

UWAGI W RAMACH UZGODNIENIA Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	Projekt ustawy o krajowych ramach budowania odporności rynku wewnętrznego oraz reagowania na kryzys na rynku wewnętrznym
Autor	Ministerstwo Infrastruktury
Projekt z dnia	5 sierpnia 2026 r.

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	-----
Organizacja samorządowa	Związek Powiatów Polskich
Osoba do kontaktu	Mateusz Jabłoński
e-mail	biuro@zpp.pl
tel.	18 477 86 00

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Art. 2 pkt 3 k.r.b.o.r.w.	Proponuje się następujące brzmienie przepisu: <i>„3) tryb sytuacji nadzwyczajnej na rynku wewnętrznym - tryb sytuacji nadzwyczajnej na rynku wewnętrznym w rozumieniu art. 3 pkt 3 rozporządzenia 2024/2747;”</i>	Odesłanie do art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2024/2747 jest wadliwe, gdyż przepis ten nie zawiera stosownej definicji. Ponadto, pozostałe definicje w art. 2 projektu konsekwentnie odsyłają do art. 3 rozporządzenia. Korekta jest zatem niezbędna dla zapewnienia poprawności oraz prawidłowego brzmienia regulacji.		
2.	Art. 4 ust. 1 pkt 5 oraz art. 14 k.r.b.or.w.	Wnosi się o zobowiązanie ministra właściwego do spraw gospodarki, działającego we współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, do opracowania i udostępnienia JST jednolitych wytycznych, formularzy oraz schematów wymiany informacji przed powstaniem pierwszego obowiązku sprawozdawczego lub planistycznego.	Skuteczność mechanizmu zależy od porównywalności, aktualności i kompletności informacji przekazywanych przez organy różnych szczebli. Bez jednolitych wytycznych poszczególne powiaty mogą odmiennie interpretować pojęcia towarów i usług o krytycznym znaczeniu, zakres monitorowania łańcuchów dostaw, sposób identyfikowania zdarzeń wymagających zgłoszenia oraz poziom szczegółowości danych ujmowanych w planach. Różnice te utrudnią agregowanie informacji na poziomie wojewódzkim i		

			krajowym oraz mogą powodować wielokrotne występowanie o korekty lub uzupełnienia. Wytyczne powinny zostać przygotowane wspólnie przez ministra właściwego do spraw gospodarki i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, tak aby zapewnić zgodność wymogów gospodarczych z systemem zarządzania kryzysowego. Powinny one określać co najmniej: katalog i definicje danych, podmioty odpowiedzialne, częstotliwość i terminy raportowania, formaty elektroniczne, procedury aktualizacji, zasady oznaczania informacji wrażliwych oraz sposób ujmowania zadań IMERA w planach zarządzania ryzykiem i reagowania kryzysowego. Udostępnienie wzorów przed powstaniem pierwszego obowiązku pozwoli JST odpowiednio zorganizować pracę, ograniczy koszty wdrożenia i zapewni jednolitą praktykę w skali kraju.		
3.	Art. 4 ust. 1 pkt 6, art. 12, art. 13 i art. 14 k.r.b.or.w.	Wnosi się o wskazanie, że przy realizacji zadań określonych w ustawie wykorzystuje się, w zakresie dopuszczonym prawem, dane, wykazy zasobów, porozumienia i procedury prowadzone na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Dane nie powinny być ponownie pozyskiwane, jeżeli znajdują się już w rejestrze lub systemie dostępnym właściwemu organowi.	Zadania przewidziane w projekcie pozostają w ścisłym związku z zadaniami realizowanymi na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Dotyczy to w szczególności rozpoznawania zasobów, zapewniania ciągłości dostaw, przygotowania miejsc i sposobów dystrybucji, współpracy z przedsiębiorcami i podmiotami ochrony ludności, a także gromadzenia danych o sprzęcie, transporcie, zapasach i możliwościach świadczenia usług. Bez wyraźnej reguły interoperacyjności każdy z tych systemów może wymagać prowadzenia odrębnych wykazów, porozumień, formularzy i procedur obejmujących w znacznej części te same informacje. Art. 6o ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nakazuje przy opracowywaniu planów uwzględniać zawarte umowy i porozumienia oraz plany		

			opracowane na podstawie odrębnych aktów prawnych, w tym wynikające z aktów Unii Europejskiej. Projekt powinien rozwijać tę zasadę, zapewniając możliwość wykorzystania istniejących danych i dokumentów, z zachowaniem ograniczeń dotyczących celu przetwarzania, poufności i dostępu. Takie rozwiązanie zmniejszy obciążenia administracyjne JST i podmiotów gospodarczych, ograniczy ryzyko rozbieżności pomiędzy rejestrami oraz poprawi aktualność danych. Pozwoli także budować jeden spójny obraz zasobów dostępnych na potrzeby ochrony ludności, zarządzania kryzysowego i reagowania na zakłócenia rynku wewnętrznego.		
4.	Art. 5 ust. 1-3 oraz art. 12 ust. 1 k.r.b.o.r.w.	Postuluje się o objęcie przekazywania informacji, o których mowa w art. 12 ust. 1 projektu, reżimem ochronnym odpowiadającym przewidzianemu w art. 5 ust. 1 i 2 projektu przez wskazanie bezpiecznych kanałów komunikacji, kręgu uprawnionych odbiorców oraz zasad dalszego udostępniania danych, przy ograniczeniu zakresu przekazywanych informacji do niezbędnych do realizacji konkretnego zadania.	Projekt zabezpiecza wyłącznie jedną oś przepływu danych. Art. 5 ust. 1 i 2 przewiduje dla współpracy ministra z podmiotami gospodarczymi korzystanie z systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 46 ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz wymóg uwzględnienia w porozumieniach wymagań bezpieczeństwa informacji, poufności i ochrony danych. Kanał z art. 12 ust. 1 pozostaje natomiast bez jakiegokolwiek reżimu — przepis nie określa formy przekazania, kanału, kręgu odbiorców ani zasad dalszego udostępniania. Powiat, wykonując ten obowiązek, będzie przekazywał dane pozyskane wcześniej od przedsiębiorców i jednostek organizacyjnych, a więc informacje odpowiadające katalogowi z art. 5 ust. 3 projektu, mogące stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa lub inne informacje prawnie chronione. Ta sama informacja podlega zatem ochronie na odcinku przedsiębiorcy – minister, a nie podlega jej na odcinku przedsiębiorcy –		

			powiat – minister, co przenosi na powiat ryzyko prawne i pozbawia go podstawy do odmowy przekazania danych kanałem niezabezpieczonym. Rozstrzygnięcia wymaga także zakres dalszego udostępniania tych informacji pomiędzy ministrem, CBŁ, PPK i RARS. Uwzględnienie uwagi nie wymaga tworzenia nowych instrumentów — wystarczy odesłanie do rozwiązań już przyjętych w art. 5.		
5.	Art. 8 ust. 9 k.r.b.o.r.w.	Należy uzupełnić regulację o wskazanie terminu, w jakim wnioskodawca może wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy o wydanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, w szczególności poprzez określenie, że termin ten jest liczony od dnia doręczenia wnioskodawcy decyzji odmownej.	W ust. 9 określono termin na rozpatrzenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, nie wskazując natomiast terminu, w jakim wnioskodawca może z takim wnioskiem wystąpić. Wprowadzenie takiego terminu pozwoli na jednoznaczne określenie ram czasowych korzystania przez stronę z tego środka prawnego oraz zapewni spójność regulacji dotyczącej postępowania w sprawie wydania zezwolenia. W szczególności zasadne jest jednoznaczne wskazanie momentu, od którego termin ten powinien być liczony, tj. od dnia doręczenia wnioskodawcy decyzji odmownej.		
6.	Art. 8 ust. 10 k.r.b.o.r.w.	Proponuje się następujące brzmienie przepisu: <i>„10. Wnioskodawca jest obowiązany zgłosić zmiany dotyczące danych zawartych we wniosku, o którym mowa w ust. 2, w terminie 14 dni od dnia ich powstania. Do postępowania w sprawie zmiany danych zawartych we wniosku, wpływających na wydaną decyzję, ust. 1 i 3-13 stosuje się odpowiednio.”</i>	Zdanie drugie w brzmieniu projektowanym jest niepełne z uwagi na brak przecinka zamykającego wtrącenie oraz wskazania sposobu stosowania odesłanych przepisów, co w efekcie czyni je niejasnym normatywnie. Proponowana redakcja usuwa wątpliwość, nie zmieniając zakresu odesłania.		
7.	Art. 12 ust. 1 k.r.b.o.r.w.	Proponuje się następujące brzmienie przepisu:	Obowiązek współpracy organów administracji publicznej jest uzasadniony charakterem		

		„Art. 12. 1. Organy administracji publicznej i podmioty realizujące zadania publiczne są obowiązane do współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki, Centralnym Biurem Łącznikowym i z Pojedynczym Punktem Kontaktowym, w tym do udzielania, bez zbędnej zwłoki, niezbędnych wyjaśnień oraz informacji pozostających w ich posiadaniu oraz mieszczących się w zakresie ich ustawowej właściwości w zakresie realizacji zadań wynikających z rozporządzenia 2024/2747 oraz ustawy.”	rozporządzenia IMERA, jednak jego zakres powinien zostać określony w sposób odpowiadający zasadzie prawidłowej legislacji oraz zapewniający organom możliwość jednoznacznego ustalenia zakresu ich powinności. Użyte w art. 12 ust. 1 projektu pojęcia „niezbędnych wyjaśnień” i „informacji” mają charakter ocenny i nie wskazują, czy obowiązek dotyczy wyłącznie danych już pozostających w posiadaniu organu, czy również pozyskania danych od innych podmiotów, przeprowadzenia dodatkowych czynności sprawdzających oraz sporządzenia nowych analiz, prognoz lub zestawień. Brak tych rozróżnień może powodować rozbieżną praktykę, a także kierowanie do powiatów żądań wykraczających poza ich ustawowe kompetencje lub niewspółmiernych do celu konkretnego postępowania. Doprecyzowanie elementów wniosku, w szczególności podstawy prawnej, celu, zakresu danych, oczekiwanej formy i terminu, umożliwi ocenę właściwości organu, przygotowanie informacji o odpowiedniej jakości oraz zachowanie zasad ochrony danych i informacji prawnie chronionych. Termin powinien uwzględniać zakres żądania, dostępność danych oraz konieczność ich uzyskania od jednostek organizacyjnych lub podmiotów zewnętrznych. Jednocześnie wskazanie, że co do zasady przekazuje się informacje posiadane i pozostające w zakresie właściwości organu, nie ograniczy elastyczności systemu IMERA, lecz zapewni proporcjonalność obciążeń oraz przejrzystość współpracy pomiędzy administracją rządową i samorządową.		
8.	Art. 14 k.r.b.o.r.w.	Postuluje się o dostosowanie art. 14 do rozdziałów 2 i 3 ustawy o	Art. 14 projektu powinien zostać dostosowany do systemu planowania		

		zarządzaniu kryzysowym, w brzmieniu obowiązującym od 4 lipca 2026 r., przez jednoznaczne wskazanie, że ryzyka związane z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego uwzględnia się w planach zarządzania ryzykiem, natomiast zadania, role, zasady współpracy, wymiany informacji i dystrybucji ujmuje się w planach reagowania kryzysowego, odpowiednio do właściwości organu.	wprowadzonego ustawą z dnia 29 maja 2026 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw, obowiązującego od 4 lipca 2026 r. Aktualne akty prawne traktują „ <i>plany zarządzania kryzysowego</i> ” jako pojęcie zbiorcze obejmujące dwa odrębne dokumenty: plany zarządzania ryzykiem oraz plany reagowania kryzysowego. Dokumenty te mają odmienne funkcje. Plan zarządzania ryzykiem służy identyfikacji i ocenie ryzyka oraz planowaniu postępowania z ryzykiem, natomiast plan reagowania kryzysowego określa zadania, role podmiotów, zasady współpracy, wymiany informacji, monitorowania oraz sposób realizacji działań w sytuacji kryzysowej. Pozostawienie w projekcie ogólnego nakazu uwzględniania ryzyk oraz przydzielania ról i obowiązków w „ <i>planach zarządzania kryzysowego</i> ” może prowadzić do dublowania treści, umieszczania tych samych elementów w obu planach albo ujmowania ich w niewłaściwym dokumencie. Powiaty mogą w konsekwencji przyjąć odmienne rozwiązania, co utrudni zatwierdzanie planów przez wojewodów, zachowanie spójności planistycznej oraz późniejszą wymianę informacji. Jednoznaczne przypisanie ryzyk do planów zarządzania ryzykiem, a procedur, ról, zadań i zasad dystrybucji do planów reagowania kryzysowego zapewni zgodność systemową projektu z obowiązującą ustawą oraz umożliwi praktyczne wykorzystanie dokumentów podczas działań operacyjnych.		
9.	Art. 14 k.r.b.o.r.w.	Wnosi się o zastąpienie sformułowania „ <i>podległym sobie organom, podmiotom i instytucjom</i> ” rozwiązaniem odwołującym się do ustawowej właściwości, siatki	Sformułowanie odnoszące się do przydzielania ról i obowiązków „ <i>podległym sobie organom, podmiotom i instytucjom</i> ” nie odpowiada złożonej strukturze współdziałania na poziomie powiatu. Starosta wykonuje zadania przy pomocy starostwa, jednostek		

		bezpieczeństwa, zawartych porozumień i przepisów szczególnych. Należy wyraźnie wskazać, że ujęcie podmiotu niepodległego organowi w planie następuje po uzgodnieniu z tym podmiotem i nie stanowi samoistnej podstawy do nałożenia na niego nowych obowiązków.	organizacyjnych oraz powiatowej administracji zespolonej, jednak nie sprawuje podległości organizacyjnej wobec wszystkich służb, inspekcji, przedsiębiorców, operatorów infrastruktury, organizacji społecznych ani podmiotów ochrony ludności działających na obszarze powiatu. Użycie pojęcia podległości może zatem prowadzić albo do nieuzasadnionego rozszerzenia kompetencji starosty, albo – przy wykładni ścisłej – do pominięcia podmiotów niepodległych, których udział jest niezbędny dla skutecznego reagowania. Obowiązujący art. 6o ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym przewiduje uzgadnianie planów z podmiotami wymienionymi w siatce bezpieczeństwa w zakresie ich dotyczącym. Konstrukcja ta respektuje samodzielność organizacyjną poszczególnych podmiotów, a jednocześnie umożliwia przypisanie im uzgodnionych ról zgodnie z właściwością ustawową, zawartymi porozumieniami lub inną wyraźną podstawą prawną. Samo umieszczenie podmiotu w planie nie może stanowić źródła nowego obowiązku materialnoprawnego, zwłaszcza gdy jego realizacja wiązałaby się z wydatkami, udostępnieniem zasobów albo ograniczeniem prowadzonej działalności. Proponowane doprecyzowanie zapobiegnie sporom kompetencyjnym i zwiększy wykonalność planów przez oparcie zadań na rzeczywistych podstawach prawnych i dokonanych uzgodnieniach.		
10.	Art. 14 i art. 20 k.r.b.o.r.w.	Wnosi się o dodanie przepisu przejściowego przesądzającego, że obowiązki wynikające z art. 14 są realizowane w ramach terminów pierwszego opracowania i zatwierdzania planów określonych w ustawie z	Wejście art. 14 projektu w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, bez regulacji przejściowej, może zostać odczytane jako obowiązek niezwłocznego dostosowania dokumentacji planistycznej. Jednocześnie ustawa z dnia 29 maja 2026 r. ustanowiła szczegółowy, sekwencyjny harmonogram		

		dnia 29 maja 2026 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw albo przy najbliższej ustawowej aktualizacji planu. Jeżeli obowiązek ma zostać wykonany wcześniej, należy określić odrębny, realny termin oraz zapewnić wytyczne i finansowanie.	przygotowania po raz pierwszy Krajowego Planu Zarządzania Ryzykiem, planów wojewódzkich, powiatowych i gminnych, a następnie planów reagowania kryzysowego. Powiatowe plany są zależne od wcześniejszego przyjęcia i zatwierdzenia dokumentów wyższego szczebla, co ma zapewnić zgodność ocen ryzyka, siatek bezpieczeństwa, zadań i procedur. Brak skoordynowania obu regulacji mógłby wymusić na powiatach przygotowanie doraźnej aktualizacji dotychczasowych dokumentów, a następnie ponowne opracowanie tych samych zagadnień w nowych planach. Prowadziłoby to do nieefektywnego wykorzystania środków publicznych, powielania konsultacji i uzgodnień oraz ryzyka powstania równoległe obowiązujących dokumentów o niespójnej treści. Przejściowe akty prawne powinny jednoznacznie przesądzać, że elementy związane z IMERA wprowadza się w ramach terminów wynikających z nowego systemu planowania albo podczas najbliższej ustawowej aktualizacji. Jeżeli ustawodawca uznaje wcześniejsze wdrożenie za niezbędne, powinien określić realny termin, minimalny zakres wymaganych zmian, jednolite wytyczne oraz sposób finansowania prac.		
11.	Uzasadnienie projektu	Wnosi się o uzupełnienie uzasadnienia o omówienie obowiązków oraz niezbędnych czynności nakładanych na właściwe organy opracowujące plany zarządzania kryzysowego na podstawie treści art. 14 projektu oraz o odrębną część dotyczącą skutków projektu dla jednostek samorządu terytorialnego.	Uzasadnienie omawia zadania ministra właściwego do spraw gospodarki, rolę Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, rolę Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych oraz procedury nadzwyczajne, natomiast nie zawiera ani jednego zdania w kontekście zadań nakładanych za sprawą art. 14 projektu i ani jednej wzmianki o jednostkach samorządu terytorialnego. Przepis nakładający obowiązek przebudowy dokumentów planistycznych, którymi w		

