



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym  
(druk nr 592)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym wprowadziła do polskiego porządku prawnego system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia przez organy administracji publicznej działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. Ustawa ma znaleźć zastosowanie w wypadkach, gdy stan zagrożenia bezpieczeństwa wymaga reakcji ze strony państwa mimo, że brak jest przesłanek do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w Rozdziale XI Konstytucji RP (stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej).

Jak wynika z uzasadnienia, nowela z dnia 26 czerwca br. zmierza do wyeliminowania licznych wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się w procesie stosowania ustawy o zarządzaniu kryzysowym, stworzenia efektywnego i czytelnego systemu zarządzania kryzysowego, ujednoczenia dokumentacji tego systemu oraz usprawnienia procesu planowania.

W ustawie zaproponowano zmianę definicji zarządzania kryzysowego. Istotą zmiany jest rozszerzenie katalogu podejmowanych działań o usuwanie skutków sytuacji kryzysowych oraz ograniczenie procesu odtwarzania do zasobów i infrastruktury krytycznej.

Zmodyfikowano także definicję sytuacji kryzysowej. Zgodnie z nowym określeniem, przez sytuację kryzysową należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Ponadto, do słownika pojęć używanych w ustawie wprowadzono nowe określenia: *cykl planowania*, *siatka bezpieczeństwa*, *mapa zagrożenia*, *mapa ryzyka* oraz *zdarzenie o charakterze terrorystycznym*. W związku z rozszerzeniem

definicji zarządzania kryzysowego z ustawy usunięto instytucję Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK).

Dotychczasowe plany reagowania kryzysowego tworzone na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym zastępuje się Krajowym Planem Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi planami zarządzania kryzysowego. W skład planów zarządzania kryzysowego wchodzi plan główny, zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych oraz załączniki funkcjonalne planu głównego. Plany zarządzania kryzysowego będą podlegać systematycznej aktualizacji.

Na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie będą sporządzać Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Koordynację przygotowania Raportu zapewni dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej - Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Ustawa nakłada na Radę Ministrów obowiązek przyjęcia w drodze uchwały Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, w szczególności w zakresie zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury, przygotowania na sytuacje kryzysowe mogące mieć na nią niekorzystny wpływ, reagowania w sytuacjach jej zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania, a także odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej określi narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej, ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za infrastrukturę oraz szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład jej systemów, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli.

Organy administracji publicznej oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej będą obowiązani niezwłocznie przekazywać Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego będące w ich posiadaniu informacje dotyczące zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla tej infrastruktury. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w przypadku podjęcia informacji o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej będącej skutkiem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, zagrażającego infrastrukturze krytycznej, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych

rozmiarach, dziedzictwu narodowemu lub środowisku, będzie mógł udzielać zaleceń organom i podmiotom zagrożonym tymi działaniami oraz przekazywać im niezbędne informacje służące przeciwdziałaniu zagrożeniom.

W celu usprawnienia pracy powiatowych centrów zarządzania kryzysowego, w noweli zaproponowano, aby ich organizację, siedzibę oraz tryb pracy, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określał starosta.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawa uchwalona przez Sejm na 44. posiedzeniu w dniu 26 czerwca br., pochodzi z przedłożenia rządowego. Projekt ustawy został skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. W drugim czytaniu zgłoszono do ustawy 27 poprawek, z których Sejm przyjął część. Jedną z poprawek dodano do ustawy przepis zobowiązujący właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej, do wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony takiej infrastruktury.

## **III. Uwagi**

1) Zgodnie z art. 5a ust. 1 dodawanym do ustawy, na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie sporządzają Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Raport ten przyjmuje następnie Rada Ministrów w drodze uchwały (art. 5a ust. 4). Art. 5a ust. 6 stanowi natomiast, że sposób, tryb i terminy opracowywania Raportu określi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa narodowego. Wydaje się niekonsekwencją konstrukcja polegająca na tym, że sam Raport ma formę jedynie aktu prawa wewnętrznego (uchwała), podczas gdy dokument określający metodologię jego przygotowania jest aktem prawa powszechnie obowiązującego (rozporządzenie). Ponadto, w myśl art. 5a ust. 5, kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu stanowią element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz muszą zostać uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego, opracowywanych również przez gminy i powiaty. Art. 93 Konstytucji RP stanowi, że uchwały Rady Ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Zważywszy, że jednostki samorządu terytorialnego są niezależne od organów administracji

rządowej, Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego zawierający elementy dla nich wiążące, powinien mieć formę aktu prawa powszechnie obowiązującego.

- 2) Dodawany do ustawy art. 5b ust. 1 stanowi, że Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, zwany dalej „programem”, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Ust. 4 tego przepisu nakłada obowiązek realizacji programu także na właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej – podmioty niezależne od organów administracji rządowej. Stosownie do uwag poczynionych w punkcie poprzednim oraz treści art. 93 Konstytucji RP, źródłem obowiązków dla takich podmiotów nie może być uchwała Rady Ministrów, a wyłącznie akt prawa powszechnie obowiązującego tj. ustawa lub rozporządzenie.

#### **IV. Propozycje poprawek**

- 1) w art. 1 w pkt 1, w art. 2 wyraz "usuwania" zastępuje się wyrazem "usuwaniu";
- 2) w art. 1 w pkt 2 w lit. e, w pkt 7 wyraz "cykl" zastępuje się wyrazem "cyklu";
- 3) w art. 1 w pkt 3, w art. 5 w ust. 2 i 3 skreśla się wyrazy ", o których mowa w ust. 1,";
- 4) w art. 1 w pkt 10 w lit. b w tiret czwartym, w pkt 6 otrzymuje brzmienie:  
"6) współdziałanie z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych, odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej;"
- 5) w art. 1 w pkt 12, w art. 12a w ust. 1 wyrazy "właściwymi w sprawach przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym" zastępuje się wyrazami "właściwymi w tych sprawach";
- 6) w art. 1 w pkt 16 w lit. a w tiret trzecim, w pkt 5a oraz w art. 1 w pkt 18 w lit. c, w pkt 5a wyrazy "współdziałanie z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego" zastępuje się wyrazami "współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego".

*Maciej Telec*  
*Główny legislator*