy powtórzyć postulat zachowania legislacyjnego *status quo* w obszarze stanu klęski żywiołowej, tzn. nieuchylania ustawy z 2002 r. i usunięcia przepisów określających reżim stanu klęski żywiołowej z projektowanej ustawy o ochronie ludności.

Działaniem niekonstytucyjnym jest bowiem wymienne szafowanie w jednym akcie prawnym środkami, które z punktu widzenia art. 228 ust. 1 Konstytucji winne być klasyfikowane jako zwykłe środki konstytucyjne albo jako szczególne środki konstytucyjne. Chodzi w pierwszej kolejności o kwestię ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Bliższa lektura projektu ustawy wskazuje, że w stanie zagrożenia Prezes Rady Ministrów,

minister i wojewoda zostają wyposażeni w kompetencję wydawania poleceń wiążących, których adresatami mogą być nie tylko organy administracji rządowej, ale również organy samorządu terytorialnego, a nawet przedsiębiorcy. Z przyczyn, o których piszę poniżej, uważam, że polecenie wiążące nie jest zwykłym środkiem konstytucyjnym i w związku z tym może być stosowane jedynie w ramach reżimu stanu nadzwyczajnego.

Z innego widocznie założenia wychodzi projektodawca, podejmując kolejną próbę zainstalowania w polskim porządku prawnym poza reżimem stanu nadzwyczajnego instytucji polecenia wiążącego, kierowanego do podmiotów spoza systemu administracji rządowej. Funkcjonuje ono już na podstawie specustawy koronawirusowej oraz znowelizowanej w tym roku ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Nie zmienia to jednak mojego przekonania, że w każdym przypadku wprowadzenie przez ustawodawcę tego rodzaju urządzenia poza ramami stanu nadzwyczajnego uznać należy za naruszenie przepisów Konstytucji. Z jednej strony komentowana instytucja stoi na przekór konstytucyjnym zasadom ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, z drugiej zaś godzi w zasadę samodzielności samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych.

Projekt ustawy nie określa istoty poleceń wiążących kierowanych do przedsiębiorcy. Należy jednak zakładać, że ze względu na istotę zagrożenia chodzić będzie o ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Ograniczenie to musi zatem spełniać warunki określone w art. 22 Konstytucji. Projektodawca nie określa warunków ograniczenia wolności gospodarczej w czasie stanu zagrożenia, w związku z tym rzeczoną kompetencję do wydawania poleceń wiążących uznać należy za sprzeczną z Konstytucją. Zgodnie z regułą *a minori ad maius* polecenia wiążące kierowane do przedsiębiorców nie mogą również prowadzić do zawieszenia działalności gospodarczej, tj. naruszać istoty tejże wolności (art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji). Ograniczenie (zawieszenie) wolności działalności gospodarczej dozwolone jest jedynie w czasie stanu klęski żywiołowej według zasad określonych w ustawie.

Z innych powodów za niezgodne z Konstytucją uznać należy polecenia wiążące kierowane przez Prezesa Rady Ministrów (ministra, wojewodów) wobec organów jednostek samorządu terytorialnego. W tym miejscu doznaje naruszenia zasada samodzielności samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Można się zgodzić, aczkolwiek nie bez wątpliwości, jedynie na wydawanie tego rodzaju poleceń w czasie stanu klęski żywiołowej (lub innego stanu nadzwyczajnego przewidzianego przez Konstytucję).

W kontekście ochrony konstytucyjnie zagwarantowanej pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego należy również poddać krytyce koncepcję przejęcia wykonywania zadań publicznych przypisanych samorządowi terytorialnemu przez wojewodę (por. art. 31 ust. 7 projektu), Abstrahując już od tego, że przesłanką takiego przejęcia jest niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie polecenia wiążącego (por. uwagi powyżej), podnieść należy, iż komentowaną instytucję należy odczytywać w perspektywie art. 171 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Nie mogą to być innego rodzaju kryteria, takie jako celowość, rzetelność czy gospodarność, a w tym przypadku niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie polecenia wiążącego. Z tego też powodu należy uznać za sprzeczne z Konstytucją te wszystkie przepisy ustawowe, które pozwalają Prezesowi Rady Ministrów na przejęcie wykonywania zadań publicznych przypisanych samorządowi przez administrację rządową z powodów, które nie odpowiadają kryterium legalności. Na ewentualne rozszerzenie uprawnień nadzorczych Prezesa Rady Ministrów lub wojewody można się zgodzić jedynie w warunkach stanu nadzwyczajnego (stanu klęski żywiołowej).

