



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mirosław Czapla
POWIAT MALBORSKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciolek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/211/23

Warszawa, 18 sierpnia 2023 roku

Szanowna Pani

Agnieszka Kaczmarska

Szef Kancelarii Sejmu RP

Szanowna Pani Minister,

w odpowiedzi na pismo z 17 sierpnia 2023 r. w sprawie opinii do prezydenckiego projektu ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (druk 3605), niniejszym przedkładam opinię Związku Powiatów Polskich do niniejszego projektu.

Związek Powiatów Polskich, co do zasady pozytywnie opiniuje kierunek zmian jaki został przyjęty w projekcie tj. zmiany w zakresie kompetencji organów władzy publicznej oraz organów wojskowych, a także przygotowania się w czasie pokoju do realizacji zadań podejmowanych w razie konfliktu. Projekt jest jednak napisany w sposób lakoniczny i nie pozwala na określenie jaki zakres zadań w związku z wejściem w życie ustawy może potencjalnie zostać nałożony na jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto pomija już obowiązujące regulacje w tym obszarze.

Poniżej przedstawiamy podstawowe uwagi i zastrzeżenia dotyczące przedłożonego projektu.

I. Uwagi ogólne

1) W projekcie ustawy oraz w uzasadnieniu do projektu ustawy zupełnie pominięto ewentualne koszty związane z wdrożeniem ustawy, a te przy lakonicznych zapisach projektu ustawy są niepoliczalne. Ponadto nie wskazano kto odpowiada za realizację zadań i ich finansowanie. Dla przykładu w art. 4 ust. 3 wskazano obszary realizacji przedsięwzięć zapewniających organom wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym: przygotowanie infrastruktury budowlanej, zapewnienie ochrony i obrony, zapewnienie osłony kontrwywiadowczej, przygotowanie systemów łączności, zabezpieczenie transportu i zabezpieczenie świadczeń zdrowotnych. Oczywiście jest, że realizacja tego typu przedsięwzięć będzie rodziła koszty,

stąd nie można zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu na str. 18, że wejście w życie ustawy w obszarze stanów gotowości obronnej państwa oraz planowania operacyjnego i reagowania nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa ani skutków dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

2) Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Z tego względu zwracamy uwagę, że proponowanym zmianom legislacyjnym nie powinna być dedykowana odrębna ustawa. Powinny one zostać włączone zasadniczo do ustawy o obronie Ojczyzny, a w pozostałym zakresie do ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

3) Projekt ustawy wymaga doprecyzowania, co najmniej poprzez dodanie słowniczka pojęć używanych w ustawie. Dla przykładu wydaje się, że główne stanowisko kierowania i Główne Stanowisko Kierowania Obroną Państwa to dwa różne pojęcia, używane w różnych kontekstach, a sam tekst ustawy, jest przez takie zabiegi dość niejasny. Ponadto w projekcie wielokrotnie używa się pojęć zdefiniowanych w ustawie o obronie Ojczyzny ale bez stosownego odwołania, co rodzi wątpliwość czy pojęcia te należy rozumieć w sposób tożsamy.

II. Uwagi szczegółowe

1) Art. 2 ust. 1 pkt 6

Projekt przewiduje, że w skład systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym mają wejść „organy wykonawcze samorządu terytorialnego”. Jest to jednak w kontekście zapisów projektu ustawy oraz dotychczasowych rozwiązań z zakresu zarządzania kryzysowego pojęcie dosyć niepewne. W szczególności widać to na przykładzie szczebla wojewódzkiego i powiatowego, gdzie organy wykonawcze mają charakter kolegialny.

Zgodnie z art. 3 podmioty wchodzące w skład systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym organizują przygotowanie systemu kierowania obejmujące planowanie i koordynowanie przedsięwzięć z tego zakresu. Dotyczy to w szczególności zadań planistycznych i organizacyjnych w stanie stałej gotowości obronnej (art. 14 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2), w tym organizacji systemu stałych dyżurów, które mają tworzyć (art. 17 ust. 4).

Tymczasem w proponowanej ustawie nałożono zadania w tym zakresie konkretnie na marszałków województw i starostów. Jednakże należy mieć na uwadze, że zgodnie z samorządowymi ustawami ustrojowymi organami wykonawczymi województwa i powiatu są odpowiednio zarząd województwa oraz zarząd powiatu, a nie marszałkowie i starostowie.