			przypadku starosty są projekt powiatowego planu zarządzania ryzykiem oraz projekt powiatowego planu reagowania kryzysowego, podlegających zatwierdzeniu przez wojewodę pozostaje w ogóle niewyjaśniony i niesprecyzowany.		
12.	OSR projektu	Wnosi się o uzupełnienie Oceny Skutków Regulacji o analizę skutków kadrowych, organizacyjnych i finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności powiatów, oraz o wskazanie źródła finansowania nowych zadań. W przypadku podtrzymania założenia o braku skutków finansowych należy szczegółowo wykazać, w jaki sposób obowiązki wynikające z art. 12 – 14 będą wykonywane w ramach dotychczasowych zadań i zasobów JST.	Punkt 4 OSR przypisuje powiatom (380 jednostek) obowiązki opisane następująco: „<i>Realizacja obowiązków w trybie podwyższonej czujności dotyczącej rynku wewnętrznego oraz trybie sytuacji nadzwyczajnej na rynku wewnętrznym. Współpraca, w niezbędnym zakresie, z CBŁ oraz PPK</i>”. Opis ten pomija obowiązek planistyczny wynikający z art. 14 projektu, mimo że dla ministrów kierujących działami administracji rządowej OSR wskazuje go wprost („<i>Uwzględnianie IMERA we właściwych dokumentach planistycznych</i>”), a dla urzędów i instytucji centralnych — w formule „<i>Uwzględnianie, w stosownych wypadkach, IMERA we właściwych dokumentach planistycznych</i>”. Artykuł 14 projektu adresowany jest natomiast do wszystkich organów opracowujących plany zarządzania kryzysowego, a więc również do wojewodów, starostów i wójtów. Konsekwentnie punkt 8 OSR, przyznając zwiększenie liczby dokumentów i procedur, wskazuje jako jego źródło wyłącznie procedurę składania wniosków o dobrowolne udzielenie informacji oraz procedurę wydawania zezwoleń (obie realizowane na poziomie centralnym), pomijając nowy kanał informacyjny wobec ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 12 ust. 1 projektu) oraz procedurę uzupełnienia i ponownego zatwierdzenia dokumentów planistycznych. Skutkiem tych pominięć jest wykazanie w pkt 6 OSR wydatków JST w wysokości 0 w każdym		

			z lat 2026–2036 oraz wskazanie w rubryce „Źródła finansowania” wyłącznie „zwiększonego limitu wydatków w części budżetowej 20 – gospodarka”, co jednostek samorządu terytorialnego nie obejmuje. Wykonywanie obowiązków określonych w art. 12, 13, 14 projektu będzie wymagało co najmniej wyznaczenia osób odpowiedzialnych za obsługę wniosków, pozyskiwania i weryfikowania danych, przygotowywania wyjaśnień i analiz, aktualizowania dokumentacji planistycznej, współpracy z jednostkami organizacyjnymi, służbami i przedsiębiorcami oraz zapewnienia odpowiednich środków technicznych i bezpiecznych kanałów komunikacji. Obciążenia te mogą występować zarówno w zwykłym trybie pracy urzędu, jak i w warunkach podwyższonej czujności lub sytuacji nadzwyczajnej, kiedy konieczne może być zapewnienie pracy w trybie pilnym i poza standardowymi godzinami funkcjonowania urzędu. Przyjęcie w OSR zerowych skutków finansowych dla JST nie zostało poparte analizą czasochłonności ani oceną dostępnych zasobów kadrowych, mimo że analogiczne nowe zadania administracji centralnej uzasadniły utworzenie dwóch etatów. Powoduje to wewnętrzną niespójność OSR i może prowadzić do przerzucenia kosztów realizacji zadań państwa na budżety samorządowe. Zgodnie z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji RP udział JST w dochodach publicznych powinien odpowiadać przypadającym im zadaniom, a zmiany zakresu zadań i kompetencji powinny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Ponadto art. 50 ustawy o finansach publicznych wymaga rzetelnego określenia skutków		
--	--	--	--	--	--

			finansowych projektowanych regulacji i źródeł ich pokrycia. Nie oznacza to automatycznie konieczności utworzenia dodatkowego etatu w każdym powiecie, jednak wymaga co najmniej oszacowania kosztów organizacyjnych i technicznych oraz wskazania, czy będą one pokrywane w ramach dochodów własnych, zwiększonych dochodów JST, dotacji celowych czy innych instrumentów finansowych.		
--	--	--	--	--	--