



# Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – nowa wersja, nowe treści?

Hubert Izdebski

## Wprowadzenie

5 września 2022 roku przekazano do publicznej wiadomości oraz do konsultacji publicznych, sporządzony w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji i datowany 31 sierpnia 2022, projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji<sup>1</sup>. Jest to nowa, tym razem oficjalna wersja projektu ustawy pod tym samym tytułem – jej wcześniejsza postać, nosząca datę 14 lutego 2022 roku, której jeszcze nie nadano charakteru formalnego, była przedmiotem analiz, w tym opracowania opublikowanego w ramach ForumIdei Fundacji im. Stefana Batorego<sup>2</sup>.

W obecnej wersji projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej ograniczanie samodzielności samorządu jest mniejsze, choć nadal zadania i kompetencje samorządu nie są respektowane, co stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą pomocniczości. Przede wszystkim jednak utrzymana została, nieznaną Konstytucji RP, konstrukcja stanów *quasi*-nadzwyczajnych: zagrożenia i pogotowia, na której opiera się cała koncepcja ustawy.

1 Dokumentacja prac nad projektem dostępna jest na stronie <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754> [dostęp: 23 września 2022]. Z pisma Sekretarza Stanu w MSWiA przekazującego projekt do konsultacji publicznej wynika, że jego adresatami były tylko cztery podmioty: Zarząd Główny Polskiego Czerwonego Krzyża, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP i Rada ds. Ratownictwa.

2 H. Izdebski, *Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji?*, Fundacja im. S. Batorego, 9 maja 2022, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Projekt\\_ustawy-o-ochronie-ludnosci.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Projekt_ustawy-o-ochronie-ludnosci.pdf) [dostęp: 23 września 2022].

Zawarte w tytule wspomnianego opracowania wyrażenie „uporządkowanie stanu prawnego” zostało powtórzone za uzasadnieniem projektu z 14 lutego 2022 roku – a znalazło się ono, co trzeba zaznaczyć już w tym miejscu, również w uzasadnieniu obecnego projektu<sup>3</sup>. Z kolei kwestia, na ile poprzedni projekt można było uznać za próbę, w przyjętym dla niego zakresie, kontynuacji zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji, musiała zostać podniesiona ze względu na zawarcie w projekcie unormowań dotyczących materii ustrojowych o podstawowym znaczeniu: konstytucyjnych praw człowieka i obywatela oraz decentralizacji władzy publicznej i tym samym samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Stanowi to niejako potwierdzenie ogólnej tendencji dokonywania od 2015 roku drogą legislacyjną i pozalegisłacyjną zmian ustroju Rzeczypospolitej bez, niemożliwej ze względu na skład parlamentu, zmiany ustawy zasadniczej.

Obecny projekt, tak jak i poprzedni, ma bowiem zastąpić cztery ustawy: z 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897), z 22 listopada 2002 roku o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności, praw człowieka i obywatela (Dz.U. Nr 233, poz. 1955) w części dotyczącej stanu klęski żywiołowej, z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1856, z późn. zm.) i z 18 listopada 2011 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. z 2021 r. poz. 379, z późn. zm.). Dwie pierwsze z wymienionych ustaw mają przy tym umocowanie konstytucyjne: pierwsza wydana obligatoryjnie (art. 228 ust. 3 i art. 233 ust. 3 Konstytucji RP), druga – fakultatywnie (art. 228 ust. 4 Konstytucji RP).

Ze względu na dokonaną w powołanym opracowaniu ogólną ocenę projektu z 14 lutego 2022 roku nie wydaje się celowe, aby w niniejszym opracowaniu, odnoszącym się do projektu z 31 sierpnia 2022 roku, powtarzać poprzednią ocenę w całym jej zakresie. Konieczne jest natomiast ustalenie, czym obecny projekt (dalej określany jako „Projekt 31.8”) różni się od poprzedniego („Projekt 14.2”), a wobec tego, na ile można w stosunku do niego podtrzymać ocenę odnoszącą się do tego ostatniego, a na ile trzeba ocenę tę zmodyfikować. Mówiąc w skrócie, należy ustalić, na ile w odniesieniu do „Projektu 31.8” można twierdzić, że – choć może on służyć także uporządkowaniu stanu prawnego – wynika z niego zamiar kontynuowania zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji.