Obecny system zarządzania kryzysowego w przypadku powiatów przesuwa ciężar koordynacji działań w zakresie bezpieczeństwa na starostę. Podobnie rzecz ma miejsce w ustawie o obronie Ojczyzny. Również w projekcie ustawy o ochronie ludności i o stanie klęski żywiołowej ciężar poszczególnych zadań na szczeblu powiatowym został powierzony staroście.

To starosta jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jako przewodniczący zarządu powiatu (art. 17 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Także starosta odpowiada za plany operacyjne w przypadku powodzi (art. 34 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym) oraz za planowanie operacyjne funkcjonowania powiatów w ramach przygotowań obronnych państwa zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (w nowej wersji, która niedługo wejdzie w życie). Dlatego w jego przypadku określenie „organ wykonawczy samorządu terytorialnego” bez uszczegółowienia w przypadku zadań planistycznych czy koordynacyjnych, może kreować poczucie niepewności czy domyślnie w zakresie zadań regulowanych przez ustawę, której projekt opiniujemy, organem właściwym jest zarząd powiatu czy jednak starosta.

Podobna wątpliwość jest przy nałożeniu zadania tworzenia stałych dyżurów przez marszałka województwa w ramach organizacji przygotowania systemu kierowania, za które mają odpowiadać organy wykonawcze samorządu.

Ustawę należałoby więc doprecyzować, by nie budziła wątpliwości w tym zakresie.

Na marginesie należy zauważyć, że poprawną językowo-prawną formą wskazywania organów powinno być „organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego”.

2) Art. 6 i 7

W przypadku powiatów proponujemy, aby rozwiązania w zakresie tworzenia stanowisk kierowania ujednoczyć z obowiązującymi przepisami dotyczącymi tworzenia i funkcjonowania powiatowych centów zarządzania kryzysowego, o których mowa w art. 18 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W przeciwnym wypadku będziemy mieli do czynienia z zupełnie nieefektywnym wykorzystaniem lokalnych zasobów, a w niektórych przypadkach z ich dublowaniem. Zwracamy uwagę, że zasoby organizacyjne i kadrowe w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego są bardzo zróżnicowane, co wynika z liczby obsługiwanych mieszkańców (najmniejszy powiat w Polsce liczy mniej niż 20 tys. mieszkańców, największy blisko 400 tys.).

Ponadto projekt ustawy całkowicie pomija kwestie, związane z wyposażeniem, minimalnymi wymogami i innymi technicznymi szczegółami dotyczącymi organizacji stanowisk kierowania.

3) Art. 13

Ustawa, tworzy dwa nowe stany gotowości obronnej państwa, które nie do końca wiadomo jak traktować, w świetle stanów nadzwyczajnych, jakie zostały określone w Konstytucji RP. Projektodawca całkowicie pomija, te przepisy. Dla przykładu należałoby wskazać, czy wprowadzenie stanu pełnej gotowości obronnej państwa, będzie równoznaczne, albo zobowiązujące do wprowadzenia stanu wyjątkowego z uwagi na zagrożenie bezpieczeństwa obywateli? Kwestie te wymagają szerszego wyjaśnienia i uszczegółowienia.

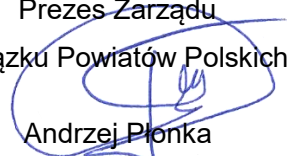
4) Uwaga do art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 3 ust. 4 pkt 5, 6 i 7

Zbieżne przepisy dotyczące realizowania przez jednostki samorządu terytorialnego dyżurów na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa znajdują się w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Projekt ustawy całkowicie pomija, że kwestie te są już częściowo uregulowane, zatem dublowanie ich może prowadzić do chaosu organizacyjnego i legislacyjnego. Ustawa powinna przynajmniej odnieść się do regulacji dotyczących dyżurów oraz całodobowego obiegu informacji zawartych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

Ponadto – podobnie jak w przypadku uwagi do art. 6 i 7 zwracamy uwagę, że w przypadku powiatów system dyżurów powinien opierać się na już istniejącej sieci centrów zarządzania kryzysowego. Dla przykładu w art. 18 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wskazano, że w miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie porozumienia zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem z brzmienia art. 17 ust. 3 projektowanej ustawy wynika, że system stałych dyżurów ma być zorganizowany w ramach struktur organu tworzącego stały dyżur.

W art. 17 ust. 4 pkt 5-7 wskazano, że system stałych dyżurów tworzy się na potrzeby przekazywania decyzji i zadań, o których mowa w ust. 1, gdy tymczasem w ust. 1 nie ma mowy o żadnych decyzjach i zadaniach.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka