

UZASADNIENIE

Po kilkunastoletnim okresie obowiązywania dotychczasowe przepisy regulujące zagadnienie zarządzania kryzysowego przestały odpowiadać wymogom reagowania państwa na dynamicznie zmieniające się otoczenie. Szczególnie w drugim dziesięcioleciu XXI wieku Polska doświadczyła szeregu kryzysowych zdarzeń, związanych głównie z działaniem sił natury. Powódź roku 2010, czy gwałtowne zjawiska atmosferyczne w latach 2013 i 2017 to tylko niektóre przykłady potwierdzające potrzebę dokonania głębokich zmian strukturalnych w obszarze zarządzania kryzysowego.

Ponadto biorąc pod uwagę niekorzystny rozwój sytuacji geopolitycznej na świecie, a szczególnie w Europie, gdzie po wielu latach pokoju wybuchł pełnoskalowy konflikt zbrojny w państwach sąsiednich, istnieje pilna potrzeba dokonania zmian w dotychczas funkcjonujących strukturach organizacyjnych państwa odpowiedzialnych za ochronę ludności, które będą sprawnej realizować te zadania w warunkach ewentualnego konfliktu zbrojnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wnioski te wynikają z doświadczeń i działań strony ukraińskiej w obecnie trwających działaniach zbrojnych na jej terytorium, gdzie ofiarami jest ludność cywilna, a celowemu niszczeniu poddawana jest infrastruktura kluczowa dla bezpieczeństwa państwa i zabezpieczająca funkcjonowanie społeczeństwa ukraińskiego.

Biorąc z kolei pod uwagę m.in. doświadczenia zdobyte w trakcie szeregu ćwiczeń i szkoleń, w tym o międzynarodowym charakterze, zdiagnozowano potrzebę kompleksowego uregulowania obszaru ochrony ludności, w tym wyeliminowanie z porządku prawnego rozwiązań archaicznych. Powyższe wydaje się być uzasadnione w szczególności w kontekście niestabilnej sytuacji bezpieczeństwa w otoczeniu zewnętrznym Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza od roku 2014.

Z kolei rok 2020 to czas epidemii o zasięgu globalnym, spowodowanej wystąpieniem wirusa SARS-CoV-2, który dobitnie wykazał potrzebę podejmowania ponadstandardowych działań w deficycie czasu, sił i środków oraz w ograniczonym środowisku prawnym.

Proponowane rozwiązanie legislacyjne stanowi odpowiedź na postulaty zmian zgłaszane przez władzę ustawodawczą i wykonawczą, Najwyższą Izbę Kontroli, środowisko naukowe i obywateli, a także praktyków funkcjonujących w systemie zarządzania kryzysowego różnych szczebli administracji rządowej i samorządowej. Tym samym ustawa wieńczy kilkudziesięcioletnie starania stworzenia aktu prawnego, który w sposób kompleksowy dotyczyłby ochrony ludności, rozumianej de facto jako wszelkie działania państwa w tym obszarze, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Włączenie do systemu ochrony ludności służb oraz stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, które na co dzień szkolą się i działają w systemach ratowniczych, pozwoli na osiągnięcie zdolności do wykonywania tychże zadań w czasie „W” przy jednoczesnym zachowaniu możliwości użycia ich potencjału, zarówno ludzkiego, jak i sprzętowego w każdej sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

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. Poprzez niniejszy akt prawny nastąpi redefinicja miejsca i zadań zarządzania kryzysowego, jako systemu funkcjonującego w ramach systemu ochrony ludności. Ochrona ludności stanowi nadrzędny cel

działań podejmowanych przez państwo w celu ochrony ludzi, mienia oraz infrastruktury, częstokroć przy wykorzystaniu narzędzi ekstraordynaryjnych, w tym w ramach zarządzania kryzysowego i działań w sytuacji potrzeby podnoszenia gotowości. Dotychczasowe działania administracji publicznej, służb, inspekcji i straży, w związku z rozproszeniem zadań w kilku aktach prawnych realizowane były rozdzielnie, często dublując rozwiązania z ponoszeniem większych nakładów finansowych. Ustawa wprowadza formę zadaniową przy pełnej integracji i powszechności uczestniczenia w tym procesie. Wyraźnie podkreśla organy i służby odpowiedzialne za kreowanie rozwiązań w czasie pokoju i wojny.

Ustawa o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej z jednej strony odnosi się do kwestii fundamentalnych, wprowadzając do porządku prawnego pojęcia dotychczas funkcjonujące wyłącznie w środowisku międzynarodowym i przestrzeni akademickiej, jak chociażby „ochrona ludności”, z drugiej zaś strony wprowadza liczne rozwiązania szczegółowe usprawniające dotychczasowe działanie podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. Do najistotniejszych zaliczyć należy skupienie się na fazach zarządzania kryzysowego – reagowania i odbudowy, poprzez usprawnienie procesu przepływu informacji pomiędzy organami administracji publicznej, a także przekonstruowanie modelu finansowania w sposób umożliwiający efektywniejsze udzielanie pomocy finansowej osobom poszkodowanym oraz odbudowę zniszczonej lub uszkodzonej infrastruktury, a także bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów ludzkich przeszkolonych w dziedzinie ratownictwa.

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 osoby fizycznych tylko po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej.

Ustawa zakłada także ograniczenie do niezbędnego minimum liczby dokumentów planistycznych, stanowiących częstokroć powielenie zapisów wynikających z innych aktów prawnych, które znalazły już odzwierciedlenie w odrębnych planach. Kontrole i codzienna praktyka ujawniła błędy w tworzeniu i korzystania z planów, ponieważ wszystkie podmioty uczestniczące w ochronie ludności, opracowują wewnętrzne plany, na podstawie których działają w oparciu o własne zasoby. Proponowane rozwiązanie zintegrowanej bazy danych, wspomagającej proceduralnie działanie administracji wspomogę podejmowanie działań.

Za jeden z istotniejszych elementów ustawy uznać należy wzmocnienie roli organów administracji publicznej w celu zwiększenia efektywności działań na rzecz ochrony ludności. Dzięki ustawie wzmocniona zostanie rola Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz wojewodów nie tylko w odniesieniu do sfery zarządzania kryzysowego w sytuacji niecierpiącej zwłoki, lecz także ochrony ludności i obrony cywilnej. Doprecyzowana zostanie również rola i zakres zadań pozostałych organów ochrony ludności, zarówno szczebla centralnego jak i na poziomie powiatów i gmin.

