



## OPINIA

### NA TEMAT PROJEKTU USTAWY O OCHRONIE LUDNOŚCI ORAZ O STANIE KLĘSKI ŻYWIŁOWEJ

**BCC przedstawił uwagi do zgłoszonego projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej. Z uwagi na jakość samego dokumentu, czas w którym został przedstawiony i sposób przeprowadzania konsultacji sugerujemy wstrzymanie procesu legislacyjnego.**

Zdecydowanie negatywnie oceniamy sposób prowadzenia procesu legislacyjnego z uwagi na niezapewnienie faktycznej możliwości merytorycznego odniesienia się do projektu poprzez maksymalne i nieproporcjonalne skrócenie okresu konsultacji publicznych. Projekt stanowi całkowicie nową regulację prawną o istotnej objętości oraz o niespotykanej dużej doniosłości prawnej – zwłaszcza w świetle aktualnej sytuacji katastrofy ekologicznej na Odrze, wciąż występującego zagrożenia pandemicznego COVID-19 oraz wojny na terytorium Ukrainy. **Projektodawca w ramach procesu legislacyjnego określił tygodniowy termin na zgłaszanie uwag do projektu. Termin taki jest zdecydowanie zbyt krótki i w praktyce może uniemożliwić pełne odniesienie się do zaproponowanej regulacji wszystkim zainteresowanym podmiotom, co może negatywnie wpłynąć na merytoryczną jakość konsultacji.**

#### **Czas wprowadzenia zmian – zastąpienie dotychczasowej regulacji**

Podstawowym celem zgłoszonego projektu jest kompleksowe uregulowanie, usystematyzowanie i zmodyfikowanie dotychczas obowiązujących zasad ustanowionych ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej, ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności, praw człowieka i obywatela, ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym oraz ustawy z dnia 18 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, a także w szeregu innych ustaw. Tak postawiony cel zasadniczo zasługiwałby na aprobatę, gdyby nie fakt, że projekt został sporządzony i ma być wprowadzony nie w czasach względnego spokoju, lecz właśnie w okresie kryzysowym, w którym dotychczasowe regulacje mogłyby być zastosowane. Tym bardziej, że mając na uwadze ryzyka pogłębiania się sytuacji kryzysowych w najbliższym czasie jest całkowicie niezrozumiałe całkowite odejście od dotychczas wypracowanych zasad i procedur i zastępowanie ich zupełnie nowymi. Tak sformułowana nowelizacja ustawy jawi się w związku z powyższym bardziej jako projekt i zamiysł polityczny, a nie prawny. To może okazać się nieadekwatne i niewystarczające dla występujących i spodziewanych sytuacji kryzysowych w najbliższej przyszłości. Przyjęcie i wejście w życie przedstawionego projektu będzie skutkowało teraz i w najbliższej przyszłości koniecznością tworzenia i wdrażania procedur zgodnie z projektem oraz jego wykładni niejako „ad hoc”. **Przedłożony skutkuje głębokimi przeobrażeniami ustrojowymi, kadrowymi i kompetencyjnymi pomiędzy organami różnych szczebli administracji, co samo w sobie może okazać się czynnikiem czasowo paraliżującym działanie właściwych organów z przyczyn *stricte* technicznych – takich jak chociażby fizyczne przekazywanie spraw i akt, oraz wdrażanie nowych osób.**

#### **Zmiany ustrojowe**

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić proponowane odejście od dotychczasowych regulacji ustrojowych i kompetencyjnych dotyczących poszczególnych organów i skupienie ich wszystkich w kompetencji Prezesa Rady Ministrów, zastępowanego w określonych sytuacjach przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Z przyczyn opisanych powyżej zmiana ustrojowa i kompetencyjna w obecnej sytuacji może prowadzić do skutków odwrotnych niż przewidziane to jest do paraliżu decyzyjnego i funkcjonalnego poszczególnych organów. Ponadto przekazanie kompetencji Prezesowi Rady Ministrów w praktyce może okazać się zmianą iluzoryczną. Mając bowiem na uwadze aktualny zakres kompetencji i obowiązków Prezesa Rady Ministrów w praktyce i tak obowiązki i kompetencje opisane w projekcie będą musiały zostać delegowane na upoważnionych pracowników Prezesa

Rady Ministrów, którzy zastąpią dotychczasowe wyspecjalizowane organy. **Taka zmiana kadrowa rodzi duże ryzyko braku poprawy sytuacji ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych oraz czasowego paraliżu lub ograniczenia funkcjonalności organów z przyczyn technicznych.**