Jak wynika z powyższej analizy stan zagrożenia jest instytucją prawną, dla której projektodawca przewidział – obok zwykłych środków konstytucyjnych – stosowanie środków szczególnych, z punktu widzenia Konstytucji możliwych do zastosowania jedynie w warunkach stanu nadzwyczajnego (stanu klęski żywiołowej). W świetle powyższego oceniam, iż w zakresie, w jakim projektodawca zakłada powiązanie szczególnych środków konstytucyjnych z normalnymi środkami konstytucyjnymi w znaczeniu, w jakim podział ten wynika z art. 228 ust. 1 Konstytucji, projekt ustawy jest niezgodny z Konstytucją.

4. System zarządzania kryzysowego w administracji publicznej

Istotną częścią projektowanych rozwiązań jest reforma systemu zarządzania kryzysowego w administracji publicznej, z czym wiąże się uchylenie aktualnie obowiązuje ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Projektodawca zakłada wzmocnienie roli Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego przez powierzenie mu kompetencji władczych, jak również likwidację Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Niezależnie od zmian organizacyjnych na uwagę zasługuje wyposażenie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w możliwość wydawania aktów, które projektodawca określa jako „rozstrzygnięcia". Jest to bodaj najistotniejszy element zakładanej reformy

systemu zarządzania kryzysowego, a jego istotą jest przekształcenie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z ciała opiniodawczo-doradczego w decyzyjny. Koncepcja może i słuszna, ale sensu tej reformy (poza ideą umocnienia roli Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) mimo wszystko nie do końca rozumiem.

Zespół ma wydawać rozstrzygnięcia w drodze uzgodnień, a w sytuacji braku możliwości osiągnięcia konsensusu decyzję podejmuje Prezes Rady Ministrów jako przewodniczący Zespołu. Zwracam uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, wydając rozstrzygnięcia Zespół może wkraczać w zakres kompetencji zastrzeżonych przez ustawę na rzecz innych organów. Po drugie, sytuacja taka może prowadzić do bałaganu decyzyjnego w strukturach administracji. Po trzecie, kolegialność działań Zespołu może prowadzić do rozmycia odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Moim zdaniem sens reformy powinien zmierzać w nieco innym kierunku i być nakierowany na dalsze umocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów w systemie zarządzania kryzysowego. Warto też byłoby się zastanowić, w jakim tak naprawdę obszarze Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego ma wydawać rozstrzygnięcia. Projekt w ogóle tego nie określa. Jedyne, czego można się dowiedzieć, to tyle, że adresatami rozstrzygnięć są podmioty mieszczące się w strukturach administracji rządowej.

Uważam również, że błędem jest podejmowanie przez Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego rozstrzygnięć w obszarze ustawowo zarezerwowanym dla innych organów. Po to Prezes Rady Ministrów dysponuje szeroko zakrojoną władzą organizacyjną przy kształtowaniu składu osobowego Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, by w jego posiedzeniach mógł brać udział minister resortowy, którego właściwość obejmuje rodzaj aktualnie zaistniałego zagrożenia. Przejmowanie przez Zespół kompetencji ustawowo przypisanych innym organom moim zdaniem może okazać się w praktyce rozwiązaniem co najmniej niefunkcjonalnym. Tylko na marginesie można byłoby postawić pytanie, czy słuszne jest przejmowanie przez Zespół kompetencji ministra resortowego, który wszak jest organem konstytucyjnym. A że taka jest wola projektodawcy, wynika z kontekstu uzasadnienia do projektu ustawy (s. 3).

Szczególnego znaczenia nabiera pod tym względem realizacja decyzji o użyciu Sił Zbrojnych. W tym bowiem przypadku pojawiają się zasadnicze wątpliwości natury konstytucyjnej. Wynikają one z dyspozycji art. 134 ust. 2 Konstytucji, który stanowi podstawę sprawowania cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Z rzeczonego przypisu wynika, iż kompetencjami rozkazodawczymi względem Sił Zbrojnych w czasie pokoju

dysponuje Minister Obrony Narodowej. Dałoby się jeszcze obronić powierzenie takiej kompetencji Prezesowi Rady Ministrów, z racji na fakt, że Minister Obrony Narodowej ponosi przed premierem odpowiedzialność polityczną, jak również z uwagi na unormowanie art. 136 Konstytucji, w świetle którego Prezes Rady Ministrów inicjuje działania związane z użyciem Sił Zbrojnych do obrony państwa, składając odpowiedni wniosek na ręce Prezydenta, ale moim zdaniem nie jest konstytucyjnie dopuszczalne powierzanie kompetencji o użyciu Sił Zbrojnych na rzecz innego organu, a zwłaszcza organu pozakonstytucyjnego, jakim jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (por. uzasadnienie do projektu ustawy, s. 3).