W świetle niniejszego projektu **Prezes Rady Ministrów** będzie odpowiedzialny za ochronę ludności na terytorium RP, a w przypadkach niecierpiących zwłoki odpowiedzialność tę przejmie minister właściwy do spraw wewnętrznych. W związku z tym do zadań Prezesa Rady Ministrów będzie należało m.in. nadzorowanie zadań realizowanych w ramach ochrony ludności oraz podejmowanie działań przewidzianych do realizacji w związku z wystąpieniem sytuacji kryzysowej. W celu zapewnienia możliwości efektywnego wykonywania ww. zadań, przy Prezesie Rady Ministrów działać będzie, jako organ pomocniczy, **Rządowy Zespół**

Zarządzania Kryzysowego (RZZK). Obecnie RZZK, funkcjonujący na gruncie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, służy wyłącznie do wydawania opinii i doradztwa w zakresie zarządzania kryzysowego, a zatem nie posiada narzędzi do wydawania wiążących rozstrzygnięć w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej. Niniejszy projekt przewiduje wzmocnienie roli tego gremium z jednoczesnym dookreśleniem jego zadań. W rezultacie proponuje się, aby do zadań RZZK należało: inicjowanie i koordynowanie działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w zakresie ochrony ludności, w szczególności w związku z potrzebą podniesienia gotowości, monitorowanie postępów w zakresie przejmowania kontroli nad zaistniałą sytuacją kryzysową, a także dokonywanie oceny rozwoju sytuacji kryzysowej i określanie działań służących reagowaniu na nią. W skład Zespołu będą wchodził: Prezes Rady Ministrów, jako przewodniczący, minister właściwy do spraw wewnętrznych i Minister Obrony Narodowej jako zastępcy przewodniczącego, Wicepremier ds. Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych i Minister Koordynator Służb Specjalnych, jeśli zostali powołani, przedstawiciel Prezydenta RP oraz pozostali ministrowie kierujący działami administracji rządowej. Ponadto przewodniczący będzie mógł zapraszać do udziału w posiedzeniach Zespołu, na prawach członka, innych przedstawicieli organów administracji rządowej. Projekt przewiduje również, że w sytuacji gdy zaistnieje taka potrzeba, w spotkaniu będą mogły uczestniczyć z głosem doradczym inne osoby. Decyzje podejmowane na forum Zespołu będą wiążące dla organów administracji rządowej oraz organów i jednostek organizacyjnych im podległych lub przez nie nadzorowanych, co odnosi się m.in. do decyzji dotyczących uruchamiania Sił Zbrojnych RP w przypadkach niecierpiących zwłoki. Jednocześnie projekt zakłada usprawnienie funkcjonowania Zespołu poprzez uzupełnienie istniejących procedur działania o tryb niecierpiący zwłoki, w tym również z wykorzystaniem najnowszej technologii w dziedzinie łączności w odniesieniu do przekazywania wiążących poleceń. Obsługę organizacyjną prac RZZK zapewni minister właściwy do spraw wewnętrznych, co jest zasadne z uwagi na fakt, że to właśnie ten organ pozostaje odpowiedzialny za koordynowanie, w imieniu Prezesa Rady Ministrów, wszystkich podejmowanych działań w zakresie ochrony ludności.

W dalszej kolejności planuje się wzmocnienie roli i zwiększenie odpowiedzialności **ministra właściwego do spraw wewnętrznych**, który w przypadkach niecierpiących zwłoki przejmuje odpowiedzialność za ochronę ludności na terytorium RP. Obecnie minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje zarządzanie kryzysowe w sytuacjach niecierpiących zwłoki, a jego zadania są rozproszone w kilku aktach prawnych bez określonych narzędzi, które pozwalałyby mu skutecznie je realizować. W związku z tym, niniejszym projektem proponuje się aby do zadań ministra właściwego do spraw wewnętrznych należało m.in. koordynowanie przedsięwzięć w zakresie ochrony ludności realizowanych przez organy administracji publicznej, tworzenie i utrzymanie zasobów ochrony ludności na obszarze kraju, zapewnienie funkcjonowania całodobowej służby dyżurnej państwa, określanie potrzeb i dysponowanie środkami finansowymi niezbędnymi do realizacji zadań w zakresie ochrony ludności, a także nadzór nad prawidłowością wydatkowania tych środków będących w dyspozycji wojewodów. Ponadto minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie odpowiedzialny za koordynowanie udzielania pomocy doraźnej na obszarze kraju oraz zapewnianie edukacji w zakresie ochrony ludności.

W celu prawidłowego wykonania ww. zadań proponuje się przyznanie Ministrowi SWiA szeregu narzędzi zarówno prawnych, organizacyjnych jak i finansowych, w tym również zadań kontrolnych wobec innych organów administracji rządowej i samorządowej. Jednym z takich narzędzi będzie m.in. utworzenie przy Ministrze SWiA **całodobowej służby dyżurnej państwa**, właściwej również do obsługi Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów. Obecnie funkcjonujące Rządowe Centrum Bezpieczeństwa nie spełnia pokładanych w tym zakresie oczekiwań, a przyjęta formuła działania sprawdza się wyłącznie w bardzo ograniczonym zakresie, tym samym nie dając pożądaných rezultatów w sytuacji wymagającej zarządzania kryzysowego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że RCB - działające na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym jako państwowa jednostka budżetowa podlegała Prezesowi Rady Ministrów – w praktyce nie może realizować zadań i podejmować wiążących decyzji w sprawach konstytucyjnie przypisanych właściwym ministrom, zarówno w fazie zapobiegania i przygotowania, jak i w sytuacji zaistnienia sytuacji kryzysowej, tj. w fazie reagowania i odbudowy.

W związku z tym niniejszy projekt zakłada funkcjonowanie służby dyżurnej państwa jako komórki organizacyjnej wyodrębnionej w urzędzie ministra właściwego do spraw wewnętrznych, do której zadań będzie należało przede wszystkim zapewnienie sprawnej wymiany informacji związanych z ochroną ludności, natomiast pozostałe zadania wymagające procesu decyzyjnego zostaną przypisane odpowiednim organom ochrony ludności. W myśl projektowanych przepisów służba dyżurna państwa, będzie odpowiadała za: koordynowanie wymiany informacji w zakresie ochrony ludności, w tym obsługę w imieniu ministra właściwego do spraw wewnętrznych systemu ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności o zagrożeniach, realizację współpracy międzynarodowej oraz szkoleń i ćwiczeń z zakresu ochrony ludności, a także prowadzenie wykazów centrów zarządzania kryzysowych oraz punktów kontaktowych utworzonych odpowiednio na poziomie województw, powiatów i gmin.

Jednocześnie projekt przekazuje dotychczas realizowane przez RCB zadania w zakresie obsługi Zespołu do spraw Incydentów Krytycznych, o którym mowa w art 36 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz w zakresie informowania Komisji Europejskiej i państw członkowskich Unii Europejskiej o środkach zastosowanych w sytuacji kryzysowej w celu zabezpieczenia prawidłowego działania publicznej sieci telekomunikacyjnej oraz stacji nadawczych i odbiorczych używanych do zapewnienia bezpieczeństwa, w zakresie dotyczącym systemu łączności i sieci teleinformatycznych ministrowi właściwemu ds. informatyzacji.

Projekt zakłada również przejęcie przez Ministra SWiA nadzoru nad organizacją i funkcjonowaniem **Krajowego Systemu Ostrzegania i Alarmowania**. Rolę tę pełnił Szef Obrony Cywilnej Kraju. Minister właściwy do spraw wewnętrznych oprócz narzędzia, jakim jest Regionalny System Ostrzegania (RSO), otrzyma uprawnienie – aktualnie zarezerwowane dla Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w ramach tzw. ALERTU RCB – do informowania społeczeństwa o zagrożeniach za pośrednictwem krótkich wiadomości tekstowych (SMS).

Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że Rządowe Centrum Bezpieczeństwa nie stanowi oczekiwanego wsparcia działań organów państwa w walce z negatywnymi skutkami gwałtownych zjawisk atmosferycznych czy w obliczu pandemii. Państwowa jednostka

budżetowa nie wykazuje wystarczającej inicjatywy w zakresie informowania najważniejszych osób w państwie o bieżącej sytuacji i nie stanowi oczekiwanego spoiwa na poziomie centralnym, a także w relacji administracja centralna – administracja terenowa w odniesieniu do wymiany informacji i koordynacji działań.

Konieczne jest przypisanie ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych części zadań odnoszących się do zakresu działania układu pozamilitarnego, tj. w szczególności z zakresu planowania cywilnego i reagowania. Oznacza to w praktyce przejście odpowiedzialności, koordynację i jako nowe zadanie – kontrolę działań organów administracji rządowej i samorządowej w ramach zarządzania kryzysowego oraz stworzenie własnej komórki operacyjnej – służby dyżurnej państwa.

Proponuje się umiejscowić w MSWiA pion współpracy cywilno-wojskowej (m.in. dot. współpracy z Sojuszem Północno-Atlantyckim w ramach ćwiczeń NATO – CMX oraz planowania obronnego – środki reagowania kryzysowego, realizacja wsparcia państwa-gospodarza – HNS), co będzie spójne z zapisami Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r.

Infrastruktura krytyczna stanowi element składowy troski państwa o bezpieczeństwo obiektów, urządzeń i usług kluczowych. Nie kwestionując zasadności uregulowania przedmiotowej kwestii (wymóg Unii Europejskiej - dyrektywa Rady 2008/114/WE z 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej), zasadnym jest skorelowanie IK z dotychczasowymi regulacjami w tym zakresie.

W celu zapewnienia ciągłości działania oraz odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa obiektów lub systemów ujętych w wykazie infrastruktury krytycznej plany ochrony infrastruktury krytycznej będą zatwierdzali ministrowie nadzorujący jeden z dziewięciu systemów ujętych w Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Obiekty i systemy funkcjonujące na podstawie innych aktów prawnych rangi ustawy, które na ich podstawie opracowują inne plany ochrony i ciągłości działania będą zwolnione z obowiązku posiadania planów ochrony infrastruktury krytycznej i nie będą ujęte w wykazie infrastruktury krytycznej.

Obowiązujące regulacje prawne związane z systemem wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania o zagrożeniach nie spełniają wymagań społecznych związanych z postępowaniem cywilizacyjnym i technologicznym. Funkcjonujące systemy alarmowe oparte w dużej mierze o przestarzałe syreny dźwiękowe przekazujące komunikaty w formie sygnału ostrzegawczego nie wypełniają oczekiwań obywateli i nie są rozpoznawalne przez większość społeczeństwa.

Podjęmowane są wprawdzie inicjatywy związane z unowocześnieniem tych form powiadamiania przez organy nimi zarządzające, lecz brak funduszy w dużej mierze ogranicza te działania. Poczyniono również pewne kroki w kierunku rozwoju systemów powiadamiania obywateli poprzez różnego rodzaju aplikacje mobilne instalowane na telefony komórkowe oraz systemy powiadamiania SMS, jednakże i ten obszar nie w pełni został uregulowany ustawowo. Zasadniczą ideą przedmiotowej regulacji jest ustawowe zdefiniowanie i uporządkowanie systemów ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności opartych na nowoczesnych

systemach przekazu za pośrednictwem urządzeń mobilnych, jak również możliwość rozwoju systemów tradycyjnych opartych na syrenach alarmowych i urządzeniach nagłaśniających.

Ustawa precyzyjnie określa odpowiedzialnych za utrzymanie sprawności systemów ostrzegania i alarmowania na poszczególnych szczeblach administracji począwszy od poziomu gminy kończąc na poziomie krajowym. Ponadto instrumenty finansowe ujęte w niniejszym akcie prawnym pozwolą organom ochrony ludności zarówno na utrzymanie już posiadanych systemów, jak również na znaczący ich rozwój funkcjonalny jak i technologiczny.

Niniejsza regulacja skoreluje i usystematyzuje kwestie i role organów ochrony ludności odpowiedzialnych za rozpoznanie zagrożenia, ostrzeganie, alarmowanie oraz powiadamianie ludności, unormuje prawnie niniejsze obszary, jak również w znaczący sposób pozwoli na unifikację już posiadanych systemów ostrzegania i powiadamiania zarówno pod względem funkcjonalnym, jaki i techniczno-teleinformatycznym.