#### **Uprawnienia policji i służb**

Negatywnie należy ocenić zaproponowane rozszerzenie – w art. 32 projektu – kompetencji i uprawnień Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz żołnierzy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej. Projekt przewiduje bowiem przyznanie tym podmiotom blankietowe uprawnienia do wydawania wiążących poleceń wszelkim podmiotom, w tym podmiotom prywatnym, bez jakichkolwiek ograniczeń (wyłącznie z niedookreślonym i nieostрым ograniczeniem w postaci wydawania poleceń „w granicach niezbędnych do wykonania czynności związanych z reagowaniem na zaistniałe zagrożenie lub klęskę żywiołową i w celu realizacji ustawowych zadań odpowiednio Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej lub Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”), pod groźbą kary aresztu lub grzywny. **Naszym zdaniem całkowicie wystarczające są i tak szerokie kompetencje organów i służb przyznane im na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów prawa. Rozszerzanie tych kompetencji jest zbędne** i może rodzić ryzyko nadużyć oraz nieuzasadnionej odpowiedzialności karnej (wykroczeniowej) w szczególności z uwagi na blankietowość przyznawanych uprawnień i potencjalnie skrajnie szeroki zakres możliwych poleceń.

#### **Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego**

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić zaproponowaną regulację ustrojową dotyczącą Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. W pierwszej kolejności istotne wątpliwości budzi już sam skład RZZK. W przeciwieństwie do dotychczasowej regulacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w której jasno jest określone w szczególności jacy ministrowie wchodzi w skład RZZK, w projekcie jest to sformułowane niejasno i w sposób budzący wątpliwości, oraz bez uzasadnienia odchodzący od dotychczasowego brzmienia regulacji. Analizując bowiem literalnie zaproponowaną regulację nie ma możliwości jednoznacznego ustalenia którzy ministrowie kierujący pozostałymi działami administracji rządowej wchodzi ustrojowo w skład RZZK. W żadnym wypadku nie jest tu wystarczające odwołanie się do kompetencji przewodniczącego RZZK do wskazania tych ministrów jako biorących udział w poszczególnych posiedzeniach RZZK. Nie przesądza to bowiem czy są oni członkami RZZK tylko na danym posiedzeniu, w którym uczestniczą, czy w ogólności. W konsekwencji niejasnym może być w praktyce rozdział kompetencji w ramach RZZK i poza nim. W tym oraz w wielu innych miejscach projekt bez jakiegokolwiek przekonującego uzasadnienia odchodzi od dotychczasowego brzmienia obecnych regulacji co może skutkować licznymi wątpliwościami interpretacyjnymi. **Jeżeli celem zmian miałyby być konsolidacja poszczególnych ustaw to zasadnym byłoby możliwie szerokie zachowanie dotychczasowej treści by nie odchodzić od wypracowanych sposobów postępowania oraz rozumienia przepisów.**

#### **SI OMNIBUS – polecenia uzupełnienia braków**

Dopracowania wymaga regulacja dotycząca wydawania poleceń wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) dokonania uzupełnień środków wskazanych w systemie SI OMNIBUS. Co prawda przewidziano kompetencje do wydawania i egzekwowania takich poleceń, ale brakuje regulacji wskazujących wprost obowiązek zapewnienia finansowania wykonania polecenia. Wskutek braku zapewnienia finansowania zadania zleconego może dojść do niekorzystnych sytuacji w postaci nieuzasadnionego obciążania budżetu województwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego, co może w konsekwencji negatywnie wpłynąć na dyspozycję sił lub środków do realizacji zadań ochrony ludności na danym terenie.

#### **Stan zagrożenia**

Skrajnie negatywnie należy ocenić zaproponowaną regulację dotyczącą wprowadzania przez Prezesa Rady Ministrów stanu zagrożenia. Po pierwsze **brak jasnych przesłanek, kiedy i na jakich zasadach miałyby być wprowadzany stan zagrożenia. Rodzi to istotne ryzyko, że decyzja o jego wprowadzeniu będzie podejmowana w sposób całkowicie arbitralny, w tym na podstawie przesłanek politycznych.** Po drugie, proponowana instytucja stanu zagrożenia wydaje się być swego rodzaju odformalizowaną formą prawną zbliżoną do stanu wyjątkowego. Regulacje dotyczące stanu wyjątkowo mają zakorzenienie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i a sama ta instytucja jest ściśle reglamentowana ze względu na bardzo istotną ingerencję w prawa i wolności obywateli oraz podmiotów prywatnych. Analogicznych gwarancji jak w odniesieniu do stanu nadzwyczajnego brak w Projekcie. Po trzecie **proponowana instytucja stanu zagrożenia miałaby upoważniać Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń obowiązujących między innymi przedsiębiorców – a zatem również podmiotom prywatnym, niebędącym zależnymi ani podległymi Prezesowi Rady Ministrów. Taka konstrukcja prawna stanowi istotne zagrożenie dla praw i wolności obywateli oraz wydaje się być sprzeczna z normami rangi konstytucyjnej dotyczącymi stanów nadzwyczajnych.** Wreszcie zaproponowana konstrukcja prawna wydawania poleceń zdaniem budzi istotne wątpliwości co do zgodności z obecną w prawie administracyjnym zasadą dwuinstancyjności. Rekomendujemy całkowitą przebudowę i doprecyzowanie

proponowanej regulacji stanu zagrożenia oraz usunięcie z tej regulacji uprawnienia do wydawania poleceń przez Prezesa Rady Ministrów podmiotom prywatnym (przedsiębiorcom). W żadnym wypadku nie jest przy tym wystarczająca proponowana regulacja dotycząca zawierania umów z przedsiębiorcami w zakresie wykonywania zadań objętych poleceniami. **Umowa jest czynnością prawną prawa cywilnego o charakterze zasadniczo konsensualnym i jest zawierana pomiędzy podmiotami o zasadniczo równych prawach, zwłaszcza co do prawa odmowy jej zawarcia.** Pomijając nawet fakt niespójności proponowanych rozwiązań przyjęcie rozwiązań w zaproponowanej formie z jednej strony budzić będzie istotne wątpliwości interpretacyjne a z drugiej może czynić iluzorycznym prawo przedsiębiorcy do odmowy zawarcia umowy lub równego ustalania jej warunków. **Taka konstrukcja prawna godzi w zasadę między innymi swobody działalności gospodarczej i podobnie jak pozostała część przedmiotowej regulacji budzi istotne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.**

### **Preinstalacja aplikacji mobilnej RSO**

Negatywnie należy ocenić proponowane nałożenie obowiązku preinstalacji aplikacji mobilnej RSO na telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych sprzedawanych użytkownikom. W pierwszej kolejności obowiązek taki godzi z jednej strony w swobodę działalności gospodarczej (co do sprzedawanego produktu i jego cech), a z drugiej może skutkować nałożeniem na sprzedawców nieproporcjonalnych i nieadekwatnych kosztów. Samo założenie konstrukcji prawnej jest w powyższym zakresie zasadniczo błędne bowiem zakłada ingerencję docelowych sprzedawców detalicznych w oprogramowanie sprzedawanych urządzeń. Tymczasem z jednej strony taka ingerencja może negatywnie wpływać na wartość urządzenia oraz prawa sprzedającego i nabywcy (ingerencja w oprogramowanie może naruszać gwarancje lub wymogi producenta) a z drugiej strony może nie być technicznie możliwa z przyczyn leżących po stronie urządzenia (w szczególności zamknięty system operacyjny, lub konieczność uprzedniej aktywacji urządzenia w sieci producenta przed dokonaniem instalacji) lub nawet po stronie sprzedawcy (brak wyspecjalizowanego serwisu i oprogramowania do preinstalacji). Wreszcie proponowana obowiązkowa preinstalacja oprogramowania w praktyce może budzić istotne wątpliwości i obawy nabywców, zwłaszcza w kontekście ochrony ich prywatności oraz potencjalnych wycieków danych. Może z jednej strony skłaniać nabywców od razu do odinstalowywania preinstalowanej aplikacji lub wyłączania, z drugiej zaś strony może odbić się negatywnie na działalności sprzedawców urządzeń telekomunikacyjnych. W praktyce część nabywców zdecyduje się nabyć urządzenia chociażby zza granicy – w szczególności z innych krajów Unii Europejskiej, które nie będą obciążone preinstalowanym oprogramowaniem innym niż zainstalowane przez producenta. Wszystkie powyższe okoliczności mogą skutkować istotnym niekorzystnym wpływem na działalność przedsiębiorców z branży sprzedaży urządzeń telekomunikacyjnych w tym poniesieniem przez nich istotnych szkód (zarówno strat – kosztów preinstalacji, jak i utraconych korzyści).

