



Warszawa, 06-12-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.7215.1.2022.MP

Pan

Mariusz Kamiński

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

e-PUAP

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się mieszkaniec jednego z polskich miast, sygnalizując **problem dostępności informacji na temat schronów, do których ludność może się udać w razie masowego zagrożenia dla życia i zdrowia**. Mieszkaniec ten zaznaczył, że odpowiednich informacji w tym zakresie nie udzieliły mu ani urzędy, ani spółdzielnia mieszkaniowa. **Na tle zgłoszonego przez niego problemu wyłania się jednak zagadnienie ogólniejszej natury, a mianowicie kwestia organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej w świetle obowiązujących przepisów prawa.**

Do niedawna zagadnienia obrony cywilnej były regulowane przepisami ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.). W szczególności art. 17 ust. 1 tej ustawy stanowił: „Centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju”. Kolejne ustępy art. 17 określały, kto powołuje Szefa Obrony Cywilnej Kraju, wskazywały jego podległość ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, wyznaczały zakres jego działania, wyliczały taksatycznie rodzaje aktów normatywnych, jakie mógł on wydawać. W myśl art. 17 ust. 6 ustawy: „Terenowymi

organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast)". Z kolei art. 17 ust. 7 ustawy brzmiał następująco: „Do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie". Wreszcie, art. 17 ust. 8 ustawy zawierał upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, które miało unormować „szczegółowy zakres działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, jak również zasady i tryb kierowania oraz koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej". Rozporządzenie takie zostało wydane (zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin – Dz.U. Nr 96, poz. 850). Ponadto obszerny Dział IV ww. ustawy (art. 137 i następne) regulował dalsze szczegóły organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Z dniem 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 655 ze zm.), w tym jej art. 823 pkt 2, w myśl którego utraciła moc ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że utraciły moc również wszystkie ww. przepisy tej ostatniej ustawy regulujące materię obrony cywilnej, a także przepisy wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r., jako że ustawodawca nie zdecydował się – choć uczynił tak w przypadku szeregu innych rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (zob. art. 821 ust. 1 i 2 ustawy o obronie Ojczyzny) – na utrzymanie go w mocy. **Należy podkreślić, że nowa ustawa o obronie Ojczyzny nie zawiera analogicznych unormowań dotyczących obrony cywilnej, co wskazuje na zaistnienie w systemie prawa luki w tym obszarze.**

Przepisy dotyczące obrony cywilnej zawarte są w przygotowanym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji projekcie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej (nr projektu w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD432). Jednak dokument ten pozostaje w fazie konsultacji, nie stanowiąc jak na razie aktu prawa powszechnie obowiązującego (Rada Ministrów nie wystąpiła jeszcze nawet z inicjatywą ustawodawczą w tej sprawie). Tymczasem w szczególności zagrożenia związane z trwającą od dnia 24 lutego 2022 r. agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę czynią pilną kwestią obowiązywanie jednoznacznych regulacji dotyczących organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej.

Wydaje się ponadto, że w ww. projekcie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej zaproponowano dość niejasną regulację dotyczącą funkcjonowania schronów. Wprowadzie projektowany art. 98 ust. 1 stanowi: „W celu zapewnienia doraźnej ochrony ludności cywilnej w czasie wojny, właściwe organy ochrony ludności realizują przedsięwzięcia dotyczące: 1) rozpoznania i planowania obiektów użyteczności publicznej, magazynowych lub ich części z przeznaczeniem do zbiorowej ochrony; 2) przygotowania doraźnych ukryć na terenach publicznych i niepublicznych”, zaś ust. 2 brzmi następująco: „Warunki wykorzystania obiektów, o których mowa w ust. 1, określa właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca, w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań związanych z ochroną ludności i przygotowaniem miejsc ochronnych dla osób mogących przebywać w danym budynku lub terenie, przy czym w budownictwie jednorodzinym ukrycia doraźne przeznaczone są dla osób przebywających w danym budynku”, wciąż jednak nie jest klarowne, jaki podmiot odpowiada za udzielanie ludności informacji o tym, gdzie znajduje się najbliższy w okolicy schron.

Prócz tego trzeba zwrócić uwagę na proponowany przepis art. 98 ust. 3: „Za budowę, bieżące utrzymanie obiektów, o których mowa w ust. 1 odpowiada jego właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca”. Oznacza to obciążenie kosztami właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców tego rodzaju obiektów, mimo że są to obiekty użyteczności publicznej, a zatem w razie potrzeby mogą z nich skorzystać także inne osoby. Podobna propozycja regulacji była już zawarta w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 2 lipca 2019 r. (druk nr UD24), również opracowanym w MSWiA, co spotkało się z krytyką Rzecznika Praw Obywatelskich, który wskazywał: „Z punktu widzenia organu stojącego na straży praw obywatelskich, w tym również praw majątkowych obywateli, ten kierunek uregulowania tej kwestii przez ustawodawcę nie znajduje uzasadnienia w sposobie wykorzystania i przeznaczenia tych budowli, i nie jest do zaakceptowania. Dla właścicieli lokali – członków wspólnot mieszkaniowych oznaczałoby w istocie ustawowe nałożenie na nich obowiązku pokrywania kosztów bieżącego utrzymania budowli ochronnych, które – co warto ponownie podkreślić – nie są przeznaczone do ich wyłącznego wykorzystania. W mojej ocenie rozwiązanie nakładające obowiązki finansowe związane z utrzymaniem schronów wyłącznie na właścicieli wyodrębnionych lokali oznaczać będzie niedopuszczalne przerzucenie na obywateli ciężarów finansowych, które spoczywać powinny na władzy publicznej” (pismo RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2 lipca 2020 r., sygn. IV.7211.424.2014.AG; podobnie w piśmie RPO skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 kwietnia 2022 r., sygn. IV.7006.71.2022.JL). **Uwagi te zachowują nadal aktualność.**

Zdecydowałem się na skierowanie kolejnego wystąpienia do Pana Ministra, mimo otrzymania odpowiedzi (sygn. BMP-0790-3-5/2022/KSz) na pismo RPO z dnia 28 kwietnia 2022 r. (sygn. IV.7006.71.2022.JL), ponieważ po ogłoszeniu projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej nasunęły się nowe pytania, a ponadto **przedłuża się stan luki prawnej w zakresie regulacji dotyczących obrony cywilnej, co jest szczególnie niepokojące w sytuacji agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, czyli państwo z nami sąsiadujące**. Prócz tego impulsem do obecnego wystąpienia był dla mnie wniosek obywatela, poszukującego wiedzy na temat tego, kto udziela informacji o lokalizacji najbliższych miejscu zamieszkania schronów.

W związku z przedstawionym stanem rzeczy, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odpowiedź na następujące pytania:

1. Jaki organ administracji publicznej bądź inny podmiot odpowiada w obecnym stanie prawnym za przekazywanie mieszkańcom informacji o lokalizacji schronów znajdujących się w okolicy ich miejsca zamieszkania?
2. Jakie regulacje dotyczące obrony cywilnej obowiązują w obecnym stanie prawnym, tj. po uchyleniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych?
3. Jaki podmiot będzie odpowiedzialny za udzielanie ludności informacji o lokalizacji najbliższego schronu w świetle projektowanej ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej?
4. Czy przewiduje Pan Minister możliwość modyfikacji art. 98 ust. 3 projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej w takim kierunku, aby koszty bieżącego utrzymania obiektów w postaci schronów ponosiła władza publiczna?

Z wyrazami poważania

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/