Ponadto, celem zapewnienia systematycznego nadzoru nad dostępnymi siłami i środkami możliwymi do wykorzystania przy realizacji zadań z zakresu ochrony ludności minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie prowadził w systemie teleinformatycznym **Krajowy System Informacji o Zasobach Ochrony Ludności (SI OMNIBUS)**. Narzędzie to, stanowiące jednolity system teleinformatyczny, pozwoli na sprawne zarządzanie, a także bieżące weryfikowanie dostępnego personelu, stanu sił i środków posiadanych na wszystkich poziomach administracji od centralnych organów ochrony ludności począwszy, a na gminach skończywszy. W rezultacie SI OMNIBUS będzie zawierał rejestr sprzętu i środków przeznaczonych do ochrony ludności będących w dyspozycji poszczególnych organów ochrony ludności, rejestr dodatkowego sprzętu i środków możliwych do ewentualnego wykorzystania w przypadku potrzeby podniesienia gotowości, a także wykaz sił do użycia w takich sytuacjach. Wszystkie organy ochrony ludności, z wyłączeniem Prezesa Rady Ministrów, będą obowiązane do aktualizacji w SI OMNIBUS informacji na temat posiadanych zasobów w ww. zakresach. Dane z SI OMNIBUS będą udostępnione wszystkim organom ochrony ludności w zakresie realizowanych ustawowych zadań w sprawach ochrony ludności i po spełnieniu warunków, tj. posiadania odpowiednio zabezpieczonych urządzeń telekomunikacyjnych oraz odpowiednich zabezpieczeń technicznych i organizacyjnych uniemożliwiających dostęp do tego systemu osób nieuprawnionych. W uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie mógł udostępnić dane z SI OMNIBUS innym organom, jeżeli specyfika lub zakres wykonywanych przez nich zadań będą uzasadniały uzyskanie tego rodzaju informacji.

Prezes Rady Ministrów określi na poziomie rozporządzenia szczegółowy zakres informacji przekazywanych do SI OMNIBUS oraz tryb ich aktualizacji.

W projekcie przewiduje się również wyposażenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz wojewodów w kompetencje nadzorcze w odniesieniu do stanu posiadanych sił i środków na poszczególnych poziomach administracji. W przypadku bowiem stwierdzenia ich niedoboru na obszarze danego województwa minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie mógł wydać wojewodzie polecenie odpowiedniego ich uzupełnienia w ciągu 14 dni od dnia otrzymania tego polecenia. W analogicznej sytuacji wojewoda będzie mógł wydać staroście zalecenie uzupełnienia. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami starosta w takim wypadku jest zobowiązany w terminie 14 dni od dnia otrzymania zalecenia do poinformowania wojewody

o sposobie wykonania tego zalecenia, a w przypadku stwierdzenia braku możliwości jego wykonania, do niezwłocznego przedstawienia informacji w tej sprawie.

Ponadto wojewoda będzie uprawniony do zarządzania kontroli m.in. w zakresie stanu posiadanych sił i środków wykazanych w SI OMNIBUS przez wójtów. Kontrolę będzie przeprowadzał upoważniony pracownik urzędu wojewódzkiego, któremu będzie udostępniana wszelka niezbędna dokumentacja świadcząca o istnieniu na terenie danego powiatu lub gminy sił i środków do ochrony ludności wskazanych w SI OMNIBUS, w tym również dostęp do miejsc, w których te siły i środki się znajdują. Przedmiotem kontroli będzie również stan zabezpieczenia urządzeń telekomunikacyjnych pozwalający na przetwarzanie informacji dostępnych w SI OMNIBUS. Z przeprowadzonej kontroli organ kontrolujący sporządza protokół, w którym zawarte będą m.in. ustalenia i wnioski oraz zalecenia mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości wraz z terminem ich realizacji.

Konsekwentnie zostanie również doprecyzowana rola innych ministrów oraz wojewodów, w tym ich kompetencje nadzorcze wobec wykonywanych zadań w zakresie ochrony ludności, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej przez organy i podmioty ochrony ludności działające na terenie województwa, powiatu i gminy.

Do zadań pozostałych **ministrów kierujących działami administracji rządowej** w zakresie ochrony ludności należeć będzie w szczególności koordynowanie przedsięwzięć z tego zakresu realizowanych przez podmioty podległe i nadzorowane oraz planowanie potrzeb dotyczących zapewnienia środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań w zakresie ochrony ludności przez te podmioty. Dodatkowo ministrowie odpowiedzialni będą za zapewnienie edukacji w zakresie ochrony ludności, w tym szkoleń dla podmiotów ochrony ludności oraz organizowanie lub udział w ćwiczeniach przygotowujących te podmioty do działania w przypadku wystąpienia zagrożenia. Ponadto ministrowie odpowiadać będą za prowadzenie wymiany i analizy informacji, w tym pochodzących z systemów monitorowania zagrożeń.

Głównym zadaniem **wojewody** będzie koordynowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony ludności, w tym krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, realizowanych przez organy administracji rządowej i samorządowej działające w województwie, podporządkowane, podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których jest organem założycielskim, a także przez organizacje społeczne oraz przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi, podległymi lub nadzorowanymi przez niego w województwie. Ponadto wojewoda odpowiadać będzie za zapewnienie przepływu informacji w zakresie ochrony ludności, określanie potrzeb i dysponowanie środkami finansowymi niezbędnymi do realizacji zadań ochrony ludności, w tym obsługę środków finansowych w ramach udzielania pomocy doraźnej i zasiłków. Wojewoda sprawować będzie także nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków finansowych przez administrację samorządową w zakresie ochrony ludności oraz odpowiadać za tworzenie i utrzymywanie zasobów ochrony ludności dla województwa w tym sprzętu i materiałów. Samorząd terytorialny z kolei realizował będzie takie zadania jak: zapewnienie przepływu informacji w zakresie ochrony ludności, nadzorowanie społecznych podmiotów ratowniczych wykonujących zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz zapewnienie realizacji działań ratowniczych prowadzonych w zakresie ochrony ludności na poziomie powiatu, w tym działań dotyczących ewakuacji ludności, zabezpieczenia mienia i dóbr kultury. Do zadań samorządu terytorialnego należeć będzie ponadto tworzenie i

utrzymanie zasobów ochrony ludności, w tym powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych przeznaczonych dla osób poszkodowanych lub ewakuowanych, a także podejmowanie działań związanych z zabezpieczeniem zabytków przed skutkami powstałych zagrożeń. Do istotnych obszarów samorządu w obszarze ochrony ludności zaliczyć można także planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych i materiałowych niezbędnych do realizacji zadań oraz współdziałanie w organizacji i utrzymaniu powiatowego centrum zarządzania kryzysowego usytuowanego przy powiatowym centrum koordynacji ratownictwa Państwowej Straży Pożarnej.

Poprawa efektywności działań i przepływu informacji pomiędzy organami ochrony ludności osiągnięta zostanie m.in. poprzez wprowadzenie do porządku prawnego **standardu wyposażenia centrów zarządzania kryzysowego i punktów kontaktowych**, w tym także w zakresie stosowania jednolitych narzędzi teleinformatycznych i zapewnienia minimalnej obsługi osobowej oraz wykorzystania na poziomie jednostek samorządu terytorialnego stanowisk kierowania komendantów powiatowych Państwowej Straży.

W projekcie uwzględniono również przepisy umożliwiające **użycie w sytuacji kryzysowej Sił Zbrojnych RP** do wykonywania zadań z zakresu ochrony ludności. Projektowane przepisy są wzorowane na obecnie obowiązującym mechanizmie użycia Sił Zbrojnych RP wynikającym z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. W przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające i o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek ministra kierującego działem administracji – sprawy wewnętrzne lub wojewody, będzie mógł przekazać do ich dyspozycji oddziały lub pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W takim przypadku siły te będą pozostawały pod dowództwem przełożonych służbowych i będą wykonywały zadania określone przez organ wnioskujący, tj. odpowiednio przez ministra kierującego działem administracji – sprawy wewnętrzne albo wojewodę. Za koordynację udziału Sił Zbrojnych w realizacji zadań z zakresu ochrony ludności będą odpowiadać wojewoda.

W przypadkach niecierpiących zwłoki, wniosek o użycie Sił Zbrojnych będzie mógł zostać skutecznie przekazany za pomocą dostępnych środków łączności albo rozpatrzony podczas posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Jednocześnie projekt przewiduje możliwość wprowadzenia, w zależności od skali i stopnia zagrożenia, stanów podniesionej gotowości, tj. **stanu pogotowia lub stanu zagrożenia**. Stan pogotowia, jako stan niższy, będzie mógł wprowadzić w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw wewnętrznych albo wojewoda – w zależności od wielkości obszaru, którego ta sytuacja dotyczy – na okres nie dłuższy niż 30 dni, w sytuacji jeżeli, z uwagi na niekorzystne okoliczności wywołane działaniami sił natury lub działalnością człowieka, zachodzi potrzeba podniesienia gotowości organów publicznych. O swej decyzji minister właściwy do spraw wewnętrznych albo wojewoda niezwłocznie poinformuje odpowiednio Prezesa Rady Ministrów albo ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Przedłużenie stanu pogotowia będzie mogło nastąpić po uzyskaniu w tej sprawie zgody Prezesa Rady Ministrów, w przypadku gdy decyzję podejmuje minister właściwy do spraw wewnętrznych albo ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w przypadku stanu pogotowia wprowadzonego przez wojewodę. Stan pogotowia obowiązywać będzie organy administracji rządowej i samorządowej działające w województwie, podległe i nadzorowane przez wojewodę, jednostki organizacyjne oraz

przedsiębiorców, dla których organem założycielskim jest wojewoda, a także organizacje społeczne oraz przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi, podległymi lub nadzorowanymi przez wojewodę w zakresie wskazanym odpowiednio przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych albo wojewodę, a w przypadku rozporządzenia wydawanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych stan pogotowia może obowiązywać również pozostałe organy administracji rządowej w zakresie uzgodnionym z Prezesem Rady Ministrów.

Szczegółowy zakres zadań realizowanych w związku z wprowadzeniem stanu pogotowia zostanie określony na poziomie rozporządzenia Rady Ministrów.

Drugim stanem podniesionej gotowości jest stan zagrożenia, który wprowadza w drodze rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów w przypadku, gdy wprowadzenie stanu pogotowia jest niewystarczające i konieczne jest podjęcie przez organy administracji publicznej dodatkowych działań oraz wprowadzenie stosownych ograniczeń, zakazów i nakazów obowiązujące osoby fizyczne oraz podmioty ochrony ludności. Stan zagrożenia, analogicznie jak stan pogotowia, będzie mógł być wprowadzony na całym terytorium Polski lub jej części na okres nie dłuższy niż 30 dni. O jego wprowadzeniu Prezes Rady Ministrów niezwłocznie informuje Prezydenta RP oraz Marszałków Sejmu i Senatu.

Mając na uwadze, że obecnie brak jest szczególnych instrumentów działania dla poszczególnych uczestników systemu zarządzania kryzysowego, w projekcie przewiduje się wprowadzenie, w zależności od stopnia zagrożenia i poziomu podniesionej gotowości, odpowiednich narzędzi reagowania z przypisaną odpowiedzialnością podmiotową za ich implementację i efektywność. W związku z tym proponuje się przyznanie możliwości wydawania przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów oraz wojewodów poleceń, wynikających z obowiązywania stanu zagrożenia lub stanu klęski żywiołowej oraz w celu odpowiedniego przeciwdziałania zaistniałemu zagrożeniu lub skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Polecenia Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów będą obowiązywały organy administracji rządowej, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także inne podmioty, w szczególności osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Natomiast wojewoda będzie mógł wydawać polecenia: organom administracji rządowej działającym w województwie, państwowym osobom prawnym, organom samorządu terytorialnego, samorządowym osobom prawnym oraz samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej.

Proponowany niniejszym projektem mechanizm wydawania i wykonywania poleceń, w tym również wynikających z tego tytułu zadań jest wzorowany na rozwiązaniach przyjętych w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, które okazały się skuteczne w sytuacji kryzysowej wywołanej epidemią wirusa COVID-19.

Celem zachowania spójności i przejrzystości działań państwa w przedmiotowym zakresie w projekcie uwzględniony został również trzeci ze stanów nadzwyczajnych określonych w Konstytucji RP, tj. **stan klęski żywiołowej**. Przyjęte w odniesieniu do niego rozwiązania, stanowiące realizację unormowań konstytucyjnych, zostaną oparte na przepisach obecnie obowiązującej ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej i ją zastąpią. Istotą

projektowanych rozwiązań jest rozpoczęcie postrzegania stanu klęski żywiołowej jako instrumentu pozwalającego na zapewnienie skutecznego funkcjonowania organów państwa różnego szczebla w sytuacjach nadzwyczajnych, w przypadku wyczerpania się możliwości ich działania w warunkach podwyższonej gotowości. Stan klęski żywiołowej może wprowadzić Rada Ministrów z inicjatywy własnej lub na wniosek wojewody. Rozporządzenie w tym zakresie będzie określało przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także wskazywało rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, dopuszczone niniejszą ustawą. Informacja na ten temat będzie natychmiast podawana do publicznej wiadomości, zarówno poprzez publikację w Dzienniku Ustaw zgodnie z przepisami o ogłaszaniu aktów normatywnych, rozplakatowanie w miejscach publicznych lub w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze, jak również poprzez zobowiązanie wydawców dzienników lokalnych i ogólnopolskich oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych do nieodpłatnego przedstawienia komunikatu w tym zakresie. Działania prowadzone w stanie klęski żywiołowej koordynują ustawowo wskazane organy ochrony ludności, zależnie od wielkości obszaru, na którym wprowadzono ten stan. W przypadku niezdolności do koordynowania lub niewłaściwego koordynowania tych działań uprawnienia te mogą zostać zawieszane i przekazane wyznaczonemu do tego pełnomocnikowi. W skrajnych przypadkach nieradzenia sobie z sytuacją oraz odmowy współpracy z innymi podmiotami administracji publicznej koordynacja następuje przez powołanego pełnomocnika. Projekt przewiduje również zachowanie obowiązującego aktualnie na gruncie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej obowiązku informacyjnego o skutkach klęski żywiołowej i działaniach podejmowanych w celu zapobieżenia tym skutkom lub ich usunięcia wobec Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów, jednocześnie dodając również Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Utrzymany zostanie także przepis wskazujący uczestnictwo poszczególnych służb oraz innych właściwych w tych sprawach państwowych urzędów, agencji, inspekcji i straży w realizacji zadań mających na celu zapobieganie skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwanie.