### **Kłęska żywiołowa a uprawnienia pracownicze**

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić zaproponowane rozwiązania dotyczące skutków klęski żywiołowej dla pracowników pozostających w ramach stosunku pracy, którym sytuacja uniemożliwia świadczenie pracy w zakładzie pracy. Regulacja jest wadliwa zarówno z punktu widzenia pracowników jak i pracodawcy. **Nie ulega wątpliwości, że klęska żywiołowa może stanowić usprawiedliwioną przyczynę nieobecności w pracy. Niemniej jednak – z perspektywy pracodawcy – nie istnieją żadne realne powody, aby obciążać pracodawcę obowiązkiem wypłaty wynagrodzenia za taki okres.** Przeciwnie, utracony zarobek winien być rekompensowany odpowiednio przez podmiot odpowiedzialny – chociażby władze państwowe, które nie zapewniły ochrony przed wystąpieniem stanu klęski żywiołowej, lub wreszcie przez organy przewidziane dla wypłacania świadczeń pracownikom – chociażby Zakład Ubezpieczeń Społecznych (analogicznie do przypadków niezdolności do pracy, jednak z wyłączeniem 30-dniowego okresu karencji) lub wreszcie przez inne wyspecjalizowane fundusze Skarbu Państwa – chociażby Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Z perspektywy pracowników natomiast nie istnieją realne podstawy, aby ograniczać ich wynagrodzenie (a ściślej – odszkodowanie) do wysokości jedynie części minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Podobnie wadliwa jest proponowana konstrukcja prawna pożyczki dla pracodawcy na sfinansowania wypłaty wynagrodzeń pracowników. W szczególności wadliwie sformułowana jest norma przewidująca prawo do żądania umorzenia pożyczki. Po pierwsze, wskazane tam przesłanki – jak wynika z kontekstu – miałyby stanowić alternatywy. W ten sposób spełnienie jednej z nich miałyby upoważniać do żądania umorzenia pożyczki. Tymczasem literalne sformułowanie art. 71 projektu zdaje się sugerować, że norma oparta jest na konstrukcji koniunkcji tj. niezbędne byłoby wystąpienie wszystkich przesłanek (nawet sprzecznych ze sobą – takich jak jednocześnie uzasadnione przypuszczenie braku zaspokojenia w postępowaniu egzekucyjnym oraz faktyczny brak zaspokojenia w postępowaniu egzekucyjnym). W konsekwencji norma ta wymaga przeformułowania i doprecyzowania. Niemniej jednak warto zaznaczyć, że umorzenie pożyczki mogłoby być rozpatrywane w kategorii pomocy publicznej. W projekcie brakuje jednak postanowień regulujących tę materię. Należy, więc wprowadzić stosowne postanowienia o pomocy publicznej i ewentualnie wysokości tej pomocy jako pomocy *de minimis*.

### **Wymóg ubezpieczenia dla wymiaru zasiłku poszkodowanym osobom fizycznym**

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić zaproponowany w art. 84 projektu przelicznik wpływu na zawarcia umowy ubezpieczenia budynku lub lokalu na wysokość wypłacanego zasiłku. Szkoda poniesiona przez daną osobę fizyczną w wyniku klęski żywiołowej będzie tożsama niezależnie od tego czy zawarła umowę ubezpieczenia czy nie. W praktyce niejednokrotnie brak zawarcia umowy ubezpieczenia nie wynika z braku woli poszkodowanego, lecz z braku środków na ponoszenie kosztów składek na ubezpieczenie. Tym samym przyjęcie zaproponowanej regulacji skutkowałoby dodatkowym pokrzywdzeniem osób w najtrudniejszej sytuacji materialnej, których nie było stać na ubezpieczenie budynku lub lokalu poprzez dodatkowe ograniczenie wysokości wypłacanego im zasiłku. Zaproponowana regulacja pomija również przypadki w których stroną umowy ubezpieczenia jest inna osoba niż poszkodowany. Łatwo wyobrażalną sytuacją byłoby, że umowa ubezpieczenia została zawarta przez spółdzielnię – a nie przez poszkodowanego lokatora, lub przez właściciela – a nie przez poszkodowanego najemcę. W takich sytuacjach w sposób całkowicie nieuzasadniony osoby poszkodowane miałyby być dodatkowo pokrzywdzone zmniejszeniem wymiaru zasiłku.

