



28 września 2022

Ustawa o ochronie ludności, czyli zmiana ustroju poza Konstytucją

Przed skutkami wprowadzenia Ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej ostrzegają konstytucjoniści, samorządowcy, organizacje pozarządowe i specjaliści z zakresu obrony cywilnej. Na początku września opublikowano nową wersję ustawy. [Na stronach Fundacji Batorego jej treść analizuje prof. Hubert Izdebski](#). I ostrzega: mimo drobnych poprawek nowe prawo to wciąż próba przekształcenia ustroju z pominięciem Konstytucji podjęta przez obóz rządzący, który nie ma legitymizacji politycznej do dokonywania takiej zmiany.



Pierwsza wersja projektu ustawy została upubliczniona w połowie lutego. Wówczas o komentarz także poprosiliśmy prof. Izdebskiego. W opublikowanym w maju tekście [„Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji?”](#) zwracał uwagę między innymi na potężne uprawnienia uzyskiwane przez władze centralne podczas – wprowadzanych przez ustawę – stanu zagrożenia i stanu pogotowia. Przypomnijmy, na przykład w warunkach stanu zagrożenia, ogłaszanego w drodze rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów, szef rządu będzie mógł „wydawać polecenia obowiązujące organy administracji rządowej, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające

osobowości prawnej oraz przedsiębiorców.”. Podobne uprawnienia ustawa przypisywała każdemu ministrowi, „do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom stanu zagrożenia lub stanu klęski żywiołowej”.

Niewywiązanie się z poleceń przez władze samorządowe lub wywiązanie się w sposób uznany za niewystarczający dawało premierowi prawo do zawieszenia organu władzy samorządowej oraz ustanowienia „komisarza rządowego” z mocą natychmiastowego wykonania. Jednocześnie możliwość zaskarżenia takiej decyzji do sądu administracyjnego przysługiwała dopiero „po 30 dniach od jej wydania”. Co więcej, zgodnie z nowymi przepisami polecenia wydawane przez stosowny organ władzy centralnej mogły być „wydawane i przekazywane ze skutkiem wiążącym także ustnie, pisemnie w formie adnotacji, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej”. Takie regulacje stwarzały władzom centralnym możliwość łatwego przejścia całkowitej kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Nowa wersja ustawy wprowadza pod tym względem jedynie niewielkie korekty. Zmieniono przepisy dotyczące wydawania poleceń przez premiera jednostkom samorządu terytorialnego, zapewne w celu osłabienia zarzutów o nieuprawnione ubezwłasnowolnienie władz lokalnych.

W pierwotnej wersji przepisów jednostkom samorządu niewykonującym poleceń jednostek centralnych lub wykonującym je „niewłaściwie” groziło zawieszenie oraz ustanowienie komisarza rządowego. W obecnej wersji mowa jest o „przejęciu obowiązków” jednostki samorządu przez wojewodę na skutek decyzji Prezesa Rady Ministrów. Ma się ono dokonać „na czas określony” i w zakresie niezbędnym do wykonania polecenia lub innych zadań wynikających z obowiązywania jednego ze stanów opisanych w ustawie.

Ten ogólny zapis daje bardzo szerokie możliwości interpretacyjne. Ponadto, wojewoda ma prawo wyznaczyć do wypełnienia tych obowiązków specjalnego „pełnomocnika”, a koszty jego działalności zostaną pokryte z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Od podjętej przez Prezesa Rady Ministrów decyzji samorządowcom będzie jednak przysługiwało prawo odwołania się do sądu administracyjnego bez konieczności odczekania co najmniej 30 dni.

Niestety, powyższe korekty nie dotyczą najważniejszej wady projektu. Jest nią wprowadzenie dwóch nowych stanów „quasi-nadzwyczajnych” nieprzewidzianych w Konstytucji, a przyznających władzom wyjątkowe uprawnienia i ograniczających prawa obywateli. Izdebski argumentuje, że zgodnie z Konstytucją państwo może funkcjonować jedynie w dwóch trybach: albo zwyczajnym, albo jednym z trzech opisanych w ustawie zasadniczej stanów nadzwyczajnych (stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej), wprowadzanych wówczas, gdy normalne środki okazują się niewystarczające do usunięcia zagrożenia.

Powołując się na uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 roku, autor analizy przekonuje, że władze nie mają prawa do stopniowania zagrożenia poprzez wprowadzenie nowych, pośrednich stanów nadzwyczajnych.

„Konstytucja rozróżnia wyłącznie zagrożenie zwykłe i zagrożenie szczególne dla państwa i jego obywateli. Nie zawiera natomiast przepisów zezwalających na wyróżnianie specyficznego stanu narastania zagrożeń («sytuacji kryzysowej»), usytuowanego pomiędzy zwykłymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa (dla likwidacji bądź ograniczenia których wystarczają zwykłe środki konstytucyjne) a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi prowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych”, czytamy w cytowanym uzasadnieniu do wyroku TK.

Zdaniem Izdebskiego, podtrzymanie chęci wprowadzenia takich regulacji przez twórców ustawy oznacza, że jest to kolejna próba „zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji RP, poprzez zarówno wprowadzanie niekonstytucyjnych stanów quasi-nadzwyczajnych, jak i wyraźne ograniczanie konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności jednostek samorządu, za którą stoi ogólniejsza, również zadeklarowana w Konstytucji, zasada pomocniczości”.

Obie wersje ustawy – obecna i opublikowana przed kilkoma miesiącami – różnią się w niewielkim stopniu, a ewentualne zmiany mają, pisze Izdebski, charakter w przeważającej mierze redakcyjny, nie merytoryczny i nie zmieniają istoty regulacji. Szczególnym wyjątkiem jest artykuł 26. dodany w nowej wersji i nazwany przez prof. Izdebskiego „wrzutką”, ponieważ jego treść wykracza poza zakres omawianej ustawy.

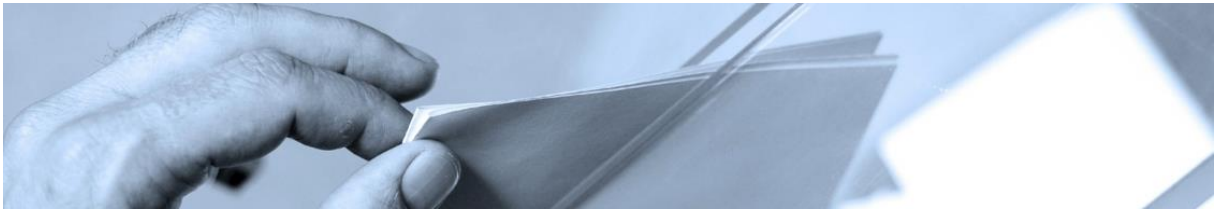
Dlaczego? Przyznaje on bowiem „funkcjonariuszom służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, żołnierzom zawodowym oraz żołnierzom pełniącym terytorialną służbę wojskową oraz członkom

ich rodzin” prawo „do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej [...] udzielanych w podmiotach leczniczych utworzonych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub Ministra Obrony Narodowej”.

Jaki jest sens tej zmiany i dlaczego została dodana w uaktualnionej wersji akurat tej ustawy? Tego autorzy nowych przepisów nie wyjaśniają.

NA RADARZE

Sprzeciw wobec odroczenia terminu wyborów samorządowych



[Zespół Ekspertów Wyborczych i Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego wydały oświadczenie](#), w którym wyrażają sprzeciw wobec propozycji przełożenia terminu wyborów samorządowych przedstawionej przez koalicję rządzącą. Eksperti podkreślają, że oficjalnego stanowiska w sprawie nie zajęła Państwowa Komisja Wyborcza, a zmiana jest wprowadzana „w pośpiechu, bez konsultacji i prób zbudowania szerokiego porozumienia partyjnego”. Taki tryb procedowania osłabi przekonanie obywateli o uczciwym przebiegu procesu wyborczego.

Zespoły podkreślają również, że od czasu zmiany przepisów wydłużających kadencję władz samorządowych, prowadzącej do kolizji terminu wyborów samorządowych i parlamentarnych, minęły cztery lata. W tym czasie nie zrobiono nic, by poszukać rozwiązania we współpracy z innymi aktorami zaangażowanymi w proces wyborczy.

Autorzy zwracają uwagę, że istnieje znacznie mniej kontrowersyjne wyjście z sytuacji polegające na skróceniu kadencji Sejmu. Byłby to krok nie tylko zgodny ze „wszystkimi zasadami konstytucyjnymi”, ale też wymagający ponadpartyjnego porozumienia, w odróżnieniu od przygotowanej ad hoc ustawy, która poparcia opozycji zapewne nie uzyska.

Reforma służby cywilnej potrzebna od zaraz



[Na blogu Fundacji im. Stefana Batorego ukazał się tekst Grzegorza Makowskiego](#) zwracający uwagę na negatywne konsekwencje kryzysu trawiącego służbę cywilną.

Makowski stwierdza – i nie jest w tej opinii odosobniony – że „obóz władzy doprowadził do skrajnego upartyjnienia służby cywilnej, wprowadzając w życie już w 2016 roku zmiany w prawie, które pozwoliły na niczym nieskrępowane obsadzanie najwyższych stanowisk urzędniczych z klucza partyjnego”.

Ugrupowania opozycyjne muszą być gotowe na naprawę tego stanu rzeczy. Ciekawych inspiracji dostarcza projekt ustawy o służbie cywilnej przygotowany przez Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Wprowadza on między innymi jednolity korpus urzędników służby cywilnej, poprawia niezależność urzędników od nacisków politycznych oraz wzmacnia pozycję Szefa Służby Cywilnej. Zyskiwałby on m.in. prawo uczestnictwa w posiedzeniach Rady Ministrów z głosem doradczym, przygotowania wszelkich projektów aktów prawnych dotyczących służby cywilnej oraz nadzoru nad Krajową Szkołą Administracji Publicznej. Stały budżet przeznaczony na zarządzanie służbą cywilną oraz pięcioletnia kadencja Szefa Służby Cywilnej (z możliwością jednorazowego ubiegania się o reelekcję) dodatkowo uniezależniłaby taką osobę od polityków.

Zdaniem Makowskiego projekt SAKSAP dobrze wpisuje się w rekomendacje zawarte w opracowaniach Fundacji Batorego takich jak „[Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej](#)”, czy „[Służba cywilna dziś i jutro Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań](#)”. A mimo pewnych słabości – na przykład braku zachęt dla menadżerów z sektora prywatnego do zasilania służby cywilnej – jest dobrym punktem wyjścia do naprawy tego krytycznego obszaru działalności państwa.