Analogicznie projektodawca utrzymuje obowiązujące na gruncie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o skutkach klęski żywiołowej przepisy przewidujące możliwość wprowadzenia szczegółowo określonych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w sytuacji obowiązywania stanu klęski żywiołowej.

W celu kompleksowego ujęcia ww. zagadnienia w jednym akcie prawnym uchylona zostanie ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia wolności, praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego (Dz. U. z 2002 r. poz. 1955) w części dotyczącej stanu klęski żywiołowej.

Rozdział ustawy poświęcony został **Krajowemu Systemowi Ratowniczo-Gaśniczemu**, zagadnienie uregulowane dotąd rangą rozporządzenia Ministra SWiA.

W powyższym kontekście Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy zostanie dostosowany do wymogów nowych uregulowań prawnych w zakresie ochrony ludności, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania systemu zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Nastąpi wyraźne zbliżenie tego systemu z samorządem terytorialnym, natomiast działania w ramach tworzenia punktów kontaktowych i centrów zarządzania kryzysowego ułatwią w oparciu o infrastrukturę Państwowej Straży Pożarnej (PSP) rozwiązania, integrując i ujednolicając wspólne działania administracji rządowej i samorządowej. Istotny nacisk położony zostanie na

współdziałanie z innymi systemami, w tym systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM) oraz na jasne określenie ról podmiotów odpowiedzialnych za dowodzenie akcją ratowniczą i podmiotów z nimi współpracujących. Istotnym wsparciem dla PRM będzie pomoc w realizacji zadań związanych z transportem medycznym przez PSP i OSP, które dysponować będzie docelowo stosownym potencjałem (ambulanse) do realizacji tych zadań. Dookreślona zostanie także kwestia współzależności pomiędzy poszczególnymi systemami i podmiotami funkcjonującymi w ramach systemu. Akcją dowodzić będzie, w zależności od zagrożenia, przedstawiciel danej służby/formacji.

Ustawa wprowadza regulacje umożliwiające zwiększenie bezpieczeństwa ludności w obliczu współczesnych zagrożeń, w warunkach pokojowych, jak i w przypadku działań wojennych. Regulacja stanowi między innymi podstawę dla realizacji zadań ochrony ludności z chwilą ogłoszenia stanu wojennego, stanu klęski żywiołowej i w czasie wojny (**obrona cywilna**), zastępując dotychczasowe rozwiązania prawne. W tym przypadku, ochrona ludności realizuje zadania obrony cywilnej. Za organizację zadań obrony cywilnej odpowiadać będzie minister właściwy do spraw wewnętrznych. Projekt ustawy przewiduje w związku z tym wzmocnienie ratownictwa medycznego realizowanego przez krajowy system ratowniczo-gaśniczy). Obecnie, podmioty KSRG współdziałają z systemem PRM zapewniając wyjazdowość jako uzupełnienie dostępności zespołów w przypadku braku zasobów PRM. Jednak odbywa się to z dużymi ograniczeniami, bez uwzględnienia stanów nadzwyczajnych, w których szczególnie podmioty KSRG powinny posiadać możliwości maksymalnego ich wykorzystania przy udzielaniu pomocy w stanach nagłego zagrożenia życia. Projekt ustawy zakłada poprzez wyposażenie w ambulanse KSRG możliwość transportu poszkodowanych do najbliższego SOR, a także podwyższenie kwalifikacji ratowniczych, w celu zwiększenia zdolności ratowniczej, tym samym uprawnień ratowników. Biorąc pod uwagę rozmieszczenie jednostek ochrony przeciwpożarowej, program ambulansu w każdej gminie na bazie PSP i OSP wydaje się najlepszym kierunkiem, w szczególności tworzonych formacji obrony cywilnej i ograniczeń PRM w stanach nadzwyczajnych. Projekt w związku z tym rozszerza program szkoleń w zakresie uzyskiwania uprawnień dla kierowców kat. „C” prawa jazdy, zwiększenie pojazdów do szkoleń, a także urealnienie kosztów ich eksploatacji. Wyliczenia dokonano na podstawie obecnych, wyższych stawek. Zatem rozwiązania i koszty przyjęte w projekcie są również bieżącą aktualizacją dotychczasowych programów w ramach m.in. ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Są też one koniecznością wsparcia PSP w ponoszeniu dużych kosztów obecnych już działań podczas pandemii oraz pomocy humanitarnej, realizowanej przez te zasoby.

Proponowane regulacje konsekwentnie korelują z przepisami ustawy o działach administracji rządowej, gdzie obrona cywilna stanowi komponent spraw wewnętrznych przypisanych ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych. Natomiast relacje pomiędzy zadaniami przypisanymi Ministrowi Obrony Narodowej, a zadaniami przypisanymi ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych będą regulowane przepisem wykonawczym (rozporządzeniem Rady Ministrów).

Organami właściwymi w sprawach obrony cywilnej w myśl ustawy są minister właściwy do spraw wewnętrznych, wojewoda oraz organy samorządu terytorialnego. Będą oni realizowali zadania ochrony ludności, a ponadto odpowiedzialni będą za utrzymanie i ochronę zasobów niezbędnych do wykonywania zadań obrony cywilnej, zaspokajania potrzeb ludności dotyczących zbiorowej ochrony, zaopatrzenia w niezbędne do zabezpieczenia potrzeb

życiowych środki pierwszej potrzeby, w tym żywność, wodę, energię, odzież, podstawowe warunki sanitarne, a także prowadzenia działań planistycznych i organizacyjnych w celu przygotowania urzędu i formacji obrony cywilnej do wykonywania zadań obrony cywilnej czasu wojny i klęski żywiołowej. Ustawa stanowi o powszechnym charakterze tych zadań, co do tej pory nie było wyraźnie określone.