Nie przekonuje mnie, że dla podjęcia takiej decyzji wymagane jest uzgodnienie, co w praktyce oznacza akceptację premiera (i Ministra Obrony Narodowej jako członka Zespołu) na użycie Sił Zbrojnych. Z uwagi na uwarunkowania konstytucyjne powinna to być decyzja ustawowo przewidziana dla Ministra Obrony Narodowej, jak ma to miejsca pod rządami dotychczas obowiązującej ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Pragnę również zauważyć, że może się zdarzyć w praktyce, iż na posiedzeniu Zespołu, na którym zostaje podjęta decyzja o użyciu Sił Zbrojnych może być nieobecny premier (co projektodawca wyraźnie przewiduje) i Minister Obrony Narodowej. Decyzja o użyciu Sił Zbrojnych będzie wówczas podjęta bez żadnego organu konstytucyjnie wyposażonego we władzę rozkazodawczą względem Sił Zbrojnych. W świetle powyższego projektowane rozwiązanie, w kontekście użycia Sił Zbrojnych, uważam za niezgodne z art. 134 ust. 2 Konstytucji.

Natomiast pozytywnie należy ocenić zniesienie obowiązku sporządzania planów zarządzania kryzysowego i stworzenie w ich miejsce systemu informatycznego, w którym będą zebrane dane o zasobach ochrony ludności. Wedle mojej wiedzy sporządzanie planów zarządzania kryzysowego ma walor bardziej biurokratyczny niż praktyczny i – jak wynika z uzasadnienia do projektu – z podobnego założenia wychodzi również projektodawca.

5. Skutki regulacji dla wykonywania zawodu radcy prawnego

Projekt ustawy nie odnosi się *expressis verbis* do sposobu wykonywania radcy prawnego. W szczególności nie zakłada zmiany ustawy o radcach prawnych. Zmianie nie ulegają również inne ustawy istotne dla wykonywania zawodów prawniczych, w tym ustawa o adwokaturze.

Konsekwencje dla wykonywania zawodu radcy prawnego mogą wynikać ze specyfiki materii określonej ustawą. W szczególności podnieść należy, że wprowadzenie ograniczeń

wolności i praw człowieka i obywatela (np. przez ustanowienie nakazu kwarantanny w czasie stanu klęski żywiołowej) może wpłynąć na wykonywanie zawodu przez utrudnienie kontaktu z klientem. Osoby wykonujące zawód radcy prawnego mogą być również obowiązane (podobnie jak inne osoby fizyczne) do realizacji świadczeń osobistych i rzeczowych w zakresie dopuszczonym ustawą, z tym że obowiązki w tym zakresie nie mogą być nałożone na osoby powyżej 60 roku życia. Są to jednak środki nadzwyczajne przewidziane aktualnie obowiązującą ustawą o stanie klęski żywiołowej, więc po ewentualnym wejściu w życie ustawy o ochronie ludności nie nastąpi zmiana stanu prawnego w tym zakresie.

Dla wykonywania zawodu radcy prawnego może mieć znaczenie ewentualne wejście w życie przepisów, co do których wyraziłem opinię, że są niezgodne z Konstytucją. Podmiotami, które mogą doznać istotnego uszczerbku wskutek wejścia w życie projektowanych przepisów, są przede wszystkim przedsiębiorcy. Jak wskazano wyżej, mogą stać się oni adresatami sprzecznych z Konstytucją poleceń wiążących, których treścią będzie ewentualne ograniczenie lub zawieszenie działalności gospodarczej poza reżimem stanu nadzwyczajnego. Byłaby to sytuacja podobna do tej, jaka miała miejsce w związku z ustanowieniem w marcu 2020 r. prawa antycovidowego, które – ze względu na niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej – zawierało normy sprzeczne z Konstytucją.