Na wstępie warto jednak jeszcze przypomnieć, że z dniem 23 kwietnia 2022 roku, wraz z wejściem w życie *Ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny* (Dz.U. poz. 655, z późn.zm.), utraciła moc *Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP*, co oznaczało również utratę mocy przepisów działu IV tejże ustawy, dotyczących obrony cywilnej (art. 137–173). Przepisy te stanowiły przedmiot unormowania konieczny zarówno ze względów ściśle merytorycznych, jak i dla stworzenia warunków realizacji zobowiązań RP wynikających z Załącznika I do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 roku, dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, załącznik, art. 61–67). Wskutek tego powstała, i to już w czasie trwania rosyjskiej agresji w Ukrainie wraz z wynikającymi z niej zagrożeniami dla bezpieczeństwa RP, luka prawna spowodowana przez brak przepisów o obronie cywilnej, istotnym komponentie ochrony ludności, przede wszystkim w sytuacji wojny, ale także niezależnie od niej. Lukę tę mają wypełnić dopiero przepisy rozdziału 9. omawianego projektu (w ślad za „Projektem 14.2”, który sporządzono, kiedy luki tej jeszcze nie było).

<sup>3</sup> „Jednym z nadrzędnych celów przyświecających twórcom ustawy była wola uporządkowania przepisów, w tym ograniczenia liczby aktów prawnych regulujących te same bądź zbliżone merytorycznie zagadnienia, a także określenie zadań poszczególnych podmiotów i wzajemnych ich zależności w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych”.

W uzasadnieniu „Projekt 31.08” znajduje się stwierdzenie: wraz z „kompleksowym uregulowaniem obszaru ochrony ludności”, „jednym z nadrzędnych celów przyświecających twórcom ustawy była wola uporządkowania przepisów”. Na razie w omawianym zakresie mamy jednak do czynienia z luką prawną, a nie z uporządkowaniem przepisów.

Gdy mowa o uzasadnieniu „Projekt 31.08”, trudno nie zauważyć, że ważną jego częścią jest krytyka działania na podstawie dotychczasowych przepisów Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, bez poszukiwania przyczyn braku czynności, które mogłyby zostać uznane za pożądane.

## Ogólne porównanie projektów z lutego i z sierpnia 2022 roku – niewielki zakres zmian

Porównując obydwie kolejne wersje projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, trudno nie zauważyć stosunkowo niewielkich różnic pomiędzy nimi. Mają one przy tym na ogół charakter redakcyjny (jak zmiana nazwy Rządowego Systemu Ostrzegania na Regionalny System Ostrzegania, przy zachowaniu tego samego skrótu RSO), a nie merytoryczny. Trudno byłoby widzieć tu jakieś istotne znaczenie, nawet jeżeli są to częściowo zmiany natury merytorycznej: jak przyznanie Ministrowi Obrony Narodowej statusu drugiego z wiceprzewodniczących Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego czy ustawowe usankcjonowanie możliwości powołania wicepremiera ds. Bezpieczeństwa Narodowego i (*sic!*) Spraw Obronnych oraz zmiana trybu podejmowania rozstrzygnięć przez Zespół – ma to być zasadniczo uzgodnienie lub też częściowa zmiana w przechodzeniu od znoszonego Rządowego Centrum Bezpieczeństwa do nowo tworzonej Służby Dyżurnej Państwa. Nie dotyczy to jednak w pewnym stopniu typowej „wrzutki” w postaci art. 26, którego nie było w „Projekcie 14.2”, a przede wszystkim przepisów art. 31 ust. 8 i nast. (poprzednio art. 30 ust. 8) oraz art. 36 ust. 3 (poprzednio art. 35 ust. 3), które dotyczą szczególnych uprawnień organów administracji rządowej w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego.

Przepis art. 26 można uznać za „wrzutkę”, ponieważ jego treść wykracza poza zakres proponowanej ustawy. Przyznaje się w nim funkcjonariuszom służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, żołnierzom zawodowym oraz żołnierzom pełniącym terytorialną służbę wojskową oraz członkom ich rodzin ogólne prawo do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej, w rozumieniu przepisów Ustawy z 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, udzielanych w podmiotach leczniczych utworzonych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub Ministra Obrony Narodowej – bez powiązania tego prawa z wykonywaniem zadań w obszarze ochrony ludności. Pozostawiając poza zakresem rozważań *ratio* tego przepisu, zauważyć trzeba, że właściwym dla niego miejscem byłaby, znolizowana w tym celu, przywoływana ustawa z 27 sierpnia 2004 roku. Warto również zauważyć, że o omawianym przepisie nie ma nawet wzmianki w – zresztą stosunkowo ogólnym – uzasadnieniu, co może wskazywać na niepełne legislacyjne dopracowanie projektu.

Zmiany w stosunku do unormowania poprzednio proponowanego w art. 30 i art. 35 są na tyle istotne, że wymagają odrębnego potraktowania. Już w tym miejscu konieczne jest natomiast podkreślenie, że również w swojej obecnej wersji projekt nadal może budzić istotne wątpliwości natury konstytucyjnej ze względu na podtrzymanie stopniowania szczególnych opisanych w nim stanów: pogotowia (obowiązującego również organy samorządu, jak i przedsiębiorców), zagrożenia i klęski żywiołowej. Oznacza to propozycję wprowadzenia dwóch, nieznanych Konstytucji RP stanów *quasi*-nadzwyczajnych. W wymagającym ponownego powołania uzasadnieniu wyroku z 21 kwietnia 2009 roku (K 50/07, OTK-A 2009 nr 4, poz. 51) dotyczącego ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Trybunał Konstytucyjny podkreślił:

„Konstytucja wyznacza granice między stanami nadzwyczajnymi (art. 228 Konstytucji) a «normalnym» funkcjonowaniem państwa. [...] 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”.

Powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego nie było wynikiem jakiegoś szczególnego „konstruowania” normy prawnej na podstawie przepisów Konstytucji RP, lecz jest powtórzeniem tego, co wprost zostało zapisane przez ustrojodawcę w art. 228 ustawy zasadniczej: albo państwo funkcjonuje normalnie, a przywrócenie normalnego funkcjonowania jest celem każdego z trzech konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (ust. 5), albo zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające w sytuacjach szczególnych zagrożeń (ust. 1), czyli, innymi słowy, zagrożenia zwyczajne mają być usuwane w ramach normalnego funkcjonowania państwa, a nadzwyczajne – przy wykorzystaniu instytucji odpowiedniego stanu nadzwyczajnego. Z uzasadnienia obecnego projektu wynika, że przesłankami wprowadzania także stanów innych niż – konstytucyjnie nadzwyczajny – stan klęski żywiołowej mają być „sytuacje nadzwyczajnego zagrożenia”<sup>4</sup>. Przynajmniej językowo, jest to określenie idące nawet dalej niż konstytucyjne „sytuacje szczególnych zagrożeń”.

Jest to zatem kolejna próba, obecnie zakresowo bardzo szerokiego, wyjścia poza konstytucyjną dychotomię: normalne funkcjonowanie państwa – stan nadzwyczajny, po szczególnych rozwiązaniach antycovidowych oraz rozwiązaniach przyjętych w *Ustawie z 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. poz. 2191), która, rzecz godna uwagi, weszła w życie wraz z zakończeniem stanu wyjątkowego wprowadzonego 2 września 2021 roku w części województwa podlaskiego i części województwa lubelskiego. Określone rozwiązania *Ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* zostały przy tym wprost przywołane w uzasadnieniu omawianego projektu jako te, które mają okazać się „skuteczne w sytuacji kryzysowej wywołanej epidemią wirusa COVID-19”. Przywołanie nastąpiło w związku z brzmieniem – należy zaznaczyć, zmienionym w stosunku do „Projektu 14.2” – art. 31 „Projektu 31.8”, dotyczącego wydawania przez organy administracji rządowej poleceń również organom jednostek samorządu terytorialnego.

## **Polecenia wydawane przez organy administracji rządowej organom jednostek samorządu terytorialnego**

W „Projekcie 31.8” zasadniczo przejęte zostało unormowanie zawarte w art. 30 „Projektu 14.2”, którego punktem wyjścia były następujące przepisy:

„1. Prezes Rady Ministrów może wydawać polecenia obowiązujące organy administracji rządowej, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców.

<sup>4</sup> „W ustawie zaproponowano ponadto rozwiązania usprawniające funkcjonowanie państwa w sytuacjach nadzwyczajnego zagrożenia, w tym uwzględniające dodatkowe działania, takie jak wprowadzenie ograniczeń, zakazów i nakazów obowiązujących podmioty ochrony ludności oraz dla osób [sic] fizycznych tylko po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej”.

2. Minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom stanu zagrożenia lub stanu klęski żywiołowej lub ich usuwanie może, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, wydawać polecenia obowiązujące podmioty, o których mowa w ust. 1, z wyłączeniem Prezesa Rady Ministrów.
3. Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące organy administracji rządowej działające w województwie, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje ministra właściwego do spraw wewnętrznych.
4. Starosta może wydawać polecenia kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu.
5. Polecenia, o których mowa w ust. 1–4, są wydawane w związku z obowiązywaniem stanu zagrożenia lub stanu klęski żywiołowej oraz w celu odpowiednio przeciwdziałania zaistniałemu zagrożeniu lub skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia w drodze decyzji administracyjnej i podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.
6. Prezes Rady Ministrów może upoważnić do realizacji czynności, o których mowa w ust. 1, ministra właściwego do spraw wewnętrznych”.

Jedyna zmiana w tym zakresie w stosunku do wersji z lutego polega na usunięciu przepisu dotyczącego wydawania poleceń przez starostów.

Dalsze przepisy dotyczące poleceń wydawanych organom jednostek samorządu terytorialnego uległy jednak poważnym zmianom. Trzeba jednocześnie podkreślić, że inaczej dzieje się w odniesieniu do poleceń wydawanych przedsiębiorcom (które pozostają poza zakresem niniejszego opracowania). Zmiany te są godne uwagi, bowiem osłabiają one siłę zarzutów, które należało postawić „Projektowi 14.2”: wprowadza się niemieszczący się w zakresie dyspozycji art. 171 Konstytucji środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

W „Projekcie 14.2” przewidywano bowiem:

- „8. W razie odmowy wykonania polecenia, o którym mowa w *ust. 2 lub 3*, niewłaściwego wykonywania tego polecenia albo *niewykazywania dostatecznej skuteczności* w realizacji działań koordynacyjnych wynikających z obowiązywania jednego ze stanów, o których mowa w *art. 26 ust. 1<sup>5</sup>*, przez organy samorządu terytorialnego Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego terytorialnie wojewody, może w drodze decyzji administracyjnej, *zawiesić* takie organy oraz *ustanowić komisarzy rządowego*, zawiadamiając o tym ministra właściwego do spraw wewnętrznych.
9. Decyzja, o której mowa w ust. 8, podlega natychmiastowemu wykonaniu.
10. Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 8 jest jednoinstancyjne.
11. Na decyzję, o której mowa w ust. 8, *po 30 dniach od jej wydania* przysługuje skarga do sądu administracyjnego” (wyróżnienia autora).

---

5 Czyli także stanu pogotowia.

W obecnie proponowanym brzmieniu:

„7. W razie odmowy wykonania polecenia, o którym mowa w ust. 1–3, niewłaściwego wykonywania tego polecenia albo *braku skuteczności* w realizacji działań koordynacyjnych wynikających z obowiązywania jednego ze stanów, o których mowa w art. 27 ust. 1 pkt 2 i 3, przez organy samorządu terytorialnego Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego terytorialnie wojewody, może w drodze decyzji administracyjnej, orzec o *przejęciu zadań organów samorządu terytorialnego przez wojewodę na czas określony, w zakresie niezbędnym do wykonania polecenia lub realizacji zadań koordynacyjnych wynikających z obowiązywania jednego ze stanów ze stanów o których mowa w art. 27 ust. 1 pkt 2 i 3*, zawiadamiając o tym ministra właściwego do spraw wewnętrznych” (wyróżnienia autora).

Kolejne przepisy, tyle że w zmienionej numeracji, nie uległy modyfikacjom, lecz z przepisu dotyczącego skargi do sądu administracyjnego (i tak oczywistej ze względu na nadanie aktowi Prezesa Rady Ministrów statusu decyzji administracyjnej, tak jak jest oczywiste, że postępowanie przed Prezesem Rady Ministrów nie może nie być jednoinstancyjne) zniknęły niezrozumiałe słowa o skardze przysługującej po 30 dniach od wydania decyzji; wprowadzone zostało nowe dalsze unormowanie wynikające ze zmiany sankcji określonej obecnie w ust. 7: wojewoda, w celu wykonywania zadań organów samorządu terytorialnego, które przejął w zakresie, o jakim mowa w ust. 7, może wyznaczyć pełnomocnika, którego koszty wykonywania zadań pokrywa się z budżetu danej jednostki samorządu.

