



# Chronić ludność czy swoją władzę. Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej

## Krzysztof Burnetko

W sytuacji fali bezprecedensowych kryzysów uderzających w Polskę oraz luki prawnej dotyczącej ochrony ludności cywilnej ekipa rządząca forsuje regulacje nie dość, że niekonstytucyjne i zagrażające demokracji, to w dodatku wcale niezapewniające bezpieczeństwa.

## Kryzys po kryzysie

Sytuacja jest nadzwyczajna. Od kilku lat Polskę drażni ostry spór polityczny, a społeczeństwo – światopoglądowy czy niemalże cywilizacyjny. Tym samym państwo jest mocno osłabione wewnętrznie. Nadwerżone zostały – choćby w efekcie demontażu niezależnego sądownictwa oraz agresywnej propagandy – relacje z Unią Europejską i tak ważnym sąsiadem, jakim są Niemcy. Obniżył się – między innymi wskutek wątpliwych operacji służb specjalnych oraz chaotycznej polityki prowadzonej w siłach zbrojnych – prestiż Polski w NATO.

Na dodatek państwu przyszło się zmierzyć ze światową pandemią COVID-19, czyli w istocie wielomiesięczną (i być może wciąż mogącą powrócić) ogólnokrajową klęską żywiołową. Co równie znamienne: względy partyjne (w postaci wyborów prezydenckich) nawet wtedy okazały się ważniejsze niż imperatyw walki z zarazą – bo to im podporządkowane zostały działania rządzących, a ceną było znowu łamanie prawa.

Wreszcie już od niemal roku trwa krwawy konflikt zbrojny tuż za wschodnią granicą. Poza napięciem militarnym jednym z tego skutków jest napływ na terytorium kraju masy uchodźców z zaatakowanej Ukrainy. Nie można też zapominać o związanych z agresją – oraz generalną strategią Kremla (a w pewnym sensie również Mińska) – możliwych operacjach służb specjalnych Federacji Rosyjskiej

czy Białorusi na terenie Polski. Być może – bo wcale nie ze stuprocentową pewnością – jedną z nich były próby przedostawania się do Polski z terenu Białorusi dużych grup obywateli Afryki, Bliskiego Wschodu i Azji. Niezależnie od tego, czy były one sterowane, czy nie, państwo polskie znowu nie zdało egzaminu – postawiło na bezpardonowe łamanie praw ludzkich zamiast respektowania międzynarodowych procedur humanitarnych. Symbolem wyjścia z tego kryzysu jest mało skuteczny, kosztowny i przerażający w politycznej wymowie mur stawiany na niektórych odcinkach granicy z Białorusią.

Równocześnie, *last but not least*, już w trakcie rosyjskiej agresji na Ukrainę, bo 11 marca 2022 roku, uchwalono, skądinąd w ekspresowym tempie, ustawę o obronie Ojczyzny. W jej efekcie straciły moc przepisy regulujące status i zadania tzw. obrony cywilnej. Do tej pory miał to być jeden ze sposobów reagowania na rozmaite zagrożenia, angażujący do ochrony własnego bezpieczeństwa wszystkich obywateli, organizacje społeczne, podmioty gospodarcze – oczywiście zespolony i współpracujący ze wszystkimi szczeblami administracji państwowej i samorządowej. W efekcie tego braku powstała znacząca luka prawna – oraz wyrwa w mechanizmie ochrony ludności cywilnej.

I oto w tak trudnym czasie – w obliczu kolejnych, często nakładających się kryzysów oraz wobec istnienia wspomnianej luki normatywnej w systemie reagowania na nie – rząd próbuje przeforsować regulacje, które – zdaniem wielu ekspertów – nie tylko mogą naruszyć Konstytucję i reguły demokratycznego państwa prawnego, ale też – znowu wedle fachowców – bynajmniej nie gwarantują osiągnięcia celu, o ile tym miałyby być poprawa bezpieczeństwa ludności cywilnej wobec rozmaitego rodzaju zagrożeń i kataklizmów. Równocześnie wiele wskazuje na to, że lansowane rozwiązania mają w istocie podłoże polityczne – chodzi o umocnienie władzy centralnej, dokonywane kosztem zwłaszcza samodzielności samorządów lokalnych, bądź wywołanie w nich tzw. efektu mrożącego.