Jeszcze istotniejsze znaczenie dla wykonywania zawodu radcy prawnego może mieć pozbawienie przedsiębiorców prawa do dochodzenia odszkodowania z tytułu ograniczenia wolności działalności gospodarczej w czasie stanu klęski żywiołowej. W dniu 22 listopada 2002 r. Sejm – wykonując dyspozycję art. 228 ust. 4 Konstytucji – uchwalił ustawę o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności, praw człowieka i obywatela. Projekt ustawy o ochronie ludności zakłada uchylenie przepisów tej ustawy – w części dotyczącej stanu klęski żywiołowej. Tym samym osoby fizyczne i osoby prawne (a przede wszystkim, z racji na specyfikę unormowań prawa o stanie klęski żywiołowej – przedsiębiorcy) zostają pozbawione prawa do uzyskania odszkodowania w drodze specjalnej, uproszczonej procedury. Sprawy z tym związane będą jednak mogły być procedowane na podstawie przepisów prawa cywilnego określających odpowiedzialność władzy publicznej. W tym zakresie może wzrosnąć zapotrzebowanie na profesjonalne usługi prawnicze.

6. Podsumowanie

Mimo wielu zalet, do których należy przede wszystkim kompleksowość regulacji i uzupełnienie systemu prawa o normy stanowiące podstawę funkcjonowania urządzeń niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony ludności (chodzi zwłaszcza o obronę cywilną), przedłożony mi do zaopiniowania projekt ustawy zawiera szereg unormowań, które oceniam jako niezgodne z Konstytucją. Wedle mojego przekonania autorzy projektu zbyt wiele uwagi przyłożyli do doświadczeń stosowania specustawy covidowej, zapominając, czy też lekceważąc fakt, że szereg unormowań prawa antypandemicznego doczekało się negatywnej oceny w orzecznictwie sądowym (nie wspominając już o poglądach doktryny).

Na szczególnie krytyczną ocenę zasługują przepisy wprost wymierzone w przedsiębiorców. Ich praktyczne zastosowanie może moim zdaniem doprowadzić do poważnego pogwałcenia konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej. Zjawisko to nie byłoby zresztą nowe, gdyż dało się zauważyć w okresie obowiązywania stanu epidemii, zwłaszcza pierwszych miesiącach. Różnica polega na tym, że stanowiąc prawo niezgodne z Konstytucją, równocześnie przewidziano szereg urządzeń (tzw. tarcz antykryzysowych) chroniących (przynajmniej częściowo) interes majątkowy przedsiębiorców poszkodowanych nielegalnymi działaniami władzy publicznej. W przedstawionym projekcie takich mechanizmów ochronnych nie ma. Wręcz przeciwnie, odbiera się możliwość uzyskania odszkodowania z tytułu ograniczeń praw i wolności ustanowionych w czasie stanu klęski żywiołowej. W ten sposób przedsiębiorcy ponoszą główny koszt działań zmierzających do zapobiegania klęskom żywiołowym i usuwania ich skutków.

Równie krytycznie należy ocenić tendencję do wzmocnienia, zauważalnego już od jakiegoś czasu, procesu recentralizacji władzy publicznej przez podważenie konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych. Cel ten projektodawca osiąga w dwojaki sposób. Po pierwsze, uprawniając Prezesa Rady Ministrów i innych przedstawicieli administracji rządowej do ingerencji w proces funkcjonowania samorządu terytorialnego przez wydawanie organom administracji samorządowej poleceń wiążących. Po drugie, przewidując dalsze rozszerzanie uprawnień nadzorczych Prezesa Rady Ministrów nad samorządem terytorialnym z naruszeniem art. 171 ust. 1 Konstytucji, który to przepis pozwala na sprawowanie nadzoru jedynie na podstawie kryterium legalności.

Biorąc pod uwagę wnioski, jakie płyną z przedstawionej analizy, postulować należy: 1) wykreślenie z projektu ustawy przepisów regulujących stan klęski żywiołowej i nieuchylanie ustawy o stanie klęski żywiołowej z 2002 r.; 2) wykreślenie instytucji poleceń wiążących kierowanych wobec podmiotów spoza systemu administracji rządowej poza reżimem stanu klęski żywiołowej; 3) skreślenie przepisów rozszerzających uprawnienia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów wobec samorządu terytorialnego poza konstytucyjnie dopuszczalne kryterium legalności; 4) nieuchylanie przepisów ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności, praw człowieka i obywatela – w części dotyczącej stanu klęski żywiołowej; 5) niepowierzanie Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego kompetencji do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie użycia Sił Zbrojnych i pozostawienie jej w rękach Ministra Obrony Narodowej.

Opracował Dr hab. Krzysztof Prokop, prof. uczelni