Poza usunięciem wad *stricte* redakcyjnych, w tym poprawieniem (nie do końca) wad interpunkcji, złagodzone zatem przesłankę zastosowania sankcji przez Prezesa Rady Ministrów, a przede wszystkim zasadniczo zmieniono jej charakter – zamiast zawieszenia działalności organów jednostki samorządu proponuje się obecnie przejęcie jedynie określonej części zadań tych organów przez wojewodę. Jest to bliskie obecnym rozwiązaniom ustawowym dotyczącym stanu klęski żywiołowej – od których pierwotnie zamierzano całkowicie odstąpić, a które w „Projekcie 31.8” i tak pozostają rozciągnięte na stan zagrożenia.

Należy dodać, że także w art. 36 ust. 3 „Projektu 31.8” odstąpiono od przewidzianego w art. 35 ust. 3 „Projektu 14.2” w razie wystąpienia stanu klęski żywiołowej zawieszenia starosty i powołania komisarza rządowego oraz przyjęto rozwiązanie podobne do zaproponowanego w art. 31 – czyli tylko częściowego przejęcia zadań i kompetencji starosty przez wojewodę.

Już tylko celem uzupełnienia jurydycznej oceny omawianych przepisów zaznaczyć warto, że wskazanie w „Projekcie 31.8” formy decyzji administracyjnej Prezesa Rady Ministrów, której adresatami są organy jednostek samorządu lub starostowie (w art. 35 „Projektu 14.2” nie wskazano formy decyzji), ma zapewne służyć werbalnemu wykazaniu, że nie jest to środek nadzoru nad działalnością samorządu (choć także obecnie w odniesieniu do zakresu art. 31 trudno o inną kwalifikację aktu premiera). Jednakże, nawet przy pośrednim wyłączeniu niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (jak konieczność uzasadnienia), zastosowanie tej formy wymaga przeprowadzenia odpowiedniego postępowania administracyjnego na kodeksowych zasadach. W razie braku takiego postępowania lub istotniejszej wadliwości sąd administracyjny może zostać zmuszony do jeżeli nie stwierdzenia nieważności, to uchylecia wykonanej już decyzji, a to z kolei może pociągać za sobą cywilnoprawną odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone bezprawną decyzją premiera. Sądzić można, że autorzy projektu kwestii tej po prostu nie dostrzegli – zauważając jednak, co należy im zapisać na plus, konieczność zachowania konstytucyjnego prawa organów samorządu do sądu.

## Uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju?

W odniesieniu do poprzedniej wersji projektu ustawy na powyższe pytanie można było – i należało – udzielić odpowiedzi wskazującej na zdecydowaną przewagę drugiego z tych aspektów, czyli kontynuację 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.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy art. 31 i art. 36, w obecnej wersji ograniczanie samodzielności samorządu jest mniejsze niż poprzednio projektowane – i w tym zakresie jest to zmiana *in plus*, co należy zaznaczyć. W porównaniu jednak z aktualnym stanem prawnym nadal mniej respektuje się zasadę pomocniczości, ograniczając zadania i kompetencje samorządu w zakresie unormowania proponowanej ustawy, czyli wzmacniając ogólnie widoczną recentralizację. Przede wszystkim zaś zachowana jest konstrukcja stanów *quasi*-nadzwyczajnych, na której opiera się cała ogólna koncepcja projektu. Z drugiej strony, projekt służy również usunięciu utrzymującej się od kilku miesięcy luki prawnej, którą spowodowało – bezrefleksyjne, trudno bowiem je nazwać inaczej – pozbawienie mocy prawnej przepisów o obronie cywilnej; luki tej nie było jeszcze w lutym 2022 roku.

Wszystko to pozwala na pewną zmianę akcentów w odpowiedzi na wskazane pytanie, zarazem trzeba zwrócić uwagę na wciąż wyraźną przewagę aspektu kontynuowania zmiany ustroju bez zmiany ustawy zasadniczej nad aspektem porządkowania stanu prawnego. Porządkowanie to wymaga bowiem pełnego przestrzegania przepisów Konstytucji i kierowania się konstytucyjną aksjologią.

**Hubert Izdebski** – profesor w SWPS Uniwersytecie Humanistycznospołecznym (Wydział Prawa), wieloletni dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek korespondent Polskiej Akademii Nauk. Adwokat, radca prawny (w Spółce Prawniczej I&Z SC w Warszawie). Redaktor naczelny miesięcznika „Samorząd Terytorialny”. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

### Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska  
Korekta: Izabella Sariusz-Skąpska  
Warszawa 2022  
ISBN 978-83-66544-77-2