W celu przygotowania młodszej grupy społeczeństwa do podjęcia działań w ramach powszechnej samoobrony projekt przewiduje wprowadzenie w ostatnich klasach szkół średnich w ramach modyfikacji przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa, rozbudowy zagadnień o udzielaniu pierwszej pomocy w wymiarze minimum 40 godzin lekcyjnych. Nauką udzielania pierwszej pomocy zostanie objętych około 450 tys. uczniów w 3444 liceach i 2033 technikach. W związku z tym niniejszym projektem proponuje się aby do zadań ministra właściwego do spraw wewnętrznych należało m.in. koordynowanie przedsięwzięć w zakresie ochrony ludności realizowanych przez organy administracji publicznej, tworzenie i utrzymanie zasobów ochrony ludności na obszarze kraju, zapewnienie warunków do organizowania szkoleń na poziomie centralnym w ramach jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, w szczególności kształcenia kadr na potrzeby ochrony ludności oraz prowadzenia prac naukowo-badawczych w tym zakresie.

Przewidziane w projekcie zmiany w zakresie systemu powiadamiania ratunkowego mają wzmocnić możliwości centrów powiadamiania ratunkowego (CPR) w zakresie znacząco zwiększonej liczby zgłoszeń kierowanych do numerów alarmowych w czasie zdarzeń o charakterze nagłym, np. gwałtownych zjawisk pogodowych. Projekt zakłada zmiany w organizacji pracy operatorów numerów alarmowych, a także dostosowane do tego zwiększenie wydajności systemu teleinformatycznego CPR.

Projekt przewiduje również zmiany w odniesieniu do **infrastruktury krytycznej**, w tym proponuje uporządkowanie na gruncie ustawowym kwestii związanych z zapewnieniem jej właściwej ochrony. Należy zauważyć, że infrastruktura krytyczna jest z mocy ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia ujęta w ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, a zatem jej ochrona podlega reżimowi tejże ustawy, na co składa się m.in. obowiązek zapewnienia ustawowo określonych form zabezpieczenia. Operatorzy infrastruktury krytycznej, w myśl projektowanych rozwiązań, będą zatem odpowiedzialni przede wszystkim za zapewnienie funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej, m.in. poprzez bieżące gromadzenie informacji o możliwości wystąpienia zagrożeń dla infrastruktury krytycznej oraz opracowanie stosownych procedur do wykorzystania w takich przypadkach celem zapewnienia ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz ewentualnego szybkiego jej odtwarzania. Mając na uwadze, że przewidziany obecnymi przepisami ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym obowiązek opracowania planu ochrony infrastruktury krytycznej w znacznym stopniu powiela się z obowiązkiem przygotowania analogicznego dokumentu przewidzianego ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, projekt zakłada usystematyzowanie działań również i w tym przedmiocie, odpowiednio redukując zakres dokumentacji wynikającej z konieczności zapewnienia ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej. W rezultacie operator infrastruktury krytycznej będzie zobowiązany do przedłożenia, uzgodnionego z ustawowo wskazanymi organami planu zapewnienia ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej do zatwierdzenia ministrowi, we właściwości którego znajduje się system, w skład

którego wchodzi dany obiekt, urządzenie, instalacja lub usługa. W przypadku braku takiego uzgodnienia, plan ten będzie przedkładany wraz z protokołem rozbieżności. Minister, we właściwości którego znajduje się system, po rozpatrzeniu ewentualnych rozbieżności, będzie zatwierdzał przedłożony plan albo odmawiał jego zatwierdzenia. Obecnie, na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, wszelka tego typu dokumentacja, niejednokrotnie z pominięciem właściwych w tej sprawie ministrów, jest przedkładana do zatwierdzenia bezpośrednio Dyrektorowi RCB.

Celem zwiększenia poziomu ochrony infrastruktury krytycznej proponuje się zwiększenie powiązania tej kwestii z działaniami przewidzianymi w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, m.in. poprzez zobowiązanie operatorów infrastruktury krytycznej do podejmowania przedsięwzięć wynikających z wprowadzonego stopnia alarmowego lub stopnia alarmowego CRP, przy jednoczesnym usprawnieniu procedury ich uruchomienia. Projekt przewiduje, że w przypadku niecierpiącym zwłoki stosowne wnioski i opinie w tej sprawie będą mogły być przekazywane ze skutkiem wiążącym również ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności. Wnioski i opinie w sprawie wprowadzenia stopni alarmowych będą mogły być rozpatrywane i podejmowane ze skutkiem wiążącym także ustnie podczas posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Jednym z istotnych elementów porządkujących przestrzeń ochrony ludności jest zmniejszenie liczby dokumentów planistycznych. Zmiana przewiduje rezygnację z niefunkcyjnych planów zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli administracji publicznej, a także Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Planowanie oparte będzie w dużej mierze o istniejące (bądź wymagające opracowania) procedury reagowania w danej sytuacji. Takimi dokumentami planistycznymi są np. plany operacji czy podoperacji, a także plany awaryjne, ratownicze i in. wynikające z odrębnych przepisów. Aktualnie plany zarządzania kryzysowego nie stanowią wartości dodanej – w sytuacji potrzeby podjęcia realnych działań nie są wykorzystywane.

Ustawa kompleksowo odnosi się do kwestii **zapewnienia środków finansowych** na szeroko pojęte działania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Planuje się począwszy od 2024r. każdego roku na ten cel przeznaczać kwotę nie niższą niż 0,1 % Produktu Krajowego Brutto ustaloną w oparciu o wartość określaną w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wydawanym na podstawie art. 5 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto, według stanu na dzień 31 sierpnia.

Jednocześnie planuje się rezygnację z utrzymywania rezerwy celowej przeznaczonej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych i wydatkowanie oddzielnie środków na obronę cywilną.

Na potrzeby realizacji zadań określonych w ustawie **powstanie Państwowy Fundusz Celowy Ochrony Ludności**, którego dysponentem będzie minister właściwy do spraw wewnętrznych. 50% ww. kwoty stanowiłoby przychody funduszu centralnego, a 50 % przychody wojewodów. Zaproponowane rozwiązanie pozwoli nie tylko na zapewnienie finansowania zadań z zakresu ochrony ludności na oczekiwanym poziomie, ale, co równie ważne, na usprawnienie i skrócenie czasu dostarczenia niezbędnej pomocy poszkodowanym – z uwagi na fakt, że minister właściwy do spraw wewnętrznych i do spraw administracji publicznej nie będzie realizował zadań z zakresu pomocy osobom poszkodowanym w wyniku działań sił natury, tak jak to ma miejsce obecnie.

Kwestia doraźnego wsparcia finansowego będzie w gestii samorządów i wojewodów, którzy będą posiadali środki na ten cel z Funduszu. Poszkodowana rodzina o jednorazową pomoc finansową (do 10 tys. zł) w celu zaspokojenia niezbędnych potrzeb bytowych będzie wnioskowała do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), natomiast pomoc finansową do 300 tys. zł na remont, odbudowę budynku/lokalu mieszkalnego do wojewody. Kwoty o których mowa wyżej będą objęte waloryzacją Minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie dysponował środkami na realizację zadań w przedmiotowym zakresie, które uruchamiane byłyby w sytuacji wykraczającej poza możliwości finansowe poszczególnych wojewodów lub innych organów. Regulacja zakłada również, że zadania będą mogły być realizowane we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, co pozwoli na rozwianie wątpliwości interpretacyjnych w zakresie zasadności wydatkowania środków (niejednokrotnie zakłada się, że środki mogą być wydatkowane wyłącznie na fazę reagowania).

Projekcja środków w funduszach wojewódzkich odbywałaby się według algorytmu: $0,05\% \text{ Produktu Krajowego Brutto z roku budżetowego} \times \text{„WL”}$, gdzie: „WL” – Wskaźnik Ludności wynosi iloraz liczby ludności w województwie w stosunku do całkowitej liczby ludności kraju. Do określenia liczby ludności stosuje się dane Głównego Urzędu Statystycznego z drugiego roku wstecz poprzedzającego dany rok budżetowy.

Zadania gmin, powiatów i województw zostały określone w niniejszym projekcie ustawy i powinny mieć zapewnione finansowanie w swoich budżetach. Wojewoda będzie mógł wspierać samorząd gminny i powiatowy w realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, dotyczących: odbudowy infrastruktury technicznej, pomocy bezpośredniej dla ludności, utrzymania systemów ostrzegania i alarmowania, obiektów zbiorowej ochrony, tworzenia zasobów ochrony ludności i innych zadań będących w jego kompetencji, przekazując im odpowiednie środki rzeczowe lub finansowe na ich wykonanie.

Środki z **Państwowego Funduszu Celowego Ochrony Ludności** w gestii ministra właściwego do spraw wewnętrznych dałyby możliwość reagowania na poważne zdarzenia o charakterze klęsk żywiołowych (np.: prowadzenie akcji ratunkowych, odbudowę zniszczonej infrastruktury publicznej), jak również możliwość właściwego przygotowania na sytuacje kryzysowe (planowanie, szkolenia, system ostrzegania i alarmowania ludności, odtworzenie i doposażenie w sprzęt i środki, w tym systemy teleinformatyczne oraz budowę, rozbudowę, modernizację obiektów ochronnych lub przystosowanie innych obiektów i budynków przeznaczonych do ochrony ludności). Ponadto przewiduje się możliwość skierowania odpowiedniej pomocy finansowej w region (województwo), na który zaplanowane środki były niewystarczające na działania dotyczące reagowania i odbudowy.

Jednocześnie regulacja przewiduje udział jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu zadań własnych w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych niezbędnych do realizacji niniejszych przedsięwzięć, w uchwalanym budżecie gminy, powiatu i samorządu województwa, w kwocie nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Niniejsza regulacja zapewni możliwość finansowania działań we wszystkich 4 fazach zarządzania kryzysowego oraz zapewnienie niezbędnego potencjału.

Niniejsza ustawa przełamuje wieloletni impas w obszarze ochrony ludności, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego umożliwiając dalszą

integrację przepisów unijnych i międzynarodowych z krajowymi. Ponadto ustawa zawiera szereg nowych rozwiązań i narzędzi umożliwiających skuteczne zarządzanie wszystkimi dostępnymi zasobami na rzecz ochrony ludności w Polsce zarówno w czasie pokoju, stanów nadzwyczajnych, jak i wojny.

Ustawa wykorzystuje dotychczasowe analizy, wnioski z kontroli i działań, a także badania naukowe w tym zakresie, uwzględniając dotychczasowe struktury administracji publicznej i zasoby służb z doprecyzowaniem integracji wspólnych zadań.

Ponadto, dotychczasowa pomoc dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących, poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych udzielana była w formie zasiłków celowych na podstawie Ustawy pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, 2270, z 2022 r. poz. 1, 66, 1079, 1692, 1700, 1812, 1967, 2127) na mocy projektowanej ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej uchylone zostaną przepisy ustawy o pomocy społecznej. W miejsce zasiłków celowych osoby poszkodowane otrzymają pomoc finansową, o której mowa w projektowanej ustawie.

Projektowane w art. 134 zmiany do ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (u.o.o.m.) mają na celu zwiększenie skuteczności działań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej. Należy zauważyć, że podmioty podlegające obowiązkowej ochronie na mocy u.o.o.m., to obiekty infrastruktury krytycznej oraz inne obszary, obiekty i urządzenia ważne dla interesów i funkcjonowania Państwa, w tym istotne ze strategicznego punktu widzenia węzły komunikacyjne, jak np. porty morskie czy lotnicze. W związku z tym zasadne jest wprowadzenie rozwiązań zmierzających do zapewnienia adekwatnych w kontekście aktualnych zagrożeń narzędzi umożliwiających podniesienie standardów ich zabezpieczenia oraz usprawnienie podziału obowiązków w tym przedmiocie.

Proponowane w art. 150 rozwiązania zakładające wprowadzenie zmian do ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (u.d.a.) wynikają bezpośrednio z konieczności wzmocnienia powiązania ochrony infrastruktury krytycznej z systemem antyterrorystycznym. Przykładem tego jest choćby propozycja zmiany w art. 4 u.d.a. umożliwiająca wydawanie przez Szefa ABW poleceń właścicielom i posiadaczom infrastruktury krytycznej w przypadku wystąpienia tzw. fałszywych alarmów o podłożeniu materiałów wybuchowych. Z kolei zmiany do art. 16 i 17 u.d.a. mają na celu, odpowiednio, uwzględnienie właścicieli infrastruktury krytycznej wśród podmiotów realizujących przedsięwzięcia przewidziane w poszczególnych stopniach alarmowych, jak również wprowadzenie cyklicznej oceny zagrożenia infrastruktury krytycznej podczas obowiązywania tych stopni.

Projektowane zmiany mają więc – co do zasady – służyć przeciwdziałaniu zagrożeniom o charakterze terrorystycznym wobec obiektów ważnych dla funkcjonowania państwa, które – w kontekście wzrostu zagrożenia terroryzmem w Europie – stanowią potencjalny cel ataku.