### **Państwowy Fundusz Ochrony Ludności**

Zasadniczo negatywnie ocenić należy proponowane w Projekcie utworzenie kolejnego funduszu Skarbu Państwa. Abstrahując nawet od oceny samych zaproponowanych zasad jego funkcjonowania należy podtrzymać i przychylić się do zgłaszanego wcześniej poglądu, że tworzenie kolejnych funduszy nie jest odpowiednim i korzystnym ekonomicznie rozwiązaniem. Działanie takie wiąże się bowiem immanentnie z tworzeniem dodatkowych stanowisk i ponoszeniem kosztów obsługi i funkcjonowania nowej instytucji - funduszu, a nadto może jawić się jako metoda unikania wykazywania istniejących obciążeń w Budżecie Państwa.

### **Infrastruktura krytyczna**

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić zaproponowane zmiany w katalogu systemów infrastruktury krytycznej. W porównaniu do obecnego stanu prawnego Projekt zakłada uchylene postanowień dotyczących systemów ratowniczych oraz systemów zapewniających ciągłość działania administracji publicznej. Taka zmiana jest nieuzasadniona, a sam katalog systemów infrastruktury krytycznej winien zostać raczej rozszerzony niż zawężony – w oparciu o doświadczenia związane z ograniczeniami w szczytowym etapie pandemii koronawirusa. Katalog ten zdaniem powinien zostać poszerzony o dalsze kategorie infrastruktury w szczególności sanitarnej i higienicznej (zwłaszcza odbiór i utylizacja odpadów oraz ścieków) a ponadto o kategorie niezbędnych usług na potrzeby obsługi pozostałych systemów (np. systemy komplementarnych usług serwisowych infrastruktury, potrzebne dla prawidłowego funkcjonowania pozostałych systemów).

W opinii BCC projekt zasługuje generalnie na negatywną ocenę i wymaga gruntownego przeformułowania oraz dopracowania. W szczególności jednak projekt wymaga szeroko zakrojonych i realnych, a nie iluzorycznych konsultacji społecznych przeprowadzonych w sposób umożliwiający sporządzenie odpowiednich analiz i przedstawienie stosownych merytorycznych wniosków i uwag. Rekomendujemy zawieszenie prac nad projektem do czasu gdy sytuacja kryzysowa nie będzie występować. W innym wypadku zmiana zasad, ustroju organów i ich kompetencji w trakcie działań przeciwkryzysowych może działać dysfunkcyjnie, ograniczając lub paraliżując niezbędne działania.

#### Dodatkowe informacje:

**dr Łukasz Bernatowicz**  
ekspert BCC ds. infrastruktury, prawa budowlanego i zamówień publicznych,  
wiceprezes BCC

☎ 502 066 619

✉ [lukasz.bernatowicz@bcc.org.pl](mailto:lukasz.bernatowicz@bcc.org.pl)

#### Kontakt dla mediów

**Mirosław Kasprzak**  
rzecznik BCC

☎ 608 529 504

✉ [miroslaw.kasprzak@bcc.pl](mailto:miroslaw.kasprzak@bcc.pl)

---

Business Centre Club powstał pod koniec XX w., w 1991 roku. Jest prestiżowym Klubem przedsiębiorców i największą w kraju ustawową organizacją indywidualnych pracodawców. Grupa BCC składa się z Klubu BCC, Związku Pracodawców BCC i Studenckiego Forum BCC. Członkowie BCC zatrudniają ponad 400 tys. pracowników, obroty firm sięgają 20 miliardów złotych a siedziby rozlokowane są w blisko 250 miastach. Na terenie całej Polski działają 22 łoże regionalne. Do BCC należą przedstawiciele wszystkich branż, międzynarodowe korporacje, instytucje finansowe i ubezpieczeniowe, firmy telekomunikacyjne, najwięksi polscy producenci, uczelnie wyższe, koncerny wydawnicze i znane kancelarie prawne. Członkami Klubu są także prawnicy, dziennikarze, naukowcy, wydawcy, lekarze, wojskowi i studenci. BCC koncentruje się na działaniach na rzecz rozwoju gospodarki i pomocy przedsiębiorcom, jest ustawowym członkiem Rady Dialogu Społecznego.  
Kontakty prasowe: [https://www.bcc.org.pl/strefa\\_eksperta/kontakty-do-ekspertow](https://www.bcc.org.pl/strefa_eksperta/kontakty-do-ekspertow), więcej: <https://www.bcc.org.pl/> oraz: <https://www.facebook.com/businesscentreclub>