## Ważkie zmiany boczną dróżką

Zaczął się od nieoficjalnej „wrzutki”. W marcu 2022 roku dzięki dziennikarzom „Gazety Wyborczej” do obiegu publicznego przedostał się, datowany na 14 lutego tegoż roku, projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej. Nie miał on wtedy charakteru formalnego, bo nie figurował w wykazie prac legislacyjnych rządu ani nie został mu nadany bieg legislacyjny. Wiadomo było, że powstał w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w związku z perspektywą wniesienia przez rząd do Sejmu projektu wspomnianej ustawy o obronie Ojczyzny.

Niektórym ekspertom zapaliło się wtedy czerwone, ostrzegawcze światełko. Antoni Podolski, wiceminister spraw wewnętrznych w latach 1999–2001 oraz 2008–2009, a w okresie 2008–2009 dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, w analizie z wymownym podtytułem *Ochrona ludności czy ochrona władzy?* ostrzegał, że planowane rozwiązania dają „władzy możliwość ograniczania swobód konstytucyjnych bez kontroli Sejmu i usuwania niewygodnych prezydentów miast”. Precyzował: „Projektowana przez MSWiA ustawa o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej nie tylko likwiduje lub demoluje oparty na samorządach system zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce oraz kasuje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, lecz, co gorsza, stwarza poważne zagrożenie dla demokracji i samorządności. Celem (...) ma być wprowadzenie na trwałe do polskiego prawa nadzwyczajnych uprawnień rządu wobec samorządów, przedsiębiorców i obywateli i możliwości stosowania przez służby mundurowe uznaniowych represji, jakie wprowadziły tzw. specustawa covidowa i stan wyjątkowy w pasie przygranicznym. Nowy projekt idzie nawet dalej, bo tworzy »szybką ścieżkę« do usuwania niewygodnych starostów czy prezydentów miast”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A. Podolski, *Nowy projekt PiS. Ochrona ludności czy ochrona władzy?*, „Gazeta Wyborcza”, 28 marca 2022, <https://wyborcza.pl/7,75968,28270321,nowy-projekt-pis-ochrona-ludnosci-czy-ochrona-wladzy.html> (dostęp: 30 listopada 2022).

Faktycznie, w projekcie tym uwagę poza wszystkim przykuwały dwa rozwiązania. Pierwsze z nich to możliwość ogłoszenia dwóch *quasi*-stanów nadzwyczajnych – „pogotowia” i „zagrożenia” – określonych jako „stany podwyższonej gotowości”. Dawałyby one bowiem rządowi niektóre uprawnienia wynikające z klasycznych stanów nadzwyczajnych, a przy tym – w przeciwieństwie do nich – nie wymagałyby zgody prezydenta RP ani parlamentu. Drugim groźnym rozwiązaniem miało być przyznanie w czasie stanu zagrożenia prezesowi Rady Ministrów prawa wydawania poleceń nie tylko organom administracji rządowej, ale też samorządu terytorialnego, a nawet przedsiębiorcom. Jak cytuje dalej Antoni Podolski, projekt przewidywał nadto, że „w razie odmowy wykonania polecenia (...), niewłaściwego wykonywania tego polecenia albo niewykazywania dostatecznej skuteczności w realizacji działań koordynacyjnych (...) przez organy samorządu terytorialnego Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego terytorialnie wojewody, może w drodze decyzji administracyjnej, zawiesić takie organy oraz ustanowić komisarza rządowego”.

Mówiąc wprost: dawałoby to rządowi możliwość wprowadzenia zarządu komisarycznego w gminach, powiatach i miastach, których działanie uznałoby za „niewykazujące dostatecznej skuteczności”. „Tym sposobem pod pozorem ochrony ludności PiS może przejąć kontrolę nad wybranymi miastami czy powiatami w Polsce” – komentował Antoni Podolski.

Z kolei poproszony przez Fundację Batorego o czysto prawną analizę ministerialnego projektu ekspert prawa administracyjnego prof. Hubert Izdebski podniósł kwestię fundamentalną: niezgodność propozycji z Konstytucją RP. Zauważał zwłaszcza: „proponuje się wprowadzenie nowych, po »antycovidowych« i dotyczących pasa wzdłuż granicy z Białorusią, wydań »hybrydowego stanu nadzwyczajnego« – rozwiązań odpowiadających w dużej mierze konstytucyjnej charakterystyce stanu nadzwyczajnego, jednakże bez konstytucyjnych ograniczeń dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych”<sup>2</sup>.

Głosy praktyków i naukowców pociągnęły za sobą reakcje publicystyczne. Być może dlatego opublikowany 5 września na stronach Rządowego Centrum Legislacji formalny już projekt ustawy (który przedstawiono też ostatecznie w Sejmie) został nieco zmodyfikowany. Rzecz w tym, że były to modyfikacje jedynie kosmetyczne.

Prezentujący projekt w parlamencie wiceminister Maciej Wąsik potwierdzał, że nieprzewidziany przez Konstytucję „stan pogotowia” może na 30 dni wprowadzić minister spraw wewnętrznych i administracji lub wojewoda. Ale premier lub szef MSWiA może go przedłużyć. Z kolei drugi – też nieznaną Konstytucji – „stan podniesionej gotowości”, czyli „stan zagrożenia”, może wprowadzać premier, „jeśli ów stan pogotowia okaże się niewystarczający, potrzebne będą dodatkowe działania i wprowadzenie ograniczeń”<sup>3</sup>. Mógłby on obowiązywać w całym kraju lub w jego części nawet 30 dni. Równocześnie nowa ustawa miałaby regulować (co znamienne w kontekście tej dyskusji) jeden ze stanów nadzwyczajnych określonych w Konstytucji, czyli stan klęski żywiołowej.

Projektowana ustawa przewiduje zwiększenie roli Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz utworzenie tzw. Służby Dyżurnej Państwa – lecz także likwidację Rządowego Centrum Bezpieczeństwa...

<sup>2</sup> H. Izdebski, *Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji?*, Warszawa 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: 30 listopada 2022).

<sup>3</sup> Za: *Ustawa o ochronie ludności – Wąsik podał szczegóły*, gazeta.pl, 6 października 2022, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/i/7,114883,28992537,ustawa-o-ochronie-ludnosci-wasik-podal-szczegoly-opozycja.html> (dostęp: 30 listopada 2022).

Poza tym między innymi rozszerzony ma zostać – to akurat słuszne – program nauczania pierwszej pomocy w szkołach. Podniesione byłyby również zapomogi dla poszkodowanych przez klęski żywiołowe.

Obecnie trwają konsultacje projektu. Resort zakłada, że nowa ustawa powinna wejść w życie 1 stycznia 2023 roku. Wtedy straciłyby moc: ustawa o stanie klęski żywiołowej, ustawa o zarządzaniu kryzysowym, ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, a także ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności, praw człowieka i obywatela w części dotyczącej stanu klęski żywiołowej.

Podczas debaty sejmowej poseł Bartłomiej Sienkiewicz (przypomnijmy: niegdyś minister spraw wewnętrznych) wołał: „Chcecie wprowadzić ustawy, które zastępują stany nadzwyczajne. To jest zamach na swobody obywatelskie”. Podawał przykłady dotyczące zwykłych obywateli, sugerując, że skutkami zmian mogą być choćby: „wykorzystanie bez zgody właściciela nieruchomości i rzeczy ruchomej, przymusowe rozbiórki, zakaz lub nakaz określonego sposobu przemieszczania się”.

Na inne – ustrojowe – zagrożenia zwrócili uwagę uczestnicy publicznej dyskusji zorganizowanej przez Fundację Batorego, która od początku pilotuje tę sprawę<sup>4</sup>. Przyznawali oczywiście, że rząd wycofał się z pomysłu odwoływania organów samorządowych, czyli starostów, prezydentów, burmistrzów czy wójtów, jeśli uzna, że ci źle wykonują polecenia wojewody lub premiera – tyle że wciąż pozostała groźba zastąpienia ich funkcjonariuszami nadesłanymi z centrali. Pozostały także inne, łagodnie mówiąc, wątpliwości.

Michał Domaradzki, dyrektor Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego miasta stołecznego Warszawy, oceniał, że skutkiem wprowadzenia rozwiązań z projektu będzie „nieskuteczne zarządzanie kryzysowe i ograniczenie samorządów”. Argumentował, że doświadczenie pokazuje, iż w sytuacjach krytycznych rozstrzygającą rolę odgrywa znajomość realiów lokalnych – tylko ona daje szansę podjęcia właściwych decyzji. Powoływał się na zapisaną w Konstytucji zasadę „pomocniczości”. A także na niedawną praktykę: otóż władze Warszawy tuż po agresji Rosji na Ukrainę, bo „25 lutego 2022 roku o godz. 23.30”, dostały polecenie od wojewody mazowieckiego – czyli przedstawiciela rządu – by to „miasto przejęło prawie wszystkie zadania, które formalnie w krajowym planie zarządzania kryzysowego były przewidziane dla organów centralnych administracji”. I tylko właśnie „dzięki znajomości sytuacji na dole” udało się pomóc dziesiątkom tysięcy uchodźców, którzy tuż po wybuchu wojny dotarli do Warszawy – bo państwo zaczęło działać dopiero po tygodniu.

Przedstawiciel samorządowych władz stolicy alarmował nadto, że w projekcie nie podjęto kwestii podstawowych: choćby planów ewakuacji czy przygotowania schronów na wypadek zagrożenia.

Podobne zastrzeżenia dotyczące braku rozstrzygnięć praktycznych zgłaszał burmistrz nadgranicznych Sejn Arkadiusz Adam Nowalski. Przypominał, że prawo powinno przewidywać specjalne procedury na wypadek sytuacji nadzwyczajnych: „Co jako burmistrz mam robić, kiedy do położonego przecież przy granicy urzędu wejdą mi ludzie z bronią i zaczną wydawać polecenia – kiedy będę zdrajcą, a kiedy bohaterem?” – pytał.

<sup>4</sup> Debata on-line: *Skuteczne zarządzanie kryzysowe czy ograniczanie autonomii samorządu?*, 30 września 2022, uczestnicy: Edwin Bendyk, Michał Domaradzki, Hubert Izdebski, Arkadiusz Adam Nowalski, Antoni Podolski, Maria Wągrowa, <https://www.batory.org.pl/wydarzenia/skuteczne-zarzadzanie-kryzysowe-czy-ograniczanie-autonomii-samorządu/> (dostęp: 30 listopada 2022).

Prof. Hubert Izdebski dowodził, że decyzyjność nie musi pozostawać w sprzeczności z legalnością – tyle że faktycznie rządowy projekt tego problemu nie rozwiązuje. Podkreślał, że rozwiązanie powinno być oparte właśnie na zasadzie pomocniczości – na przyjęciu założenia, że organy i ludzie w terenie lepiej znają lokalną specyfikę niż urzędnicy w centrali, a zatem podejmą trafniejsze decyzje.

Maria Wągrowaska, zajmująca się analizą polityki bezpieczeństwa, apelowała, by w krajowych rozwiązaniach legislacyjnych odnosić się do regulacji czy też tendencji międzynarodowych – zwłaszcza NATO-wskich.

Antoni Podolski uczulał zaś między innymi, że projekt „dezorganizuje system ochrony infrastruktury krytycznej” – a jest to znamienne wobec rosyjskiej taktyki atakowania tej infrastruktury w czasie agresji.

Wszyscy zgadzali się również co do tego, że w razie kryzysu sprawą fundamentalną – choćby wobec doświadczeń wojny na Ukrainie – jest zapewnienie społeczeństwu szybkiej informacji o jakichkolwiek zagrożeniach. Tymczasem kwestia ta w rządowym projekcie nie istnieje. Ba, wraz z koncepcją likwidacji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa znika nawet zadanie zapewnienia koordynacji polityki informacyjnej między organami administracji publicznej. A jest to rzecz kluczowa w warunkach wojny hybrydowej i siania przez obce służby *fake newsów*.

Co ciekawe, koncepcję MSWiA skrytykowała również Rada Legislacyjna przy premierze. Jej eksperci zauważyli choćby, że projekt powinien bazować na „klasycznych rozwiązaniach”, a instytucję stanów nadzwyczajnych należy traktować jako rozwiązanie wprowadzane *ultima ratio*, czyli środek ostateczny – tak by wyjątek nie przeradzał się w regułę.

Dowodzili też, że projekt, który „ma być »nowym otwarciem«,” zawiera rozwiązania „pochodzące jeszcze z początkowego okresu PRL”. Jako przykład podali posiłkowanie się mechanizmami, które wydają się żywcem przejęte z... dekretu z 23 kwietnia 1953 roku o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych. Zakwestionowali również proponowane procedury wyrównywania obywatelom strat majątkowych wynikających z przewidywanych przez projekt ograniczeń wolności i praw.

Już zatem na poziomie generalistów przepisy regulujące ewentualne stany nadzwyczajne w państwie powinny – zdaniem rządowej Rady – przyjąć formę odrębnych ustaw. Jej eksperci potwierdzili poglądy niezależnych fachowców i samorządowców, że aby ochrona ludności była skuteczna, nie może ograniczać się do działań organów administracji rządowej – muszą w nią być zaangażowane także jednostki samorządu terytorialnego, a nadto organizacje społeczne i pozarządowe. Stwierdzili wprost: „Nie ma najmniejszej wątpliwości, że w sytuacjach zagrożenia potrzebna jest centralizacja, wytwarzająca układy hierarchiczne zapewniające jednolitość kierownictwa, ale niejednokrotnie potrzebna jest także dekoncentracja zarządzania, bo wiele realnych problemów to kwestie miejscowe”<sup>5</sup>.

## Nowy ustrój boczną drogą

Kluczowa może jednak okazać się sugestia prof. Huberta Izdebskiego. Nie dość bowiem, że – jego zdaniem – „tego projektu nie da się poprawić”, to jeszcze, co gorsza, forsowane przez rządzących propozycje mogą być kolejnym etapem planu zmiany ustroju politycznego państwa poprzez obchodzenie

5 K. Żączkiewicz-Zborska, *Rada Legislacyjna krytycznie o projekcie ustawy o ochronie ludności*, <https://www.prawo.pl/samorzad/projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-krytyka-ekspertow,518413.html> (dostęp: 30 listopada 2022).

Konstytucji RP, a nie jej ostentacyjne zmienianie. Prof. Izdebski stwierdza: „Analiza tego projektu pod kątem konstytucyjnych praw człowieka i obywatela oraz decentralizacji władzy publicznej i tym samym samodzielności jednostek samorządu terytorialnego potwierdza ogólną tendencję dokonywania od 2015 roku drogą legislacyjną i pozalegisłacyjną zmian ustroju Rzeczypospolitej bez, niemożliwej ze względu na skład parlamentu, zmiany Konstytucji”<sup>6</sup>.

Taka motywacja tłumaczyłaby wszystko. I antykonstytucyjne z istoty rozwiązania zawarte w rządowych propozycjach, i skutek w postaci ograniczenia praw oraz pozycji samorządów na rzecz państwowej centrali, a wreszcie postawienie politycznego (czy raczej: partyjnego) celu ponad wzgląd na bezpieczeństwo obywateli i państwa. Interpretacja ta jest tym bardziej prawdopodobna, że proceder taki w czasie rządów tej ekipy stał się prawidłowością.

**Krzysztof Burnetko** – dziennikarz i publicysta. W latach 1988–2005 członek redakcji „Tygodnika Powszechnego”, następnie związał się z tygodnikiem „Polityka”. Autor m.in. raportów o tematyce ustrojowo-prawnej.

---

6 H. Izdebski, *Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – nowa wersja, nowe treści?*, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/09/Projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie-kliski-zywiolowej.pdf> (dostęp: 30 listopada 2022).

**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: Izabella Sariusz-Skąpska  
Korekta: Joanna Liczner  
Warszawa 2022  
ISBN 978-83-66544-85-7