

Redakcja naukowa
Prof. dr hab. Mirosław Stec

Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową

K|S|A|P

KRAJOWA SZKOŁA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową

Redakcja naukowa
prof. dr hab. Mirosław Stec

Warszawa 2009

Opracowanie graficzne i skład:
Bogusław Spurgjasz

ISBN 978-83-61713-00-5

Printed in Poland by
KONTRAST
ul. Skaryszewska 12
03-802 Warszawa
(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821
e-mail: kontrast@ekspert.net.pl

Spis treści

<i>prof. dr hab. Mirosław Stec</i> Wprowadzenie	5
Współpraca administracji rządowej z administracją samorządową na przykładzie funkcjonowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego	14
Współpraca Ministra Rozwoju Regionalnego z samorządem województwa małopolskiego w procesie przygotowania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013	39
Decentralizacja funkcji państwa a finansowanie zadań przez samorzady na przykładzie powiatu oraz miasta na prawach powiatu	63
Współpraca administracji rządowej z administracją samorządową przy budowie systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w mieście stołecznym Warszawie	85
Współpraca administracji rządowej z administracją samorządową przy zwalczaniu grypy ptaków na terenie województwa mazowieckiego	148
Współpraca administracji rządowej z administracją samorządową przy realizacji programu Natura 2000	204
Dynamika procesu inwestycyjnego a współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej na przykładzie miasta stołecznego Warszawy	229
Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową w związku z funkcjonowaniem samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej	254

Wprowadzenie

prof. dr. hab. Mirosław Stec

W programie kształcenia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej znaczącą rolę odgrywają zajęcia mające na celu zaznajomienie słuchaczy z konkretnymi, istotnymi zagadnieniami polskiej administracji publicznej. Istotą tych zajęć jest ocena dotychczas obowiązujących rozwiązań normatywnych i ich praktycznego zastosowania oraz zaproponowanie najwłaściwszych, zdaniem słuchaczy, kierunków zmian w analizowanym zakresie. W ramach takich warsztatów formułuje się wspólną dla całego rocznika, ogólną problematykę badań, a poszczególne kilkusobowe zespoły wybierają szczegółowe tematy do opracowania. Słuchacze przez kilka tygodni mają możliwość poznawania, pod okiem opiekuna, zwykle doświadczonego urzędnika, realnych warunków funkcjonowania wybranych urzędów administracji pod kątem omawianego problemu, a następnie, po wewnętrznej wymianie poglądów, przygotowują raporty końcowe, będące przedmiotem prezentacji i publicznej dyskusji podczas organizowanej przez nich konferencji. Niniejsza publikacja jest właśnie zbiorem opracowań napisanych w trakcie tegorocznych warsztatów i zaprezentowanych na konferencji 15 maja 2008 r.

W bieżącym roku głównym zagadnieniem rozpatrywanym przez słuchaczy było współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową w państwie o ustroju opartym z jednej strony na zasadzie decentralizacji, z drugiej - na zasadzie unitarności. Był to wybór ze wszech miar trafny, gdyż umożliwił słuchaczom poznanie wręcz newralgicznego dla funkcjonowania państwa, a przy tym skomplikowanego, problemu styku dwóch typów administracji. Przygotowane opracowania, ich treść i zastosowana metoda badawcza, świadczą o pełnym zrozumieniu przez przyszłych urzędników służby cywilnej istoty tego modelu ustrojowego,

co w przyszłej pracy, zwłaszcza w resortach i urzędach centralnych, będzie im bardzo pomocne.

Zespoły podjęły osiem tematów. Trzy grupy rozważały ogólniejsze kwestie związane ze współpracą administracji rządowej z samorządową, wyróżniające się funkcjonowaniem po stronie rządowej organów i urzędów centralnych. W tych przypadkach przedmiotem analizy i oceny były aspekty ustrojowo-organizacyjny tej współpracy oraz funkcjonalny odnoszący się do sfer finansowania i rozwoju regionalnego. Pozostałych pięć zespołów swoją uwagę poświęciło konkretnym zakresom zadań służby cywilnej, przy wykonywaniu których dochodzi do wyraźnego zetknięcia się obu struktur administracji i, w konsekwencji, konieczności bliskiego współdziałania organów i urzędów administracji terytorialnej.

Zbiór otwierają trzy opracowania dotyczące generalnych form i zasad współdziałania obu typów administracji. Pierwsze z nich poświęcone zostało Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, instytucji będącej wyrazem przekonania, że w państwie demokratycznym i zdecentralizowanym znaczną część zadań publicznych można właściwie realizować tylko wtedy, gdy w partnerski sposób obie strony wypracowują rozwiązania normatywne, gwarantujące utrzymanie właściwego balansu między interesem całego państwa a interesem lokalnym czy regionalnym. Autorzy przedstawiają obecny stan normatywny w tym zakresie, wskazując też na inne sfery życia publicznego, w których występują tego rodzaju komisje (rząd-episkopat, rząd-mniejszości narodowe), a także na podobnego typu instytucje funkcjonujące w wybranych krajach europejskich (Norwegii, Danii, Francji, Hiszpanii). Dalsze rozważania dotyczą praktycznych aspektów funkcjonowania Komisji, jej struktury organizacyjnej i trybu podejmowania decyzji, rzeczywistej roli w procesie stanowienia prawa, a także trudności w kształtowaniu wspólnego stanowiska, zwłaszcza po stronie samorządowej, co związane jest z kwestią reprezentatywności przedstawicieli samorządu wyłanianych przez organizacje zrzeszające różne kategorie jednostek samorządu terytorialnego. W końcowym fragmencie zaproponowane zostały rozwiązania, mające na celu zwiększenie skuteczności działań Komisji, należące do sfery organizacyjnej (ustanowienie stałej siedziby Komisji, wzmocnienie pozycji jej sekretarza, stworzenie eksperckiego zaplecza) oraz funkcjonalnej, dotyczące zwłaszcza trybu jej działania. Temu też celowi miałyby służyć, postulowane przez Autorów, wykorzystanie środków pochodzących z Unii Europejskiej, a w szczególności z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Drugie opracowanie przybliży problematykę relacji i przejawów współpracy zachodzących pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego a samorządem województwa w procesie przygotowania Regionalnego

Programu Operacyjnego (RPO) na lata 2007-2013 na przykładzie województwa małopolskiego. Analizowane są w nim elementy zarządzania funduszami strukturalnymi ze szczególnym zaakcentowaniem systemu realizacji RPO dla Małopolski. Wywody rozpoczyna przytoczenie podstaw prawnych przygotowania i wdrażania regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013, następnie nakreślona zostaje rola samorządu województwa małopolskiego w pracach nad tworzeniem Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. W kolejnym fragmencie Autorzy omawiają kryteria pozwalające wytyczyć „linię demarkacyjną” między krajowymi a regionalnymi programami operacyjnymi i zapobiegać dzięki temu podwójnemu dofinansowaniu tych samych projektów z różnych programów operacyjnych. Kontrowersyjna okazała się kwestia utworzenia instytucji koordynującej RPO w strukturze resortu. Klarownie przedstawione zostały argumenty „za” i „przeciw” (te ostatnie wyraźnie były artykułowane przez samorząd Małopolski). Równie dyskusyjne stało się zagadnienie algorytmu podziału środków między 16 województw. Opiszana przez Autorów debata pokazuje, jak zróżnicowane są poglądy poszczególnych samorządów i jak trudno jest im znaleźć kompromisowe rozwiązanie. W tym przypadku, wobec nieusuwalnej rozbieżności opinii 16 samorządów, wyboru dokonała Rada Ministrów. Ponadto w raporcie przedstawiono aktualną i przewidywaną po nowelizacji procedurę odwoławczą w postępowaniach konkursowych oraz instytucjonalne ramy certyfikacji wydatków. Wnioski proponowane w raporcie generalnie sprowadzają się do postulatu ograniczenia kompetencji administracji rządowej w omawianym zakresie i znacznego zwiększenia uprawnień władz samorządowych, a zwłaszcza zarządu województwa, do podejmowania decyzji w sprawach dotyczących RPO. Wyraża się to m.in. w zarekomendowaniu likwidacji instytucji koordynującej na poziomie Ministra Rozwoju Regionalnego, a także rezygnacji z wykonywania funkcji certyfikującej przez administrację rządową (w tym zwłaszcza przez wojewodę) jako niezgodnego z zasadą subsydiarności. Wątpliwości budzą także kryteria ustalania wspomnianej linii demarkacyjnej, dlatego tę kwestię należy rzetelnie przeanalizować tak, aby wnioski mogły być wykorzystane w systemie zarządzania funduszami pomocowymi w następnym okresie programowania 2014-2020.

Przedmiotem ostatniego raportu w tej kategorii są reguły finansowania zadań wykonywanych przez samorząd powiatu oraz miasta na prawach powiatu w kontekście decentralizacji funkcji państwa. Opracowanie to jest próbą analizy, a następnie oceny rozwiązań systemowych obligujących samorządowe wspólnoty powiatowe do wypełniania ustalonych obowiązków, jak również rozwiązań prawnych gwarantujących tym podmiotom określoną strukturę dochodów. Autorzy posłużyli się własnymi bada-

niami empirycznymi, jakie przeprowadzili w czasie wizyt studyjnych w kilku powiatach tzw. ziemskich oraz w dwóch miastach na prawach powiatu (ankiety stanowią w załącznik do raportu). W pierwszej części zaprezentowano akty normatywne, będące podstawą wykonywania przez powiaty wybranych zadań publicznych oraz ustanawiające zasady finansowania ich realizacji. W kolejnej dokonano analizy wspomnianych materiałów empirycznych, natomiast ostatni fragment zawiera wnioski i rekomendacje stanowiące syntetyczne podsumowanie opracowania. Generalnym wnioskiem sugerowanym przez Autorów jest konieczność zmiany przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie partycypacji powiatów w podatkach dochodowych, w wyniku której powiat albo przestałby być beneficjentem w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), a w zamian uzyskał wyższy udział w podatku od osób fizycznych (PIT), albo jego udział w podatku CIT zostałby istotnie podniesiony. W chwili obecnej jest on bowiem tak znikomy, że nie odgrywa żadnej stymulującej roli. W kolejnych fragmentach Autorzy formułują wnioski dotyczące kilku najważniejszych zakresów zadań, za które odpowiedzialny jest samorząd powiatowy. W szczególności akcentują: w sferze oświaty - potrzebę przemodelowania sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej wraz z koniecznymi zmianami w Karcie Nauczyciela, w odniesieniu do dróg publicznych - konieczność racjonalizacji sieci tych dróg, a w zakresie służby zdrowia - przyznania większych kompetencji powiatowi jako właścicielowi w stosunku do zakładów opieki zdrowotnej (ten postulat wiąże się z niezbędną reformą całego systemu opieki zdrowotnej).

W pozostałych pięciu raportach słuchacze skupili uwagę na wybranych zagadnieniach dotyczących problematyki bezpieczeństwa obywateli, służby zdrowia, ochrony środowiska, procesu inwestycyjnego i zarządzania kryzysowego.

Pierwsze z tych opracowań dotyczy istotnego z punktu widzenia poczucia bezpieczeństwa mieszkańców problemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, który analizowany jest na przykładzie Warszawy. Zagadnienie to stanowi bardzo dobry przykład koniecznego współdziałania różnych służb administracji publicznej przy tworzeniu systemu przeciwdziałającego przemocy. Autorzy przedstawiają w pierwszej części instrumenty prawne, różnej natury, jakie aktualnie przewiduje prawo polskie i jakie mogą zostać użyte w przypadkach pojawiania się przejawów przemocy w rodzinie. Ich wyliczenie wskazuje równocześnie na organy upoważnione do ich zastosowania. Poczynając od zatrzymania, w tym zatrzymania w izbie wytrzeźwień, stosowanego przez policję, przez środki zapobiegawcze w ręku sądu (tymczasowe aresztowanie, dozór policyjny i kuratorski), nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym czy za-

kaz kontaktów orzekane przez sąd, po środki cywilnoprawne wynikające zwłaszcza z ustawy o ochronie lokatorów. Określone obowiązki spoczywają również na organach gminy i powiatu, w szczególności na Centrach Pomocy Rodzinie, a w Warszawie także na Biurze Polityki Społecznej, odpowiadającym za koordynację Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2007-2011. Program ten określa zadania wymienionych wyżej struktur administracji publicznej i relacje, jakie między nimi zachodzą, a także ukazuje rolę organizacji pozarządowych - ważnego uczestnika tego programu. Autorzy opracowania wskazują też na istotną rolę, jaką odgrywa w praktyce stosowana przez organy policji procedura nazwana Niebieską Kartą. W drugiej części zespół dokonuje oceny funkcjonowania systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym zwłaszcza skuteczności omówionych wcześniej instrumentów prawnych, stwierdzając potrzebę ich częstszego stosowania (np. zakazu zbliżania się) lub prawnej modyfikacji. Dotyczy to także Niebieskiej Karty. Końcowy fragment zawiera rekomendacje odnoszące się do wspomnianego programu, jako że jest on jeszcze w stadium tworzenia i wymaga wielu uzupełnień i zmian. Za najważniejsze uznają Autorzy znowelizowanie przepisów dotyczących finansowania programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz przepisów o ochronie danych osobowych.

Przedmiotem kolejnego raportu jest analiza systemu zarządzania kryzysowego na przykładzie epidemii zwierząt, w tym przypadku - tzw. „ptasiej grypy”, która wystąpiła na terenie dwóch powiatów województwa mazowieckiego w grudniu 2007 r. Autorzy, po przedstawieniu stanu faktycznego i syntetycznej prezentacji najważniejszych, odpowiednich do tej sytuacji przepisów prawnych, tj. ustawy o zarządzaniu kryzysowym i ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, analizują zadania i kompetencje w tej sferze poszczególnych struktur administracji publicznej. Rozpoczynają od samorządu powiatowego, następnie omawiają rolę wojewody i obowiązki wydziałów urzędu wojewódzkiego (prawnego, zarządzania kryzysowego, finansowego). Wiele uwagi poświęcają administracji weterynaryjnej, wskazując na kompetencje Głównego Lekarza Weterynarii, lekarzy wojewódzkich i powiatowych. W gronie prezentowanych instytucji znajdują się też Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Straż Pożarna i Policja. Liczba tych instytucji uwidacznia, jak skomplikowanym mechanizmem jest walka z epidemią zwierząt, i jak precyzyjne winny być przepisy regulujące sposób postępowania w trakcie jej zwalczania. Autorzy formułują w tym zakresie cały szereg rekomendacji, z których za najważniejsze, odnoszące się nie tylko do epidemii zwierząt, uznać należy: 1) opracowanie precyzyjnych procedur refinansowania kosztów ponoszonych przez samorząd terytorialny w związku z zaistnieniem zdarzenia kryzysowego; 2) usprawnie-

nie procedury uruchamiania rezerwy celowej w sytuacjach kryzysowych; 3) przyjęcie szybkiej „ścieżki” uruchamiania rezerw państwowych na potrzeby prowadzenia i zabezpieczenia działań w stanie kryzysu; 4) dopracowanie systemu zarządzania kryzysowego w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, tak aby z mocy prawa kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży podlegali wówczas bezpośrednio staroście powiatowemu. Interesujący jest również postulat powołania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, które koordynowałoby działania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na terenie więcej niż jednego województwa. Ponadto w raporcie znajduje się kilkanaście szczegółowych sugestii związanych z omawianą tu epidemią, czyli tzw. „ptasią grypą”.

Z zakresu ochrony środowiska słuchacze KSAP wybrali zagadnienie realizacji programu Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000, czyli nowoczesnego systemu ochrony przyrody obejmującego swoim zasięgiem wszystkie państwa Unii Europejskiej, którego celem jest zachowanie różnorodności biologicznej na specjalnie wyznaczonych obszarach. Opisuując współpracę administracji rządowej z samorządową w ramach tego programu, Autorzy najpierw wskazują na jego podstawy prawne, czyli dyrektywy i decyzje Komisji UE oraz polskie przepisy, w szczególności ustawę o ochronie przyrody i akty wykonawcze do niej, a następnie przedstawiają wynikający z tych norm podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami administracji - ministrem środowiska, wojewodą i organami Lasów Państwowych lub parków narodowych. Druga część opracowania stanowi diagnozę aktualnej sytuacji, czyli gorącego sporu, jaki toczą administracja rządowa i samorządowa, oraz próbę odpowiedzi na pytanie, jakie są źródła tego konfliktu. Zespół widzi je, po pierwsze, w sprzecznych interesach obu tych struktur - rząd i jego organy działają w celu zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego, zaś władze samorządowe uważają często, że program Natura 2000 to instrument narzucony z góry, ograniczający lokalne inicjatywy oraz uniemożliwiający rozwój samorządów i prowadzonej przez nie gospodarki przestrzennej. Po drugie, istotną przyczyną sporu jest brak wśród samorządowców wiedzy merytorycznej na temat tego programu i procedur związanych z określonymi działaniami na terenach chronionych, przy bardzo słabych w tym zakresie działaniach informacyjnych administracji rządowej. Za kolejne przyczyny Autorzy uznają: brak inwentaryzacji środowiska, która jest niezbędnym elementem racjonalnego podejmowania decyzji o zaliczeniu określonego obszaru do terenów objętych regulacją programu; brak systemu monitorowania sieci Natura 2000; krzyżowanie się kompetencji organów władzy publicznej; wreszcie - brak środków na zarządzanie chronionymi obszarami. W tej samej części przedstawiony został również najgłośniejszy przypadek konfliktu zwią-

zanego z obszarem objętym programem Natura 2000, czyli spór wokół budowy drogi przez dolinę rzeki Rospudy. Ostatni fragment opracowania zawiera wnioski Zespołu adresowane przede wszystkim do Rządu. Odnoszą się one przede wszystkim do uwarunkowań prawnych systemu ochrony przyrody w Polsce, które winny zostać zmodyfikowane - zwłaszcza poprzez ustanowienie przepisów określających, w jaki sposób plany ochrony sieci Natura 2000 będą włączane do systemu planowania przestrzennego (co do tej pory nie zostało zrobione). W konsekwencji do miejscowych planów zagospodarowania przestrzeni należy wprowadzić obowiązek aktualizacji uwzględniającej regulacje programu. Ponadto trzeba doprowadzić do jednoznacznego podziału kompetencji między poszczególne organy administracji publicznej (który to podział był formułowany jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE) oraz rozważyć - co postuluje część ekspertów - możliwość utworzenia rządowej agencji do spraw środowiska, w gestii której znalazłyby się m.in. organizacja sieci obszarów Natura 2000 i nadzór nad nią. W ostatnim punkcie Autorzy postulują dużo aktywniejszą postawę rządu w kształtowaniu polityki informacyjnej w tym zakresie i z uznaniem przyjmują rozpoczęcie przez ten organ realizacji tzw. projektu komunikacyjnego, będącego zarówno istotnym narzędziem służącym kształceniu profesjonalnych kadr zarządzających programem Natura 2000, jak i elementem polityki informacyjnej administracji rządowej, skierowanej do podmiotów uczestniczących w systemie ochrony przyrody.

Kolejny zespół słuchaczy wybrał do analizy zagadnienie współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie zagospodarowania przestrzennego w związku z realizacją inwestycji - na przykładzie Warszawy. Podobnie jak w poprzednich raportach, Autorzy zaczynają od przedstawienia stanu normatywnego, czyli specyfiki ustrojowej miasta stołecznego Warszawy, po czym przechodzą do przedstawienia wzajemnych relacji między organami samorządowymi i rządowymi w procesie realizacji inwestycji budowlanych, wskazując przy tym na aspekt proceduralny, czyli instancyjny układ istniejący między prezydentem miasta będącym równocześnie starostą (organ pierwszej instancji) i wojewodą (organ drugiej instancji). W drugiej części analizowane są aspekty prawne i pozaprawne wpływające na dynamikę procesu inwestycyjnego, związane z kooperacją organów rządowych i samorządowych. Spośród tych pierwszych prezentują Autorzy kwestię uzgadniania projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz cały szereg problemów proceduralnych wynikających z przepisów (a właściwie z praktyki ich stosowania), takich jak: ustalanie stron, zawieszanie postępowania, uzgadnianie decyzji, uprawnienie do składania zażaleń i odwołań, uchylanie i przekazywanie do ponownego rozpatrzenia. Za największy problem pozaprawny uznaje natomiast Zes-

pół brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz niedobór dobrze wykwalifikowanych kadr i mało efektywny przepływ informacji. Ostatnia część opracowania zawiera propozycje zmian usprawniających współpracę administracji rządowej z samorządową, zwłaszcza poprzez zniesienie konieczności uzyskiwania pozwolenia na budowę, jeżeli jest ona zlokalizowana na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego; w takim przypadku wystarczać powinno zgłoszenie wniosku o rejestrację budowy wraz z oświadczeniem o prawie własności do gruntu. Kolejna rekomendacja sprowadza się do wnioskowania o wprowadzenie kaucji obciążającej stronę odwołującą się od decyzji, co niewątpliwie ograniczyłoby liczbę odwołań. Zespół postuluje też dookreślenie, a zarazem ograniczenie, kręgu stron postępowania, ponieważ aktualny sposób określenia stron jest wysoce nieprecyzyjny.

W ostatnim raporcie słuchacze poddają analizie status prawny i funkcjonowanie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (SPZOZ) na przykładzie województwa mazowieckiego oraz miasta stołecznego Warszawy w kontekście głównego tematu warsztatów - współdziałania obu rodzajów administracji. W syntetycznym ujęciu przedstawiają Autorzy podstawy normatywne działania SPZOZ (ustawę o zakładach opieki zdrowotnej oraz ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych), zakres kompetencji najważniejszych instytucji, tj. Ministra Zdrowia, NFZ, samorządu województwa i samorządu powiatowego, oraz zasady finansowania systemu ochrony zdrowia w Polsce, mającego charakter ubezpieczeniowo-budżetowy (z zaznaczeniem, że element ubezpieczeniowy jest dominujący, jako że składka zdrowotna sięga aż 87% wszystkich publicznych środków przeznaczonych na ochronę zdrowia). Kolejna część zawiera omówienie normatywnego kształtu SPZOZ, jego statusu prawnego, zdań, podległości, sposobu finansowania. Dalej rozwinięty zostaje wątek zadłużenia zakładów, ciągnącego się od wielu lat, będącego zasadniczą przeszkodą w ich restrukturyzacji (choć z drugiej strony ponad połowa SPZOZ nie wykazuje żadnych wymagalnych długów). Jako studium przypadku przedstawiono Wojewódzki Szpital Bródnowski, na przykładzie którego omawiane są konkretne przejawy relacji między szpitalem a pozostałymi instytucjami (NFZ, Ministrem Zdrowia, samorządem województwa). W konkluzji Zespół formułuje cały szereg uwag, co stanowi przesłankę do skonkretyzowania kilkunastu rekomendacji, wśród których część ma charakter ustrojowy, jak np. decentralizacja NFZ (zgodnie z konstytucyjną zasadą subsydiarności), skupienie zakładów opieki zdrowotnej w rękach jednego organu założycielskiego - samorządu województwa, a także umożliwienie SPZOZ funkcjonowania w formie spółek prawa handlowego; inne dotyczą aspektów kompetencyjnych,

w tym m.in. wzmocnienia kompetencji koordynacyjnych Ministra Zdrowia wobec samorządu i zwiększenia wpływu tego ministra na działalność NFZ. Istotną część rekomendacji związana jest z kwestią finansowania usług zdrowotnych (racjonalizacja finansowania świadczeń poprzez wprowadzenie koszyka świadczeń gwarantowanych, szczegółową kontrolę wydatków, ponowne zdefiniowanie i oszacowanie kosztów świadczeń medycznych, ustalenie prawnych granic zadłużenia i określenie odpowiedzialności za długi w zależności od przyjętej formy działalności SPZOZ).

W podsumowaniu tej syntetycznej prezentacji raportów, przygotowanych w ramach warsztatów przez słuchaczy KSAP, z niewątpliwą satysfakcją można skonstatować, iż są to opracowania bardzo rzetelne, dobrze opisujące charakter i najistotniejsze elementy relacji zachodzących między oboma typami administracji w analizowanych zakresach zadań publicznych. Dowodzą one, że Autorzy dogłębnie spenetrowali wyznaczony obszar badawczy. Oczywiście, o ile co do diagnozy wielu „schorzeń” polskiej administracji publicznej zaobserwowanych i opisanych przez słuchaczy, w większości przypadków trudno się z nimi nie zgodzić, o tyle zaproponowane środki zaradcze mogą budzić - przynajmniej w części - wątpliwości co do ich merytorycznej trafności albo zgodności z zasadami ustrojowymi. Ten fakt nie umniejsza wszakże walorów przygotowanych raportów, lecz dobitniej unaocznia, z jak trudnymi problemami przychodzi się zmierzyć polskiej administracji, zwłaszcza wtedy, gdy ich rozwiązanie wymaga - ze względu na kardynalne konstytucyjne zasady (jak np. decentralizacji państwa czy ochrony środowiska) - ścisłego współdziałania administracji rządowej z organami samorządu terytorialnego.

Współpraca administracji rządowej z administracją samorządową na przykładzie funkcjonowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

Michał Adamowicz, Paweł Duklewski, Maciej Lasota,
Joanna Mazur, Jan Mazurek, Aleksander Rosa, Wojciech Słowikowski

Koordinacja merytoryczna: Andrzej Trzęsiera

Wstęp

Celem niniejszego raportu jest opisanie działalności Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób poprawić funkcjonowanie tak ważnej z punktu widzenia współpracy między władzą samorządową a centralną instytucji. Raport zakłada przy tym opracowanie takich rozwiązań, które nie narusząłyby porządku instytucjonalnego i ustrojowego naszego państwa.

Idea decentralizacji władzy stanowiąca podwaliny ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej legła także u podstaw tworzenia prezentowanej Komisji. Wcielenie tej idei w życie oraz przygotowanie realnych mechanizmów gwarantujących jej zachowanie to przede wszystkim efekt współdziałania przedstawicieli samorządu terytorialnego i rządu. Brak doświadczenia w kierowaniu suwerennym państwem związany z niedemokratyczną formą ustrojomą okresu PRL stał się przy tym dodatkowym bodźcem do nawiązania ścisłej współpracy pomiędzy tworzącym się samorządem terytorialnym

a władzą centralną. Współpraca ta nabrała charakteru sformalizowanego poprzez powołanie Komisji.

Autorzy tego opracowania podjęli próbę krytycznego spojrzenia na sposób funkcjonowania Komisji z zachowaniem właściwego przyszłym urzędnikom państwowym obiektywizmu. Raport składa się z trzech głównych części. Pierwsza z nich opisuje stan faktyczny, tj. analizuje zapisy ustawowe, przedstawia pozycję ustrojową KWRiST oraz porównuje ją z innymi tego rodzaju ciałami w Polsce i Europie. Przybliży ponadto regulamin prac Komisji i ukazuje jej wpływ na proces legislacyjny. Omawia także sposób wyboru przedstawicieli ze strony samorządowej. Druga część raportu prezentuje poglądy ekspertów, przedstawicieli strony samorządowej oraz rządowej dotyczące pracy KWRiST. Powstała dzięki rozmowom przeprowadzonym z członkami Komisji (obu stron) oraz niezależnymi ekspertami w dziedzinie samorządu, m.in. prof. Mirosławem Stecem i doradczynią Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, Danutą Wawrzyńkiewicz; głównym ekspertem strony rządowej, z którego doświadczeń korzystała grupa tworząca raport, był Adam Misiuwianiec, sekretarz KWRiST. Zebrane tutaj opinie dotyczą wzajemnego wpływu stron (samorządowej i rządowej) na proces legislacyjny, znaczenia funkcji pełnionych przez zespoły zadaniowe oraz pozycji Sekretarza i Sekretariatu KWRiST. W tej części znajdują się również postulaty zmian funkcjonowania Komisji zgłaszane przez przedstawicieli obu grup oraz ich ocena. Poruszony został także problem trzeciego etapu reformy administracyjnej i znaczenia Komisji pod tym względem. Trzecia część zawiera rekomendacje autorów. Dotyczą one zarówno wykorzystania środków Unii Europejskiej (program Kapitał Ludzki, Priorytet 5) do zreformowania prac Komisji, jak i stworzenia dodatkowych mechanizmów poprawiających m.in. przepływ informacji. Przywołuje się tutaj rozwiązania stosowane w innych krajach europejskich oraz wskazuje możliwości przeniesienia tych rozwiązań na grunt polski. Zalecane jest także utworzenie nowych ciał funkcjonujących przy Komisji, które usprawniłyby jej działanie.

1. Funkcjonowanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – stan faktyczny

Metodologia opracowania raportu

W poniższym raporcie zastosowano następującą metodologię:

- ♦ Analiza obowiązujących regulacji prawnych, w tym regulaminów i procedur obowiązujących w stosunku do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.
- ♦ Przegląd rozwiązań przyjętych w wybranych krajach europejskich w celu stworzenia możliwości porównania oraz ewentualnego przeniesienia sprawnie funkcjonujących wzorców na grunt polski.
- ♦ Opracowanie zestandaryzowanego zestawu zagadnień i pytań wykorzystywanych w późniejszych rozmowach z przedstawicielami stron samorządowej i rządowej oraz z ekspertami.
- ♦ Liczne spotkania z reprezentantami Komisji, jej sekretarzami oraz wybitnymi ekspertami z dziedziny samorządu terytorialnego; poruszanie w rozmowach określonych wcześniej kwestii pozwoliło na konfrontację ocen funkcjonowania Komisji wyrażanych przez obie strony oraz wyciągnięcie wniosków przez autorów raportu.
- ♦ Poddanie porównawczej analizie jakościowej uzyskanych danych; jej celem było opracowanie konkretnych wniosków i rekomendacji dla usprawnienia funkcjonowania Komisji, przy założeniu braku ingerencji w model ustrojowy. Przy opracowaniu rekomendacji oparto się na materiale zebrany podczas rozmów z członkami Komisji, publikacjach naukowych dotyczących omawianego zagadnienia oraz obserwacjach rozwiązań w innych krajach europejskich. Dokonano także analizy funkcjonowania podobnych komisji w Polsce.

Należy podkreślić, że rekomendacje zakładają usprawnienie pracy istniejącej Komisji. W ocenie autorów raportu obecny model jej funkcjonowania w oparciu o obowiązującą ustawę jest jak najbardziej adekwatny do potrzeb. Usprawnienia wymaga działanie sekretariatu, pozycja i funkcja sekretarza oraz przepływ informacji pomiędzy dwiema stronami.

Analiza aktów prawnych

Obecnie zasady funkcjonowania Komisji Wspólnej regulują przepisy Ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. nr 90, poz. 759). Pierwsze dwa rozdziały tego dokumentu poświęcone są Komisji, rozdział trzeci dotyczy sposobu wyłaniania kandydatów na członków oraz zastępców członków Komitetu Regionów Unii Europejskiej. W skład KWRiST wchodzi 12 przedstawicieli strony rządowej i 12 strony samorządowej. Po stronie rządowej

znajduje się minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wspomnianego ministra. Stronę samorządową stanowią wyznaczeni przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu następujących paritetów: po 2 osoby reprezentujące samorząd gminny (gminy liczące powyżej 300 tysięcy mieszkańców, gminy posiadające status miasta, gminy, których siedziby władz znajdują się w miastach położonych na terytorium tych gmin, gminy nieposiadające statusu miasta i niemające siedzib swych władz w miastach położonych na terytorium tych gmin); po 2 osoby wyznaczone przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu powiatowego; po 2 osoby wyznaczone przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu województw. Szczegółowy skład organizacyjny reprezentacji samorządu w Komisji Wspólnej zostanie omówiony w dalszej części raportu. Ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego składają na bieżąco Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wnioski o uznanie za organizacje uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do KWRiST. Komisja wyraża opinię na zasadzie jej uzgodnienia przez obie strony; opinia ta może zawierać odrębne stanowiska w kwestiach szczegółowych. W przypadku braku takiego uzgodnienia każda ze stron przyjmuje własne stanowisko w sprawie będącej przedmiotem obrad. Jeśli odrębne przepisy przewidują obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej lub opinii strony samorządowej o projekcie aktu normatywnego lub innego dokumentu, termin jej wyrażenia wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Rada Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego obowiązane są przedstawić je KWRiST do zaopiniowania wraz z prognozą ich skutków. Komisja Wspólna powołuje stałe zespoły problemowe. Jej pracami kierują współprzewodniczący: z ramienia strony rządowej – minister właściwy do spraw administracji publicznej, przedstawicielem samorządu terytorialnego jest natomiast osoba wybrana przez członków strony samorządowej spośród ich grona. Do zadań współprzewodniczących należy: przewodniczenie posiedzeniom Komisji Wspólnej, przygotowywanie harmonogramu jej prac, ustalanie składów osobowych stałych i doraźnych zespołów problemowych, powoływanie i odwoływanie współprzewodniczących. Mogą oni również zapraszać do udziału w pracach Komisji przedstawicieli administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz innych organizacji i instytucji. Współprzewodniczący ze strony rządowej na wniosek współprzewodniczącego reprezentującego stronę samorządową lub z własnej inicjatywy może powoływać ekspertów Komisji oraz zlecać przygotowanie opinii

i ekspertyz. Zarówno posiedzenia Komisji Wspólnej, jak i stałych oraz doradnych zespołów problemowych odbywają się w zależności od potrzeb, jednak nie mogą odbywać się rzadziej niż raz na dwa miesiące. W art. 5 oraz art. 6 ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej określone są wymagania, jakie spełniać muszą przedstawiciele samorządu terytorialnego w Komisji. Wobec sporej liczby organizacji o charakterze samorządowym reprezentujących zarówno związki dużych i małych miast oraz wsi, jak i związki zrzeszające całe jednostki samorządu terytorialnego, ustawodawca uznał za konieczne doprecyzowanie przepisów ustawy. Przedłożony został projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wskazania ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do KWRiST; zawiera on listę organizacji mających prawo do podejmowania takich działań. Minister właściwy do spraw administracji publicznej dokonuje wyboru organizacji, spełniającej określone wymagania. Pojawia się pytanie, czy arbitralność decyzji ministra nie rzutuje na kwestię proporcjonalności reprezentacji. Mowa tutaj o równej reprezentacji wszystkich podmiotów składających się na stronę samorządową w Komisji. Zagadnienie to rozpatrywane będzie w dalszej części raportu, tutaj zostaje jedynie zasygnalizowane.

Charakter prawny innych komisji wspólnych w Polsce

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego nie jest jedynym tego rodzaju ciałem w Polsce. Istnieją także inne komisje wspólne. Choć ich merytoryczny obszar działania jest zgoła odmienny, warto prześledzić przyjęty przez nie kształt i mechanizm rozwiązań systemowych.

Charakter i sposób funkcjonowania innych komisji wspólnych (poza KWRiST) określany jest przez Ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. 2003, nr 24, poz. 199, z późn. zm.). Zgodnie z art. 13. ustawy Rada Ministrów w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym może powołać, w drodze rozporządzenia, komisje wspólne, składające się z przedstawicieli Rządu oraz danej instytucji lub środowiska. Rada Ministrów wydając rozporządzenia, określi nazwę i przedmiot działania komisji oraz jej skład i tryb postępowania. W kolejnym punkcie ustawa określa przesłanki powołania przez rząd komisji wspólnej - wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki Rządu oraz reprezentowanie w komisji określonej instytucji lub środowiska.

Omawiając ustawę, należy wspomnieć także o zasadach finansowania działalności wszystkich komisji wspólnych. Zgodnie z art. 15 *w celu*

sfinansowania działalności organów pomocniczych komisji i komisji wspólnych (...) Prezes Rady Ministrów może, w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych, wynikającym z ustawy budżetowej. Ogólnie rzecz biorąc, charakter funkcjonowania danej komisji powiązany jest ze sposobem jej funkcjonowania, co z kolei wynika z obustronnych ustaleń pomiędzy stroną rządową a reprezentowanym w komisji środowiskiem lub instytucją. Rola rozporządzenia Rady Ministrów powołującego komisję nie może sprowadzać się do narzucenia autorytarnie przez rząd zakresu działania i trybu procedowania.¹

Pierwszą tego typu komisją była utworzona w lipcu 1949 r. (działająca z licznymi przerwami) Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Episkopatu Polski. Ze względu na okoliczności jej powołania (porozumienie kardynała Wyszyńskiego z ówczesnym premierem komunistycznego rządu) oraz okres, w jakim funkcjonowała, miała ona szczególny charakter. Również obecnie Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski działa na odmiennych zasadach, ustalonych przez odrębny akt prawny - Ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa Polskiego do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 29, poz. 154). Do zadań Komisji należy przede wszystkim rozpatrywanie problemów związanych z rozwojem stosunków między Państwem a Kościołem Katolickim w Polsce oraz interpretacja ustawy regulującej ich wzajemne stosunki. Rola omawianej komisji została jednak znacznie osłabiona, głównie poprzez fakt podpisania przez Rzeczpospolitą Konkordatu; jej funkcje przejęła Komisja Konkordatowa.

Drugą komisją, na którą warto zwrócić szczególną uwagę, jest Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Powstała ona w oparciu o Zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r. Podstawę prawną do jej utworzenia stanowi Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. nr 17, poz. 141 i nr 62, poz. 550). Zadaniem tej komisji jest współpraca z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie spraw dotyczących mniejszości etnicznych i językowych. W jej skład wchodzi przedstawiciele wskazanych w ustawie organów administracji rządowej oraz reprezentanci mniejszości narodowych (białoruskiej, czeskiej, litewskiej, niemieckiej, ormiańskiej, rosyjskiej, słowackiej, ukraińskiej, żydowskiej) i etnicznych (karaimskiej, łemkowskiej, romskiej i tatarskiej), a także społeczności posługującej się językiem regionalnym (kaszubskim). Członków Komisji powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wnio-

¹ Rada Ministrów. *Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.

sek ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Współprzewodniczącymi są przedstawiciel wspomnianego ministra oraz przedstawiciel mniejszości i społeczności posługującej się językiem regionalnym. Zadania tej komisji można podzielić na następujące kategorie:

- ♦ wyrażanie opinii w sprawach realizacji praw i potrzeb mniejszości, w tym ocena sposobu realizacji tych praw oraz formułowanie propozycji w zakresie działań zmierzających do jej zapewnienia;
- ♦ opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących mniejszości;
- ♦ opiniowanie wysokości i zasad podziału środków przeznaczonych w budżecie państwa na wspieranie działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości oraz zachowania i rozwoju języka regionalnego;
- ♦ opiniowanie programów służących tworzeniu warunków sprzyjających zachowaniu i rozwojowi tożsamości kulturowej mniejszości;
- ♦ przeciwdziałanie dyskryminacji osób należących do mniejszości.

Organizacje samorządowe reprezentowane w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

Organizacje, których przedstawiciele stanowią stronę samorządową Komisji Wspólnej, określa art. 23 Ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. Są to: dla jednostek samorządu gminnego - Unia Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej; dla jednostek samorządu powiatowego - Związek Powiatów Polskich; dla jednostek samorządu województwa - Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej.

Unia Metropolii Polskich powstała w październiku 1990 r. z inicjatywy prezydentów Gdańska, Krakowa, Poznania, Warszawy i Wrocławia. Obecnie w jej skład wchodzi również Białystok, Bydgoszcz, Katowice, Lublin, Łódź, Rzeszów i Szczecin. Definiuje swoje cele jako: 1) wspieranie rozwoju samorządności terytorialnej i gospodarczej; 2) promocja inicjatyw i działań związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem struktur regionalnych i lokalnych, w szczególności powstających na obszarach metropolitalnych; 3) wspólne rozwiązywanie specyficznych problemów wielkich

miast; 4) współpraca z organami państwa oraz organizacjami ogólnopolskimi i zagranicznymi, a także międzynarodowymi w celu zwiększenia roli metropolii w państwie i integracji europejskiej. Radę Unii stanowią prezydenci 12 centralnych miast metropolii polskich. Rada wybiera sześcioposobowy zarząd z prezesem, skarbnikiem i sekretarzem. Obecnie przewodniczy jej Prezydent Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz, zaś prezesem zarządu jest Paweł Adamowicz, Prezydent Gdańska. Biuro Unii Metropolii Polskich organizuje i obsługuje spotkania Strony Samorządowej Komisji Wspólnej.

Związek Miast Polskich jest niewątpliwie jedną z najprężniejszych organizacji samorządowych zrzeszonych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jego historia sięga czasów przedwojennych – powstał bowiem w 1917 r. i funkcjonował przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego. Druga wojna światowa przerwała jego działalność; reaktywowany został dopiero po wyborach lokalnych 27 maja 1990 r. Celem Związku jest *wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz dążenie do gospodarczego i kulturalnego rozwoju miast polskich* (par. 1, ust. 1 Statutu). Jego siedziba mieści się w Poznaniu, zaś prezesem obecnie jest Prezydent Poznania, Ryszard Grobelny. W czerwcu 2007 r. Związek zrzeszał ok. jednej trzeciej (309 z 892) polskich miast; skupiały one jednak aż 76% ludności miejskiej kraju. Statut przewiduje ponadto, że może on podjąć się obrony interesów miast w nim niezrzeszonych na ich wniosek. Związek wspiera działania miast i gmin, które występują do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach rozwiązań prawnych niekorzystnych dla samorządów. Zwraca się także do Prezydenta RP o niepodpisywanie ustaw albo podjęcie inicjatywy legislacyjnej w sprawach istotnych dla gmin.

Unia Miasteczek Polskich zrzesza małe miasta, gminy miejsko-wiejskie oraz wiejskie. W marcu 2008 r. należało do niej 30 miast i gmin. Prezesem zarządu jest Witold Krochmal, burmistrz Wołowa (woj. dolnośląskie).

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej kontynuuje tradycje przedwojennego Związku Gmin Wiejskich, który działał od 1925 r. Obecnie jego cele to *wspieranie idei samorządu terytorialnego, obrona wspólnych interesów gmin wiejskich oraz dążenie do społeczno-gospodarczego rozwoju gmin wiejskich*, a także *reprezentacja interesów gmin wiejskich oraz ich mieszkańców* (par. 7 Statutu Związku). W marcu 2008 r. zrzeszał ponad 500 gmin wiejskich z całego kraju (ok. jedną trzecią z 1586 gmin wiejskich w Polsce). Jego statutowa siedziba mieści się w Poznaniu. Przewodniczącym zarządu jest Mariusz Poznański, wójt gminy Czerwonak (woj. wielkopolskie).

Związek Powiatów Polskich powstał w lutym 1999 r., przy czym działacze Związku jego powstanie określają raczej jako restytucję działalności po 60 latach przerwy. Obecnie skupia znakomitą większość (319 z 379) polskich powiatów i miast na prawach powiatu, zaś jego celami statutowymi są *wspieranie idei samorządu terytorialnego, obrony wspólnych interesów powiatów oraz dążenie do społeczno-gospodarczego rozwoju polskich powiatów*, jak również *prowadzenie oraz wspieranie prowadzonej przez swych członków działalności naukowej, naukowo-technicznej, oświatowej, kulturalnej, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, a także wspieranie inicjatyw społecznych na rzecz ochrony zdrowia i pomocy społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów* (par. 1 Statutu). Siedziba Związku mieści się w Warszawie, zaś prezesem jego zarządu w chwili obecnej jest Tadeusz Nalewajk, były Starosta Pułtuski i późniejszy Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej powstał we wrześniu 2002 r. Najwyższą władzą jest Zgromadzenie Ogólne (par. 3 Statutu), które składa się z przedstawicieli wszystkich polskich województw w równej liczbie czterech delegatów na województwo. Cele Związku (par. 1 Statutu) to *wspieranie idei samorządu terytorialnego, dążenie do społeczno-gospodarczego rozwoju polskich województw oraz obrona ich wspólnych interesów*. Terenem działania jest obszar całego kraju, a jego siedzibą – Warszawa. Od 20 lutego 2007 r. funkcję prezesa zarządu pełni Jan Kozłowski, marszałek województwa pomorskiego.

Rozwiązania przyjęte w wybranych krajach europejskich w zakresie współpracy pomiędzy rządem a samorządem

Norwegia. Mimo iż w Norwegii współpraca rządu z samorządem terytorialnym nie jest tak zinstytucjonalizowana jak w Polsce (nie ma tam wspólnego ciała podobnego do KWRiST), do opinii samorządów na temat bieżących projektów legislacji przywiązuje się dość dużą wagę. Przyczynę stanowi status organów samorządowych jako największego w kraju pracodawcy (prawie pół miliona miejsc pracy) oraz skuteczna forma reprezentowania przez władze samorządowe własnych interesów: wszystkie jednostki samorządowe Norwegii (19 *fylker* – prowincji i 430 *kommuner* – gmin) należą do *Kommunenenes Sentralforbund* – od 1974 r. jedynej norweskiej organizacji zrzeszającej samorządy. KS i rząd Norwegii wypracowały rozbudowany mechanizm konsultacji, dotyczących przede wszystkim spraw finansowych, pracowniczych i socjalnych, a także wszelkich innych kwestii związanych z szeroko rozumianymi interesami strony samorządowej.²

² Zob. materiał na stronach KS: <http://www.ks.no/english> i <http://www.ks.no/temp>

Spotkania przedstawicieli obu stron odbywają się regularnie cztery razy w roku. Dopiero od początku 2008 r. istnieje prawny wymóg organizowania takich spotkań; dotychczas ich podstawą była jedynie obustronna wola współpracy i chęć wymiany poglądów. Ponieważ strona rządowa nie ma formalnego obowiązku konsultowania konkretnych projektów aktów prawnych, konsultacje mają przeważnie charakter problemowy, a stan legislacji i proponowane zmiany są jednym z punktów dyskusji. Efektem mogą być autopoprawki rządu do projektów aktów prawnych, inicjatywa ustawodawcza w kwestiach zgłoszonych przez samorząd jako wymagających rozwiązań legislacyjnych lub wiążące umowy dwustronne między rządem a KS.

Obsługę techniczną i koordynację spotkań ze strony rządowej zapewnia Ministerstwo Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego (*Kommunal- og Regionaldepartementet*). Minister kierujący tym resortem często (lecz nie zawsze) bierze udział w posiedzeniach konsultacyjnych. Raporty są umieszczane na stronie internetowej Ministerstwa, podobnie jak zawarte w wyniku konsultacji wiążące umowy bilateralne i przynajmniej część materiałów dotyczących przedmiotu obrad.³

Dania. Podobnie jak w Norwegii, również w Danii istnieje niezinstytucjonalizowany mechanizm konsultacji między rządem a reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego (po reformie ze stycznia 2007 r. 5 regionów i 98 gmin). Duńskie gminy reprezentowane są przez Krajowy Związek Gmin (*Kommunernes Landsforening*). Przynależność do Związku nie jest obowiązkowa, jednak wszystkie do niego należą. Regiony są natomiast zrzeszone w Związku Regionów Danii (*Danske Regioner*). Obie te organizacje uczestniczą w regularnych konsultacjach dotyczących budżetu oraz wyznaczają odpowiednio sześciu i trzech kandydatów na przedstawicieli Danii w Komitecie Regionów.⁴

Konsultacje między rządem a jednostkami samorządu w sprawach projektu budżetu i założeń polityki finansowej do niedawna odbywały się raz w roku. W toku niedawnej reformy samorządowej osiągnięto porozumienie o zwiększeniu ich częstotliwości do czterech w ciągu roku. Spotkania strony rządowej z przedstawicielami organizacji zrzeszających jednostki samorządu nie mają podstaw w unormowaniach prawnych. Bazują one na tradycji oraz dobrej woli stron i służą regularnej wymianie informacji

lates/Page.aspx?id=36137.

³ Zob. <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/Subjects/Local-government/Consultations-between-central-government.html>.

⁴ Zob. materiał ze strony *Kommunernes Landsforening*: <http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=311e2aaa-3fb1-46e4-9aff-e69e4eff28c0&menuid=298588&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16>.

dotyczących sytuacji finansowej państwa i jego jednostek terytorialnych. Natomiast zawarte w ich toku umowy, np. określające ramy finansowe działalności samorządów, mogą mieć wiążący charakter. Mogą one również zawierać sugestie i rekomendacje rządu wobec władz samorządowych, pozwalające często uniknąć jego ingerencji w sprawy lokalne poprzez zbędną legislację.⁵

Po dokonaniu analizy duńskich i norweskich doświadczeń w zakresie współpracy rządu z samorządem terytorialnym nasuwa się konkluzja, że w przypadku istnienia silnej tradycji dialogu między władzami centralnymi a lokalnymi dialog ów może funkcjonować również bez ścisłych ram instytucjonalnych, opierając się na woli współdziałania stron oraz na wspólnej reprezentacji interesów poszczególnych grup obywateli. Wymaga to jednak specyficznej dla krajów skandynawskich kultury politycznej i silnego poczucia równości partnerów debaty publicznej.

Ogólny wniosek dla funkcjonowania polskiej KWRiST, wynikający z systemu konsultacji istniejącego w Danii i Norwegii, sprowadza się do stwierdzenia, że w odpowiednich warunkach, zwłaszcza jeśli istnieje odpowiednia tradycja i atmosfera współpracy strony rządowej z samorządową, nadmierna instytucjonalizacja i regulacja takiego systemu nie jest konieczna. W związku z tym być może po pewnym czasie również w polskich warunkach będzie możliwa stopniowa deregulacja tego obszaru, chociaż istniejące różnice kulturowe i ustrojowe prawdopodobnie nie pozwolą na przejście skandynawskich wzorców.

Innym wnioskiem płynącym z doświadczeń duńskich i norweskich jest przydatność ustalenia stałych terminów posiedzeń i nadania przestrzeganiu tych terminów bardziej wiążącego charakteru. Po pewnym czasie mogłaby powstać tradycja regularnych spotkań, bez potrzeby kładzenia nacisku na przestrzeganie regulaminu.

Francja. We Francji nie istnieje dokładny odpowiednik polskiej Komisji Wspólnej pomimo przeprowadzonych w latach 1982-1983 i 2003-2004 reform mających na celu decentralizację państwa. Dialog administracji samorządowej i lokalnej odbywa się głównie za pośrednictwem Dyrekcji Generalnej Samorządu Terytorialnego funkcjonującej w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Terytoriów Zamorskich i Samorządu Terytorialnego.⁶ Dyrekcja ta organizuje lub współorganizuje pracę różnych forów dialogu rządu i samorządu o wyspecjalizowanym charakterze, sporządza sprawozdania z ich posiedzeń oraz publikuje raporty. Zbiera także

⁵ Por. prezentacja *Local government in Denmark* na stronie Banku Światowego: <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/africa/RD8.pdf>.

⁶ Zob. <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/index.html>.

i rozpowszechnia dane finansowe i statystyczne dotyczące samorządu terytorialnego, przydatne działaczom lokalnym. Najistotniejsza wskazówka dla Polski, wynikająca z analizy francuskiego modelu współpracy obu administracji, wiąże się z działaniem specjalnie w tym celu powołanej jednostki organizacyjnej w obrębie administracji rządowej. Dzięki takiemu rozwiązaniu kwestie istotne dla samorządu terytorialnego rozpatrywane są na bieżąco, a nie – przypomnijmy – w trybie sesyjnym, w jakim pracuje polska Komisja Wspólna. Inne korzyści to zapewnienie środków finansowych na funkcjonowanie takiej kooperacji, jednoznaczne wskazanie osób odpowiedzialnych za współpracę z samorządem oraz dostęp do danych, co umożliwia stronie samorządowej trafniejszą ocenę decyzji rządu.

Hiszpania. Współpraca między rządem i samorządem lokalnym w Hiszpanii uregulowana jest dwoma aktami prawnymi: Ustawą z dnia 2 kwietnia 1985 r. określającą podstawy ustroju terytorialnego⁷ oraz Ustawą z dnia 26 listopada 1992 r. o ustroju prawnym administracji publicznych i ogólnym postępowaniu administracyjnym⁸. Przewidują one następujące formy współpracy: Narodową Komisję Samorządu Terytorialnego (*Comisión Nacional de Administración Local*) oraz – na poziomie wspólnot autonomicznych – Komisje Dwustronne (*Comisiones Bilaterales de Cooperación*), Konferencje Sektorowe (*Conferencias Sectoriales*), Układy o Współpracy (*Convenios de Colaboración*) oraz wspólne plany i programy (*planes y programas conjuntos*).

Hiszpańska odpowiedniczka polskiej Komisji Wspólnej – Narodowa Komisja Samorządu Terytorialnego (*Comisión Nacional de Administración Local*) została powołana wspomnianą wyżej ustawą z 1985 r. Komisja składa się z przedstawicieli rządu i samorządu terytorialnego w równej liczbie, zaś do jej kompetencji należy sporządzanie raportów i opinii na temat projektów ustaw i środków administracyjnych dotyczących samorządu lokalnego, określania kryteriów zadłużania się jednostek samorządu lokalnego oraz przypadków, gdy Rada Ministrów podejmie decyzję o rozwiązaniu organów samorządu terytorialnego, jeśli zajdzie podejrzenie o prowadzenie przez nie działalności poważnie zagrażającej interesowi publicznemu. Komisja może także składać rządowi propozycje dotyczące przekazywania kompetencji jednostkom samorządu lokalnego, dystrybucji subwencji i kredytów państwowych, udziału urzędów skarbowych w pobieraniu danin państwowych oraz przepisów projektów ustaw budżetowych w kwestiach dotyczących jednostek samorządu lokalnego. Może również domagać się od organów do tego uprawnionych zaskarżenia przed Try-

⁷ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁸ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

bunałem Konstytucyjnym aktów prawnych państwowych lub wydawanych przez wspólnoty autonomiczne, które uzna za naruszające zagwarantowaną konstytucyjnie autonomię samorządu lokalnego. Wreszcie, w celu wypełniania swych zadań, Komisja ma prawo zwrócić się do Krajowego Instytutu Administracji Publicznej (*Instituto Nacional de Administración Pública* - instytucja, której głównymi obowiązkami są rekrutacja i szkolenia członków korpusu służby cywilnej oraz gromadzenie i analiza danych dotyczących funkcjonowania administracji publicznej⁹) o przeprowadzenie potrzebnych badań i sporządzenie raportów.

Istotne wnioski dla Polski płyną z analizy zakresu kompetencji, jakim dysponuje tamtejsza Narodowa Komisja Samorządu Terytorialnego. Może ona bowiem nie tylko opiniować projekty ustaw, lecz także zgłaszać własne propozycje rządowi - co można określić jako inspirowanie inicjatywy ustawodawczej - oraz, pośrednio, zaskarżać przed Trybunałem Konstytucyjnym ustawy, które uzna za godzące w interesy samorządu terytorialnego. Potrzeba rozszerzenia zakresu funkcjonowania Komisji dostrzegana jest również w Polsce, o czym świadczy fakt utworzenia zespołu zadaniowego do dyskusji nad ogólnymi uwarunkowaniami działalności samorządu oraz sposobami jej usprawnienia.

2. Praktyka funkcjonowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w świetle opinii strony samorządowej i rządowej

Prześledzenie genezy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego nie tylko przybliży rys historyczny jej powstania, lecz także pozwoli odpowiedzieć na pytanie o cele stawiane temu ciału. Okoliczności tworzenia Komisji i kształtowania się samorządu w Polsce były z całą pewnością odmienne od tych, z jakimi mieliśmy do czynienia w przypadku omawianego wcześniej nordyckiego modelu komisji. W opinii prof. Steca KWRiST powstała ze względu na *konięczność stworzenia ciała, służącego komunikacji pomiędzy blisko 2,5 tys. gminami a rządem. Pośredniczyło w tym 49 województw, co znacznie utrudniało gminom artykułowanie interesów - w praktyce gmina nie miała żadnego wpływu na decyzje administracji centralnej.* Wprowadzanie idei samorządności wymagało zatem utworzenia organu pośredniczącego.

Pisząc o genezie Komisji, nie sposób pominąć roli Związku Miast Polskich, który od początku lat 90. był stroną konsultacji zmian systemu ustrojowego samorządu terytorialnego w Polsce. Początkowo KWRiST

⁹ Zob. <http://www.inap.map.es/home>.

powstała na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Z czasem jej charakter został wzmocniony poprzez osadzenie jej jako swego rodzaju organ ustrojowy - na mocy ustawy. Wiązało się to przede wszystkim ze wzrostem oczekiwań wobec Komisji.

Zgodnie z opinią prof. Steca, początkowa „euforia” wynikająca z reorganizacji systemu ustrojowego samorządu terytorialnego miała swoje odzwierciedlenie we wzroście znaczenia KWRiST. Jednakże napięcia, jakie pojawiły się w obszarze funkcjonowania Komisji, powiązane w głównej mierze z konfliktem interesów lokalnych z centralnymi (rządowymi) doprowadziły do marginalizowania jej znaczenia. Jednym z powodów takiej sytuacji może być słabe umocowanie reprezentacji samorządowej. Nie każda gmina miejska czy wiejska znajduje się w jednym ze związków, z których wyłaniani są przedstawiciele do KWRiST. Prowadzi to do jednoznacznej konkluzji, iż problemem istniejącym wewnątrz Komisji Wspólnej są dysproporcje w reprezentacji strony samorządowej. Oczywisty jest fakt, że strona ta nie artykułuje swoich interesów jednomyślnie; innymi słowy, inne są interesy Związku Gmin Wiejskich, zgoła odmienne zaś Związku Miast Polskich. Silniejsza pozycja (ze względu na potencjał) tego drugiego prowadzi do powstania jawnej dysproporcji - wszakże większość gmin w Polsce to właśnie gminy wiejskie. W ocenie autorów raportu ów brak reprezentatywności stanowi ewidentną przeszkodę w harmonijnym funkcjonowaniu Komisji Wspólnej. Z drugiej strony charakter współpracy z rządem zależy bezsprzecznie od opcji politycznej znajdującej się u władzy.¹⁰ Działania takie zostały określone przez prof. Steca jako *rząd do samorządu bokiem*.

Realny wpływ KWRiST na proces legislacyjny

Niniejszą część raportu poświęcono podsumowaniu opinii przedstawicieli obu stron na temat konkretnych zagadnień problemowych dotyczących funkcjonowania Komisji. Ocenione przez nich, a także przez autorów niniejszego raportu, zostały zarówno wpływ na proces legislacyjny, jak i pozycja sekretarza czy reorganizacja prac sekretariatu.

Zdaniem dyrektora Biura Związku Miast Polskich Andrzeja Porawskiego, przedstawiciela strony samorządowej, *komisja pomimo słabości działa bez zarzutu*. Jak dotąd występowały jedynie sporadyczne potknięcia proceduralne. W ogólnej ocenie autorów raportu zdecydowaną większość spraw udaje się uzgodnić. W sytuacji, gdy okazuje się to niemożliwe, projekty przesyłane są do sejmu albo do premiera (akty wykonawcze) z informacją o braku uzgodnienia i jego przyczynach. Zdarzają się jednak i takie

¹⁰ Pogląd taki wyraził także prof. Stec podczas spotkania z autorami raportu.

sytuacje, gdy projekty ustaw omijają Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego; dzieje się tak wówczas, gdy w grę wchodzi decyzje czysto polityczne. Po ustaleniu, iż Komisja z pewnością wydałaby opinię negatywną, politycy wprowadzają dany projekt aktu prawnego pod obrady sejmiku jako projekt poselski.

Z opisanej powyżej sytuacji, stawiającej władze samorządu terytorialnego przed faktem dokonanym, istnieje wyjście łagodzące negatywne skutki projektów poselskich przeprowadzanych z pominięciem KWRiST. Rozwiązaniem jest w takich przypadkach zajęcie przez rząd stanowiska odnośnie do projektu poselskiego i przesłanie go Komisji, która zyskuje przynajmniej możliwość ustosunkowania się do tego stanowiska. Czasami jednak rząd celowo nie wyraża żadnej opinii. Jak zauważył przedstawiciel strony samorządowej, *różne opcje polityczne różnie słuchały przedstawiciele strony samorządu terytorialnego*.

Zgodnie z uregulowaniami prawnymi, w projekcie aktu prawnego dotyczącym finansów publicznych wymagane jest uwzględnienie jego skutków finansowych dla samorządu. W praktyce zdarza się często, iż strona samorządowa KWRiST otrzymuje projekt takiej ustawy z adnotacją, że skutków finansowych nie da się określić, albo od razu widoczna jest nieadekwatność szacunku. W takich sytuacjach samorząd odmawia wydania opinii. Wówczas strona rządowa może uzupełnić szacunek zgodnie z zaleceniami strony samorządowej lub zdecydować się na przesłanie projektu do sejmiku z adnotacją o braku uzgodnienia.

Jedną ze słabości działania Komisji jest kwestia niedotrzymywania terminów konsultacji, głównie przez stronę samorządową. Urzędnicy ministerialni przysyłając projekty ustaw, dają często za mało czasu na ich zaopiniowanie. Tymczasem Komisja nie jest ciałem działającym stale.

W opinii Sekretarza Generalnego Związku Powiatów Polskich Rudolfa Borusiewicza dialog w procesie stanowienia prawa z punktu widzenia technokratycznego jest zawsze opóźniający. Oczywiście jest, że stronie rządowej zależy na jak najsprawniejszej realizacji pomysłów, idei, programów reformujących życie społeczne obywateli. Dlatego tak istotą rolę, zarówno w procesie opiniowania czy też zgłaszania całkiem nowych propozycji rozwiązań, jak i na płaszczyźnie dialogu pomiędzy zainteresowanymi stronami, odgrywa Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jako oryginalny polski „wynałazek” tworzy ona nową jakość, pełniąc funkcję informacyjną poprzez zwiększenie grupy osób pracujących nad projektami zmian oraz popularyzację wiedzy o zmianach w celu dopasowania ich do rzeczywistości i uzyskania większego poparcia społecznego. Komisja może zatem do pewnego stopnia opóźnić proces legislacyjny, ale jako

instytucja monitorująca stanowione prawo oraz zapewniająca racjonalność organizacji państwa stanowi ważny organ służący poprawieniu jakości legislacji.

Zdaniem autorów raportu, przepływ informacji pomiędzy stronami przebiega w Komisji w sposób falowy, tzn. w dużej mierze zależy od intencji ekipy sprawującej władzę oraz sposobu podziału głosów pomiędzy główne siły polityczne na różnych szczeblach. Niestety obowiązek informowania czy spotkania się ze stroną samorządową w celu przekazania stanowiska rządu niejednokrotnie stanowi problem.

Jak zaznaczył wójt gminy Terespol i wiceprzewodniczący Związku Gmin Wiejskich Krzysztof Iwaniuk, KWRIST docelowo miała być organem umożliwiającym samorządom wywieranie wpływu na decyzje rządu. Autorzy raportu zgadzają się jednak z jego jednoznaczną opinią, iż *strona samorządowa praktycznie nie ma żadnych możliwości nacisku*. Dla przedstawicieli samorządów uczestniczenie w pracach komisji jest nieobligatoryjne i w zasadzie ma formę wolontariatu.

Różnice w opiniach przedstawicieli samorządów i strony rządowej dotyczą w głównej mierze oceny ich wysiłków zmierzających do poprawnego funkcjonowania Komisji. Problematyka finansowania jej rozbudowy także stanowi kwestię dyskusyjną. Niemniej jednak, autorzy raportu pragną zwrócić uwagę, iż co do meritum, tj. kluczowych dla usprawnienia funkcjonowania Komisji spraw, istnieje konsensus. Zarówno przedstawiciele strony rządowej, jak i samorządowej wskazują na konieczność wdrożenia podobnych rozwiązań zmierzających do usprawnienia funkcjonowania KWRIST. Zagadnienia związane z pracami sekretariatu, wzmocnieniem pozycji sekretarza strony rządowej czy wreszcie z powołaniem niezależnego komitetu ekspertów to główne punkty styku opinii samorządowców i strony rządowej.

Funkcjonowanie Sekretariatu i pozycja Sekretarza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

Symptomatyczne wydaje się to, że każdy z przedstawicieli zarówno strony samorządowej, jak i rządowej wskazywał na niezbędną dokonania mniej lub bardziej gruntownych zmian w funkcjonowaniu tych dwóch ciał organizacyjnych Komisji. Zdaniem autorów raportu badających te zagadnienia, zreformowanie sekretariatu i zmiana pozycji sekretarza strony rządowej stanowią konieczny warunek poprawnego i bezproblemowego funkcjonowania KWRIST. Reprezentanci strony samorządowej stoją na stanowisku, iż należy rozbudować zaplecze techniczne. Doinwestowanie sekretariatu pozwoliłoby na sprawniejsze przeprowadzanie zebrań, a co

ważniejsze - na dotrzymywanie terminów przekazywania aktów prawnych do opiniowania; w ocenie dyrektora Porawskiego, jak i wójta Iwaniuka opóźnianie tych terminów to podstawowa przeszkoda w odpowiednim działaniu Komisji. O problemach wynikających z braku nakładów finansowych świadczy też wypowiedź wójta Iwaniuka: *Mankamentem funkcjonowania KWRiST jest zła organizacja pracy sekretariatu strony rządowej. Otóż sekretariat ma regulaminowe 14 dni na dostarczenie przedstawicielom samorządów aktów prawnych, które będą dyskutowane na posiedzeniu plenarnym. W praktyce rzadko się z tego obowiązku wywiązuje.* Dofinansowanie sekretariatu powinno zatem przyczynić się z jednej strony do zwiększenia liczby etatów, z drugiej zaś do przyspieszenia przepływu informacji na linii rząd-samorząd.

Według Rudolfa Borusiewicza sekretarzem Komisji powinna być osoba, która zajmuje to stanowisko w imieniu Prezesa Rady Ministrów, jest jego „prawą ręką” w tej dziedzinie. Kwestie współpracy z samorządem nie mogą wchodzić w zakres obowiązków i tak już znacznie obciążonego pracą urzędnika w randze podsekretarza stanu, który traktuje pełnienie funkcji sekretarza KWRiST jako zajęcie drugorzędne. Z drugiej strony trudno wymagać od strony rządowej, by taki przedstawiciel zajmował się wyłącznie zagadnieniami związanymi z funkcjonowaniem Komisji. Powinien być przede wszystkim osobą kompetentną, znać omawiane problemy, czynnie uczestniczyć w pracach oraz uczciwie reprezentować ją na zewnątrz.

Przedstawiciel sekretariatu strony rządowej wymienił kilka najważniejszych trudności w funkcjonowaniu Komisji. Przede wszystkim wyposażenie sekretariatu pozostawia wiele do życzenia (np. wiek komputerów dobiega 10 lat). Kwestią budzącą zastrzeżenia jest także organizowanie spotkań poza siedzibą MSWiA, co wpływa negatywnie na szybkość i efektywność ich przygotowywania. Kolejnym problemem dla pracowników sekretariatu jest pogodzenie tej funkcji z innymi obowiązkami służbowymi (istnieje on od niedawna - do 2005 r. Sekretarz Komisji zajmował się wyłącznie prowadzeniem prac sekretariatu). Ostatnie z wyliczanych utrudnień stanowi miejsce kierownika sekretariatu w urzędniczej hierarchii, który obecnie jest jedynie naczelnikiem wydziału i ma ograniczony wpływ na przedstawicieli strony rządowej, którzy biorą udział w posiedzeniach Komisji.

Dobrym rozwiązaniem problemu wyboru odpowiedniej osoby na stanowisko sekretarza wydaje się koncepcja niekontrowersyjnej kandydatury akceptowanej przez samorządy, a nawet wywodzącej się z tego środowiska. Obecna sytuacja pozostawia jednak wiele do życzenia.

Mechanizmy funkcjonowania zespołów problemowych w ramach KWRiST wraz z propozycjami zmian

Kształt zespołów problemowych wyznaczany jest przez zarządy poszczególnych organizacji samorządowych, które delegują do nich swoich przedstawicieli. Są to specjaliści, ale niestety często badający problem ze zbyt wąskiej perspektywy, więc zdarza się, że na późniejszym posiedzeniu Komisji strona samorządowa zajmuje stanowisko przeciwstawne do wcześniej wypracowanego przez dany zespół. Wynika to z konieczności uwzględniania realnych możliwości działania w terenie.

Do tej pory strona samorządowa Komisji jedynie opiniowała kierowane do niej projekty aktów prawnych. Ostatnio pojawiła się jednak pewna nowość: w ramach KWRiST działalność rozpoczął zespół ustrojowy. Ma on przedstawiać własne propozycje usprawnienia działań samorządu terytorialnego. Możliwość doraźnego powoływania zespołów przez Komisję Wspólną wraz z określeniem zakresu ich działań stwarza pkt 2, par. 4 Regulaminu Komisji. Strona samorządowa stoi na stanowisku, iż potencjał merytoryczny pracy tych grup zadaniowych należałoby wzmocnić poprzez możliwość zlecania niezależnych ekspertyz. Usprawniłoby to i przyspieszyło procesy decyzyjne, a co za tym idzie skróciło czas opiniowania określonych aktów prawnych. Dyrektor Porawski sugeruje, by wobec słabości strony samorządowej i jednostronności spojrzenia strony rządowej KWRiST została wyposażona w zaplecze eksperckie. Do jego zadań należałoby przeprowadzanie należytych badań, monitorowanie sytuacji w terenie oraz przedstawianie konkretnych rozwiązań. Zarówno w opinii autorów raportu, jak i stron reprezentowanych w Komisji brakuje funduszy na ekspertyzy, przeprowadzanie niezbędnych badań oraz dokonywanie analiz i ocen. Przydzielenie KWRiST własnego budżetu uczyniłoby możliwym podejmowanie decyzji na podstawie dokładnie zebranych danych.

W ocenie autorów raportu główną „bolączką” zarówno w opiniowaniu aktów prawnych, jak i ich tworzeniu jest brak oceny skutków regulacji (OSR). W znacznej części przypadków określa się je jako *trudne do oszacowania* lub *niewywołujące skutków finansowych*. W rzeczywistości nieuwzględnienie tych skutków prowadzi do niemożliwości wdrożenia regulacji bądź do wadliwego ich funkcjonowania. Komitet ekspertów przy zespołach zadaniowych Komisji mógłby w sposób rzetelny zająć się przygotowaniem OSR. W dalszej perspektywie pozwoliłoby to nie tylko na tworzenie lepszego prawa, lecz także na wdrażanie rozwiązań mających pokrycie w budżecie, czyli takich, które mogą realnie funkcjonować. Innymi słowy, powołanie takiego komitetu umożliwiłoby zaoszczędzenie środków budżet-

towych i rzetelne opiniowanie aktów prawnych przez stronę samorządową KWRIST.

Przedstawiciele strony rządowej są natomiast odmiennego zdania; według nich rozwiązania takie jak dodatkowe ekspertyzy raczej niewiele zmieniają – projekty bada się pod względem prawnym jeszcze przed ich zgłoszeniem do Komisji, natomiast opracowanie OSR przez dodatkowych ekspertów z zewnątrz nie zastąpi takiej oceny z punktu widzenia samych samorządowców, którzy są lepiej zorientowani w sytuacji swoich regionów. Należy jednak wspomnieć, iż działacze samorządowi wielokrotnie podkreślali, że choć faktycznie są dosyć dobrze poinformowani w sprawach własnych okręgów, brakuje im „szerszego spojrzenia” na samorząd i na wpływ, jaki działania rządu mogą wywrzeć na funkcjonowanie samorządu jako całości.

Działalność zaplecza eksperckiego można, zdaniem autorów raportu, połączyć z rozwiązaniem sugerowanym przez Rudolfa Borusiewicza. Zaproponował on stworzenie struktury organizacyjnej działającej przy KWRIST, której pracownicy oprócz usprawniania funkcjonowania Komisji zajmowałiby się doksztalaniem merytorycznym i językowym polskich kandydatów do Komitetu Regionów UE. Działalność takiego biura poprzez określenie przejrzystych kryteriów przyczyniłaby się również do uproszczenia procedury wyłaniania polskich członków Komitetu.

Problemy związane z wyborem reprezentacji do Komitetu Regionów – przykład nieprawidłowego funkcjonowania Komisji

Najbardziej wyrazistym przykładem nienajlepszej współpracy stron w KWRIST jest problem wyboru kandydatów do Komitetu Regionów; ujawnia się tutaj słabość organizacyjna w działaniach zarówno przedstawicieli rządu, jak i samorządu. Według strony rządowej jest to przede wszystkim rezultat skomplikowanej i czasochłonnej procedury wyboru oraz rozbieżności interesów wewnątrz organizacji reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego oraz pomiędzy nimi.

Strona samorządowa ma za zadanie zadbać o to, by w Komitecie Regionów reprezentowane były wszystkie województwa (art. 20 ust. 2 Ustawy o KWRIST), co w praktyce jest niezwykle trudne do pogodzenia z wymaganiami ustalonego podziału uprawnień do wyłaniania kandydatów przez reprezentowane w Komisji organizacje samorządowe. Rozwiązaniem problemu mogłoby być uproszczenie całej procedury (np. przekazanie jej sejmikom) lub przynajmniej zniesienie nierealnego wymogu reprezentacji wszystkich województw. Również zwiększenie liczby kandydatów

(tak aby niektórych można było potem wycofać) pomogłoby zapewnić sprawność wyboru polskiej reprezentacji do KR.

Udział KWRiST w przygotowywaniu trzeciego etapu reformy administracyjnej

Jak pokazuje historia działania Komisji, jej aktywność wzmagała się wówczas, gdy konieczna była ścisła, merytoryczna współpraca obu stron we wprowadzaniu reform systemowych. Tak jak w latach 1997 i 1998, tak i wkrótce rola KWRiST stanie się ważniejsza. W tym kontekście rekomendacje dotyczące usprawnienia prac tego ciała są, zdaniem autorów raportu, niezwykle cenne. Warto także zwrócić uwagę na potencjalny wkład strony samorządowej w przygotowanie kolejnego etapu reformy administracyjnej.

Podczas obserwowanego przez autorów raportu posiedzenia Komisji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów została podjęta uchwała dotycząca powołania tymczasowego zespołu ds. trzeciego etapu reformy administracyjnej Rzeczypospolitej. 22 stycznia 2008 r. Rada Ministrów wydała uchwałę (nr 13/2008) w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej rozpoczętej w roku 1989. Jest ona o tyle istotna dla KWRiST, że zakłada dokończenie procesu decentralizacji i wzmocnienie znaczenia samorządu terytorialnego. Strategia reformy i harmonogram wprowadzania aktów prawnych mają być konsultowane z Komisją.

Główną kwestią, do jakiej odnosi się ta uchwała, jest wzmocnienie podstaw majątkowych samorządów, co ma prowadzić do nadania im rangi porównywalnej z władzą podobnego szczebla w innych krajach europejskich. Jednocześnie rozwiązania trzeciego etapu reformy mają położyć podwaliny pod uruchomienie budżetu zadaniowego i w konsekwencji uporządkowanie kompetencji oraz rozdzielenie zakresu odpowiedzialności administracji rządowej i samorządowej, szczególnie w sferze oświaty, pomocy społecznej i ochrony zdrowia.

Prace obejmą nowelizację kilkudziesięciu ustaw oraz przygotowanie kilku nowych i zostaną poprowadzone przez odpowiednie ministerstwa. Ich koordynatorem będzie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przy współdziałaniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

3. Rekomendacje

Poniższe zalecenia odnoszą się do zmiany tych mechanizmów funkcjonowania Komisji, które zostały uznane za kluczowe. W ocenie au-

torów dokonanie zmian w tych właśnie obszarach zagwarantuje poprawne, i co ważniejsze – bardziej efektywne funkcjonowanie KWRiST.

Omawiając kwestie dotyczące współpracy strony rządowej z samorządową oraz uzgadniania przez nie wspólnego stanowiska w procesie stanowienia prawa, nie sposób pominąć roli Sekretarza oraz Sekretariatu KWRiST. Analizując różne opinie i pomysły na usprawnienie prac Komisji, autorzy raportu sformułowali następujące rekomendacje:

Stanowisko Sekretarza KWRiST jako niezależna funkcja sprawowana przez urzędnika w randze odpowiedniej do prowadzenia negocjacji z członkami rządu. Sekretarz – kompetentny i zdolny do podejmowania wiążących zobowiązań i decyzji przedstawiciel strony rządowej – powinien mieć niezbędne doświadczenie samorządowe, toteż byłoby pożądane, gdyby wywodził się właśnie ze środowiska samorządowego. Sugierowany mechanizm wyboru na to stanowisko miałby się opierać na przedstawieniu trzech kandydatów, z których reprezentanci samorządu, po wcześniejszym zaopiniowaniu, wybieraliby jednego. Poprzez większy wpływ samorządu na wybór sekretarza można byłoby rozładować napięcie towarzyszące nominacjom personalnym oraz rozłożyć ciężar odpowiedzialności na obie strony.

Wzmocnienie osobowe i merytoryczne członków KWRiST poprzez stworzenie zaplecza eksperckiego. Zwiększenie grupy osób sprawnie i rzetelnie pracujących nad projektami zmian stworzyłoby nową jakość w procesie informowania i spowodowałoby wzrost poparcia społecznego dla planowanych rozwiązań. Eksperti jako ciało doradcze sekretariatu Komisji spełnialiby dwie zasadnicze funkcje. Po pierwsze, organizowaliby prace usprawniające wydawanie opinii przez stronę samorządową, a także przyspieszaliby oraz ulepszali konsultacje między samorządowo-rządowymi partnerami. Po drugie, poprzez dokształcanie merytoryczne i językowe polskich kandydatów do Komitetu Regionów UE przyczynialiby się do podnoszenia ich kwalifikacji. W procesie nominacji i rekrutacji przejmowaliby odpowiedzialność za wyłonienie osób najlepiej przygotowanych do pracy w tej instytucji. Przygotowywaliby także szkolenia dla polskich członków Komitetu.

Zaplecze eksperckie mogłoby przyjąć także rozszerzoną formułę działania. Autorzy raportu proponują stworzenie komórki odpowiedzialnej za rozwijanie badań nad działalnością samorządu w Polsce, m.in. poprzez zbieranie danych statystycznych, a następnie sporządzanie raportów. Działania takie umożliwiłyby obiektywne określenie warunków (szczególnie finansowych) funkcjonowania samorządu, zaś z opracowań ekspertów skorzystałaby zarówno strona samorządowa, jak i rządowa. Odpo-

wiednimi danymi nie dysponuje dziś żadna ze stron, przez co niejednokrotnie trudno jest sporządzić ocenę skutków regulacji, wiedza o funkcjonowaniu samorządu w Polsce jest natomiast dość uboga. Zaplecze eksperckie zatrudniałoby, poza osobami wyróżniającymi się gruntowną wiedzą w dziedzinie samorządu terytorialnego, również pracowników liniowych, których zadaniem byłoby zbieranie i analiza danych dotyczących działalności samorządu. Jego publikacje byłyby publicznie dostępne.

Rozwiązania tego typu funkcjonują w innych państwach Unii Europejskiej – w Hiszpanii opisane funkcje pełni Krajowy Instytut Administracji Publicznej, we Francji zaś – Dyrekcja Generalna Samorządu Terytorialnego. W Polsce zadania te mogłyby wykonywać specjalnie w tym celu powołana instytucja albo już istniejące jednostki po uprzednim wzmocnieniu organizacyjno-finansowym.

Umiejscowienie KWRiST w strukturze administracji. Można by tego dokonać poprzez wyznaczenie siedziby oraz stworzenie sprawnie działającego zaplecza technicznego, wyposażonego w nowoczesną bazę komputerową. Istnieje także możliwość wykorzystania już istniejącej sieci korporacji samorządowych do szerszego obiegu informacji w społeczeństwie na temat proponowanych uregulowań prawnych, uzyskując przez to większe poparcie obywateli.

Na rozbudowę zaplecza eksperckiego instytucji oraz na rozwój wyposażenia technicznego można by pozyskać środki pomocowe z Unii Europejskiej – przy założeniu, że dorobek oraz doświadczenia Komisji zostałyby udostępnione (z możliwością wykorzystania) wszystkim zainteresowanym podmiotom z państw członkowskich Wspólnoty. Dzięki temu system informacyjny Komisji odgrywałby znaczącą rolę w promowaniu rozwiązań w dziedzinie współpracy administracji rządowej z samorządową dla całej Europy.

Zmiana trybu pracy KWRiST z sesyjnego na stały. Dzięki takiemu rozwiązaniu wykluczy się – obecnie nienależące do rzadkości – sytuacje, w których projekt nie zostaje na czas zaopiniowany, ponieważ Komisja nie odbywa posiedzenia w odpowiednim terminie. Za przykład ponownie mogłyby posłużyć Francja, gdzie za współpracę z samorządem odpowiada wyspecjalizowana jednostka organizacyjna w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, regularnie organizująca spotkania z delegacjami samorządowymi.

Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być sformalizowanie trybu i terminów zwoływania posiedzeń Komisji, jak jest to przyjęte np. w Norwegii czy Danii. Obecnie inicjatywa zwołania posiedzenia należy do strony

rządowej. Znacznie osłabia to skuteczność Komisji, której opinie i tak nie mają charakteru wiążącego.

Wykorzystywanie środków pochodzących z Unii Europejskiej przy wdrażaniu usprawnień KWRiST. Chodzi tu zwłaszcza o Priorytet 5 (dobre rządzenie) Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, a w szczególności o działania 5.2. (wzmocnienie potencjału administracji samorządowej). Projekty związane np. z reorganizacją sekretariatu Komisji lub usprawnieniem systemu wymiany informacji między reprezentowanymi podmiotami mogą być realizowane w ramach poddziałania 5.2.2. (systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej), które przewiduje m.in. wspieranie współpracy między jednostkami administracji publicznej a jednostkami samorządu terytorialnego. Natomiast działania z zakresu wsparcia eksperckiego, mające na celu podnoszenie kompetencji urzędników administracji samorządowej (również kandydatów na reprezentantów w Komitecie Regionów), związane np. z weryfikacją OSR projektów zgłaszanych do Komisji, można realizować jako projekty szkoleniowe w ramach poddziałania 5.2.3. (podnoszenie kompetencji kadr służb publicznych). Szczegółową diagnozę potrzeb dotyczących usprawnienia pracy KWRiST oraz koordynację projektów zgłaszanych w tym zakresie w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki również mogłoby objąć poddziałanie 5.2.2.¹¹

Zakończenie

Niniejszy raport miał na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie o metody usprawnienia działania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Analiza stanu faktycznego na podstawie obowiązujących przepisów prawa oraz zebranie i ocena krytycznych opinii obu stron pozwoliły na przedstawienie szeregu rekomendacji, które w ocenie autorów mogłyby się przyczynić do poprawy funkcjonowania Komisji. Raport ten powstał dzięki wyteżonej pracy całej grupy oraz nieocenionej pomocy koordynatora, za co w tym miejscu autorzy serdecznie dziękują.

¹¹ Zob. Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 na portalu Europejskiego Funduszu Spójności: <http://www.efs.gov.pl/0072013/priorytety>, s. 146-148.

Bibliografia

Książki, artykuły prasowe i naukowe:

- Długosz D., *Konieczna kohabitacja? Polski samorząd terytorialny w mechanizmie polityki publicznej*, „Analizy i Opinie” 2007, nr 69, Instytut Spraw Publicznych.
- Kołąkowska D., *Samorządy chcą więcej władzy*, „Rzeczpospolita”, 20 stycznia 2008.
- Rada Ministrów. *Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.

Akty prawne:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz. U. nr 13, poz. 124).
- Uchwała Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 9 maja 2006 r. w sprawie regulaminu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Monitor Polski 2007, nr 32, poz. 375).
- Uchwała nr 13 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie (Monitor Polski 2008, nr 8, poz. 99).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa Polskiego do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 29, poz. 154).
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. nr 90, poz. 759).
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. nr 90, poz. 759).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych oraz o języku regionalnym (Dz. U. nr 17, poz. 141 i nr 62, poz. 550).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. 2003 r., nr 24, poz. 199, z późn. zm.).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (RM 10-159-04, druk nr 3347 z dnia 5 października 2004 r. IV kadencja Sejmu RP).
- Zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie regulaminu pracy Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (Monitor Polski 2007, nr 45, poz. 534).

Strony internetowe:

- Biuletyn Informacji Publicznej MSWiA (projekt) - <http://bip.mswia.gov.pl/wai.php?serwis=bip&dzial=121&id=15770&search=66394>
- Instituto Nacional de Administración Pública - <http://www.inap.map.es/home>
- Komitet Regionów - <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>
- Materiały ze strony *Direction générale des collectivités locales* - <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/index.html>
- Materiały ze strony Kancelarii Prezesa Rady Ministrów - <http://www.premier.gov.pl/s.php?id=1659>
- Materiały ze strony *Kommunal- og Regionaldepartementet*: <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/Subjects/Local-government/Consultations-between-central-government.html>
- Materiały ze strony *Kommunenes Sentralforbund* - www.ks.no/english i <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=36137>
- Materiały ze strony *Kommunernes Landsforening* - <http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=311e2aaa-3fb1-46e4-9aff-e69e4eff28c0&menuid=298588&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16>
- Materiały ze strony portalu samorządowego Regioportal - http://www.regioportal.pl/pl10/teksty218/posiedzenie_komisji_wspolnej_rzadu_i_samorzadu
- Materiały ze strony projektu *Budowanie potencjału instytucjonalnego samorządów dla lepszego dostarczania usług publicznych* - <http://www.jst.org.pl/eog/index.php?page=113>
- Materiały ze strony serwisu samorządowego PAP - <http://samorzad.pap.pl/index.html?dzial=komisjawspolna>
- Portal EUROCITIES - <http://www.eurocities.eu/main.php>
- Prezentacja *Local government in Denmark* na stronie Banku Światowego - www.worldbank.org/wbiwp/decentralization/africa/RD8.pdf
- Szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego *Kapitał Ludzki 2007-2013* - <http://www.efs.gov.pl/20072013/priorytety>
- Unia Metropolii Polskich - <http://www.selfgov.gov.pl/>
- Unia Miasteczek Polskich - <http://www.ump.metronet.pl/>
- Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej - <http://www.zgwrp.org.pl/index.php>
- Związek Miast Polskich - <http://www.zmp.poznan.pl/>
- Związek Powiatów Polskich - <http://www.zpp.pl/>
- Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej - <http://www.zwrp.pl/>

Współpraca Ministra Rozwoju Regionalnego z samorządem województwa małopolskiego w procesie przygotowania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013

Grzegorz Bartolik, Łukasz Gutowski, Juliusz Juchniewicz,
Tomasz Smoleń, Edyta Sysło, Michał Szaraniec, Adam Wojd

Koordinacja merytoryczna: Paweł Chorąży

Wstęp

Proces negocjacyjny, który zaowocował podpisaniem 6 września 2007 r. postanowienia Komisji Europejskiej o akceptacji Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MRPO), był kulminacyjnym etapem przygotowań najważniejszego dokumentu dla rozwoju Małopolski w perspektywie lat 2007–2013. Zgodnie z art. 20, ust. 1 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 227, poz. 1658), projekt tego programu został przygotowany przez zarząd województwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.

Niniejszy raport powstał w oparciu o dokumentację zgromadzoną w trakcie wielomiesięcznych konsultacji nad projektem MRPO prowadzonych między pracownikami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Małopolskiego Urzędu Marszałkowskiego. Autorzy raportu odbyli spotkania

z przedstawicielami obu stron, w celu skonfrontowania zebranych materiałów z relacjami osób bezpośrednio zaangażowanych w te konsultacje.

Sporządzony na tej podstawie dokument stanowi próbę analizy współpracy administracji rządowej z administracją samorządową w dziedzinie zarządzania funduszami strukturalnymi. Raport skupia się na wybranych elementach systemu realizacji MRPO, które w toku gromadzenia informacji wskazywane były zarówno przez stronę rządową, jak i samorządową jako najistotniejsze z punktu widzenia sprawnego i przejrzystego realizowania projektów w ramach poszczególnych osi priorytetowych zdefiniowanych w programie.

Poruszono 8 kwestii szczegółowych, poczynając od roli samorządu województwa małopolskiego w pracach nad tworzeniem Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Raport przybliży motywy ustalenia tzw. linii demarkacyjnej, wyjaśnia powody utworzenia w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) Instytucji Koordynującej dla wszystkich RPO, opisuje przyjęte limity wydatków na ich poszczególne cele oraz tłumaczy zastosowanie konkretnego algorytmu w podziale środków pomiędzy 16 województw. Ponadto przedstawiono aktualną i przewidywaną po nowelizacji procedurę odwoławczą w postępowaniach konkursowych oraz instytucjonalne ramy certyfikacji wydatków. Wszystkie wymienione problemy, opisane w kontekście wzajemnych relacji MRR i samorządu województwa małopolskiego, w różnym stopniu miały wpływ na ostateczny kształt przyjętych unormowań prawnych.

Za pomoc okazaną w trakcie przygotowywania raportu autorzy pragną podziękować Panu Jakubowi Szymańskiemu - Kierownikowi Zespołu Programowania i Ewaluacji w Departamencie Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego oraz Pani Magdalenie Jasińskiej - Zastępcy Dyrektora Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i jej współpracownikom. Szczególne podziękowania należą się opiekunowi grupy warsztatowej Panu Pawłowi Chorążemu - Dyrektorowi Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym MRR, którego uwagi okazały się ceną pomocą przy sporządzaniu niniejszego raportu.

1. Podstawy prawne przygotowania i wdrażania regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013

Opracowanie Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, określenie zasad jego finansowania i podziału kompetencji między administracją rządową a samorządową nastąpiło na podstawie aktów praw-

nych Unii Europejskiej, polskich aktów prawnych oraz wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego. Dokumenty służące realizacji MRPO to:

- ◆ Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999;
- ◆ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;
- ◆ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego;
- ◆ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 227, poz. 1658, z późn. zm.);
- ◆ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.);
- ◆ Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych (Dz. U. nr 140, poz. 984);
- ◆ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 249, poz. 1832);
- ◆ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 82, poz. 560);

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. nr 79, poz. 551).

Istotne znaczenie miały również obowiązujące horyzontalne wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego, m.in.:

- ◆ Wytyczne w zakresie trybu dokonywania płatności i rozliczeń;

- ♦ Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych, zgodnych z art. 28, ust. 1 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- ♦ Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych;
- ♦ Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym;
- ♦ Wytyczne w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w programach operacyjnych w ramach NSRO na lata 2007-2013;
- ♦ Wytyczne dotyczące prowadzenia negocjacji programów operacyjnych w ramach NSRO na lata 2007-2013 z Komisją Europejską.

Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 stanowi, że cele funduszy realizowane są w ramach ścisłej współpracy (zwanej dalej „partnerstwem”) pomiędzy Komisją Europejską a każdym państwem członkowskim. W zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową, każde państwo członkowskie organizuje partnerstwo z władzami i podmiotami takimi jak właściwe władze regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne; partnerzy gospodarczy i społeczni; inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie. Partnerstwo funkcjonuje z pełnym poszanowaniem odpowiednich kompetencji instytucjonalnych, prawnych i finansowych każdej kategorii partnerów. Obejmuje przygotowanie, realizację, monitorowanie i ocenę programów operacyjnych. Państwa członkowskie angażują w zależności od potrzeb każdego z właściwych partnerów, w szczególności regiony, na różnych etapach programowania, w ramach czasowych przewidzianych dla każdego etapu.

Działalność funduszy w państwach członkowskich przyjmuje formę programów operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Każdy program jest opracowywany przez państwo członkowskie lub jakikolwiek inny organ przez nie wyznaczony, we współpracy ze wskazanymi wyżej partnerami. Programy operacyjne przedstawiane w ramach celu „Konwergencja” są opracowywane na odpowiednim poziomie geograficznym oraz co najmniej na poziomie NUTS 2. Programy operacyjne przedstawiane w ramach celu „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” - na poziomie NUTS 1 lub NUTS 2, zgodnie z systemem instytucjonalnym właściwym dla danego państwa członkowskiego, w odniesieniu

do regionów korzystających z finansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), chyba że Komisja i państwo członkowskie uzgodniły inaczej. Programy te są także opracowywane na odpowiednim poziomie przez państwo członkowskie w przypadku ich finansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Dla każdego programu operacyjnego państwo członkowskie wyznacza instytucję zarządzającą, certyfikującą i audytową, którą może być krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej bądź też podmiot publiczny lub prywatny (dotyczy to instytucji zarządzającej), odpowiedzialnie do zarządzania programem, do poświadczenia deklaracji wydatków i wniosków o płatność przed ich przesłaniem Komisji oraz w celu weryfikacji skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli. Państwo członkowskie określa wzajemne relacje wymienionych instytucji, które wykonują swoje zadania w pełnej zgodności z systemem instytucjonalnym, prawnym i finansowym danego kraju.

Obok rozporządzeń wspólnotowych, podstawą prawną dla wdrażania regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013 jest Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (znowelizowana 18 sierpnia 2007 r.). W ustawie proponuje się, aby zasady współpracy między administracją rządową a samorządem wojewódzkim przy realizacji RPO w zakresie finansowania tych programów ze środków uzyskanych za pośrednictwem rządu określał tzw. *kontrakt wojewódzki*. Kontrakt ten ze strony rządowej zawiera Minister Rozwoju Regionalnego.

Zgodnie z ustawą politykę rozwoju w skali regionu prowadzi samorząd województwa (art. 3.) za pomocą programów operacyjnych, wśród których do najważniejszych należy RPO. Projekt RPO przygotowywany jest przez zarząd danego województwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Następnie przekazany zostaje Ministrowi Rozwoju Regionalnego jako Instytucji Koordynującej wszystkie RPO, a także wojewodzie, który wydaje opinię o jego zgodności ze strategiami rządowymi; opinia ta obejmuje kwestie zgodności z poszczególnymi priorytetami Narodowej Strategii Spójności oraz z celami Strategii Rozwoju Kraju. Projekt jest również opiniowany przez Komitet Rady Ministrów oraz poddawany konsultacjom społecznym. Zarząd województwa przyjmuje go następnie w drodze uchwały (art. 20).

Za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca (IZ), czyli w przypadku RPO zarząd województwa (art. 25). Przygotowuje on szczegółowy opis priorytetów danego programu, ale musi uwzględnić wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 26), który jest uprawniony do współpracy w zakresie

przygotowywania RPO. Wytyczne te (wydawane na podstawie art. 35) mają zapewnić zgodność sposobu wdrażania programów z prawem UE i są przygotowywane po konsultacjach z właściwą instytucją zarządzającą. Ponadto minister monitoruje przebieg realizacji RPO oraz zwraca się do zarządów województw z wnioskami dotyczącymi usprawnienia sposobu ich wdrażania (art. 35). Wspólnie z tymi zarządami prowadzi negocjacje z Komisją Europejską mające na celu uzgodnienie treści programów operacyjnych; Komisja zakwestionowała uprawnienie ministra do zatwierdzania projektów własnych instytucji zarządzającej (art. 35) jako niezgodne z Rozporządzeniem Ogólnym 1083/2006.

Najwięcej kontrowersji wzbudził art. 28, ust. 3 w wersji ustawy sprzed nowelizacji przyznający wojewodzie prawo weta w odniesieniu do projektów wybranych przez Instytucję Zarządzającą. Przepis ten został uznany za niezgodny z prawem wspólnotowym jako komplikujący kwestię odpowiedzialności za wybór projektów i uchylony. W polskim systemie prawnym wojewoda nadzoruje działalność jednostek samorządu wojewódzkiego z punktu widzenia zgodności z prawem; przyznanie wspomnianego uprawnienia wojewodzie budziło wątpliwości nie tylko na gruncie prawa krajowego, lecz także naruszało zasady wspólnotowe określone w Rozporządzeniu Ogólnym 1083/2006. Wojewoda ma jedynie prawo opiniować regionalne programy operacyjne pod względem zgodności z dokumentami rządowymi, a także pełni funkcje Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji w odniesieniu do tych programów.

Wojewoda rozpatruje w pierwszej instancji protesty związane z projektami, które nie zostały wybrane do dofinansowania. W przypadku negatywnego rozpatrzenia protestu wnioskodawca może skierować wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 30).

Właściwy wojewoda powołuje w drodze zarządzenia Stałą Konferencję Współpracy, której następnie przewodniczy z głosem rozstrzygającym. Stanowi ona forum wymiany informacji oraz ustalania wspólnego stanowiska w zakresie spraw objętych ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, dotyczących jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla, w szczególności w odniesieniu do strategii rozwoju województwa oraz regionalnych i krajowych programów operacyjnych. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego ma prawo wpływać na tematykę obrad, a ponadto uchwały Konferencji są mu przekazywane w ciągu 21 dni (art. 8). W świetle Rozporządzenia Ogólnego 1083/2006 Konferencja nie jest instytucją obligatoryjną przy realizacji RPO; prace legislacyjne posuwają się w kierunku likwidacji tej instytucji, co może świadczyć o tym, że nie spełniła ona oczekiwań.

Realizację RPO kontroluje Komitet Monitorujący, powoływany przez wojewodę w drodze zarządzenia (art. 36). W pracach Komitetu uczestniczą: strona rządowa, samorządowa - reprezentowana przez wszystkie szczeble jednostek samorządu terytorialnego - oraz partnerzy społeczni i gospodarczy; poprzez swoich przedstawicieli biorą w nich udział minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego oraz marszałek województwa. Kwestie związane ze składem Komitetu Monitorującego RPO szczegółowo uregulowane zostały w wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego.

Ramy dofinansowania RPO określa w drodze uchwały Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, zawierając tzw. „kontrakt wojewódzki” (art. 20). Właściwy minister albo minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego określa - w drodze rozporządzenia - szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy w zakresie finansowania projektów RPO, w przypadku, gdy nie definiują ich odrębne przepisy (art. 21). Środki przeznaczone na finansowanie takich programów określane są w załączniku do ustawy budżetowej. W ramach tych środków wyznacza się dotacje rozwojowe, czyli podlegające szczególnym zasadom rozliczania wydatki budżetu państwa. Dotacja rozwojowa na realizację Regionalnego Programu Operacyjnego jest przekazywana samorządowi województwa, jako instytucji zarządzającej RPO, przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Prace nad nowelizacją ustawy zmierzają do zwiększenia uprawnień zarządów województw, kosztem administracji rządowej.

Szczegółowy przebieg procesu zatwierdzania regionalnych programów operacyjnych uregulowany jest w Wytycznych nr 1 dotyczących prowadzenia negocjacji programów operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 z Komisją Europejską. Wytyczne te zostały wydane na podstawie art. 30, ust. 3 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Każdy program operacyjny jest opracowany przez państwo członkowskie lub inny wyznaczony przez nie organ. Do przedłożenia programu operacyjnego Komisji Europejskiej ma natomiast prawo wyłącznie państwo członkowskie.

Za negocjacje programów na lata 2007-2013 odpowiadał Minister Rozwoju Regionalnego jako przedstawiciel Rady Ministrów. W proces negocjacji zaangażowane były również takie instytucje jak zarządy województw, właściwi ministrowie, Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE. Po przekazaniu programów do Komisji Europejskiej Minister Rozwoju Regionalnego odpowiadał za organizację spotkania z udziałem instytucji zarządzającej RPO, tzw. spotkania wprowadzającego do procesu negocjacji.

Rozmowy prowadzone były zgodnie z kalendarzem negocjacyjnym Komisji Europejskiej. Miały formę spotkań oficjalnych oraz roboczych. Odbywały się w Warszawie i w Brukseli oraz we właściwym województwie. Między rundami negocjacyjnymi z Komisją Europejską odbywały się wewnętrzne spotkania - bez udziału przedstawicieli KE - których celem było omówienie spraw związanych z pertraktacjami.

Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, co najmniej raz w miesiącu Minister Rozwoju Regionalnego sporządzał dla Prezesa Rady Ministrów pisemne sprawozdanie z przebiegu negocjacji. Także po zakończeniu spotkań z Komisją Europejską, a przed wydaniem przez nią decyzji w sprawie programów, minister przedstawiał Radzie Ministrów wyniki uzgodnień negocjacyjnych i propozycje zmian w programach.

Po wydaniu przez Komisję Europejską decyzji w sprawie przyjęcia RPO jest on przyjmowany (w trybie określonym w art. 20, ust. 2 ustawy) przez zarząd województwa w drodze uchwały. Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013 został przyjęty uchwałą nr 780/07 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 4 października 2007 r. Na jego realizację województwo małopolskie otrzymało ponad 1.290,27 mln euro.

2. Analiza wybranych elementów systemu realizacji regionalnych programów operacyjnych przyjętych w procesie negocjacji Ministra Rozwoju Regionalnego z samorządami województw - ze szczególnym uwzględnieniem prac nad Małopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym

Wpływ stanowiska samorządu województwa małopolskiego na ostateczny kształt Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia stanowią dokument opracowany zgodnie z wymogami art. 27 rozporządzenia Rady WE 1083/2006. Dokument ten umożliwia realizację polityki spójności Unii Europejskiej na terytorium Polski w latach 2007-2013.

W trakcie przygotowywania NSRO przeprowadzone zostały szerokie konsultacje społeczne, w których brali udział także przedstawiciele samorządów regionalnych. Strona samorządowa, poprzez wnoszone uwagi, miała wpływ na ostateczny kształt omawianego dokumentu, jednak brak

jednolitego stanowiska regionów w większości konsultowanych kwestii sprawił, iż wpływ ten był mniejszy od spodziewanego oraz możliwego do osiągnięcia.

Przed wszystkim należy podkreślić, że samorzady przyjęły z satysfakcją decyzję rządu o utworzeniu 16 regionalnych programów operacyjnych i ustanowieniu zarządu województwa instytucją zarządzającą. Przekazanie odpowiedzialności za realizację przynajmniej części projektów współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej było postulowane przez wszystkie województwa, w tym województwo małopolskie, jeszcze przed rozpoczęciem przygotowywania NSRO.

Głównym argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem były doświadczenia z realizacji Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006. ZOPRR, w którym – w zależności od priorytetu – zarządy województw są instytucjami uczestniczącymi we wdrażaniu bądź instytucjami wdrażającymi, jest najefektywniej realizowanym programem operacyjnym, a jego wykorzystanie na koniec lutego 2008 r. przekroczyło 80% alokowanych środków.

Strona rządowa na wstępnym etapie tworzenia NSRO podawała w wątpliwość zdolności administracji samorządowej na szczeblu województwa do zgodnego z przepisami, sprawnego, rzetelnego i gospodarnego wykorzystania przyznanego funduszy. Ostatecznie, na podstawie przeprowadzonych analiz oraz dążąc do urzeczywistnienia zasady subsydiarności, podjęto decyzję o przyznaniu zarządom województw kompetencji instytucji zarządzającej dla 16 regionalnych programów operacyjnych. Druga grupa najczęściej zgłaszanych zastrzeżeń w trakcie konsultacji związanych z NSRO dotyczyła sposobu podziału środków na poszczególne województwa. Zagadnienie to dokładnie opisano w dalszej części tego rozdziału.

Województwo małopolskie, aktywnie uczestnicząc w konsultacjach społecznych dotyczących NSRO, oprócz generalnych zastrzeżeń, o których była mowa wyżej, zgłosiło wiele uwag szczegółowych wynikających z jego specyfiki społeczno-gospodarczej.¹ Przedstawiciele Małopolski postulowali odstępnie od wymogu przeznaczenia 60% wydatków na cele związane z realizacją Strategii Lizbońskiej w ramach poszczególnych programów operacyjnych i przesunięcie tego zobowiązania na poziom NSRO. Ich zdaniem, umożliwiłoby to większą elastyczność w wydatkowaniu środków przez poszczególne regiony. Postulat ten nie został uwzględniony

¹ Zob. *Raport z konsultacji społecznych luty–lipiec 2006. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, październik 2006.

przez stronę rządową jako niezgodny z przyjętą linią polityki rozwoju regionalnego (o czym poniżej).

Województwo małopolskie zwracało również uwagę na brak wystarczającego wyodrębnienia w NSRO interesów metropolii, zwłaszcza przy uwzględnieniu ekspertyz wskazujących na ich znaczenie jako „lokomotywy” wpływających na rozwój całej gospodarki. Takie stanowisko wydaje się zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę oddziaływanie Krakowa na rozwój regionu.

Ustalanie linii demarkacyjnej między krajowymi a regionalnymi programami operacyjnymi

Poszczególne programy operacyjne na lata 2007-2013 zostały przygotowane w taki sposób, aby działania realizowane w ich zakresie wzajemnie się uzupełniały. Komplementarność wsparcia w programach operacyjnych Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej zapewniana jest przez dwa główne mechanizmy: linię demarkacyjną, która zawiera kryteria zapobiegające podwójnemu dofinansowaniu tych samych projektów z różnych programów operacyjnych, oraz koordynację wdrażania projektów, umożliwiającą praktyczne przestrzeganie zapisów linii demarkacyjnej.²

Tzw. linia demarkacyjna ogólna określa kryteria włączania projektów do odpowiednich Programów Operacyjnych Polityki Spójności w ramach NSRO i tylko ona będzie przedmiotem niniejszego omówienia. W poszczególnych przypadkach kryteria demarkacji dotyczą: wartości (kosztu) projektu, jego typu lub lokalizacji, beneficjentów bądź też kompilacji ww. wskaźników.³

Strona samorządowa podkreślała, że głównym problemem podczas ustalania linii demarkacyjnej było precyzyjne określenie, jakie zadania mogą i powinny być realizowane na poziomie regionalnym, a jakie na poziomie centralnym. Mimo wielu prób wyznaczenia merytorycznych kryteriów w tym zakresie, ostateczna linia demarkacyjna została oparta w znacznej mierze na wskaźniku wartości dofinansowywanego projektu. Ponadto decyzje podejmowano arbitralnie, co w pewnych przypadkach prowadziło do sztucznej klasyfikacji.

Samorządy wojewódzkie dążyły do tego, by w ramach RPO znalazła się jak największa liczba zadań, wskazując na ich regionalny charakter,

² Zob. P. Żuber, *Linia demarkacyjna między Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR, sierpień 2007.

³ Zob. tamże.

tj. - zgodnie z zasadą subsydiarności - możliwość efektywnego ich przeprowadzenia właśnie na poziomie województwa. Strona rządowa, niechętna przekazywaniu kompetencji samorządom, skłaniała się raczej do ustalenia linii demarkacyjnej w punkcie, który pozwalał pozostawić znaczną część funduszy i uprawnień do ich rozdysponowania na poziomie centralnym.

Przykładem takiego postępowania jest ustalenie punktu demarkacji między programami krajowymi i regionalnymi w zakresie projektów innowacyjnych. W tym przypadku linia demarkacyjna przekazuje wszystkie projekty związane z zaawansowanymi technologiami do realizacji w ramach programu operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, gdzie instytucją zarządzającą jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a instytucjami pośredniczącymi Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Argumenty rządu przemawiające za takim rozwiązaniem opierały się na założeniu, że do kompetencji samorządów regionalnych można włączyć zarządzanie jedynie zadaniami już wcześniej przetestowanymi w polskich warunkach, oraz że samorzady wojewódzkie są nieprzygotowane do dysponowania środkami przeznaczonymi na projekty innowacyjne z powodu wątkości struktur administracyjnych i zbyt dużego zróżnicowania między województwami (np. projekt innowacyjny na Podlasiu w Małopolsce może być uznany za nienowoczesny pod względem technologicznym). Województwo małopolskie argumentowało, iż takie rozumowanie nie ma żadnych podstaw merytorycznych, lecz stanowi jedynie potwierdzenie dążenia strony rządowej do koncentrowania kompetencji na poziomie centralnym.

Postulowano również, by wszystkie projekty dotyczące małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) były finansowane na poziomie regionalnym, bez względu na ich charakter oraz bez określania limitu wartości projektu. Samorząd województwa małopolskiego podkreślał, że jedynie na poziomie regionalnym możliwe jest rozpoznanie lokalnej specyfiki MŚP i dostosowanie do niej programów pomocowych.

Podobnie rzecz przedstawia się w odniesieniu do projektów z zakresu remontów, odnowy i budowy nowych dróg. Nielogiczne i nieoparte na kryteriach merytorycznych wydaje się umieszczenie w obrębie programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko projektów dotyczących dróg krajowych w miastach na prawach powiatu. Drogi te, co prawda formalnie oznaczone jako krajowe, faktycznie spełniają głównie funkcje połączeń międzydzielnicowych w aglomeracjach, stanowiąc integralną część sieci połączeń komunikacyjnych wielkich miast. Z tego powodu najwłaściwsze byłoby umiejscowienie finansowania zadań dotyczących tej kategorii dróg na poziomie regionalnym. Takie stanowisko prezentowali również w trakcie rozmów przedstawiciele województwa małopolskiego. Strona rządowa

nie była w stanie podać przekonujących argumentów za przyjętym rozwiązaniem, powołując się jedynie na formalne oznaczenie tych fragmentów dróg jako krajowe.

Przesłanki uzasadniające skupienie funkcji koordynującej na szczeblu administracji rządowej

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Rady WE 1083/2006 *programowanie [wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności] powinno zapewniać wzajemną koordynację zarówno między funduszami, jak i między funduszami a innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (...)*. Rozporządzenie to nie określa jednak ściśle, w jaki sposób owa koordynacja ma się odbywać na poziomie kraju członkowskiego - beneficjenta funduszy pomocowych UE.

W polskim systemie zarządzania funduszami strukturalnymi zdecydowano o utworzeniu Instytucji Koordynującej dla regionalnych programów operacyjnych w postaci wyodrębnionego departamentu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Podstawy prawne dla takiego rozwiązania stanowi ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która w art. 35 określa kompetencje Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie koordynacji wykorzystania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w tym z Unii Europejskiej. Przywołany przepis przewiduje m.in. uprawnienia ministra dotyczące negocjowania programów operacyjnych z Komisją Europejską we współpracy z instytucjami zarządzającymi RPO oraz współpracy w zakresie przygotowywania regionalnych programów operacyjnych, monitorowania przebiegu ich realizacji oraz występowania do zarządów województw z wnioskami dotyczącymi usprawnienia sposobu ich realizacji. Istnienie instytucji koordynującej przewidują również NSRO, gdzie zapisano kompetencje MRR dotyczące zapewnienia spójności stosowanych wytycznych i monitorowania efektów wdrażania RPO w regionach (prowadzenia analiz porównawczych).

Utworzenie instytucji koordynującej RPO na poziomie departamentu w MRR było decyzją polskiego rządu, jako że prawodawstwo unijne nie wymusza takiego rozwiązania. Jako uzasadnienie, przedstawiane w trakcie rozmów rząd-samorząd, podawano konieczność zapewnienia jednolitych systemów zarządzania i kontroli oraz efektywności i prawidłowości wykorzystania środków we wszystkich regionach; działalność tej instytucji miała polegać m.in. na:

- ♦ kontroli systemowej w zakresie opiniowania procedur oraz rocznych planów przygotowywanych przez instytucję zarządzającą⁴;

⁴ Dokumenty informacyjne przygotowane przez Departament Koordynacji Polityki Struk-

- ♦ weryfikacji wniosków o udzielenie dotacji, wniosków o przekazanie transzy dotacji oraz na rozliczaniu dotacji rozwojowej.

Samorząd województwa małopolskiego jednoznacznie kwestionował zasadność utworzenia Instytucji Koordynującej. Zdaniem przedstawicieli regionu, powołanie ciała, którego istnienia nie przewiduje rozporządzenie Rady WE 1083/2006 stanowi wyraz braku zaufania rządu do samorządu regionalnego oraz prowadzi do niepotrzebnego skomplikowania systemu zarządzania RPO. Jako główną wadę takiego rozwiązania wskazywano wykreowanie instytucji obdarzonej kompetencjami nadzorczymi, nieponoszącej jednak żadnej odpowiedzialności za realizację programów. Zgodnie z przepisami całkowitą odpowiedzialność za wdrażanie RPO i wydatkowanie środków na nie przewidzianych ponosi Instytucja Zarządzająca, czyli zarząd województwa. Zewnętrzna ingerencja w proces realizacji regionalnego programu operacyjnego prowadzi do tego, że instytucja odpowiedzialna za efekt programu zmuszona jest akceptować rozwiązania, którym w rzeczywistości może być przeciwna. Przedstawiciele rządu przyznawali możliwość wystąpienia takiej paradoksalnej sytuacji, nie upatrując w tym jednak zagrożenia dla przebiegu wdrażania RPO.

Samorząd województwa małopolskiego kwestionował również kompetencje MRR do prowadzenia negocjacji dotyczących RPO z Komisją Europejską. Wskazywano na fakt, iż Rozporządzenie ogólne Rady WE nie określa, jaka instytucja ma być partnerem Komisji w negocjacjach, a decyzja, by był to Minister Rozwoju Regionalnego, świadczy o powściągliwości rządu w powierzaniu istotnych zadań regionom. Przedstawiciele MRR kontrargumentowali, że w żadnym państwie członkowskim partnerem negocjacyjnym Komisji nie jest wyłącznie region, biorąc pod uwagę także państwa o strukturze federalnej, takie jak Niemcy czy Austria. Podkreślano również, że przyznano Polsce tak wiele środków pomocowych na lata 2007–2013, iż konieczne jest zapewnienie centralnego nadzoru przy ich wydatkowaniu.

Strona rządowa wskazywała także na znaczne zróżnicowanie między regionami zarówno w podejściu do decentralizacji zadań w zarządzaniu funduszami pomocowymi UE, jak i w zdolnościach do podejmowania decyzji w strategicznych oraz kontrowersyjnych kwestiach. Pewne regiony (w tym województwo małopolskie) wykazują znaczne ambicje, dążąc do uzyskania jak największej niezależności od rządu w dysponowaniu środkami unijnymi oraz w ustalaniu priorytetów przy ich wydatkowaniu. Istnieje jednak grupa województw niechętnie przejmująca odpowiedzialność za podejmowane decyzje, oczekująca wskazówek ministerialnych w kwes-

tiach stanowiących domenę autonomicznej decyzji samorządu regionalnego (np. przyznania dofinansowania konkretnemu podmiotowi lub szczególnego podziału kwoty przyznanej w ramach RPO).

Limity wydatków na poszczególne cele w ramach regionalnych programów operacyjnych

Ze względu na niską konkurencyjność polskiej gospodarki, czego wyrazem może być np. niski w porównaniu ze średnią UE poziom PKB na mieszkańca, wszystkie województwa w Polsce kwalifikują się do obszarów celu „Konwergencja” unijnej polityki spójności. W odniesieniu do tej polityki oraz jej dokumentów strategicznych, przede wszystkim Strategii Lizbońskiej i Zintegrowanego Pakietu Wytycznych w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005-2008, Polska zobowiązała się do zwiększania stopnia spójności społecznej i gospodarczej poprzez reformy strukturalne i koncentrację wydatków w kilku obszarach.⁵ W NSRO zapisano także zobowiązanie, iż dla podkreślenia komplementarności celów polityki gospodarczej, społecznej i spójności określonych w Krajowym Programie Reform⁶ oraz NSRO Polska przeznaczy na cele związane ze Strategią Lizbońską co najmniej 60% wydatków ponoszonych w ramach wszystkich programów operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013 w ramach celu „Konwergencja”.⁷

Te właśnie zobowiązania polskiego rządu skłoniły MRR do wydania wytycznych dotyczących tzw. wydatków lizbońskich (czyli prorozwojowych) dla poszczególnych programów operacyjnych. W odniesieniu do RPO uznano, iż wydatki te powinny być na poziomie min. 40% i w związku z tym rekomendowano następujące limity:

- ◆ na sferę produkcyjną - min. 40% przyznanych środków;
- ◆ na sferę społeczną - maks. 7%, w tym maks. 3% na ochronę zdrowia i opiekę nad dzieckiem;
- ◆ na małe projekty infrastrukturalne - maks. 20%;
- ◆ na współpracę międzyregionalną - maks. 2%;
- ◆ na pomoc techniczną - maks. 4% (co z kolei wynika z art. 46. Rozporządzenia Rady 1083/2006, nie zaś z zaleceń MRR).

Województwa, w tym małopolskie, od początku były przeciwne takiemu podziałowi. Uznano to za próbę odebrania im kompetencji w sprawie samostanowienia o realizowanych celach. MRR argumentowało nato-

⁵ Zob. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, <http://www.mrr.gov.pl/>, s. 41.

⁶ Zob. <http://www.kpr.gov.pl/>

⁷ Zob. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, dz. cyt., s. 42.

miast, iż taka alokacja środków przyczyni się do realnego i długofalowego rozwoju regionów, a nie będzie jedynie okazją do sfinansowania ważnych skądinąd zadań (takich jak np. poprawa jakości opieki medycznej), jednak nieprzyczyniających się do realizowania podstawowego celu polityki spójności. Podobnymi motywami kierowano się, określając limit 20% środków przeznaczanych na małe projekty infrastrukturalne, zatem niepoprawiające w znacznym stopniu np. konkurencyjności regionu. Należy podkreślić, iż przedstawiony powyżej podział wydatków na początku traktowany był jedynie jako zalecenia dla województw, potem zaś stał się wymogiem. Województwo małopolskie, podobnie jak i inne, protestowało przeciwko takim praktykom i nie zawsze stosowało się do tych zaleceń. Problemy wynikały przede wszystkim z nieco sztucznej klasyfikacji działań jako spełniających wymogi lizbońskie lub ich niespełniających (bez uwzględniania kontekstu, w jakich się je stosuje)⁸ oraz nieostrości pojęć takich jak sfera produkcyjna czy społeczna (ich definicji nigdy do końca nie wypracowano). Nie wiedziano także, jak rozliczać projekty mieszane, dotyczące więcej niż jednej sfery.

W wyniku protestów regionów MRR zgodziło się na mniej restrykcyjną klasyfikację projektów. W odniesieniu do sfery produkcyjnej, na uelastycznienie której szczególnie naciskała Małopolska, przyjęto margines $\pm 4\%$. Wypracowano także wspólne metody klasyfikowania projektów do poszczególnych sfer. Ministerstwo przyznaje, że nie było jasnych podstaw prawnych do narzucenia limitów, jednak w ramach swych funkcji koordynujących zdecydowało się na taki krok, aby zapewnić skuteczność realizacji prorozwojowych zobowiązań Polski. Z drugiej strony nie miało ono żadnych możliwości egzekwowania tych postanowień (choć teoretycznie mogło wstrzymywać zatwierdzenie projektów RPO); mimo to województwo małopolskie zmieniło swój regionalny program operacyjny w celu przystosowania się do narzuconych limitów.

Negocjacje przy ustalaniu algorytmu podziału środków między 16 województw

Podział około 16 mld zł pomiędzy 16 województw był sprawą kontrowersyjną. Kluczowe pytanie o sposób alokacji długo pozostawało bez odpowiedzi. Na początku MRR zaproponowało algorytm, który w latach 2004–2006 obowiązywał przy Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego: 80/10/10 (wariant I). Metoda ta zakładała rozdysponowanie 80% całej puli środków proporcjonalnie do liczby

⁸ Zob. Uwagi z dnia 8 sierpnia, w: *Notatka robocza z II spotkania negocjacyjnego MRR z 10.08.2007, Bruksela; Raport z konsultacji społecznych luty–lipiec 2006*, dz. cyt.

mieszkańców, pozostawienie 10% dla regionów o poziomie PKB na mieszkańca niższym niż 80% średniej krajowej oraz 10% dla regionów, w których stopa bezrobocia rejestrowanego w przekroju powiatów była wyższa od 150% średniej krajowej⁹. Najwięcej środków miałyby zatem otrzymać województwa najbiedniejsze.

W wyniku zastosowania tego algorytmu różnica pomiędzy regionem o najwyższym poziomie wsparcia na mieszkańca (województwo warmińsko-mazurskie) a regionem o poziomie najniższym wynosiłoby prawie 2,2. Na takie rozwiązanie nie zgadzały się regiony bogatsze, m.in. Małopolska, która ma stosunkowo niewielkie bezrobocie rejestrowane, ale jak każdy region rolniczy boryka się z ukrytym bezrobociem na wsi. W odpowiedzi na protesty regionów MRR przedstawiło dwa dodatkowe algorytmy podziału środków¹⁰:

- ♦ algorytm stosowany przez Komisję Europejską (tzw. metoda berlińska), bazujący na produkcie krajowym na mieszkańca oraz uwzględniający liczbę mieszkańców danego obszaru (wariant II); przy jego zastosowaniu różnica między regionem o najwyższym wsparciu a regionem o wsparciu najniższym wynosi 2,37;
- ♦ algorytm 60/40 liczony wagowo według liczby ludności oraz odwrotności PKB na mieszkańca, który powoduje zmniejszenie różnic między regionami do 1,42 (wariant III).

W marcu 2006 r. projekty te zostały przekazane do zaopiniowania partnerom społecznym. Zdania były podzielone i – jak przyznali marszałkowie województw – *kompromis w sprawie podziału środków na 16 RPO jest bardzo trudny do osiągnięcia, ponieważ przedstawiciele regionów będą dążyli do wyboru tego wariantu, który jest korzystny dla ich województw*.¹¹ Jako przykład można podać sytuację Mazowsza, które w przypadku przyjęcia wariantu II otrzymałoby alokację w wysokości ok. 230 euro na mieszkańca, zaś w przypadku obowiązywania wariantu III byłoby to około 350 euro. Cały proces komplikowało jeszcze zgłaszanie przez poszczególne regiony własnych propozycji algorytmów oraz równoległa dyskusja nad algorytmem podziału środków dla Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW), który miałyby obejmować 5 najbiedniejszych województw.

⁹ Por. informacja na stronach serwisu prasowego MRR, <http://www.mrr.gov.pl/>

¹⁰ Zob. http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/2FBA7C59-3C99-48CF-AC9B5B805A0C3EAE/19272/propozycja_algorytmow_16rpo.pdf.

¹¹ <http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Fundusze+unijne+0713/ZWRP+za+2+wariantem++algorytmu+dla+16+Regionalnych+Programow+Operacyjnych.htm>

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego zarekomendowała 9 maja 2006 r. przyjęcie wariantu III, choć dopuszczała także możliwość zastosowania wariantu II Tydzień później, podczas posiedzenia Związku Województw RP, za wariantem I algorytmu dla 16 RPO opowiedziało się dwunastu delegatów, za wariantem II – czternastu, a za wariantem III – dwóch.¹² Opinie innych instytucji, takich jak Unia Metropolii Polskich, także nie były jednomyślne, zaś pozostałe ciała doradcze w ogóle nie były w stanie zająć stanowiska w tej kwestii.

Ostatecznie Rada Ministrów na wniosek MRR przyjęła algorytm I (80/10/10). Należy zauważyć, iż nie jest to metoda najbardziej płaskiej alokacji środków (różnica między regionem o najsilniejszym wsparciu a regionem o wsparciu najsłabszym wynosi 2,2, podczas gdy w przypadku zastosowania algorytmu III wynosiłaby jedynie 1,4). Z drugiej strony promuje ona województwa najbiedniejsze: przewidziano dla nich na wyłączność 20% środków, pozostałe 80% zostanie rozdzielone proporcjonalnie do liczby ludności między wszystkie regiony.

Tryb odwoławczy w konkursowym wyłanianiu projektów do dofinansowania

Szczegółowe uregulowania dotyczące odwołań w postępowaniach konkursowych zawierają Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych. Podstawę prawną dla wydania wytycznych stanowi ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 35, ust. 3, pkt 2 i 11), w związku z art. 30 ustawy.¹³

Potrzeba opracowania procedury odwoławczej wynikała z art. 37 ustawy, zgodnie z którym do postępowania w zakresie ubiegania się o dofinansowanie na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych oraz jego udzielania nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴ ani przepisów dotyczących postępowania sądowo-administracyjnego. W związku z tym wyłączeniem i wobec braku uprawnień sądów administracyjnych do rozpatrywania tego typu spraw zaistniała konieczność opracowania jednolitych procedur dotyczących postępowania odwoławczego przewidzianego w ustawie.¹⁵

¹² Tamże.

¹³ Zob. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych*, MRR, 14 sierpnia 2007 r.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071, z późn. zm).

¹⁵ Zob. *Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej*, dz. cyt., s. 3.

Art. 30 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przewiduje w procesie konkursowego wyłaniania projektów do dofinansowania dwa środki odwoławcze - protest oraz wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Protest oznacza pisemne wystąpienie podmiotu wnioskującego o dofinansowanie projektu w ramach programu operacyjnego o ponowne sprawdzenie zgodności złożonego wniosku z kryteriami, o których mowa w art. 29, ust. 2, pkt 6 omawianej ustawy. Są to kryteria o charakterze zarówno merytorycznym, jak i formalnym, co oznacza, że protest może dotyczyć każdego etapu oceny projektu jak i wyników. Z uwagi na szczególny charakter oceny merytorycznej złożenie protestu odnoszącego się do jej wyników może nastąpić w sytuacji, gdy wnioskodawca jest w stanie wykazać, że w trakcie dokonywania tej oceny został popełniony błąd, mający wpływ na jej wynik. Z kolei zakres przedmiotowy wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zdeterminowany jest zakresem uprzednio złożonego protestu.

W procesie konsultacji zapisów dotyczących procedury odwoławczej samorząd Małopolski, podobnie jak inne regiony, opowiadał się za niezależnieniem od organów podejmujących oprotestowywane decyzje. Postulowano zlikwidowanie wspomnianego wyłączenia ze stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisów dotyczących postępowania sędow-administracyjnego. Ustawa przewiduje jednak, że organem odpowiedzialnym za rozpoznanie protestu w przypadku regionalnych programów operacyjnych jest właściwy miejscowy wojewoda, a organem odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy - minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

Powyższe unormowania są istotnym przedmiotem przygotowywanej nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zostały bowiem zakwestionowane przez Komisję Europejską, która oczekuje wprowadzenia sądowej ścieżki odwoławczej. Uznawana za najbardziej transparentną z pewnością zwiększy przejrzystość postępowań konkursowych i odciąży administrację rządową. Z drugiej strony, istnieje ryzyko sparaliżowania procedury wyłaniania projektów w drodze konkursowej z uwagi na długie trwanie postępowań przed sądami, a co za tym idzie - potencjalnego opóźnienia w wydawaniu zakontraktowanych puli środków pomocowych.

Należy zatem oczekiwać wypracowania takich zapisów, które pozwolą beneficjentom na oprotestowywanie decyzji przed sądami powszechnymi, ale też zminimalizują możliwość wstrzymywania procedury konkursowego wyłaniania projektów do dofinansowania.

Procedura certyfikacji wydatków

W trakcie prac nad systemem realizacji regionalnych programów operacyjnych przyjęto nowy sposób certyfikacji wydatków, który zwiększył kompetencje administracji rządowej w procesie zarządzania funduszami strukturalnymi. Zarządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego powołano Instytucję Certyfikującą (IC) w postaci Departamentu Instytucji Certyfikującej. Utworzona komórka organizacyjna jest odpowiedzialna za zatwierdzanie wydatków ponoszonych w ramach EFRR, EFS i FS. Członek kierownictwa MRR nadzorujący IC podlega bezpośrednio Ministrowi Rozwoju Regionalnego i podejmuje w sposób niezależny decyzje w zakresie poświadczania deklaracji wydatków i wniosków o płatność do Komisji Europejskiej oraz wstrzymywania tego procesu.

Warunki certyfikacji wydatków z funduszy strukturalnych są jednakowe dla wszystkich programów operacyjnych – zostały szczegółowo opisane w Wytycznych w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w programach operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013.

Głównym powodem ustanowienia MRR Instytucją Certyfikującą dla RPO była konieczność usprawnienia samego przebiegu przygotowania programów operacyjnych. Poprzez takie uregulowanie możliwe stało się określenie zasad certyfikacji w drodze jednolitych wytycznych, dzięki czemu uniknięto żmudnego procesu podpisywania porozumień pomiędzy poszczególnymi IZ a IC oraz ustandaryzowano relacje między tymi instytucjami. Zdaniem przedstawicieli MRR, przyjęcie tej regulacji o wiele bardziej upraszcza system, aniżeli przekazywanie choćby części kompetencji certyfikacyjnych samorządom.

Samorząd województwa małopolskiego postulował przekazanie części tych kompetencji instytucji zarządzającej RPO, tj. zarządowi województwa. Wychodzono z założenia, iż samorząd sprawniej i szybciej poradzi sobie z olbrzymią liczbą wpływających od beneficjentów wniosków o płatność, co pozwoli m.in. na zakwestionowanie nieprawidłowych wniosków już na szczeblu lokalnym. W tym kontekście zupełnie niezrozumiałe było powierzenie wojewodom funkcji instytucji pośredniczącej w certyfikacji (IPC). Strona rządowa uznała jednak, że właśnie w ten sposób umożliwi wzmocnienie współpracy Instytucji Certyfikującej z innymi uczestnikami systemu. Stwierdzono, iż pomimo doświadczeń związanych z wdrażaniem poprzedniej perspektywy finansowej, zakres nowych obowiązków urzędów marszałkowskich jest znacznie szerszy od poprzednich

i konieczne staje się odciążenie administracji samorządowej w tym zakresie.

W założeniu przekazanie części kompetencji wojewodom służyć ma uproszczeniu procedury poprzez ograniczenie współpracy poszczególnych IPC do jednej instytucji zarządzającej. Ponadto za tym rozwiązaniem przemawia skrócenie dystansu fizycznego między obiema instytucjami, z czym wiążą się dwa dodatkowe argumenty twórców tej regulacji. Po pierwsze, przedstawicielom IPC łatwiej będzie przeprowadzać wizyty sprawdzające wydatki w ramach RPO (poświadczone przez instytucje zarządzające), po drugie zaś, Instytucja Certyfikująca zostanie odciążona w zakresie uczestnictwa w Komitetach Monitorujących RPO.

Powierzenie części zadań Instytucji Certyfikującej następuje, zgodnie z art. 12. rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006¹⁶, poprzez zawarcie przez Instytucję Certyfikującą w MRR z poszczególnymi wojewodami pisemnych porozumień, które określają zakres tych zadań oraz obowiązki instytucji, do których są one delegowane. Komórki w urzędach wojewódzkich, które obsługują wojewodę w zakresie powierzonych zadań, są funkcjonalnie niezależne od komórek organizacyjnych, wykonujących zadania delegowane z instytucji zarządzających programami operacyjnymi. Lista tych zadań wynika wprost z ww. Wytycznych w zakresie warunków certyfikacji.

3. Rekomendacje

Na podstawie analizy opisanych aspektów systemu realizacji regionalnych programów operacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem Małopolskiego RPO, autorzy raportu przedstawiają następujące rekomendacje:

Prezentowanie przez regiony wspólnego stanowiska wobec strony rządowej. Pozwoli to wzmocnić pozycję negocjacyjną przedstawicieli samorządu. Województwa, w tym małopolskie, aktywnie uczestniczyły w procesie przygotowywania NSRO; ich uwagi dotyczyły zarówno spraw fundamentalnych, jak i szczegółowych kwestii istotnych dla poszczególnych regionów. Z punktu widzenia województwa małopolskiego i innych regionów o poziomie PKB na mieszkańca przekraczającym średnią krajową, stopień uwzględnienia uwag strony samorządowej w ostatecznej wer-

¹⁶ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

sji dokumentu był jednak dalece niezadowolający. Z tego powodu niezbędne jest także zwiększenie elastyczności negocjacyjnej przez stronę rządową; jej przedstawiciele powinni unikać podejmowania decyzji arbitralnych, nieopartych na merytorycznych przesłankach.

Przygotowanie do 2013 r. rzetelnych analiz dotyczących podziału zadań między rząd a samorządy. Analizy te mogłyby zostać wykorzystane w systemie zarządzania funduszami pomocowymi w następnym okresie programowania 2014-2020; pozwoliłyby uniknąć omawianej wyżej niekorzystnej sytuacji, w której pomimo deklarowanego werbalnie pozytywnego nastawienia MRR do decentralizacji zarządzania jak największą liczbą projektów współfinansowanych przez Unię Europejską, przy ustalaniu linii demarkacyjnej przeważały wątpliwości dotyczące profesjonalnego przygotowania samorządów wojewódzkich do wykonywania takich zadań - zwłaszcza o dużej wartości oraz wykorzystujących nowoczesne rozwiązania prawne, finansowe i technologiczne. Dodatkowo w sprawie linii demarkacyjnej, aby zapobiec opóźnieniom we wdrażaniu programów operacyjnych, podjęto szybką decyzję, bez pogłębionej analizy wariantów alternatywnych.

Rezygnacja z instytucji koordynującej na poziomie MRR. Jej powołanie nie było zasadne; istnienie komórki organizacyjnej wyposażonej w szerokie uprawnienia przy nieokreślonym zakresie odpowiedzialności prowadzi do niejasnego i niezrozumiałego ze społecznego punktu widzenia podziału kompetencji na linii rząd-samorząd wojewódzki. Takie rozwiązanie może przyczyniać się również do utrwalenia marazmu administracyjnego samorządów, polegającego na wyczekiwaniu na decyzje MRR w każdej, nawet najdrobniejszej sprawie. Utrzymywanie tego typu relacji, znamienne dla okresu sprzed 1989 r., istotnie ogranicza rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Ścisła współpraca instytucji centralnych z regionalnymi w celu lepszego rozumienia wzajemnych stanowisk. Dziwić może brak propozycji ze strony województwa małopolskiego odnoszących się do limitu wydatków lizbońskich; taki stan rzeczy uzasadnia obawy MRR, że środki przeznaczone dla RPO na cele prorozwojowe zostaną wykorzystane jedynie częściowo. Z drugiej strony zadawalający jest fakt, iż limity zostały nieco upłynnione, co pozwala na większą swobodę w wyborze zakresu finansowanych zadań.

Wykonywanie zadań delegowanych urzędowi wojewódzkim przez wydzielone komórki organizacyjne urzędów marszałkowskich. Trudno oprzeć się wrażeniu, że w przypadku uregulowań dotyczących procedury certyfikacji wydatków strona rządowa usilnie starała się ograniczyć udział

samorządów. Sprowadza się on w zasadzie do przygotowania za dany okres zbiorczego dokumentu Poświadczenie i deklaracja wydatków oraz wniosek o płatność okresową od IZ do IC, sporządzanego na podstawie zebranych wniosków o płatność beneficjentów oraz Poświadczenia i deklaracji wydatków od Instytucji Pośredniczących/Instytucji Pośredniczących II stopnia. Argumenty przedstawicieli rządu uzasadniające skupienie funkcji certyfikującej w administracji rządowej (centralnej i terenowej) są daleko niewystarczające. MRR nie dysponuje ekspertyzami, które jednoznacznie stwierdzałyby potencjalną niewydolność administracyjną samorządów w tym zakresie. O ile możliwość ujednoczenia wytycznych z pewnością przyczynia się do uproszczenia systemu, o tyle wprowadzenie do niego urzędów wojewódzkich jako Instytucji Pośredniczących w Certyfikacji, jest regulacją ewidentnie przeczącą zasadzie subsydiarności.

Bibliografia

Akty prawne Unii Europejskiej:

- Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

Polskie akty prawne:

- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 82, poz. 560).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych (Dz. U. nr 140, poz. 984).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 227, poz. 1658, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. nr 79, poz. 551).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 249, poz. 1832).

Dokumenty strategiczne:

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (Narodowa Strategia Spójności).

Strategiczne wytyczne Wspólnoty, m.in. Strategia Lizbońska i Zintegrowany Pakiet Wytycznych w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005-2008.

Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego.

Wytyczne dotyczące komitetów monitorujących.

Wytyczne dotyczące prowadzenia negocjacji programów operacyjnych w ramach NSRO na lata 2007-2013 z Komisją Europejską.

Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitoringu projektów indywidualnych zgodnych z art. 28., ust. 1, pkt. 1. Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych.

Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym.

Wytyczne w zakresie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego.

Wytyczne w zakresie trybu dokonywania płatności i rozliczeń.

Wytyczne w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w programach operacyjnych w ramach NSRO na lata 2007-2013.

Wytyczne w zakresie wyboru projektów w trybie konkursowym.

Strony internetowe:

Ministerstwo Gospodarki: Krajowy Program Reform - <http://www.kpr.gov.pl>

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego - <http://www.mrr.gov.pl>

Portal Funduszy Strukturalnych - <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>

Województwo małopolskie - <http://www.malopolskie.pl>

Inne źródła:

Notatka robocza z II spotkania negocjacyjnego MRR z 10.08.2007, Bruksela. Raport z konsultacji społecznych luty - lipiec 2006. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, MRR, październik 2006.

Żuber P., *Linia demarkacyjna między Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR, sierpień 2007.

Decentralizacja funkcji państwa a finansowanie zadań przez samorządy na przykładzie powiatu oraz miasta na prawach powiatu

Karolina Krupa, Bartosz Baran, Piotr Bogusz,
Piotr Firlus, Damian Jakubik, Daniel Szczechowski

Koordinacja merytoryczna: Bohdan Marciniak

Wstęp

Decentralizacja funkcji państwa to proces przeniesienia zadań i odpowiedzialności organów władzy państwowej na wyodrębnione w strukturze państwa, powstałe z mocy prawa związki społeczności lokalnych.¹ Przemiany ustrojowe związane z tworzeniem samorządu terytorialnego i przenoszeniem nań uprawnień powinny, stosownie do standardów europejskich², odbywać się zgodnie z zasadą ustawowo zagwarantowanej i prawnie chronionej samodzielności jego jednostek. Istotną kwestię o znaczeniu bezspornym dla skutecznej realizacji procesu decentralizacji stanowi zagadnienie ukształtowania zasad gospodarki finansowej samorządu w oparciu o regułę autonomii dochodów oraz wydatków i, co za tym idzie, wypo-

¹ Zob. szerzej: E. Ochędnowski, *Prawo Administracyjne. Część Ogólna*, Toruń 2006.

² Dokumentem regulującym kwestie samorządu w krajach członkowskich Rady Europy jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta 15 października 1985 r. Rzeczpospolita Polska stała się stroną Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego 1 marca 1994 r. Zob. szerzej: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607).

sażenia władz lokalnych w środki materialne odpowiednie do zakresu przeniesionych zadań.

Jedną z kluczowych reform ustrojowych wprowadzonych w Polsce wraz z przemianami przełomu lat 80. i 90. było ustanowienie samorządu terytorialnego. Rozpoczęty w 1990 r. proces decentralizacji został zwieńczony konstytucyjnym zagwarantowaniem bytu i samodzielności samorządu terytorialnego w ustawie zasadniczej z roku 1997, a także wprowadzeniem nowych kategorii samorządu w roku 1998. Ustawodawca, decydując o utworzeniu samorządu terytorialnego na poziomie gminy, powiatu i województwa, wyszedł z założenia, iż trójstopniowy podział terytorialny odpowiada zakresom zadań, których wykonywanie powinno leżeć w gestii społeczności lokalnej zamieszkującej obszar o danej wielkości.

Aby właściwie zrozumieć skomplikowany przebieg regulacji zasad gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w trakcie reformy samorządowej w Polsce, należy dokonać oceny tych zasad z punktu widzenia prawodawcy, jak również zwrócić uwagę na istotną rolę wpływowych interesariuszy. Ustanawiając samorząd terytorialny, prawodawca musiał uregulować zarówno zakres zadań przekazanych poszczególnym jednostkom, jak również – będące tematem niniejszego raportu – zasady finansowania tych zadań. Na zawłość tego drugiego procesu składały się, obok oczywistej niewystarczalności środków finansowych przeznaczonych na wydatki publiczne, także postulaty głoszone przez zwolenników rozbieżnych doktryn polityczno-ustrojowych, ugruntowane tradycje systemowe, naciski reprezentantów poszczególnych jednostek samorządu, jak również partykularne cele polityczne. Szerokie spektrum determinantów, które wpływały na ostateczny, ustawowy wynik podziału poszczególnych tytułów dochodowych i określenia partycypacji w dochodach publicznych w odniesieniu do wszystkich szczebli samorządu, obrazuje poziom trudności przy – w założeniu sprawiedliwym i skutecznym – ustalaniu zasad finansowania gmin, powiatów i województw.

Niniejszy raport przedstawia zagadnienie finansowania zadań przyznanych przez ustawodawcę wspólnocie samorządowej na przykładzie powiatu oraz miasta na prawach powiatu. Szczególne usytuowanie ustrojowe samorządu powiatowego wynika z umiejscowienia tego rodzaju wspólnoty pomiędzy samorządem gminnym, któremu przypisane zostało konstytucyjne domniemanie kompetencji, a samorządem wojewódzkimi, który prowadzi politykę regionalną. W strukturze samorządu terytorialnego rolą powiatu winno być wykonywanie tych zadań, co do których zasoby i działania gminy mogą być niewystarczające, bądź rachunek ekonomiczny uzasadnia ich wykonywanie na poziomie ponadgminnym. Prezentowane opracowanie stanowi próbę analizy rozwiązań systemowych obligujących samo-

rządowe wspólnoty powiatowe do wypełniania wyznaczonych obowiązków, jak również rozwiązań prawnych gwarantujących tym podmiotom określoną strukturę dochodów (przeanalizowano tu faktyczną strukturę dochodów samorządu powiatowego w kontekście powierzonych zadań). Celem raportu jest ocena stanu prawnego w odniesieniu do uregulowania zakresu funkcji administracyjnych, do których pełnienia samorząd powiatowy został powołany, a także analiza rzeczywistej relacji pomiędzy tymi zadaniami a środkami, w jakie powiat został ustawowo wyposażony. Autorzy podjęli również próbę przedstawienia poglądów na obecny stan prawny i faktyczny wyrażanych przez osoby odpowiedzialne za budżet i prowadzenie gospodarki finansowej powiatów oraz miast na prawach powiatów.

Raport składa się z trzech części. Pierwsza z nich stanowi prezentację aktów normatywnych będących podstawą wykonywania przez ww. jednostki samorządu terytorialnego określonych zadań publicznych oraz zawierających regulację zasad finansowania tych zadań. Część druga, analityczna, opracowana została w oparciu o badania empiryczne przeprowadzone przez autorów podczas wizyt studyjnych w powiatach (powiat kozienicki, powiat siedlecki, powiat bielski) oraz miastach na prawach powiatu (Ruda Śląska i Sosnowiec) w marcu br. (ankiety stanowią załącznik do raportu). Część trzecia jest syntetycznym podsumowaniem, zawierającym wnioski i rekomendacje, które zrodziły się w wyniku badań.

W początkowym założeniu raport stanowić miał analizę relacji pomiędzy zadaniami i zasadami finansowania ich realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich stopni (gminy, powiaty oraz województwa). Zawężenie tematyki do kwestii związanych z funkcjonowaniem samorządu powiatowego znajduje uzasadnienie w ograniczeniach czasowych i objętościowych przygotowanej pracy. Całościowa problematyka finansowania procesu decentralizacji w Polsce jest bowiem niezwykle obszerna, a kompleksowa analiza wszystkich aspektów związanych z wykonywaniem zadań przez poszczególne jednostki samorządu wymagałaby niepomiarnie większego zaangażowania zarówno w kwestii przygotowania teoretycznego, jak i przeprowadzenia wywiadów. Trudności w syntetycznym i objętościowo ograniczonym ujęciu zagadnienia finansowania procesu decentralizacji wynikają przede wszystkim z faktu, iż akty normatywne, w których uregulowana została kwestia ustroju jednostek samorządu terytorialnego, oraz zasady wykonywania zadań przez te podmioty, cechuje nadmierna kazuistyczność i w konsekwencji nieuzasadnione ich skomplikowanie, co samo w sobie stanowi pierwszy wniosek niniejszego raportu.

1. Normatywne uregulowanie zadań powiatu oraz sposobów ich finansowania

Głównymi aktami normatywnymi, w jakich zawarto regulacje dotyczące usytuowania samorządu powiatowego w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, są Konstytucja RP (Rozdział 7, art. 163-172) oraz Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 578). Aktem prawnym ustanawiającym zasady gospodarki finansowej samorządu powiatowego jest zaś Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 203, poz. 1966). Konkretyzacji każdego z przydzielonych powiatowi zadań i precyzyjnego określenia źródeł ich finansowania dokonano w poszczególnych ustawach.

Tabela 1

Wykaz aktów normatywnych zawierających uregulowania dotyczące wybranych zadań własnych samorządu powiatowego

Lp.	Zadanie realizowane przez powiat/miasto na prawach powiatu	Podstawa prawna wykonywania zadania
1.	Edukacja publiczna	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572, z późn. zm.)
2.	Ochrona zdrowia	Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. nr 91, poz. 408, z późn. zm.)
3.	Pomoc społeczna	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. nr 64, poz. 593, z późn. zm.)
4.	Drogi publiczne	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., nr 19, poz. 115)
5.	Przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99, poz. 1001, z późn. zm.)

•ródło: opracowanie własne.

Wybrane uregulowania zawarte w aktach prawnych dotyczących zadań i dochodów samorządu powiatowego stanowią podstawę finansowania jego działalności. Stały się bazą, na podstawie której zbadano dogłębnie proces faktycznego wykonywania tych zadań - w powiązaniu z re-

alizacją planów finansowych - przez powiaty i miasta na prawach powiatu. Zakres zainteresowań autorów raportu przedstawia tabela 1.

2. Analiza przyjętych rozwiązań systemowych na podstawie przeprowadzonych ankiet

Dochody własne powiatu/miasta na prawach powiatu

Ustawowo zagwarantowany powiatom dochód z tytułu udziału w podatkach (PIT - 10,25%, CIT - 1,40%) w strukturze budżetów badanych jednostek nie stanowi źródła umożliwiającego im pełne finansowanie zadań przekazanych do realizacji przez ustawodawcę. Stosunek między dochodami z udziałów w podatkach a środkami niezbędnymi do wykonania ustawowych zadań nie przekracza w powiatach 25% (powiat bielski - 10,23%, powiat kozienicki - 20%, powiat siedlecki - 22,3%). Sytuacja przedstawia się lepiej w miastach na prawach powiatu - w Rudzie Śląskiej stosunek ten został oceniony na 50%, w Sosnowcu na 40%. Rozmówcy w każdej z wizytowanych jednostek podkreślali jednak, iż udział w dochodach z podatków na obecnym poziomie stanowi kwotę niewystarczającą do wykonywania zadań powiatowych.

Dalsza analiza struktury dochodów z tytułu udziałów w podatkach wykazała, jak niewielką pozycję w budżetach powiatów i miast na prawach powiatu stanowią wpływy z podatku CIT - w żadnym z wizytowanych podmiotów nie przekroczyły one 1,5% w stosunku do wszystkich dochodów własnych (powiat bielski - 0,53%, powiat kozienicki - 1,47%, miasto Sosnowiec - 1,44%, miasto Ruda Śląska - 0,6%), przedstawiciel powiatu siedleckiego określił je nawet jako „śladowe” (w budżecie powiatu stanowią one jedynie 0,5% wpływów). Powiaty/miasta na prawach powiatu odnotowują jednak rokrocznie zwiększenie wpłat z tytułu udziału w podatku PIT. Wzrost ten jest różny w zależności od jednostki, w powiecie bielskim wyniósł on aż 25%, podczas gdy w powiecie kozienickim został on przez skarbnika powiatu określony jako *przyrost o procent inflacyjny*. Przyczyny wzrostu dochodów przedstawiciele badanych jednostek upatrują w niskiej stopie bezrobocia i aktywności mieszkańców na rynku pracy (miasto Ruda Śląska), we wzroście liczby mieszkańców powiatu i zwiększeniu się ich dochodów (powiat siedlecki). Przedstawiciele Sosnowca spodziewają się, jako jedyni spośród reprezentantów badanych jednostek, obniżenia wpływów z tytułu udziału w podatku PIT, spowodowanego wprowadzeniem tzw. *ulgi prorodzinnej*.

Za bardzo trudne lub wręcz niemożliwe uznane zostało, przy obecnej strukturze dochodów badanych jednostek samorządu terytorialnego, wykonywanie zadań własnych bez zaciągania zobowiązań. Przedstawiciele powiatów i miast na prawach powiatu nie widzą możliwości uniknięcia deficytu budżetowego, szczególnie jeżeli na terenie danej jednostki istnieje konieczność realizacji inwestycji w obiekty oświatowe, drogowe lub związanych z żądaniami płacowymi pracowników samorządowych. Jedynie w powiecie siedleckim udaje się unikać popadania w deficyt budżetowy, ale jak przyznają jego przedstawiciele, kosztem jest stagnacja inwestycyjna. Badane podmioty są więc zmuszone posiłkować się emisją obligacji bądź zaciąganiem pożyczek z FOŚ i kredytów.

Powiaty i miasta na prawach powiatu dostrzegają możliwości zwiększenia dochodów własnych i wskazują na różnorodne tytuły dochodowe, które mogłyby zostać im przyznane. Przedstawiciele wizytowanych jednostek wymieniają takie źródła wpływów, jak wprowadzenie do budżetów powiatów dochodu z tytułu opłaty skarbowej czy też większy udział w podatku od środków transportowych (powiat kozienicki, powiat siedlecki). Według rozmówców z Rudy Śląskiej sposobem na pozyskanie dodatkowych środków mogłoby być przesunięcie aktywności władz samorządowych z funkcji administracyjnych na działalność gospodarczą. Ponadto reprezentanci powiatów sprawujących nadzór nad Lasami Państwowymi (powiat bielski, powiat kozienicki) postulują przeniesienie wpływów z podatku leśnego z budżetów gmin do budżetów powiatów. Żaden z rozmówców nie wymienił podatku katastralnego jako dodatkowego źródła dochodów powiatu, jednakże w przypadku wprowadzenia takiego podatku, w zgodnej opinii przedstawicieli badanych jednostek powiaty powinny być jego beneficjentami, choćby z uwagi na wykonywane przez nie czynności z zakresu administracji nieruchomościami.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż władze powiatowe nie upatrują źródła dodatkowych wpływów w zwiększeniu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Rozmówcy z reguły nie wysuwali roszczeń wobec państwa, jedynie przedstawiciel powiatu bielskiego zasugerował udział powiatu w dochodach z tytułu PIT i CIT na poziomie, na jakim partycypują w nim gminy.

Przedstawiciele wizytowanych jednostek zgodnie przyznają, iż konieczne jest stworzenie podstaw prawnych, umożliwiających powiatom gromadzenie dodatkowych dochodów z własnych źródeł, w przeciwnym razie nie będą one w stanie wykonywać powierzonych im zadań bez zaciągania zobowiązań. Jedynie w powiecie siedleckim udaje się gospodarować posiadanymi środkami bez zadłużania się (w 2007 r. powiat odnotował wręcz nadwyżkę). Pozostałe powiaty i miasta na prawach powiatu rok-

rocznie zmuszone są do posiłkowania się kredytami, pożyczkami i emisją obligacji. Zadłużenie poszczególnych jednostek jest różne, w 2007 r. wyniosło odpowiednio: w powiecie bielskim 6.638.000 zł, co stanowiło 16,5% ogólnej kwoty dochodów budżetu, w powiecie kozienickim 6.000.000 zł (18% dochodów), w Sosnowcu 51.000.000 zł (8,2% dochodów), w Rudzie Śląskiej 56.000.000 zł (13,3% dochodów). Wszystkie wizytowane powiaty i miasta na prawach powiatu zakładały wzrost poziomu zadłużenia w 2008 r.; w powiecie bielskim przewidywane jest zadłużenie w wysokości prawie 9.000.000 zł (21% ogółu dochodów budżetu), w powiecie kozienickim 8.000.000 zł (23,5% dochodów), w Sosnowcu 80.000.000 zł (20% dochodów), w Rudzie Śląskiej 67.000.000 zł (15,4 % dochodów). Nawet przedstawiciele powiatu siedleckiego zakładają pojawienie się deficytu w 2008 r., w przypadku uruchomienia inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych.

Edukacja publiczna

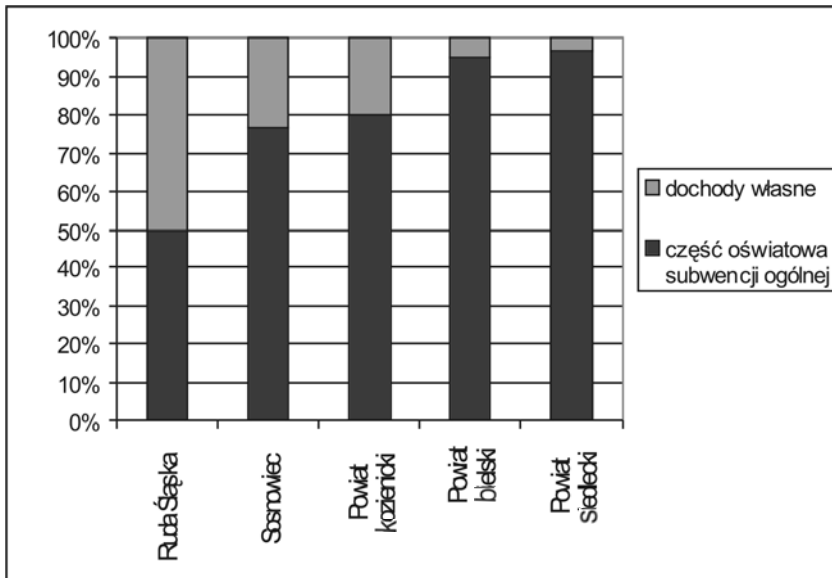
Analiza udzielonych w ankietach odpowiedzi dotyczących zadań z zakresu edukacji publicznej pozwala na postawienie tezy, iż wszystkie badane powiaty i miasta na prawach powiatu wykazują wydatki bieżące na poziomie wyższym niż dochody otrzymane z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej.

Część oświatowa pokrywa od połowy wydatków na zadania związane z edukacją publiczną (miasto Ruda Śląska) do ponad 90% (95% - powiat bielski, 98% - powiat siedlecki). Generalnie należy zauważyć, że pełniejsze zaspokajanie potrzeb z zakresu edukacji ze środków pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej występuje w większym stopniu w powiatach niż w miastach na prawach powiatu (zob. wykres 1).

W trzech - z pięciu ankietowanych - jednostkach samorządu terytorialnego (powiat bielski, powiat kozienicki, miasto Ruda Śląska) skarbnicy stwierdzili, że część oświatowa subwencji ogólnej pokrywa wyłącznie pewien procent wydatków związanych z realizacją zobowiązań płacowych i nie ma możliwości finansowania projektów inwestycyjnych ze środków przekazywanych na edukację z budżetu państwa. Jedynie w powiecie siedleckim płace nauczycieli są wyższe niż ustawowe zobowiązania w tym zakresie. Czterech skarbników (powiat bielski, powiat kozienicki, Ruda Śląska, Sosnowiec) przyznało natomiast, że samorząd nie jest w stanie zaspokoić wszystkich roszczeń nauczycieli i płace finansuje tylko na poziomie wskazanym przez ustawodawcę.

Wykres 1

Udział części oświatowej subwencji ogólnej i dochodów własnych w finansowaniu zadań z zakresu edukacji w wybranych powiatach i miastach na prawach powiatu



•ródło: Dane pozyskane przez słuchaczy KSAP podczas wizyt studyjnych w badanych jednostkach samorządu terytorialnego.

W 2008 r. rząd przydzielił jednostkom samorządu terytorialnego nowe zadanie z zakresu edukacji, dotyczące 10% podwyżek płac dla nauczycieli. Przewidywany wzrost części oświatowej subwencji ogólnej ma na celu pokrycie niedoboru środków potrzebnych na podwyżki płac, jednak - jak wskazał skarbnik Sosnowca - ta właściwa dla powiatu i gminy wzrosła zaledwie o 4% w stosunku do roku poprzedniego (przy ustawowej obligacji wzrostu płac nauczycieli o 10%). Środki brakujące na podwyżki miasto musi zatem wygospodarować z dochodów własnych. Przykład Sosnowca pozwala stwierdzić, iż wzrost części oświatowej subwencji ogólnej jest niewystarczający, aby możliwe stało się pokrycie nowych zobowiązań (przy 23-procentowym dotychczasowym niedoborze środków z części oświatowej subwencji ogólnej na zadania z zakresu edukacji dla Sosnowca).

Przedstawiciele powiatu siedleckiego, który wykazał największy udział części oświatowej subwencji ogólnej w finansowaniu zadań z zakresu oświaty, stwierdzili, że problemu nie stanowi wysokość środków prze-

kazywanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa – kluczową kwestią jest rzetelne wypełnianie sprawozdań, na podstawie których Minister Edukacji Narodowej wylicza wspomnianą część oświatową oraz wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Ochrona zdrowia

Kolejne zagadnienie poruszone w rozmowach z przedstawicielami powiatów oraz miast na prawach powiatu stanowiła realizacja zadania własnego tych jednostek w postaci ochrony zdrowia – tj. w szczególności organizacja i funkcjonowanie zakładów opieki zdrowotnej (ZOZ), dla których organem założycielskim jest powiat/miasto na prawach powiatu. Należy zauważyć, iż powiat siedlecki nie posiada na swoim terytorium zakładu opieki zdrowotnej.

Wszyscy rozmówcy krytycznie wypowiedzieli się w kwestii obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących organizacji służby zdrowia w Polsce. Zgodnie stwierdzili, że jednym z najistotniejszych problemów związanych z jej funkcjonowaniem na szczeblu powiatowym jest brak możliwości sprawowania przez organ założycielski – powiat/miasto na prawach powiatu – nadzoru właścicielskiego nad zakładami opieki zdrowotnej. Jednocześnie przedstawiciele powiatu bielskiego oraz powiatu kozienickiego przedstawili oczekiwania dotyczące zmian systemowych w zakresie funkcjonowania służby zdrowia. Na uwagę zasługuje przede wszystkim postulat zamieszczenia w nowej ustawie o ZOZ-ach uregulowania pozwalającego na ogłoszenie upadłości i likwidację zakładu (powiat bielski). Przedstawiciele Rudy Śląskiej wskazali zaś na problem tworzenia nowych zakładów opieki zdrowotnej (w szczególności niepublicznych) na terytorium powiatu/miasta na prawach powiatu; jednostka samorządu terytorialnego jest bowiem praktycznie wykluczona z procesu powstawania nowego niepublicznego ZOZ-u (przesłanką powstania nowego zakładu jest wpis do rejestru prowadzonego przez wojewodę).

Przedstawiciele wszystkich badanych powiatów/miast na prawach powiatu skrytykowali również pomysł dania reprezentowanym przez nich jednostkom samorządu terytorialnego możliwości finansowania bieżącej działalności ZOZ-ów. Uzasadnienie negatywnego stanowiska stanowił aspekt ekonomiczny – tj. brak środków, które mogłyby zostać przeznaczone na ten cel. Ciekawe rozwiązanie zaproponowali przedstawiciele Rudy Śląskiej: miałyby ono polegać na przejęciu finansowania bieżącej działalności zakładów opieki zdrowotnej znajdujących się na terytorium Rudy Śląskiej pod warunkiem odprowadzania składki zdrowotnej należnej od wynagrodzeń mieszkańców na konto tej jednostki samorządu terytorialnego. Wed-

ług szacunków przeprowadzonych w tamtejszym magistracie środki te pozwoliłyby na pokrycie bieżących wydatków ZOZ-ów działających w mieście.

Rozbieżne opinie wyrażone zostały w odniesieniu do kwestii przyznania powiatom/miastom na prawach powiatu uprawnienia do negocjowania kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia. Jedynie przedstawiciele Rudy Śląskiej wypowiedzieli się pozytywnie o tym pomysłe, traktując go jako formę umożliwienia władzom samorządowym nadzoru nad działalnością ZOZ-ów. Uzasadnienie negatywnej oceny zaproponowanego rozwiązania wyrażonej przez reprezentantów pozostałych badanych jednostek samorządu terytorialnego stanowiły: przekonanie o znikomej szansie na poprawę sytuacji (nawet poprzez udział powiatu) wobec „dyktatu” (zamiast negocjacji) ze strony NFZ-u (powiat kozienicki); obawa przed zwolnieniem dyrektorów z odpowiedzialności za prowadzenie gospodarki finansowej ZOZ-u (powiat bielski); brak kadry urzędniczej, która mogłaby się zajmować negocjowaniem kontraktów z NFZ-em, a w konsekwencji konieczność poniesienia znacznych kosztów przy rozbudowie administracji samorządowej (miasto Sosnowiec).

Wszyscy rozmówcy wyrazili ponadto niezadowolenie z powodu niemożliwości wpływania przez organy założycielskie na poziom płac pracowników prowadzonych przez nie zakładów opieki zdrowotnej. Brak przesłanek prawnych takiej działalności idzie tu w parze z brakiem faktycznych możliwości finansowych. Przedstawiciele powiatu kozienickiego zwrócili uwagę na fakt, iż posiadanie instrumentów wpływania na wynagrodzenie pracowników ZOZ-ów dawałoby powiatowi możliwość zapobiegania odpływowi wykwalifikowanych pracowników zakładów opieki zdrowotnej prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego. Reprezentanci Sosnowca zauważyli ponadto, iż zapewnienie odpowiedniego poziomu płac pracowników prowadzonych przez miasto ZOZ-ów mogłoby się odbyć jedynie kosztem inwestycji dokonywanych przez władze samorządowe w obszarze służby zdrowia.

Przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy

Przeprowadzone badania wskazują, iż trudno jest ocenić, czy wysokość środków przekazywanych samorządowi powiatowemu na walkę z bezrobociem jest wystarczająca oraz czy powiaty/miasta na prawach powiatu dobrze wykonują to zadanie. Przykład Rudy Śląskiej obrazuje tezę, że można sprawnie i racjonalnie wydatkować przyznane środki na powyższy cel, podczas gdy np. w Sosnowcu brakuje zarówno pieniędzy, jak i odpowiedniej polityki rynku pracy.

Przedstawiciele Rudy Śląskiej ocenili, iż środki przekazywane tej jednostce na walkę z bezrobociem są wystarczające, czego efektem jest sukcesywnie spadające bezrobocie na terenie tego miasta. Także reprezentanci powiatu kozienickiego uznali, że środki na walkę z bezrobociem są odpowiednie. Przeciwnie stanowisko zajęli natomiast przedstawiciele powiatu bielskiego, którzy uważają, iż środków na promocję zatrudnienia jest zbyt mało w stosunku do potrzeb. Z kolei rozmówcy reprezentujący Sosnowiec wyrazili opinię, iż pieniądze, którymi dysponuje Powiatowy Urząd Pracy, są wydawane nieracjonalnie.

Reprezentanci Rudy Śląskiej podkreślili dobre efekty współpracy między Urzędem Miasta i Powiatowym Urzędem Pracy. Prowadzona jest ścisła koordynacja działań. PUP realizuje aktualnie wraz z Urzędem Miasta 5 projektów (w perspektywie półrocznej), polegających na analizie rynku pracy w celu zidentyfikowania ewentualnych „nisz” w tym obszarze. PUP w Rudzie Śląskiej aktywnie współpracuje także z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Katowicach oraz okolicznymi powiatowymi urzędami pracy, zawierając z tymi podmiotami liczne porozumienia. Podkreśla się także znaczenie przepływu informacji między urzędem pracy, urzędem miasta, placówkami szkolnymi oraz przedsiębiorcami działającymi na terenie miasta w dziedzinie bieżącej sytuacji na rynku pracy oraz potrzeb edukacyjnych w tym zakresie. Rezultatem jest np. współpraca z firmą Toyota, która stworzyła w jednej z rudzkich szkół samochodowych pracownię do zajęć praktycznych. Po ukończeniu tej szkoły najlepsi uczniowie mają szansę na zatrudnienie we wspomnianej firmie. Podsumowując, wydaje się, że polityka rynku pracy w Rudzie Śląskiej jest prowadzona sprawnie, a przekazywane samorządowi środki na walkę z bezrobociem są wydawane racjonalnie.

Znacznie gorzej przedstawia się natomiast sytuacja w Sosnowcu. Jak wyżej wspomniano, w opinii przedstawicieli tego miasta środki na walkę z bezrobociem, którymi dysponuje PUP, wydawane są nieracjonalnie. Ponadto, w przeciwieństwie do Rudy Śląskiej, w Sosnowcu nie jest prowadzona polityka dotycząca współpracy między urzędem pracy a placówkami oświatowymi mająca na celu dostosowanie oferty szkolnej do potrzeb lokalnego rynku pracy. Kooperacja Urzędu Miasta i PUP-u ogranicza się do faktu, iż w Powiatowej Radzie Zatrudnienia zasiada prezydent miasta. Polityka rynku pracy wymaga zatem poprawy. Wydaje się, iż współpraca pomiędzy Urzędem Miasta Sosnowca i Powiatowym Urzędem Pracy w Sosnowcu nie układa się najlepiej.

Przedstawiciele powiatu kozienickiego współpracę między Powiatowym Urzędem Pracy a starostwem powiatowym przedstawili w korzystniejszym świetle. Jej efektem są realizowane projekty współfinansowane ze

środków Europejskiego Funduszu Społecznego, a także inne formy wsparcia, takie jak tworzenie nowych miejsc pracy, organizowanie robót publicznych, praktyk interwencyjnych i staży. Co 6 miesięcy sporządzany jest raport zawodów deficytowych i nadwyżkowych, który udostępnia się również dyrektorom szkół ponadgimnazjalnych. Ponadto w czasie sesji Rady Powiatu przedstawiane są informacje dotyczące zawodów, na które jest największe zapotrzebowanie na rynku pracy.

W powiecie bielskim podkreśla się, że środków na walkę z bezrobociem jest zbyt mało. Jednocześnie zasygnalizowano istnienie sprawnego przepływu informacji między Powiatowym a Wojewódzkim Urzędem Pracy oraz między PUP-em a starostwem powiatowym, placówkami szkolnymi i przedsiębiorcami. Rada zatrudnienia na wniosek dyrektora szkoły opiniuje nowe kierunki kształcenia zawodowego. PUP monitoruje zawody nadwyżkowe i deficytowe na podstawie statystyk dotyczących liczby zarejestrowanych bezrobotnych w zawodach i grupach zawodowych oraz liczby ofert pracy w danym zawodzie. Bada także wśród pracodawców liczbę potencjalnych miejsc pracy. Ponadto w szkołach analizuje się liczbę absolwentów o określonym zawodowo wykształceniu.

We wszystkich badanych powiatach/miastach na prawach powiatu obserwowany jest znaczny spadek bezrobocia. Upatruje się jednak różnorodne przyczyny tego zjawiska. W Rudzie Śląskiej ocenia się, iż stanowi to przede wszystkim efekt wzmożonej aktywności ekonomicznej mieszkańców miasta. Z kolei w powiecie kozienickim jako główną przyczynę wskazuje się emigrację zarobkową.

Odnutowywany od roku 2004 wyraźny spadek liczby osób bezrobotnych w Polsce zbiegł się w czasie z wprowadzeniem zmian w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, na mocy których powiatowe urzędy pracy stały się powiatowymi jednostkami organizacyjnymi. Na podstawie przeprowadzonych badań uzasadnione wydaje się stwierdzenie, iż obecnie zaobserwować można zjawisko „uczenia się” przez samorząd powiatowy prowadzenia działań mających na celu zapobieganie bezrobociu, co przekłada się na coraz bardziej racjonalne gospodarowanie środkami przeznaczanymi na wykonywanie tego zadania. Umożliwia się także osobom bezrobotnym nabycie kwalifikacji odpowiadających zapotrzebowaniom wynikającym z profilu działalności, jaką prowadzą podmioty gospodarcze istniejące na lokalnym rynku pracy. Z drugiej strony wciąż zauważalne jest - uwarunkowane historycznie - traktowanie powiatowych urzędów pracy jako instytucji znajdujących się poza strukturą samorządową. Zwiększająca się skuteczność polityki przeciwdziałania bezrobociu dowodzi jednak słuszności usytuowania urzędów pracy w strukturze powiatu.

Pomoc społeczna

Przedstawiciele niemal wszystkich badanych jednostek ocenili finansowe zabezpieczenie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej jako wystarczające i adekwatne do potrzeb. Ponadto przedstawiciele powiatu siedleckiego zwrócili uwagę na owocną współpracę powiatu z organizacjami pozarządowymi, a reprezentanci Sosnowca położyli akcent na dużą liczbę pracowników zatrudnionych w instytucjach pomocy społecznej. Jedynie rozmówcy z powiatu kozienickiego stwierdzili, iż środków budżetowych jest za mało w stosunku do potrzeb. Powiat ten ubiega się o dofinansowanie wykonywania przedmiotowych zadań przez samorząd wojewódzki; zabezpiecza co prawda we własnym zakresie podstawowe funkcjonowanie domu pomocy społecznej, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie oraz placówki socjalizacyjnej i rodzin zastępczych, ale w związku z niskimi dochodami własnymi nie może sobie pozwolić na zapewnienie wyższych płac czy lepszego wyposażenia tych placówek.

Jeżeli chodzi o stosunek dochodów własnych do innych źródeł finansowania zadań z zakresu pomocy społecznej, sytuacja w badanych jednostkach samorządu terytorialnego przedstawia się w sposób nieco bardziej zróżnicowany. Niejasno wypowiedzieli się w tej kwestii przedstawiciele powiatu kozienickiego, akcentując płatny pobyt pensjonariuszy w domu pomocy społecznej (zaledwie kilka procent w strukturze dochodów). Spośród pozostałych powiatów najmniejszym udziałem dochodów własnych w wydatkach ponoszonych na pomoc społeczną charakteryzuje się powiat siedlecki, w którym wartość ta wynosi 43%. Kolejne trzy jednostki samorządu terytorialnego: miasto Ruda Śląska, miasto Sosnowiec oraz powiat bielski wydatkują około dwóch trzecich swoich dochodów na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem zadań z zakresu pomocy społecznej. Ponadto przedstawiciele powiatu siedleckiego udzielili informacji o procentowym udziale wydatków na pomoc społeczną, stanowiącym ok. 11,5% całkowitych wydatków tej jednostki.

Godny podkreślenia jest ponadto fakt, iż tylko w powiecie kozienickim wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej nastęrcza trudności władzom samorządu. Należy przy tym pamiętać, że nie jest to ani najmniejszy, ani najbiedniejszy z badanych podmiotów.

Pomimo konieczności dofinansowywania działalności instytucji pomocy społecznej z dochodów własnych, jej prowadzenie przez samorząd powiatowy charakteryzuje się dużą skutecznością. Potwierdza to tezę, iż przyznanie zadań z zakresu pomocy społecznej samorządowi powiatu stanowi słuszne rozwiązanie ustrojowe.

Drogi publiczne

Przedstawiciele wszystkich badanych jednostek samorządu terytorialnego wskazali na zbyt małą liczbę środków przeznaczanych na drogi publiczne. Największe braki w finansowaniu tej sfery sygnalizowano w Rudzie Śląskiej, powiecie kozienickim oraz powiecie bielskim. W pierwszych dwóch jednostkach oceniono, że pieniądze wydawane na drogi pozwalają zaspokoić jedynie - odpowiednio - 30% i 25% potrzeb. Najgorsza sytuacja zarysowuje się jednak w powiecie bielskim, gdzie - zgodnie z przeprowadzoną przez Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim analizą - do doprowadzenia dróg w powiecie do stanu zadawalającego brakuje 300 mln zł oraz dodatkowo 32,5 mln zł na mosty. Oznacza to, że procentowy stosunek środków własnych budżetu powiatu przeznaczanych na drogi powiatowe (średniorocznie 2,3 mln zł) do potrzeb w tej dziedzinie wynosi 0,7%.

W pozostałych jednostkach wskazywano, że środków wystarcza co najwyżej na utrzymanie obecnego stanu dróg. Brakuje natomiast pieniędzy na inwestycje. Ankietowani wyrażali obawę, że również z programów unijnych nie uda się pozyskać wystarczających środków na sfinansowanie planów inwestycyjnych przygotowanych przez reprezentowane przez nich jednostki.

Ponadto kilku z reprezentantów badanych jednostek samorządu terytorialnego wskazało na nieracjonalną strukturę dróg powiatowych. W powiecie siedleckim i powiecie bielskim zwrócono uwagę na fakt, że drogi powiatowe często nie spełniają wymogów dla tego typu dróg, czyli nie stanowią połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Rady gmin, na terenach których znajdują się tego typu drogi, nie są skłonne ich przejmować, lecz jedynie godzą się na partycypowanie w kosztach ich utrzymywania. W Rudzie Śląskiej jako przyczynę drastycznego zwiększania się kosztów utrzymania dróg wskazano bardzo duże ich obciążenie uwarunkowane wzmożoną eksploatacją.

Ankietowani stwierdzili również, że sposobem na poprawę sytuacji jest ogólne zwiększenie dochodów powiatu (np. poprzez zwiększenie udziałów w podatkach bezpośrednich) lub zmiana metody wyliczania subwencji ogólnej na bardziej korzystną.

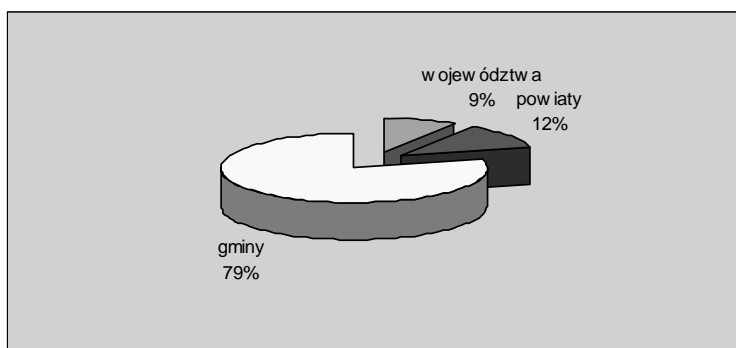
Pozyskiwanie środków z Unii Europejskiej

Niezwykle interesujące informacje udzielone zostały przez przedstawicieli badanych jednostek w odniesieniu do pozyskiwania środków pochodzących z Unii Europejskiej.

W okresie programowania 2004–2006 jednostki samorządu terytorialnego były największym beneficjentem funduszy unijnych. Wartość projektów realizowanych przez te jednostki stanowi ok. 44% wartości wszystkich projektów współfinansowanych ze środków strukturalnych.³ Przeważający udział w wartości i liczbie projektów tych podmiotów ogółem miały gminy, natomiast województwa wykonywały zadania o najwyższej przeciętnej wartości.

Wykres 2

Struktura dofinansowania projektów jednostek samorządu terytorialnego



• źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Z powyższego wykresu wynika, iż najwięcej środków unijnych trafiło do gmin (79% wartości ogółu projektów jednostek samorządu terytorialnego). Projekty unijne realizowane przez samorządy powiatowe stanowią zaledwie 12% wartości ogółu projektów jednostek samorządu terytorialnego. Powiaty realizowały 3,5 tys. projektów o łącznej wartości dofinansowania wynoszącej 2,6 mld zł, podczas gdy gminy realizowały blisko 5,2 tys. projektów o łącznej wartości prawie 18 mld zł. Dysproporcja możliwości absorpcyjnych gmin i powiatów jest zatem znacząca.

Przedstawiciele każdej z badanych jednostek podkreślali znaczenie środków unijnych dla rozwoju lokalnego. Zapewniali ponadto, iż reprezentowane przez nich podmioty będą ubiegały się o pozyskanie środków unijnych w nowym okresie programowania 2007–2013.

Aby skutecznie ubiegać się o fundusze unijne należy przede wszystkim zapewnić środki na wymagany wkład własny. Badane powiaty/miasta

³ Zob. *Ocena postępów Polski w zakresie spójności z Unią Europejską, Raport 2007*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

na prawach powiatu rozwiązują ten problem w różny sposób. W Rudzie Śląskiej kredytami posiłkowano się incydentalnie, ponieważ środki własne miasta zasadniczo okazywały się wystarczające. Także w powiecie siedleckim środki własne były dostateczne, czego przyczyną jest m.in. fakt, iż powiat nie realizował projektu o dużej wartości, który wymagałby znacznych nakładów własnych. W przypadku powiatu kozienickiego, Sosnowca oraz powiatu bielskiego środki własne nie wystarczały i jednostki te musiały się starać o wpływy z zewnątrz – poprzez emisję obligacji samorządowych lub kredyty. Przedstawiciele Sosnowca podkreślili, że dzięki bezpiecznemu poziomowi zadłużenia miasta istnieje możliwość zaciągania kredytów i finansowania z nich wkładu własnego.

Oprócz konieczności zapewnienia wkładu własnego istotne jest także posiadanie sprawnego zespołu zajmującego się przygotowaniem wniosków aplikacyjnych i koordynującego cały proces absorpcji środków w powiecie/mieście na prawach powiatu. W Rudzie Śląskiej, powiecie kozienickim oraz powiecie siedleckim w strukturze urzędu miasta czy starostwa powiatowego działają wyodrębnione komórki odpowiedzialne za pozyskiwanie środków unijnych. Natomiast w Sosnowcu i powiecie bielskim zadania te podzielone są pomiędzy różne komórki organizacyjne działające w urzędzie miasta czy starostwie powiatowym. Wydaje się, że najlepsze rozwiązanie zastosowano w Rudzie Śląskiej: merytoryczną jednostką Urzędu Miasta właściwą w sprawach absorpcji środków z Unii Europejskiej jest Zespół Funduszy Europejskich (funkcjonujący jako wydział). Ponadto w każdym wydziale Urzędu Miasta oraz jednostce organizacyjnej miasta znajduje się stanowisko, na którym zatrudniona jest osoba odpowiedzialna za kwestie związane z pozyskiwaniem środków unijnych. Zapewne m.in. dzięki temu Ruda Śląska jest – jak informują jej przedstawiciele – liderem na rynku śląskim jeśli chodzi o pozyskiwanie tych funduszy.

Podsumowując, przedstawiciele wszystkich badanych powiatów/miast na prawach powiatu podkreślają znaczenie środków unijnych dla jednostek samorządu terytorialnego, co wynika z dużych potrzeb związanych przede wszystkim z koniecznością budowy, rozbudowy lub modernizacji infrastruktury technicznej – np. dróg. W opinii przedstawiciela powiatu bielskiego *powiat gospodarujący z reguły celowymi środkami zainteresowany jest jak największym pozyskaniem środków zagranicznych*. Nie wszystkie powiaty stać jednak na sfinansowanie wkładu własnego. W wielu przypadkach wiąże się to z koniecznością posiłkowania się takimi instrumentami finansowymi jak kredyt czy emisja obligacji, co z kolei powoduje wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz całego sektora finansów publicznych. Przeszkodą w skutecznym ubieganiu się o środki

unijne może być także brak odpowiednich fachowców, którzy wybierają lepiej płatne posady w firmach prywatnych czy też np. w gminach.

Odływ pracowników zatrudnionych w starostwie powiatowym/urzędzie miasta

Wysoki wzrost gospodarczy sprzyja rozwojowi przedsiębiorstw, a presja płacowa powoduje wzrost zarobków w sektorze prywatnym. Administracja publiczna nie ma możliwości skutecznego konkutowania na płaszczyźnie wynagrodzeń z podmiotami tego sektora.

Przedstawiciele czterech z pięciu badanych podmiotów (powiatu bielskiego, powiatu kozienickiego, powiatu siedleckiego, Rudy Śląskiej) wskazali na odływ pracowników wysoko wykwalifikowanych i wyspecjalizowanych (inspektorów budowlanych, geodetów). Skarbnik Sosnowca potwierdzając ten problem, wspominał, iż radni coraz wyraźniej zdają sobie sprawę z konsekwencji niskich płac pracowników Urzędu Miasta. Z wypowiedzi przedstawiciela powiatu bielskiego wynika, że pojawiają się trudności w obsadzaniu stanowisk przede wszystkim w wydziale architektury i w wydziale geodezji Starostwa Powiatowego, aczkolwiek odływ pracowników dotyczy nie tylko samorządu, lecz także administracji rządowej. Przykładem tego zjawiska może być sytuacja w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego, w którym również występują problemy kadrowe, a który stanowi jednostkę wykonującą zadania z zakresu administracji rządowej i finansowaną przede wszystkim ze środków pochodzących z dotacji budżetu państwa; pomoc powiatu ograniczona jest wyłącznie do nieodpłatnego udostępniania lokalu (nie ma on innej możliwości wspomaganie tej instytucji).

Przedstawiciele powiatu siedleckiego wskazali również - obok odływu pracowników do podmiotów sektora prywatnego - problemy w funkcjonowaniu Starostwa Powiatowego z powodu czasowej absencji pracownic (głównie z powodu ciąży), wynikający z wysokiego wskaźnika feminizacji (80%).

Jedynie przedstawiciele powiatu kozienickiego stwierdzili, że nie obserwuje się odływu pracowników, upatrując przyczyny tego stanu rzeczy w niewielkiej liczbie potencjalnych pracodawców na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego oraz w stabilności i pewności pracy w samorządzie.

3. Rekomendacje

Przeprowadzona na podstawie ankiet analiza wykonywania zadań własnych przez powiat/miasto na prawach powiatu oraz pozyskiwania przezeń dochodów pozwala na wskazanie obszarów, w których obowiązujące przepisy prawa bądź ugruntowana wcześniejszymi doświadczeniami praktyka nie służą efektywności tych działań. Autorzy raportu proponują następujące rozwiązania:

Nowelizacja przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczących partycypacji powiatów w podatkach dochodowych. W obecnym stanie prawnym dochód z tytułu udziału powiatu w podatku od osób prawnych stanowi znikomą część dochodów własnych tej jednostki samorządu terytorialnego. Taka sytuacja skłania do rozważenia likwidacji tego tytułu dochodowego ze struktury dochodów powiatu, przy jednoczesnej rekompensacie w postaci zwiększenia udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych bądź zwiększenia procentowego udziału w podatku dochodowym od osób prawnych.

Wprowadzenie zmian w systemie finansowania zadań powiatu z zakresu edukacji publicznej. Istniejące regulacje prawne skutkują koniecznością dofinansowywania bieżącej działalności jednostek oświatowych z dochodów własnych, co uniemożliwia powiatom/miastom na prawach powiatu prowadzenie działań mających na celu rozbudowę infrastruktury oświatowej i dostosowanie systemu kształcenia do potrzeb społeczności lokalnej. Zmiany systemowe polegać powinny na przemodelowaniu sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej; postulowane jest uzależnianie jej wielkości od wskaźników jakościowych (wyniki osiągnięte przez uczniów danej szkoły), w miejsce obecnie obowiązujących wskaźników ilościowych (liczba uczniów, liczba nauczycieli). Ponadto należy rozpatrzyć możliwość stworzenia autonomicznego wobec części oświatowej subwencji ogólnej instrumentu prawnego w postaci stałego transferu środków z budżetu państwa, pozwalającego na - niezależne od finansowania bieżącej działalności - przeznaczanie pieniędzy na działania inwestycyjne w oświacie.

Nowelizacja Karty Nauczyciela (skorelowana ze zmianami postulowanymi powyżej). Dokument ten stanowi bez wątpienia relikwiny systemu prawnego. Trudna sytuacja finansowa nauczycieli wydaje się najważniejszą przesłanką dla reformy mającej na celu stworzenie efektywnego i nowoczesnego systemu edukacji oraz zagwarantowanie pedagogom godziwego wynagrodzenia.

Zmiana niektórych przepisów prawa materialnego regulujących wykonywanie ustawowych zadań przez samorząd powiatowy. Powinna ona dotyczyć zwiększenia efektywności prowadzonych działań. Na szczególną uwagę zasługują kwestie związane z nadzorem właścicielskim nad zakładami opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest powiat. Jedną z postulowanych modyfikacji w tym zakresie stanowi umożliwienie organom samorządu powiatu wpływania na bieżące funkcjonowanie ZOZ-ów, aczkolwiek samo przyznanie kompetencji właścicielskich bez kompleksowej reformy systemu finansowania służby zdrowia może okazać się rozwiązaniem niewystarczającym. Zarówno pomysł uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w procesie negocjowania kontraktów z NFZ, jak i idea prawnego umożliwienia finansowania bieżącej działalności ZOZ-ów stanowiąc mogą jedynie elementy wspomnianej reformy.

Zmiany regulacji prawnych dotyczących zarządu drogami publicznymi na szczeblu powiatu. Konieczna jest racjonalizacja sieci dróg powiatowych, polegająca na pozostawieniu w gestii powiatu zarządzania jedynie najistotniejszymi z nich (spełniającymi stosowne kryteria).

Umożliwienie powiatowym strukturom samorządowym zapewnienia wkładu własnego przy pozyskiwaniu środków pochodzących z Unii Europejskiej. Niedostateczne środki finansowe stanowią wyraźne zagrożenie dla procesu absorpcji przez te jednostki funduszy unijnych. Z drugiej strony należy zwrócić szczególną uwagę na rosnące zadłużenie powiatów w związku z koniecznością zapewnienia środków na pokrycie wkładu własnego. Rozwiązaniem tego problemu wydaje się zwiększenie dochodów własnych powiatów/miast na prawach powiatu poprzez przyznanie wyższych współczynników udziałów w istniejących tytułach dochodowych, bądź też poprzez przyznanie im nowych tytułów umożliwiających zapewnienie wkładu własnego nie tylko w obecnym okresie programowania (2007–2013), lecz także w kolejnych okresach budżetowych UE.

Zapewnienie odpowiednich płac wykwalifikowanej kadrze urzędniczej. Drugą trudnością dotyczącą absorpcji środków pochodzących z Unii Europejskiej jest brak możliwości pozyskiwania oraz utrzymania przez powiaty/miasta na prawach powiatu wyspecjalizowanych urzędników. Wysokość wynagrodzeń oferowanych przez samorząd powiatowy jest wysoce niekonkurencyjna nie tylko w stosunku do wynagrodzeń w sektorze prywatnym, lecz także w porównaniu z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz instytucjami sfery administracji rządowej.

Jako istotny problem jawi się również zjawisko odpływu ze starostw powiatowych pracowników posiadających wysokospecjalistyczne kwalifikacje w takich dziedzinach jak geodezja czy nadzór budowlany. Brak

środków na zapewnienie tym pracownikom właściwego poziomu uposażenia może zostać zrekompensowany np. poprzez **umożliwienie im prowadzenia działalności gospodarczej** (w powiecie innym niż powiat zatrudnienia).

Zakończenie

Jakość procesu wykonywania zadań przez samorząd powiatowy, przy niedoborze środków przeznaczanych na ich finansowanie, w dużej mierze uzależniona jest od sposobu sprawowania funkcji przez osoby zasiadające w organach wykonawczych - zarządach powiatów (w miastach na prawach powiatu - piastujące urząd prezydenta miasta). W toku prowadzonych badań zauważyć można było wyraźne różnice w postrzeganiu istoty samorządności oraz zadań postawionych przed powiatową wspólnotą samorządową. Czynniki te wywarły wpływ na ocenę efektywności wywiązywania się z zadań w każdej z badanych jednostek.

Istniejąca struktura dochodów własnych samorządu powiatowego w powiązaniu z zakresem przekazanych mu zadań powoduje, iż wypełnianie zobowiązań przynależnych wspólnocie powiatowej pociąga za sobą konieczność przeznaczania większości własnych środków na finansowanie bieżącej działalności (związanej z wykonywaniem tych zadań). Dokonana analiza pozwala na stwierdzenie znaczącego zróżnicowania poziomu dochodów własnych badanych jednostek samorządu powiatowego. Spośród badanych podmiotów zdecydowanie najlepszą sytuacją finansową odznaczają się miasta na prawach powiatu, które obok tytułów dochodowych właściwych powiatom mają wpływy z tytułów należnych gminom. Okoliczność ta stanowi bez wątpienia jedną z przyczyn relatywnie korzystnej sytuacji finansowej miast na prawach powiatu (na tle badanych jednostek samorządu terytorialnego). Zasygnalizować należy ponadto specyficzną sytuację tzw. „powiatów okólnych”, które w ograniczonym zakresie wykonują zadania z obszaru rynku pracy oraz ochrony zdrowia.

Przeprowadzone badania pozwalają wreszcie na konkluzję, iż głównym problemem właściwego wykonywania zadań własnych powiatu/miasta na prawach powiatu jest brak środków finansowych, co w dużej mierze wynika złej struktury dochodów własnych tych jednostek samorządu terytorialnego. Ów brak środków umożliwiających prowadzenie autonomicznej gospodarki finansowej oraz wynikająca z niewłaściwej struktury dochodów niemożność prowadzenia działalności inwestycyjnej (rozwojowej) zmuszają do refleksji dotyczącej formuły ustrojowej funkcjonowania powiatu. Należy rozstrzygnąć, czy z punktu widzenia efektywności wykonywania zadań właściwych powiatowi korzystniejsze byłoby usytuowanie go

w strukturze administracji rządowej, a tym samym likwidacja jego samorządowego charakteru (finansowanie wyłączone z budżetu państwa), czy też takie przemodelowanie struktury dochodów własnych samorządu powiatowego, które zapewniłoby możliwość samodzielnej gospodarki finansowej. Funkcjonowanie samorządu ma bowiem sens wyłącznie wówczas, gdy do jego dyspozycji pozostają pewne środki, o których przeznaczeniu może swobodnie decydować organ reprezentujący społeczność lokalną. W sytuacji, gdy brak jest takich środków, funkcjonowanie instytucji samorządu terytorialnego wydaje się pozbawione sensu, a tym samym **rozpatrzyć należy możliwość innego ustrojowego usytuowania podmiotu realizującego zadania administracji publicznej na szczeblu ponadgminnym.**

Nie bez znaczenia pozostaje ponadto dająca się zaobserwować tendencja do przenoszenia na poziom powiatu (bądź też utrwalania na tym poziomie) struktury „resortowej”, stanowiącej wyróżnik podmiotów administracji rządowej. Okoliczność ta uzasadnia z kolei tezę, zgodnie z którą powołanie struktur powiatowych o samorządowym charakterze było błędem. „Uresortowanie” struktur powiatowych prowadzi do zmniejszenia efektywności wykonywania przez wspólnoty samorządowe powierzonych im zadań. Dodatkową okoliczność, na którą należy zwrócić uwagę, omawiając ten problem, stanowi konieczność podnoszenia poziomu merytorycznego pracowników zatrudnionych w starostwach powiatowych/urzędach miast na prawach powiatu. Rekomendowane działania polegać powinny na zwiększeniu wymagań dotyczących osób zatrudnianych w jednostkach stanowiących aparat pomocniczy organów samorządu powiatowego oraz jednoczesnym podejmowaniu działań mających na celu podniesienie kwalifikacji pracowników już zatrudnionych (szkolenia, kursy).

Bibliografia

Książki:

Ochednowski E., *Prawo Administracyjne. Część Ogólna*, Toruń 2006.

Akty prawne:

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. nr 64, poz. 593, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 203, poz. 1966).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99, poz. 1001, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., nr 19, poz. 115).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. nr 96, poz. 873, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. nr 91, poz. 408, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 578).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 227, poz. 1658, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572, z późn. zm.)

Inne źródła:

Ocena postępów Polski w zakresie spójności z Unią Europejską. Raport 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

Współpraca administracji rządowej z administracją samorządową przy budowie systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w mieście stołecznym Warszawie

Tomasz Bzukała, Wojciech Gwiazda, Sebastian Hołuj,
Adam Kamiński, Anna Łysik, Michał Pakuła, Agnieszka Wawrzyk

Koordinacja merytoryczna: gen. Marek Bieńkowski

Wstęp

Niniejszy raport dotyczy kwestii bezpieczeństwa obywateli. Autorzy skupili się na problematyce przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności na współpracy instytucji zajmujących się walką z przemocą na terenie Warszawy. Cel raportu stanowi krytyczna ocena obecnych rozwiązań i wskazanie realnych przedsięwzięć zmierzających do zwiększenia efektywności działań podejmowanych w ramach istniejącego systemu.

Autorzy zdecydowali się na analizę tego właśnie zjawiska ze względu na dużą wagę problemu: jego skalę, trudności w zdiagnozowaniu oraz przeciwdziałaniu. Warszawa została wybrana z uwagi na różnorodność instrumentów i instytucji zajmujących się powyższym zagadnieniem, możliwość stania się przykładem dla innych gmin i powiatów w Polsce, a także dostępność danych. Zagadnienie przemocy w rodzinie nie jest nowe, wymaga jednak zbadania pod względem częstotliwości jej występowania, po-

strzegania przez społeczeństwo oraz wypracowanych metod i narzędzi jej zwalczania.

Według badań przeprowadzonych przez OBOP w 2007 r. 64% ankietowanych zna rodzinę, w której występuje przemoc, lub słyszało o takiej.¹ Należy zauważyć, że przemoc w rodzinie ma charakter nie tylko fizyczny, lecz także psychiczny i ekonomiczny; te dwa ostatnie zjawiska często nie są uważane za przemoc (tylko co trzeci Polak utożsamia z nią wydzielanie pieniędzy²). Wykrystalizowało się wiele stereotypów dotyczących przemocy w rodzinie, przede wszystkim kwestia jej występowania w rodzinach biednych, z tzw. „marginesu społecznego”, związek pomiędzy nią a alkoholizmem, a także łączenie jej jedynie z przemocą fizyczną, najczęściej wobec kobiet.

Na uwagę zasługuje fakt, iż dostępne źródła różnią się w ocenie zasięgu i form zjawiska przemocy. Dane, jakimi dysponuje policja, dotyczą przypadków zgłoszonych i przez nią odnotowanych, natomiast dane organizacji społecznych przedstawiają również niezgłoszone zdarzenia i dlatego są bardziej niepokojące niż oficjalne statystyki. W badaniach CBOS z 2005 r. bycie ofiarą sygnalizowało 19% respondentów.³ Z kolei zgodnie z informacjami OBOP z r. 2007 36% respondentów deklaruje, że było ofiarą przemocy ze strony członka rodziny, a ok. 20%, że było jej sprawcą.⁴ Wydaje się, iż różnica ta nie wynika z liczby przypadków występowania przemocy w rodzinie, lecz raczej z coraz większej świadomości społecznej dotyczącej tego tematu.

W skali kraju odnotowuje się znaczną liczbę przypadków przemocy w rodzinie. Z danych rocznika statystycznego wynika, że w 2004 r. skazano z art. 207 Kodeksu karnego, czyli za znęcanie się nad członkiem rodziny bądź inną osobą zależną lub bezradną, 17.158 osób (w tym 16.735 mężczyzn). Statystyki policyjne z 2004 r. mówią, że na ogólną liczbę 23.610 odnotowanych 3.274 osób było zatrzymanych na Mazowszu. Liczby te potwierdzają konieczność funkcjonowania ośrodków pomocy prowadzonych zarówno przez państwo, jak i przez różne stowarzyszenia czy fundacje.⁵

¹ Por. *Polacy wobec zjawiska przemocy w rodzinie oraz opinie ofiar, sprawców i świadków o występowaniu i okolicznościach występowania przemocy w rodzinie*. Wyniki badań TNS OBOP dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, październik 2007, s. 7.

² Tamże, s. 6.

³ Por. *Przemoc i konflikty w domu*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2005, s. 2.

⁴ Por. *Polacy wobec zjawiska przemocy w rodzinie*, dz. cyt., s. 8.

⁵ Por. *Raport ogólnopolski (za okres styczeń – sierpień 2006) z realizacji projektu Niebieska Sieć. Sieć liderów lokalnych organizacji na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Instytut Psychologii Zdrowia, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie Niebieska Linia, Warszawa 2006, s. 29.

W trakcie prac nad przygotowaniem niniejszego raportu wykorzystane zostały następujące źródła: obowiązujące przepisy prawa, opracowania i dane dotyczące Niebieskiej Karty, raporty organizacji społecznych, Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich. Istotne były również wywiady przeprowadzone z przedstawicielami Policji, Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, organizacji pozarządowych. Dodatkowe źródła stanowiły statystyki policyjne, informacje ośrodków badania opinii publicznej oraz organizacji społecznych zajmujących się zjawiskiem przemocy w rodzinie i in.

W pierwszej części raportu opisano istniejące instrumenty prawne, procedurę Niebieskiej Karty oraz Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2007-2011 m.st. Warszawy, działania Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie, a także działalność organizacji pozarządowych. Zaprezentowane zostały również formy współpracy pomiędzy zaangażowanymi instytucjami. W części drugiej dokonano oceny systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie istniejącego w Warszawie. W ostatniej części przedstawiono rekomendacje mogące - w ocenie autorów raportu - przyczynić się do rozbudowy oraz poprawy funkcjonowania tego systemu.

1. Obecnie funkcjonujące środki przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Institucje prawne służące przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

Dla skutecznego zapobiegania zjawisku przemocy domowej i zwalczania go często niezbędne staje się **ograniczenie fizycznego kontaktu sprawcy z ofiarą** i pozostałymi domownikami. Polskie prawo przewiduje takie rozwiązanie, jednakże ma ono charakter pomocniczy i nie stanowi samodzielnego środka karnego.

Zatrzymanie. Artykuł 15. Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. nr 30, poz. 179) o Policji, w związku z przepisami Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555, z późn. zm.) - zwanej dalej kpk - i innych ustaw, daje funkcjonariuszom interwenującym w sprawach rodziny podstawę prawną do zatrzymania sprawcy na 48 godzin, jeżeli uznają jego zachowanie za zagrażające życiu, zdrowiu lub własności innych osób. W myśl art. 244, par. 1 kpk, policja ma prawo zatrzymać osobę podejrzaną, jeśli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że popełniła ona przestępstwo, a zachodzi obawa, że osoba ta ucieknie lub

się ukryje albo zatrze ślady przestępstwa, bądź też jeśli nie można ustalić jej tożsamości albo istnieją przesłanki do przeprowadzenia przeciwko niej postępowania w trybie przyspieszonym.

Izba wytrzeźwień. Środek najczęściej stosowany w przypadku, gdy zatrzymywani sprawcy są nietrzeźwi. Jak stanowi art. 40, ust. 1 Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. nr 35, poz. 230, z późn. zm.), osoby w stanie nietrzeźwości, które znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu lub zdrowiu innych osób, mogą zostać doprowadzone do izby wytrzeźwień, zakładu opieki zdrowotnej, innej właściwej placówki utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego albo do miejsca zamieszkania lub pobytu, zaś w razie braku izby wytrzeźwień osoby takie mogą być doprowadzone do jednostki policji (art. 40, ust. 2 ustawy).

Środki zapobiegawcze. Zgodnie z art. 275 kpk, środkiem zapobiegawczym może być oddanie oskarżonego pod dozór policji. Osoba taka ma obowiązek stosowania się do wymagań zawartych w postanowieniu sądu lub prokuratora. Obowiązek ten może polegać na zakazie opuszczania określonego miejsca pobytu, zgłaszaniu się do organu dozoru w określonych odstępach czasu, zawiadamianiu go o zamierzonym wyjeździe oraz o terminie powrotu, a także na innych ograniczeniach swobody, niezbędnych do wykonywania dozoru. Konsekwencją nieprzestrzegania tych zasad jest możliwość skierowania do sądu wniosku o zastosowanie surowszego środka zapobiegawczego, jakim jest tymczasowe aresztowanie.

W myśl art. 258, par. 1 kpk tymczasowe aresztowanie może nastąpić, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony ucieknie lub będzie się ukrywał, albo że będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień bądź w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne. Środek ten można zastosować również w przypadku podejrzenia, że oskarżony, któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub umyślnego występku, może popełnić przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu, zwłaszcza, gdy groził już popełnieniem takiego przestępstwa.

Dozór kuratorski. Zgodnie z art. 66, par. 1 w związku z art. 67, par. 2 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553, z późn. zm.), sąd warunkowo umarzając postępowanie, może w okresie próby oddać sprawcę pod dozór kuratora lub osoby godnej zaufania, stowarzyszenia, instytucji albo organizacji społecznej, której działalność obejmuje troskę o wychowanie, zapobieganie demoralizacji lub pomoc skazanym.

Nakaz opuszczenia lokalu lub zakaz zbliżania. Stosownie do art. 13 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. nr 180, poz. 1493) oraz do art. 72, par. 1, pkt 7a i 7b Kodeksu karnego sąd, który zdecyduje się zawiesić wykonanie kary za przestępstwo przemocy w rodzinie, może zobowiązać skazanego do powstrzymywania się od kontaktu w określony sposób z pokrzywdzonym lub innymi osobami lub do opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym. Jednocześnie sąd ma prawo ustalić sposób kontaktowania się sprawcy z pokrzywdzonym lub zakazać skazanemu zbliżania się do pokrzywdzonego w określonych okolicznościach. Takie same środki może zastosować przy warunkowym umorzeniu postępowania karnego wobec sprawcy.

Jak stanowi art. 14 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, jeśli istnieją przesłanki do tymczasowego aresztowania oskarżonego o stosowanie przemocy, sąd może zamiast tego nakazać dozór policyjny, pod warunkiem, że oskarżony opuści lokal zajmowany wspólnie z pokrzywdzonym. W tym wypadku obowiązki nałożone na oddanego pod dozór na podstawie art. 275, par. 2 kpk także mogą polegać na powstrzymywaniu się od kontaktu z pokrzywdzonym w określony sposób.

Środki cywilnoprawne. W myśl art. 13, ust. 1 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r., nr 31, poz. 266, z późn. zm.), jeżeli lokator wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, inny lokator lub właściciel innego lokalu w tym budynku może wnieść powództwo o odebranie przez sąd uprawnień do używania lokalu i nakazanie jego opróżnienia. Art. 13, ust. 2 stanowi, że współlokator może wnieść powództwo o nakazanie przez sąd eksmisji małżonka, rozwiedzionego małżonka lub innego użytkownika tego samego lokalu, jeżeli ten swoim rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie.

Zgodnie z art. 17 wspomnianej ustawy, w przypadkach, w których powodem wydania wyroku nakazującego opróżnienie lokalu jest znęcanie się nad rodziną, sąd nie jest zobowiązany orzekać o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego przez osoby, których nakaz dotyczy. Ponadto opróżnienie lokalu zasądzone wobec sprawcy przemocy może być przeprowadzone w ciągu całego roku. Oznacza to, że w tym wypadku nie obowiązuje tzw. „moratorium zimowe”, czyli przewidziany w art. 16 ustawy zakaz wykonywania wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego.

Należy jednak podkreślić, że wskutek nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz. U. nr 172, poz. 1804), począwszy od dnia 5 lutego 2005 r. eksmisja „na bruk” została zniesiona. Obecnie każda eksmitowana osoba, której nie przysługuje prawo do lokalu socjalnego, musi zostać przeniesiona do pomieszczenia tymczasowego. Dotyczy to także osób skazanych za przestępstwa związane ze stosowaniem przemocy w rodzinie. Zgodnie z art. 1046, par. 4 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43, poz. 296, z późn. zm.), wypełniając obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamieszkałego, komornik wstrzyma się ze swoimi czynnościami do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy znajdzie je sam dłużnik.

Procedura Niebieskiej Karty

Niebieska Karta, zwana dalej NK, jest to procedura interwencji w przypadku przemocy w rodzinie. Funkcjonuje na terenie całej Polski od 1998 r. Może być założona przez policjanta (obligatoryjnie) lub pracownika socjalnego (fakultatywnie); każda osoba będąca ofiarą przemocy w rodzinie ma prawo zwrócić się do nich o wypełnienie NK.

Procedura ta obejmuje nie tylko postępowanie policji wobec sprawców i ofiar. W następstwie założenia NK przez policjanta uruchomione zostają również działania pomocy społecznej, Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz instytucji zajmujących się zwalczaniem omawianego problemu. NK stwarza zatem możliwość wielostronnej współpracy pomiędzy różnymi instytucjami i podmiotami oraz budowania lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy.

W przypadku działań policji procedura NK przedstawia się następująco. Po przyjęciu zgłoszenia policjanci udają się na interwencję, w ramach której: udzielają ofiarom pomocy, zapewniają im bezpieczeństwo (pod względem życia i zdrowia), zabezpieczają ich mienie, ustalają przebieg zdarzeń, przeprowadzają rozmowę ze sprawcą przemocy na temat odpowiedzialności karnej, a w niektórych przypadkach zabezpieczają ślady i dowody przestępstwa.⁶ Wypełniana przez funkcjonariuszy NK składa się z dwóch części: Karty A i Karty B. Karta A jest to notatka służbowa z przebiegu interwencji, służąca udokumentowaniu sytuacji, którą policjanci zastali na miejscu zdarzenia (kartę A wypełnia się na miejscu lub

⁶ Por. Zarządzenie nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 marca 2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty”, § 4, ust. 1, pkt 1-5.

bezpośrednio po zakończeniu interwencji). Policjanci z patrolu interwencyjnego wypełniają odpowiedni druk, zadając pytania zawarte w kwestionariuszu. Umożliwia im to skoncentrowanie uwagi na tym, co zaszło na miejscu zdarzenia, oraz daje pewne podstawy, by obiektywnie (lub przynajmniej w sposób zestandaryzowany) ocenić zaistniałą sytuację. Mają nad nią dzięki temu większą kontrolę, zaś uczestnikom zdarzenia, pomimo stresu, łatwiej jest - odpowiadając na specjalnie przygotowane pytania - składać wyjaśnienia. Do 1 marca 2008 r. Karta A zawierała też zapis dotyczący wyrażenia zgody przez osobę poszkodowaną na udostępnienie jej danych osobowych instytucjom i organizacjom zajmującym się pomocą ofiarom przemocy domowej. Obecnie przekazywanie danych ofiar nie wymaga ich zgody.

Karta B to część NK, którą interweniujący policjant wręcza osobie poszkodowanej. Zawiera wzór opisu przebiegu zdarzenia, informacje o prawach ofiary przemocy oraz o instytucjach i organizacjach, w jakich można szukać pomocy. Są to elementarne wiadomości, dzięki którym po zakończeniu policyjnej interwencji poszkodowany wie, jakie kroki należy podjąć, i gdzie poszukiwać wsparcia.

Wypełniona podczas interwencji karta A jest przekazywana do dzielnicowego, który niezwłocznie, nie później niż w ciągu 7 dni od otrzymania dokumentacji, nawiązuje kontakt z rodziną - do jego obowiązków należą systematyczne wizyty. Kontakt z daną rodziną ma pomóc w podjęciu decyzji, czy wszcząć kroki prawne, czy też wystarczy ograniczyć się do działań prewencyjnych wobec sprawcy (zob. Załącznik 1).

NK funkcjonowała w policji na podstawie Zarządzenia nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu przeprowadzania interwencji domowej wobec przemocy w rodzinie pod nazwą Niebieska Karta. 1 marca 2008 r. weszło w życie Zarządzenie nr 162 Komendanta Głównego Policji, które w przeciwieństwie do poprzedniego zawiera definicję legalną NK. Zgodnie z nią przez procedurę NK rozumieć należy *ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez policjantów, zgodnie z przepisami zarządzenia, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie, rozumianej w sposób określony w art. 2, pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (par. 2, ust. 1)*. Nowe zarządzenie zawiera również definicje legalne interwencji domowej, interwencji domowej wobec przemocy w rodzinie, ofiary przemocy oraz sprawcy przemocy (par. 2, ust. 2).

Nowe przepisy nakładają na dzielnicowego obowiązek prowadzenia tzw. opisu rodziny, w przypadku której doszło do założenia NK. Opis ten powinien zawierać charakterystykę rodziny i problemów, które w niej

występują (par. 8, ust. 1). Umożliwia to ciągłość i integralność działań policji w przypadku zmiany dzielnicowego, jak również pozwala na dokładniejszą obserwację rodziny, identyfikację problemów oraz dobór odpowiednich działań.

Obecnie każdy policjant - a nie tylko interweniujący na miejscu zdarzenia - ma obowiązek wypełnienia Niebieskiej Karty, jeśli tylko zostanie poinformowany o wystąpieniu zjawiska przemocy w rodzinie. Takie zgłoszenie nie musi być dokonane przez ofiarę przemocy, lecz może pochodzić np. od świadka zdarzenia. Obecność poszkodowanego przy wypełnianiu NK nie jest wymagana (par. 3, ust. 1-3).

Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2007-2011

Jednostki samorządu terytorialnego odgrywają ważną rolę w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i w pomocy jej ofiarom. Już od kilkunastu lat podejmowane były próby współpracy pomiędzy urzędami dzielnic oraz komendami rejonowymi w tym zakresie. Przykłady podejmowanych działań w takich dzielnicach jak Wola czy Żoliborz pokazują, że już wcześniej istniały oddolne inicjatywy. W 2007 r. rozpoczęto szeroko zakrojone działania w skali całego miasta; uchwałą Rady m.st. Warszawy z dnia 8 listopada ustanowiono Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2007-2011 (zob. załącznik 6). Głównym jego celem jest zwiększenie skuteczności wszechstronnych przedsięwzięć dotyczących zwalczania omawianego zjawiska (rozumianego zgodnie z art. 2, ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie). W przygotowaniu Programu uczestniczyły liczne organizacje pozarządowe. Jego podstawą stały się wnioski i zalecenia sformułowane w wyniku badań, jakich przeprowadzenie Urząd Miasta zlecił w 2004 r. Instytutowi Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychologicznego.⁷ Utworzenie Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie, wypracowanie systemu takiego wsparcia oraz zapobiegania przemocy w rodzinie, a także ustalenie standardów współpracy instytucji zajmujących się tym problemem stanowią integralną część Programu.

Koordynatorem Programu na poziomie m.st. Warszawy jest Biuro Polityki Społecznej Urzędu Miasta, a na poziomie dzielnic - Wydziały Spraw Społecznych i Zdrowia.

W opinii przedstawicieli Urzędu Miasta nie istnieje jeszcze lokalny system przeciwdziałania przemocy w rodzinie; znajduje się on dopiero

⁷ Badania dotyczyły występowania zjawiska przemocy w rodzinie na terenie miasta.

w fazie projektowania i stopniowego przystosowywania.⁸ Obecnie w ramach Programu podpisywane są porozumienia zmierzające do realizacji jego założeń. Zaplanowano zawarcie takich porozumień z policją, prokuraturą, organizacjami pozarządowymi. Dotychczas, tj. do dnia 4 marca 2008 roku, udało się podpisać porozumienie pomiędzy Prezydentem Warszawy Hanną Gronkiewicz-Waltz a Komendantem Stołecznym Policji Inspektorem Jackiem Olkowiczem. Przewiduje ono współpracę dwóch wyżej wymienionych instytucji na rzecz budowy systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie miasta, zwiększania świadomości społecznej w tej dziedzinie oraz kompetencji zawodowych pracowników policji, a także wymianę informacji pomiędzy tymi instytucjami. Zawiera również wyszczególnienie zadań obu stron.⁹ Weszło ono w życie z dniem podpisania, tj. 4 marca 2008 r. Dodatkowo przy Prezydencie Warszawy utworzono interdyscyplinarną Radę Ekspertką, do której również komendant wyznaczył swoich przedstawicieli. Założono, iż corocznie określane będą nowe priorytety Programu oparte na analizie wyników kontroli dotychczasowych działań.

Należy zauważyć, iż Program szybko zaczął realnie funkcjonować, ponieważ już w lutym 2008 r. odbyło się pierwsze seminarium w ramach tzw. Niebieskiego Tygodnia, podczas którego istniała możliwość zapoznania się z rozwiązaniami norweskimi w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, jak również poszerzenia wiedzy w zakresie pomocy ofiarom. Program przewiduje także wiele szkoleń na poziomie podstawowym i specjalistycznym dotyczących stosowania procedury NK oraz współpracy pomiędzy instytucjami pomagającymi ofiarom i resocjalizującymi sprawców przemocy. Przeszkolonych zostanie 750 osób, w tym również przedstawiciele policji. Organizatorzy planują stworzyć interdyscyplinarne zespoły, które pracując wspólnie podczas zajęć, zapoznawałyby się z problematyką przemocy w rodzinie. Szkolenia prowadzone będą przez specjalistów różnych dziedzin, m.in. przez pracowników Instytutu Psychologii Zdrowia PTP.¹⁰ Ponadto Urząd Miasta przygotował informator dotyczący instytucji i organizacji pozarządowych oferujących pomoc poszkodowanym. Został on udostępniony policjantom. Dostarczane są również ulotki tych instytucji i poprzez policję przekazywane ofiarom przemocy. Ważnym elementem współpracy jest, według pracowników Urzędu Miasta,

⁸ Wywiad z przedstawicielem Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy przeprowadzony dnia 12 marca 2008 r.

⁹ Porozumienie nr 267/2008, zawarte pomiędzy Prezydentem Miasta Stołecznego Warszawy oraz Komendantem Stołecznym Policji w dniu 4 marca 2008 r.

¹⁰ Wywiad z przedstawicielem Urzędu Miasta, dz. cyt.

przeprowadzanie kampanii uświadamiających społeczeństwo w zakresie zjawiska przemocy w rodzinie.

Partycypacja WCPR w rozwiązywaniu problemu przemocy w rodzinie

Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie (WCPR), zostało powołane uchwałą Rady Powiatu Warszawskiego nr VII/70/99 z dnia 10 marca 1999 r., na podstawie Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578, z późn. zm.) oraz Ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r., nr 64, poz. 414, z późn. zm.). Stanowi ono jednostkę organizacyjną m.st. Warszawy działającą w zakresie polityki społecznej i realizującą zadania własne powiatu, częściowo gminy oraz zlecone, nadzorowaną bezpośrednio przez Biuro Polityki Społecznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy; jest jednostką budżetową m.st. Warszawy w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Do jego zadań należy m.in. podejmowanie działań mających na celu zapewnienie miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej na terenie Warszawy, sprawowanie (w imieniu Prezydenta Warszawy) nadzoru nad tymi ośrodkami prowadzonymi przez miasto, organizowanie specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, dla rodzin naturalnych i zastępczych, a także terapii rodzinnych, tworzenie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie.

WCPR współdziała w wykonywaniu zadań z organami administracji rządowej, samorządowej, stowarzyszeniami, fundacjami, związkami wyznaniowymi oraz innymi podmiotami działającymi w zakresie polityki społecznej. Miasto stołeczne Warszawa gwarantuje środki finansowe na wywiązywanie się z zadań własnych, zabezpiecza warunki ich realizacji, niezbędną infrastrukturę oraz środki na jej utrzymanie, natomiast Wojewoda Mazowiecki zapewnia, z budżetu m.st. Warszawy, środki finansowe na wykonywanie zadań zleconych.¹¹

WCPR finansuje działalność dwóch ośrodków interwencji kryzysowej: działającego w ramach Ośrodka Wsparcia Dziecka i Rodziny „Koło” przy ul. Dalibora 1 w Warszawie oraz działającego w ramach Ośrodka Wspomagania Rodziny przy ul. 6 Sierpnia 1/5 w Warszawie („Adamus”). Do ośrodków interwencji kryzysowej mogą się zgłaszać wszystkie osoby, które znalazły się w nagłym lub przewlekłym kryzysie psychicznym, w sytuacji zagrożenia lub mają za sobą traumatyczne przejścia. Placówki te oferują zróżnicowane formy pomocy: konsultacje psychologiczne i psy-

¹¹ Zob. Statut Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie, Rozdział 2: *Zakres działania Centrum*, Rozdział 3: *Gospodarka finansowa Centrum*; www.wcpr.pl

chiatryczne, interwencje w nagłych zdarzeniach traumatycznych, porady prawne i socjalne, terapię indywidualną, małżeńską i rodzinną, grupy wsparcia oraz całodobowy telefon zaufania. Współpracują też z ośrodkami pomocy społecznej, instytucjami i organizacjami świadczącymi pomoc psychologiczną i psychiatryczną, organizacjami wymiaru sprawiedliwości, prokuraturą, policją, organizacjami pozarządowymi i wyznaniowymi.

W 2006 r. ośrodki interwencji kryzysowej przeprowadziły łącznie 6.332 interwencje. Z ich pomocy skorzystało w sumie 1.176 osób, z czego większość (72%) stanowiły kobiety. Strukturę interwencji według powodu zgłoszenia przedstawia poniższa tabela:

Tabela 1

**Struktura interwencji ośrodków interwencji kryzysowej
według powodu zgłoszenia w 2006 r.**

	OIK ul. Dalibora 1	OIK ul. 6 Sierpnia 1/5
Problemy rodzinne (konflikty rodzinne, przemoc w rodzinie, problemy małżeńskie, trudności wychowawcze)	31,5%	33%
Problemy kliniczne (objawy nerwicowe, depresję, zaburzenia osobowości, myśli lub próby samobójcze)	21%	54%
Uzależnienia (alkoholizm, narkotyki, lekomania, współuzależnienia)	3,5%	5%
Problemy egzystencjalne (traumatyczne wydarzenia, utrata bliskich)	22%	3,9%
Problemy socjalno-bytowe (bezdumność, bezrobocie, długi, ubóstwo, eksmisje, konflikty z prawem)	11%	2,5%
Inne	11%	1,6%

•ródło: opracowanie własne.

W obu ośrodkach funkcjonują hotele dysponujące łącznie 40 miejscami, oferujące pomoc przede wszystkim ofiarom przemocy. W 2006 r. schronienie w takich hotelach znalazły 103 osoby, w tym 45 osób dorosłych i 58 dzieci.

Tabela 2

Liczba osób dorosłych i dzieci, które skorzystały z hoteli ośrodków interwencji kryzysowej w 2006 r.

Hotel przy ul. Dalibora 1		Hotel przy ul. 6 sierpnia 1/5	
Osoby dorosłe	Dzieci	Osoby dorosłe	Dzieci
13	17	32	41
Razem	30	Razem	73
W sumie: 103			

•ródło: opracowanie własne.

Podstawą wydatków WCPR jest budżet, jaki zaplanowano na wykonywanie zadań własnych, zleconych oraz z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. na jednostki specjalistycznego poradnictwa oraz ośrodki interwencji kryzysowej przeznaczono 1.479.065 zł.¹² Zaprezentowane powyżej dane dotyczą 2006 r., ponieważ sprawozdanie z działalności Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie w roku 2007 nie było jeszcze w trakcie prac nad niniejszym raportem opublikowane.

Rola organizacji pozarządowych

Istotnym elementem, niejednokrotnie niedocenianym przez pozostałych aktorów biorących udział w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i jej skutkom, są organizacje pozarządowe. Ponieważ ofiary przemocy w rodzinie potrzebują wszechstronnej pomocy, takie organizacje – głównie stowarzyszenia, fundacje i kluby – działają na ich rzecz na wiele sposobów: uruchamiają telefony zaufania, tworzą punkty informacyjne, specjalne ośrodki, świetlice dla dzieci, schroniska dla osób, które musiały opuścić swoje miejsce zamieszkania ze względów bezpieczeństwa. Oferta wsparcia jest nader zróżnicowana: pomoc psychologiczna wykwalifikowanych psychologów i terapeutów, pomoc socjalna (także w postaci materialnej), pomoc prawna. Organizacje pozarządowe zajmują się ponadto zakładaniem grup wsparcia oraz grup samopomocowych dla ofiar przemocy w rodzinie. Nierzadko ich pracownicy uczestniczą w przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych, w pracach placówek tworzonych przy urzędach gminy

¹² Zob. Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie, *Sprawozdanie za rok 2006*, www.wcpr.pl

lub ośrodkach pomocy społecznej oraz zespołów pomagających ofiarom przemocy. Wsparcie udzielane jest w trakcie podejmowania decyzji zarówno o zgłoszeniu przypadków przemocy odpowiednim służbom (prowadzenie telefonów zaufania, grup wsparcia), jak i o rozpoczęciu nowego życia (pomoc materialna przy załatwianiu formalności, prowadzenie schronisk lub domów zakwaterowania zastępczego). Organizacje lobbują również na rzecz zmian w prawie, które przyczyniłyby się do poprawy systemu. Przykład takiej działalności stanowi partycypacja w tworzeniu Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Warszawie oraz utworzenie w czerwcu 2007 r. Komisji Dialogu Społecznego ds. Przeciwdziałania Przemocy koordynującej czynności organów miejskich i organizacji społecznych.¹³ Ważnym elementem funkcjonowania organizacji pozarządowych jest również popularyzacja wiedzy o zjawisku przemocy w rodzinie oraz prowadzenie badań dotyczących skali występowania i form tego problemu; ma to szczególne znaczenie zważywszy na fakt, iż zagadnienie przemocy w rodzinie właściwie nie było obecne w życiu publicznym do końca lat 80., a w konsekwencji władze i instytucje publiczne nie działały na rzecz jej ograniczenia i zwalczania.¹⁴

Pierwszy program tworzony przy współpracy organizacji pozarządowych dotyczący problematyki przemocy w rodzinie nosił nazwę „Bezpieczeństwo w rodzinie” i został przeprowadzony przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w latach 1994–95. W 1995 r. w ramach Instytutu Psychologii Zdrowia utworzono Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, a także Studium Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Rok później powstało Ogólnopolskie Porozumienie Osób, Instytucji i Organizacji Pomagających Ofiarom Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”. Obecnie w ramach Porozumienia funkcjonuje ponad 3.000 organizacji i instytucji. Ich działania przyczyniły się do zwiększenia zarówno świadomości społecznej w omawianej kwestii, jak i wrażliwości służb i instytucji zajmujących się przemocą w rodzinie z ramienia państwa.

Celem Porozumienia było wypracowanie systemu reagowania na przypadki przemocy w rodzinie opartego na jednolitych standardach i procedurach. Najważniejszym elementem tego systemu miała być baza teleadresowa organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie i pomocą jej ofiarom na terenie naszego kraju, tak aby informacje o nich były powszechnie dostępne, zarówno dla poszkodowa-

¹³ Wywiad z przedstawicielem Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” przeprowadzony dnia 18 marca 2008 r.

¹⁴ Por. *Raport ogólnopolski (za okres styczeń – sierpień 2006) z realizacji projektu Niebieska Sieć*, dz. cyt., s. 2.

nych, jak i policji, urzędów samorządowych, partnerów z miejskich ośrodków pomocy społecznej. Instrumentem działania jest stworzona sieć liderów lokalnych koordynujących pracę organizacji pozarządowych. Po zakończeniu aktualizacji danych przez liderów wojewódzkich w sierpniu 2006 r., w bazie teleadresowej „Niebieska Sieć” znajdowały się 2.083 placówki oferujące pomoc dla ofiar lub sprawców przemocy. Informacje znajdujące się w bazie są corocznie uzupełniane, brak jednak jeszcze raportu dotyczącego działania bazy w roku 2007.

W skali kraju Mazowsze posiada najwięcej ośrodków pomocy społecznej (348 z 2.576 w całej Polsce), placówek leczenia uzależnienia od alkoholu (72 z 427), poradni psychologiczno-pedagogicznych (79 z 557), powiatowych centrów pomocy rodzinie (39 z 317). Pod względem liczby ośrodków interwencji kryzysowych plasuje się na 4 pozycji z 5 placówkami (na 60 istniejących w całym kraju).¹⁵ Oczywisty jest fakt, iż Mazowsze, ze względu na liczbę mieszkańców, wymaga wielu wyspecjalizowanych jednostek pomocy ofiarom, jak i sprawcom przemocy.

2. Ocena systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Ocenę funkcjonowania systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie i instrumentów, jakimi posługują się poszczególne organy oraz instytucje, należy rozpocząć od analizy środków prawnych zmierzających do ukarania sprawcy przemocy oraz do udzielenia pomocy ofierze.

Stosowanie zatrzymania jest sporadyczne i ogranicza się wyłącznie do najcięższych przypadków, gdy zagrożone jest życie ofiary. Fakt ów związany jest z obawą funkcjonariuszy wynikającą z możliwych konsekwencji prawnych w przypadku, gdyby sąd uznał zatrzymanie za bezzasadne. Policjanci zajmujący się problematyką przemocy w rodzinie stoją na stanowisku, iż środek ten powinien być stosowany obligatoryjnie w sytuacji wskazującej na występowanie przemocy w rodzinie.

Jak stwierdzili policjanci, interwencje policyjne, w których występuje problem alkoholowy, są „najłatwiejsze” pod względem sposobu dalszego postępowania. Sprawca znajdujący się pod wpływem alkoholu jest doprowadzany do izby wytrzeźwień. Wydaje się, iż środek ten – także w kontekście swojej „funkcji leczniczej” – nie ma charakteru represyjnego. To sprawia, że zatrzymany w izbie nie uświadamia sobie wymierzonej kary i tym samym pogłębia się w nim poczucie bezkarności wobec czynów popełnionych pod wpływem alkoholu. Komunikat wysyłany sprawcy jest przeważnie następujący: zostałeś zatrzymany, ponieważ byłeś pijany, a nie

¹⁵ Tamże, s. 19.

dlatego, że swoim zachowaniem stanowisz zagrożenie dla życia i zdrowia swoich najbliższych. Przyjmując perspektywę ofiary przemocy w rodzinie, zatrzymanie w izbie wytrzeźwień jest jedynie czasowym, przeważnie kilkunastogodzinnym momentem „wytchnienia”. Po powrocie do domu sprawca może kontynuować stosowanie przemocy wobec swojej rodziny.

Skuteczność dozoru policyjnego jest uwarunkowana całkowitym odizolowaniem oskarżonego od ofiary. Abstrahując od obowiązków, jakie nałożone zostaną na oskarżonego – bez uniemożliwienia jego kontaktów z poszkodowanym przydatność dozoru będzie znikoma. Zapobieżenie oddziaływaniu sprawcy na ofiarę przemocy i zapewnienie prawidłowości postępowania karnego stanowi konieczność. Należy zauważyć, iż przy obecnym stanie prawnym niewypełnianie obowiązków wynikających z dozoru policyjnego nie skutkuje obligatoryjnym nałożeniem innych sankcji. W ocenie autorów raportu wydaje się pożądane, aby w takim przypadku środek prawny w postaci tymczasowego aresztowania stosowany był obligatoryjnie.

Poważnym problemem jest rzadkie stosowanie przez sądy zakazu zbliżania się sprawców do ofiar. W jednym z ostatnich wystąpień, skierowanym do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego 16 stycznia 2008 r., Rzecznik Praw Obywatelskich domagał się upowszechnienia w praktyce zasady stosowania zakazu zbliżania się oskarżonego do pokrzywdzonego w sprawach o znęcanie (w sytuacji zagrożenia dalszą przemocą), tak aby to oskarżony był zobowiązany do opuszczenia zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym lokalu. Postulował stosowną zmianę art. 275, par. 2 kpk (w celu wyraźnego wskazania, że dozór policyjny może być połączony z zakazem zbliżania).

Tymczasowe aresztowanie jest rzadko stosowane w sprawach dotyczących przemocy w rodzinie. Wynika to z ograniczenia przez istniejące przepisy możliwości odwoływania się do tego środka w takich sytuacjach. Tymczasem jego zaniechanie powoduje, iż sprawca może oddziaływać na pokrzywdzonych (rodzinę) i świadków przemocy, wymuszając rezygnację za składania zeznań bądź ingerując w ich treść.¹⁶

Jak wskazuje praktyka policyjna i organizacji pozarządowych, nadzór kuratorski nie jest skutecznym środkiem kontroli postępowania oskarżonego. Wynika to ze zbyt dużej liczby podopiecznych danego kuratora, których zachowania w okresie próby nie jest on w stanie faktycznie skontrolować, a także z braku stosownego przeszkolenia w zakresie przemocy w rodzinie. Ponadto nie zmienia to w zasadniczy sposób sytuacji ofiary z uwagi na przewlekłość postępowania karnego.

¹⁶ Por. *Przemoc w rodzinie wobec kobiet i dzieci. Prawo dziś i jutro*, red. A. Dominiczak, Warszawa 2000, s. 27.

Zasadniczą kwestią w sprawach dotyczących przemocy w rodzinie jest konieczność zebrania materiału dowodowego niezbędnego do uznania winy sprawcy przestępstwa. Jak wynika z praktyki, kobieta będąca pod wpływem silnego stresu, wzburzenia wywołanego sytuacją zagrożenia życia i zdrowia jej oraz jej dzieci, uniemożliwia podejmowanie skutecznych działań prawnych przez organy ścigania w toku postępowania przygotowawczego, a także później, podczas przewodu sądowego. Trudno zapewnić skuteczną ochronę prawną osobie, która nie potrafi racjonalnie, precyzyjnie i w sposób niebudzący wątpliwości co do intencji przedstawić argumentów świadczących o faktycznym występowaniu zjawiska przemocy.

Często osobą zmuszoną do opuszczenia domu nie jest sprawca przemocy, lecz jego ofiara, która szuka schronienia u rodziny, znajomych, w publicznych i prywatnych placówkach, w tym schroniskach i domach samotnych matek prowadzonych przez instytucje kościelne. W Warszawie funkcjonują zaledwie dwa schroniska dla ofiar przemocy, prowadzone przez organizacje pozarządowe, oraz cztery domy dla matek z dziećmi.

Zgodnie z art. 47, ust. 4 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. nr 64, poz. 593, z późn. zm.) matki z małoletnimi dziećmi oraz kobiety w ciąży doświadczające przemocy lub znajdujące się w innej sytuacji kryzysowej mogą w ramach interwencji kryzysowej znaleźć schronienie i wsparcie w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Do tych domów mogą być również przyjmowani ojcowie z małoletnimi dziećmi albo inne osoby sprawujące opiekę prawną nad dziećmi. Jak stanowi par. 3, ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz. U. nr 43, poz. 418), usługi świadczone przez domy obejmują m.in. izolowanie osób ubiegających się o pomoc od sprawców przemocy oraz wspieranie w przezwyciężaniu sytuacji kryzysowej. Decyzje o skierowaniu do domu wydaje starosta prowadzącego go powiatu (par. 4, ust. 2 rozporządzenia). Należy podkreślić, że ochrona przewidziana w ustawie o pomocy społecznej ma charakter czasowy i obejmuje wyłącznie kobiety w ciąży oraz osoby sprawujące opiekę nad małoletnimi dziećmi. Nie dotyczy natomiast osób dorosłych jako takich. Ponadto, w opinii działaczy organizacji pozarządowych, na terenie Warszawy jedynie ośrodki pozarządowe są profesjonalnie przygotowane do pomocy ofiarom przemocy.¹⁷

Praktyka działania policji i prokuratury pokazuje, że przepisy umożliwiające zawieszenie wykonania kary za przestępstwo przemocy w rodzinie oraz umorzenie postępowania w tej sprawie pod warunkiem opuszcze-

¹⁷ Wywiad z przedstawicielem Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, dz. cyt.

nia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 72, par. 1, pkt 7a i 7b Kodeksu karnego) są stosowane sporadycznie (kilkaset przypadków na około 18.000 postępowań).¹⁸ Podobnie przedstawia się funkcjonowanie instytucji zamiany tymczasowego aresztowania na dozór policji pod warunkiem, że oskarżony opuści lokal zajmowany wspólnie z pokrzywdzonym (art. 14 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie).

Obecnie jedyną nieprawidłową instytucją zapewniającą szybką izolację sprawcy przemocy od pozostałych domowników jest umieszczenie go w szpitalu psychiatrycznym w celu przymusowego leczenia. Środek ten można zastosować wbrew woli sprawcy, pod warunkiem, że zaburzenia psychiczne, na jakie cierpi, zagrażają bezpośrednio jego życiu albo życiu lub zdrowiu innych ludzi. O przyjęciu do szpitala takiej osoby postanawia wyznaczony do tej czynności lekarz po osobistym jej zbadaniu i zasięgnięciu – w miarę możliwości – opinii drugiego lekarza psychiatry albo psychologa (art. 23 Ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. nr 111, poz. 535, z późn. zm.).

Niebieska Karta jako podstawowy instrument policji w zakresie przemocy w rodzinie ma istotny wpływ na zwalczanie tego problemu, jednakże od lipca 2007 r. zanotowano spadek jej wypełniania. Należy się zastanowić, gdzie tkwi przyczyna tego zjawiska. Prawdopodobnie wiąże się ono z likwidacją punktowego systemu oceny pracy policji.¹⁹ Policjanci zniechęcają niekiedy poszkodowanych do wypełniania NK, zdarzają się nawet wypadki błędnego informowania o prawach ofiary. Z drugiej strony trzeba zaznaczyć, że do tej pory każda interwencja w rodzinie wymagała wypełnienia osobnego druku. Oznaczało to, że jeśli policjanci interweniowali w danej rodzinie np. cztery razy, to efektem były cztery wypełnione NK. Obecnie Niebieska Karta jest wypełniana tylko raz, przy pierwszej interwencji. Przy każdej kolejnej policjanci sporządzają notatkę służbową i dołączają ją do dokumentacji NK.

Analizie poddać należy układ i zawartość formularza NK. Policjanci nie narzekają na stronę techniczną druku, jednakże występują znaczące różnice w sposobie jego wypełniania przez policjantów z terenów wiejskich i małych miasteczek oraz policjantów stołecznych. Pierwsi wypełniają go bardzo dokładnie i szczegółowo. Wynika to z faktu, że policjanci z terenów wiejskich i małych miasteczek mają mniej interwencji dotyczących przemocy w rodzinie oraz więcej czasu podczas samej interwencji. Policjanci warszawscy interweniują dużo częściej, co skutkuje niedokładnoś-

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Wywiad z przedstawicielem Komendy Stołecznej Policji przeprowadzony 12 marca 2008 r.

cią w procesie wypełniania Niebieskich Kart. Okazuje się to istotnym problemem, gdy trafiają one do prokuratora, a potem do sędziego.²⁰

Rozważając, czy w Warszawie istnieje system przeciwdziałania przemocy w rodzinie, należy zaznaczyć, że rejony dzielnicowych i rejony pracowników socjalnych w założeniu powinny się pokrywać, tak aby mogli oni ze sobą efektywnie współpracować poprzez wymianę informacji i koordynację działań. Obecnie każdy dzielnicowy powinien wiedzieć, kto jest kuratorem sądowym (zarówno zawodowym, jak i społecznym) oraz pracownikiem socjalnym w jego rejonie. Dzielnicowi mają także obowiązek pozostawać z kuratorami i pracownikami socjalnymi w stałym kontakcie. Kontakt ten ma zapobiegać sytuacji, w której dzielnicowy nie wie, kto zajmuje się rodzinami będącymi pod jego obserwacją, i jakie działania podejmują inne służby w ramach zapobiegania przemocy w danej rodzinie. Mimo faktu, że NK służy gromadzeniu i przekazywaniu danych dotyczących ofiar przemocy w rodzinie, informacji tych nie można przekazywać organizacjom pozarządowym ze względu na przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. W znacznym stopniu utrudnia to udzielenie pomocy poszkodowanym przez organizacje społeczne.²¹

Duży problem w prawidłowym funkcjonowaniu NK stanowią braki kadrowe w policji. Sprawiają one, że na interwencję do rodzin z problemem przemocy przyjeżdżają młodzi policjanci bez doświadczenia, pozbawieni umiejętności właściwego zdiagnozowania zastanej sytuacji. Często nie są także przygotowani pod względem emocjonalnym, przez co ulegają wpływom mechanizmów psychologicznych stosowanych przez sprawcę przemocy. Inną istotną kwestią jest fakt, że wielu policjantów pochodzi spoza Warszawy i przez jedynie krótki okres pracuje na terenie miasta stołecznego; w związku z tym nie znają oni zbyt dobrze rozkładu miasta i mają trudności z dojazdem na miejsce wezwania w odpowiednim czasie. Wpływa to na obraz policji w oczach ofiary.²²

Wśród policjantów daje się zaobserwować ponadto niepokojące zjawisko bagatelizowania problemu przemocy w rodzinie. Przystępstwa związane z tym zjawiskiem są lekceważone. Z jednej strony wiąże się to z faktem, iż wobec rodziny, której założono NK, nie są podejmowane dalsze działania, a policjanci widząc nieefektywność systemu, czują zniechęcenie i nie przykładają się do swojej pracy. Z drugiej strony istnieje przyzwolenie społeczne na przemoc w rodzinie, zjawisko to jest akceptowane

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

²² Wywiad z przedstawicielem Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, dz. cyt.

nawet w środowisku (co wiąże się z problemem przemocy w rodzinach policjantów).²³

Pomimo pewnych wad Niebieska Karta wnosi – według autorów raportu – nową jakość do pracy policji w stosunku do okresu sprzed 10 lat (od początku 1997 r. działa program pilotażowy na terenie Komendy Rejonowej Policji Warszawa-Ochota, a od połowy 1998 r. na terenie całego kraju²⁴), kiedy to po interwencji dotyczącej przemocy w rodzinie dzielnicowy sporządzał tylko notatkę, która nie była przekazywana do żadnego uporządkowanego systemu przeciwdziałania temu problemowi. Po wdrożeniu NK policjanci, dysponując jednolitą procedurą postępowania, stali się bardziej świadomi, jak zachować się podczas interwencji i po jej zakończeniu. NK nakłada na funkcjonariusza jasno określone obowiązki, wymusza współpracę policjantów na różnych szczeblach oraz stwarza prawne podstawy do współpracy policji z innymi instytucjami zapobiegającymi przemocy w rodzinie.

Niebieska Karta nie jest tylko narzędziem pracy policji. Może być ona wykorzystywana również przez pracowników pomocy społecznej. W przeciwieństwie do policjantów, mających obowiązek wypełnić NK w przypadku zetknięcia się z sytuacją przemocy w rodzinie, pracownicy pomocy społecznej wypełniają ją fakultatywnie, jeśli podczas wywiadu środowiskowego pojawi się podejrzenie istnienia takiego problemu. Pracownicy socjalni, którzy nie wypełnili NK, mimo iż wiedzieli, że w danej rodzinie występuje przemoc, nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków służbowych, jak to się dzieje w przypadku policjantów.

Od lipca 2005 r. obowiązuje ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Nakłada ona na samorządy lokalne obowiązek tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania temu problemowi. Procedura NK została opracowana w taki sposób, aby połączyć kompetencje odpowiednich służb i tworzyć warunki do podejmowania współpracy już od momentu interwencji. Stanowi ona zatem solidne podstawy do budowania lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy, które obecnie nie funkcjonują prawidłowo.

Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2007–2011, nad którym pracę zainicjowały władze Warszawy, został przygotowany przy współudziale zarówno przedstawicieli policji, jak i organizacji społecznych, co powinno wydatnie się przyczynić do zaangażowania

²³ Tamże.

²⁴ Zob. D. Sasal, „Niebieskie Karty” dawniej i dziś, <http://www.niebieskalinia.pl/articles.php?id=16&w=1280>

tych aktorów w jego wdrażanie. Zastanawiający jest jednak brak udziału przedstawicieli Prokuratury i sądownictwa, pomimo roli, jaką odgrywiają oni w procesie wymierzania sprawiedliwości sprawcom przemocy. Pracownicy Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy wskazywali, iż grupa ta nie wykazuje zaangażowania we współdziałaniu na rzecz ograniczenia zjawiska przemocy w rodzinie, tym bardziej więc powinna być zaproszona we wczesnych etapach przygotowywania Programu. Wzmocniłoby to jej motywację i zaangażowanie, jak również mogłoby stanowić ważny merytorycznie wkład w treść Programu. W pracach przygotowawczych nie brali również udziału przedstawiciele służby zdrowia, co z pewnością nie przyczyni się do zwiększenia zaangażowania tej grupy w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie (służba zdrowia została zidentyfikowana jako najmniej zaangażowana i najmniej zmotywowana do działań na rzecz walki z tym problem²⁵).

Zarówno treść Programu, jak i treść porozumienia pomiędzy Prezydentem Warszawy a Komendantem Stołecznym Policji trafnie wyznaczają podział odpowiedzialności i kompetencji pomiędzy centrum - Urząd Miasta - i poszczególne dzielnice. Wskazują także źródło finansowania - środki budżetowe m.st. Warszawy, w tym dotacje celowe, darowizny, zapisy i inne wpływy od osób prawnych i fizycznych, oraz fundusze Unii Europejskiej, a także środki własne realizatorów Programu. Brakuje jednakże konkretnych zapisów dotyczących zadań, jakie powinny być wykonywane, a Program pozostaje na poziomie znacznej ogólności. Może to przyczynić się do niezrealizowania niektórych celów, szczególnie w przypadku zakłóceń w przepływie informacji pomiędzy poszczególnymi realizatorami.

Założenia Programu oraz jego przygotowanie (wykorzystywanie doświadczeń Norwegii w tej dziedzinie, przeprowadzenie badań dotyczących częstotliwości i rodzajów przemocy domowej występującej w Warszawie, a także założenie corocznego dostosowywania jego priorytetów), mimo kilku wcześniejszych zastrzeżeń autorów raportu, zasługują na pozytywną ocenę. Ze względu na początkowy etap wdrażania Programu trudno jest przedstawić pogłębioną analizę jego efektywności. Przygotowywany jest, jako podstawa dalszych działań, na najwyższym poziomie i wydaje się solidnym fundamentem systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie Warszawy. Wiele będzie jednak zależeć od jego realizacji w najbliższych latach.

Za niedociągnięcie należy uznać fakt, iż do tej pory nie utworzono powiatowego Specjalistycznego Centrum Pomocy Rodzinie, którego powstanie jest dopiero przewidziane. Nie wiadomo nawet, kto ma realizować

²⁵ Wywiad z przedstawicielem Urzędu Miasta, dz. cyt.

to zadanie. Oferty organizacji społecznych dotyczące ewentualnego prowadzenia tego ośrodka nie zostały dotychczas zaopiniowane. Brakuje również dostatecznej liczby specjalistycznych Centrów Pomocy Rodzinie (w całej Polsce jest ich zaledwie ok. 30). Co więcej, działania na rzecz ofiar przestępstw są realizowane przez ośrodki pomocy społecznej, które w większości przypadków nie mają wydziałów pomocy specjalistycznej – prawnej i psychologicznej (jedynie 5 OPS-ów w Warszawie posiada takie wydziały). Ośrodki te uruchomiły punkty informacyjno-konsultacyjne, ale istnieje wiele zastrzeżeń dotyczących ich działalności (przede wszystkim niedobór przeszkolonego personelu, a także niewystarczające godziny otwarcia).²⁶

W kwestii funkcjonowania Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie należy zaznaczyć, iż od 19 września do 31 października 2002 r. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) skontrolowała w tej instytucji realizację wybranych zadań, którymi zajmowano się w 2001 r. i w trzech kwartałach 2002 r. W wystąpieniu pokontrolnym zawierającym oceny, uwagi i wnioski NIK pozytywnie oceniła prowadzenie przez WCPR placówek wsparcia dziennego, interwencji kryzysowej oraz ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Kwalifikacje kadry merytorycznej nie budziły zastrzeżeń, zaakcentowano jednakże, iż stan zatrudnienia jest nieadekwatny do zadań statutowych Centrum, co skutkuje wykonywaniem niektórych zadań w ograniczonym zakresie. NIK negatywnie oceniła natomiast wywiązywanie się WCPR z obowiązku przygotowania strategii rozwiązywania problemów społecznych, wnioskując o opracowanie takiego projektu.²⁷ Niezrozumiały wydaje się fakt, iż od roku 2002 nie przeprowadzono ponownej kontroli funkcjonowania WCPR; mogłaby ona dostarczyć nowych ciekawych informacji.

W systemie przeciwdziałania przemocy domowej bardzo ważną rolę odgrywają organizacje społeczne, które krytycznie odnoszą się do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Przede wszystkim wskazują one na niedoprecyzowanie źródeł finansowania działań gmin w zakresie walki z tym problemem. Taka sytuacja zmusza gminy do korzystania ze środków przeznaczonych na inne cele, m.in. pomoc społeczną i walkę z alkoholizmem, oraz do występowania o dodatkowe granty zewnętrzne. Kolejną trudnością zauważaną przez organizacje społeczne jest ambiwalentny stosunek Ministra Pracy i Polityki Społecznej do ustawy. Krajowym koordynatorem ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie zostaje jeden z wi-

²⁶ Wywiad z przedstawicielem Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, dz. cyt.

²⁷ Zob. *Informacja o wynikach kontroli realizacji wybranych zadań w zakresie pomocy społecznej przez administrację samorządową powiatów*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, Warszawa, wrzesień 2003 r., www.nik.gov.pl

ceministrów, który ze względu na inne obowiązki nie jest w stanie efektywnie wykonywać zadań związanych z tą sprawą. Przejawem tego stanu rzeczy jest brak zaleceń oraz przekazania odpowiednich środków z budżetu państwa na utworzenie stanowisk wojewódzkich koordynatorów. W konsekwencji w wielu województwach, w tym na Mazowszu, nie utworzono takiego stanowiska.²⁸

Organizacje społeczne wskazują również na niedostateczne wykorzystywanie instrumentów ustanowionych przez Ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. nr 96, poz. 873). Skutkuje to zbyt późnym rozpisywaniem konkursów i podpisywaniem umów - dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie - z tymi organizacjami. W konsekwencji małe i lokalne organizacje nie są w stanie uczestniczyć w budowie poprawnego systemu współpracy. Zauważalna jest także niechęć m.st. Warszawy do udzielania pomocy polegającej na łatwiejszym udostępnianiu lokali i niezbędnego sprzętu, dzięki którym organizacje społeczne mogłyby efektywniej wykonywać powierzone im zadania. Niewystarczające finansowanie akcji, happeningów czy też kampanii informacyjnych skutkuje ich niedostatecznym rozpowszechnieniem, a tym samym ich nieskutecznością w docieraniu do ofiar, sprawców i całego społeczeństwa.²⁹

Organizacje społeczne zwracają ponadto uwagę na nikły odzew środowisk sędziowskich i prokuratorskich na oferty szkoleniowe. Ministerstwo Sprawiedliwości nie deleguje zazwyczaj prokuratorów na szkolenia, a ze względu na niezawisłość sędziowską nie chce tej grupie narzucać czy nawet proponować takiej formy kształcenia.

Zauważono także znikomą liczbę wyroków skazujących nakładających na sprawców obowiązek uczestnictwa w programach resocjalizacyjno-korekcyjnych. Również m.st. Warszawa rzadko zleca prowadzenie takich zajęć, co skutkuje niemożnością aktywnego działania organizacji społecznych w tym zakresie.³⁰

Przedstawiona powyżej ocena pozwala stwierdzić, iż pomimo podejmowania pewnych - opisanych tutaj - działań, w Warszawie nie funkcjonuje skuteczny, kompleksowy system przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wniosek ten potwierdzony został przez przedstawicieli wielu instytucji zajmujących się omawianą tu problematyką.

²⁸ Wywiad z przedstawicielem Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, dz. cyt.

²⁹ Tamże.

³⁰ Tamże.

3. Rekomendacje

Tworzenie sprawnego i efektywnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie jest zajęciem pracochłonnym i wymaga zaangażowania wszystkich stron.³¹ W celu zagwarantowania sukcesu w tym zakresie należy wprowadzić zmiany w ustawach regulujących tę dziedzinę lub mających na nią wpływ. Rekomendacje autorów niniejszego raportu są następujące:

Zmiany w zapisach ustawowych dotyczących finansowania programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Obecnie nie jest sprecyzowane źródło, wskutek czego korzysta się najczęściej ze środków przeznaczonych na walkę z alkoholizmem. Środkami tymi dysponują województwa i gminy, mimo że to powiaty odpowiedzialne są za kontakty z policją. Zarysowuje się tutaj wyraźny brak konsekwencji. Należy wyraźnie określić źródła finansowania - (przeznaczyć na ten cel część budżetu) oraz dokładnie wyznaczyć odpowiedzialność i kompetencje poszczególnych poziomów jednostek samorządowych.

Zmiany w ustawie o ochronie danych osobowych, które zezwalałyby organom ścigania na przekazywanie niezbędnych informacji wyznaczonym organizacjom społecznym, zajmującym się pomocą ofiarom przemocy w rodzinie.

Oddzielenie funkcji krajowego koordynatora ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie od innych zadań powierzonych danemu wice ministrowi w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz przygotowanie wytycznych w kwestii wyznaczania koordynatorów wojewódzkich.

Sprawniejsze funkcjonowanie instytucji prawnych związanych z ochroną ofiar przemocy w rodzinie może być osiągnięte poprzez wprowadzenie następujących zmian:

Prowadzenie przez ofiary przemocy tzw. „zeszytu ofiary” dokumentującego zdarzenia występujące w środowisku rodzinnym. Mógłby on stanowić dowód procesowy podczas przewodu sądowego. Wprawdzie ocena jego mocy dowodowej zależałaby od uznania sądu, ale precyzyjność zamieszczanych w nim notatek byłaby bardzo przydatna w ustalaniu faktycznego przebiegu wydarzeń.

Współpraca pokrzywdzonego ze stosownymi organizacjami pozarządowymi na etapie zbierania materiału dowodowego. Pozwoli to na pozyskanie wiarygodnych świadków. Ponadto pracownicy organizacji mo-

³¹ Por. Nieudana próba stworzenia Krajowego Programu Pomocy Ofiarom Przestępstw.

gą udzielić pokrzywdzonemu porady prawnej co do sposobu postępowania w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia.

Prowadzenie zapisu zdarzeń związanych z przemocą połączone z fachową pomocą z zewnątrz umożliwi zebranie pełnego materiału dowodowego. Biorąc pod uwagę, iż policja ma czasami ograniczone możliwości ustalenia stanu faktycznego danej sprawy, wydaje się pożądane, by współpraca między ofiarą a odpowiednimi instytucjami była wszechstronna, a informacje uzyskane podczas takiej współpracy – udostępniane różnym instytucjom właściwym w sprawach przemocy w rodzinie. Nie zwalnia to jednak organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości od obowiązku rzetelnego gromadzenia materiału dowodowego we własnym zakresie. Nie można bowiem żądać, by skuteczna ochrona prawna pokrzywdzonego uzależniona była od jego aktywności – z mocy prawa wypełnianie tego obowiązku należy do właściwych organów.

Przeciwdziałanie eskalacji przemocy wynikającej z długotrwałości postępowania. Sprawca stara się często „nakłonić” ofiarę do wycofania skargi. Konieczne wydaje się zatem – z jednej strony – odizolowanie sprawcy od ofiary i skrócenie postępowania karnego, z drugiej zaś – zagwarantowanie ofierze swobodnego działania. Realizacji tego postulatu służyć mogą następujące środki:

- ♦ **Zakaz zbliżania się podejrzanego do ofiar przemocy.** W zgodnej opinii przedstawicieli policji i organizacji pozarządowych, orzeczenie takiego zakazu jest jedynym skutecznym środkiem o charakterze powszechnym, umożliwiającym szybkie odizolowanie sprawcy od pokrzywdzonego. Powinno ono mieć charakter obligatoryjny w przypadkach przestępstw z użyciem przemocy fizycznej. Natychmiastowa izolacja sprawców jako zasada zwalczania przemocy domowej przyjęta została m.in. w Holandii, Chorwacji, Austrii i Hiszpanii. Powinna mieć na celu ochronę członków rodziny sprawcy oraz pomoc jemu samemu; sprawca może być kierowany na zajęcia korekcyjno-edukacyjne. Jeden z celów szczegółowych Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2007-2011 obejmuje zapewnienie kompleksowej pomocy rodzinom, w których występuje przemoc, z uwzględnieniem potrzeb wszystkich członków rodziny (par. 3, pkt 5 Programu). Może on być realizowany poprzez wzbogacanie oferty placówek leczenia odwykowego o: programy dla osób doznających przemocy w rodzinie oraz stosujących przemoc, wspieranie programów pomocy psychoterapeutycznej dla ofiar przemocy i osób stosujących przemoc, prowadzenie działań korekcyjno-edukacyj-

nych wobec osób stosujących przemoc, wspieranie programów kierowanych do sprawców przemocy przebywających w zakładach penitencjarnych oraz wspieranie programów zapewniających bezpieczeństwo socjalne osobom doznającym przemocy w rodzinie (par. 4, ust. 2 Programu).

Zakaz zbliżania się do ofiary powinien być ustanawiany nie tylko przez sąd, lecz także na drodze administracyjnej - przez prokuraturę, na wniosek policji. Zakaz nałożony przez prokuratora winien być później zatwierdzany przez sąd, również sąd byłby władny go przedłużyć. Nakazując zastosowanie tego środka, prokurator lub sędzia nie musiałby określać miejsca pobytu podejrzanego.

Doświadczenia krajów, w których podobny zakaz obowiązuje, wskazują, że nie więcej niż 20% podejrzanych decyduje się na jego złamanie. Należy przy tym podkreślić, że pierwszą sankcją za naruszenie zakazu powinna być kara finansowa, np. grzywna. Kolejne naruszenie wykroczenie winno być sankcjonowane z mocy prawa obligatoryjnym tymczasowym aresztowaniem. Jakkolwiek byłby to środek wysoce restrykcyjny, najważniejsze wydaje się dobro ofiary, jak również dobro samego postępowania.

- ◆ **Nałożenie na oskarżonego obowiązku łożenia na rodzinę (kara alimentacyjna) w trakcie postępowania dowodowego i przed sądem.** Należy stosować kary ekonomiczne względem sprawców; mogą one pomóc pokrzywdzonym w finansowym uniezależnieniu się od sprawcy, w przypadku, gdy jest on głównym żywicielem rodziny. Jest to forma ekonomicznej izolacji sprawcy od swojej ofiary.
- ◆ **Poddawanie sprawcy obowiązkowej terapii** - niezależnie od jego pochodzenia społecznego i statusu majątkowego. Terapia powinna się odbyć niezależnie od etapu postępowania przed sądem, gdyż ma ona nie tylko wpłynąć na zachowanie sprawcy i wyeliminować skłonność do stosowania przemocy, lecz także utrudnić mu ewentualne oddziaływanie na pokrzywdzonego lub świadków.
- ◆ **Skrócenie czasu postępowania przed sądem.** Służyć ma temu ograniczenie do minimum zarówno liczby zgłaszanych wniosków dowodowych, jak i liczby biegłych i adwokatów biorących udział w przewodzie sądowym. W praktyce sprawy dotyczące przemocy w rodzinie rozstrzygane są stosunkowo szybko, ale powtarzalność przesłuchań i innych czynności pro-

cesowych, a także zazwyczaj długie oczekiwanie na rozprawę negatywnie odbijają się na społecznym poczuciu skuteczności działań podejmowanych w tym zakresie.

Nie ulega wątpliwości, iż skrócenie przewodu sądowego spowoduje, iż zasadniczo materiałem dowodowym będzie dokumentacja zebrana przez pokrzywdzonego. Na etapie postępowania przygotowawczego, jak i przewodu sądowego potrzebna jest pomoc prawna organizacji pozarządowych - ich wiedza i doświadczenie w takich sprawach.

Powszechniejsze stosowanie przez sądy istniejących instrumentów prawnych (w tym instytucji zakazu zbliżania się i nakazu opuszczenia wspólnie zajmowanego lokalu). Konieczność tę dostrzegają zarówno funkcjonariusze policji, jak i pracownicy organizacji społecznych. Niezbędne jest przygotowanie odpowiedniej oferty szkoleniowej dla sędziów i prokuratorów oraz zwiększenie świadomości społecznej w tym zakresie. W związku z niezawisłością sędziów warto rozważyć uwrażliwienie wszystkich adeptów prawa poprzez wprowadzenie do programu studiów oraz aplikacji sędziowskich i prokuratorskich zajęć dotyczących przemocy w rodzinie. Konieczne jest także włączenie w pracę Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie przedstawicieli prokuratury i sądów - najlepiej podpisanie porozumień i włączenie ich na etapie projektowania systemu, co mogłoby przyczynić się do zwiększenia zaangażowania tej grupy w działania mające na celu walkę z przemocą w rodzinie, a tym samym w budowę systemu w Warszawie.

Zmiana przepisu art. 1046 par. 4 kpc obligującego do dostarczenia pomieszczenia tymczasowego przymusowo eksmitowanemu. Obowiązek ten nie powinien obejmować osób skazanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwa przemocy wobec domowników (w tym znęcanie się i wykorzystywanie seksualne).

W literaturze przedmiotu pojawiają się głosy, że zatrzymywanie podejrzanych powinno być obligatoryjne. Wprowadzenie przepisów zobowiązujących do zatrzymania sprawcy przemocy byłoby wyraźnym komunikatem, że maltretowanie domowników nie jest tolerowane społecznie.³² Należy jednak zauważyć, że w polskich warunkach brakuje możliwości urzeczywistnienia takich postulatów. W szczególności organy wymiaru sprawiedliwości nie dysponują odpowiednią liczbą miejsc w izbach zatrzymań i aresztach.

³² S. D. Herzberger, *Przemoc domowa. Perspektywa psychologii społecznej*, tłum. E. Bielawska-Batorowicz, Warszawa 2002, s. 183.

Rekomendacje dotyczące procedury Niebieskich Kart:

Modyfikacja strony technicznej NK. Wskazane byłoby uproszczenie formularza, tak aby policjanci, mający niewiele czasu na poszczególne interwencje, mogli stosunkowo szybko i dokładnie opisać sytuację zastaną na miejscu. W efekcie po interwencji policjantów formularz NK powinien być wypełniony w taki sposób, by odpowiedzi zawierały wyłącznie informacje wymagane przez konkretne pytanie lub polecenie. Nie może być tu miejsca na niejasności wynikające ze sformułowania danego pytania (polecenia), indywidualny styl odpowiedzi, zróżnicowanie zawartości informacyjnej w zależności od wypełniającego policjanta, pomijanie niektórych kwestii itp. Odpowiedzi powinny umożliwić dalszą sprawną pracę dzielnicowemu, prokuratorowi i sędziemu.

Do prac nad formularzem NK należy zaprosić przedstawicieli środowiska prokuratorów i sędziów. Mogliby oni wskazać, jakie zmiany są konieczne z ich punktu widzenia oraz w jaki sposób, już na etapie interwencji, ulepszyć proces zbierania materiału dowodowego. Przyczyniłoby się to do usprawnienia pracy prokuratury i sądów. Niekiedy interweniujący policjanci pomijają informacje, które mają kluczowe znaczenie dla prokuratorów i sędziów; odwrócenie tej sytuacji przełożyłoby się na skrócenie czasu śledztwa prokuratora oraz postępowania sądowego.

Umocowanie prawne NK. W świetle obecnych przepisów prawa NK nie jest dowodem w sprawie. Pozwala to prokuratorom i sędziom na pewną dowolność w traktowaniu jej dokumentacji. Oprócz zakwalifikowania NK jako dowodu przestępstwa, należy znaleźć rozwiązanie prawne pozwalające na potraktowanie policjantów jako świadków przestępstwa.

Zmiana praktyki działania policji w czasie interwencji. Wskazane byłoby rozszerzenie uprawnień funkcjonariuszy już na etapie interwencji, tak aby sprawca mógł być zatrzymany przez interweniujący patrol. Obecnie bardzo często działania policji oraz założenie NK nie przynoszą żadnego efektu, a sprawca przemocy, pouczony jedynie o odpowiedzialności karnej, pozostaje na miejscu przestępstwa wraz z ofiarą.

Zapoznavanie policjanta z problematyką przemocy w rodzinie od chwili przyjęcia go do służby. W sytuacji zetknięcia się z tym problemem w ramach swoich obowiązków służbowych powinien on umieć podjąć stosowne działania. Ważne jest, aby szkolenia w zakresie walki z przemocą w rodzinie miały formę warsztatową, w trakcie których funkcjonariuszom policji przekazywana byłaby nie tylko wiedza, lecz także umiejętności. Dobrym rozwiązaniem są warsztaty policjantów z pracownikami pomocy społecznej oraz strażnikami miejskimi. Ułatwia to wymianę doświadczeń oraz poszukiwanie lepszych rozwiązań.

Podczas szkolenia policjantów szczególny nacisk powinien być położony na kwestie odróżnienia konfliktów w rodzinie od przemocy w rodzinie. Bardzo często funkcjonariusze w praktyce - tzn. podczas interwencji - nie są w stanie ocenić, czy mają do czynienia z konfliktem, czy z przemocą w rodzinie. Szkolenia winny obejmować zajęcia z psychologiem, tak aby policjanci potrafili radzić sobie w trudnym środowisku, porozmawiać we właściwy sposób z ofiarą przemocy oraz radzić sobie z własnymi emocjami. Należy prowadzić takie szkolenia systematycznie, a policjanci powinni regularnie w nich uczestniczyć.

Nadzór odpowiednich organów policji nad działaniami związanymi z NK. Jej funkcjonowanie powinno być na bieżąco sprawdzane w praktycznej pracy policjantów. Na podstawie wyciągniętych wniosków należy systematycznie modyfikować procedurę NK. Efekty monitoringu powinny być konsultowane z instytucjami oraz organizacjami (w tym pozarządowymi) zajmującymi się zwalczaniem przemocy w rodzinie.

Skontrolowanie teczek „Przemoc w rodzinie” pod kątem dokładności ich prowadzenia. Teczki te, wprowadzone 1 marca 2008 r.³³, pozwalają - niezależnie od zmian kadrowych wśród dzielnicowych - na systematyczne gromadzenie informacji nt. rodzin, w których odnotowano przypadki przemocy (a nowi dzielnicowi nie muszą zaczynać rozpoznania sprawy od początku). Budują również zaufanie ofiar przemocy w rodzinie do policji, która poważnie traktuje ich problemy i zbiera wiadomości o poszczególnych przypadkach, co pozwala pokrzywdzonym unikać wielokrotnych rozmów ze zmieniającymi się dzielnicowym na ten sam temat (jest to szczególnie wyczerpujące psychicznie dla ofiary przestępstwa).

Prowadzenie kampanii informacyjnych nt. NK. Należy to robić na bieżąco, tak aby ofiary przemocy wiedziały, że istnieje taka procedura i że mogą domagać się od policjantów wypełnienia NK, nawet w przypadku, gdy interweniujący funkcjonariusz nie chce wypełnić takiego dokumentu. Kampanie powinny być prowadzone we współpracy z innymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się zwalczaniem przemocy w rodzinie. Należy w tym celu wykorzystać wszelkie dostępne środki masowego przekazu.

Rekomendacje wobec Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy jako koordynatora Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz wobec organizacji społecznych:

Wykorzystywanie rozwiązań wypracowanych w innych krajach. Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie korzysta z rozwią-

³³ Zarządzenie nr 162 Komendanta Głównego Policji, dz. cyt., § 8, ust. 1-2.

zań norweskich, Urząd Miasta współpracuje również z Holandią. Korzystne byłoby zapoznanie się z doświadczeniami innych państw (zadanie to można byłoby zlecić organizacji pozarządowej lub jednostce edukacyjnej, np. w ramach przygotowania doktoratu).

Ustalenie przez Urząd Miasta grafiku spotkań przedstawicieli wszystkich instytucji budujących system. Powinno do dotyczyć również spotkań nieformalnych, roboczych.

Wypracowywanie kontaktów nieoficjalnych, roboczych, pomiędzy przedstawicielami instytucji (w tym: prokuratorami, sędziami, policjantami, reprezentantami organizacji społecznych oraz urzędami dzielnic i Urzędem Miasta). Przyczyni się to do wzmocnienia podstawy wzajemnych kontaktów tak różnych instytucji również na poziomie profesjonalnym oraz do zmiany nastawienia ich przedstawicieli do siebie nawzajem.

Wypracowanie metod pracy ze sprawcami przemocy oraz resocjalizacja sprawców. Wskazane jest wykorzystanie rozwiązań zastosowanych w innych państwach europejskich. Należy jednak zwrócić uwagę na specyficzną mentalność polskiego sprawcy oraz jego odmienne podejście do problemu; w naszym kraju istotną rolę odgrywa wymierzenie sprawiedliwości oskarżonemu - jednak wydanie wyroku, czy nawet zatrzymanie na pewien czas, nie zmieni jego podejścia do kwestii przemocy. Dlatego ważne jest wypracowanie takiego programu terapii i resocjalizacji, by sprawcy nie powtarzali swoich zachowań w przyszłych relacjach.

Wcześniejsze rozpisywanie i rozstrzyganie konkursów na wykonywanie zadań przez organizacje pozarządowe. Należy umożliwić tym organizacjom przystępowanie do wyznaczonej pracy z początkiem roku kalendarzowego.

Zwiększenie świadomości społecznej dotyczącej przemocy w rodzinie. Należy uświadomić społeczeństwu, że przemoc nie musi mieć wymiaru fizycznego i podkreślić częstotliwość występowania przemocy psychicznej czy ekonomicznej. W ramach „Niebieskiego Tygodnia” wystąpiły pewne problemy z informowaniem o tym przedsięwzięciu obywateli. Odbyła się wprawdzie konferencja prasowa, pojawiły się także informacje w prasie warszawskiej, jednak działania te okazały się niewystarczające. W przypadku takich wydarzeń należy zintensyfikować i rozszerzyć kampanię informacyjną również na inne środki masowego przekazu, takie jak radio i telewizja. Powinny być one wspomagane przez kampanię plakatową. Wskazane jest również przeprowadzanie kampanii w szkołach wyższych i ewentualnie średnich, podczas których przekazywane byłyby informacje, gdzie szukać pomocy. Organizowane byłyby także seminaria i wykłady dotyczące zjawiska przemocy w rodzinie. W ten sposób w proces

edukacyjny zaangażowanoby młodsze pokolenie. Skutecznym sposobem na uzyskanie dodatkowych środków finansowych jest organizacja pikników i festynów na rzecz walki z przemocą domową. Interesujące zjawisko stanowi nowy sposób przedstawiania przemocy w rodzinie w kampaniach informacyjnych - ofiary nie są już pokazywane ze śladami przemocy fizycznej, co wydatnie przyczynia się do zmiany nastawienia oraz edukowania w zakresie innych form przemocy.

Przeprowadzenie badań dotyczących przemocy wobec osób starszych oraz działania na rzecz pomocy tym osobom. Ludzie starsi stanowią najmniej poznaną i zidentyfikowaną grupę potencjalnych ofiar, szczególnie przemocy psychicznej i ekonomicznej. Przeprowadzenie takich badań można zlecić organizacji społecznej lub instytucji edukacyjnej.

Włączenie Izby Lekarskiej do projektowania systemu. To właśnie lekarze pierwszego kontaktu niejednokrotnie mogą przyczynić się do gromadzenia materiału dowodowego. Oni przyjmują ofiary przemocy, powinni więc zostać przeszkoleni w zakresie jej identyfikowania oraz zgłaszania niepokojących przypadków. Ustalona procedura nie powinna być sprzeczna z instytucją tajemnicy lekarskiej, dlatego też istotna jest obecność przedstawicieli środowiska lekarskiego w opracowywaniu metod współpracy i całego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Obecnie grupa zawodowa lekarzy jest najmniej zaangażowana w przeciwdziałanie temu zjawisku.

Stworzenie kompletnej bazy danych organizacji pomagających ofiarom i ośrodków terapeutycznych dla ofiar, i sprawców. Baza ta powinna być dostępna na komisariatach policji, w urzędach dzielnicowych, a także poprzez umieszczenie linku do niej na stronach internetowych ww. instytucji. Sensowne wydaje się umieszczenie informacji o bazie oraz o formach pomocy ofiarom w szkołach i na uczelniach.

Tworzenie punktów informacyjno-konsultacyjnych. Powinny one mieć odpowiednio przeszkolony personel, dysponować odpowiednim sprzętem biurowym i być otwarte co najmniej przez 5 dni w tygodniu.

Poprawa funkcjonowania Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie. W szczególności należy opracować strategię rozwiązywania problemów społecznych (co uwypukliła w swoim raporcie pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli).

Powołanie funduszu kompensacyjnego dla ofiar przemocy w rodzinie na poziomie miasta oraz zaangażowanie się w tworzenie funduszu ogólnokrajowego.

Bibliografia

Książki i artykuły:

- Sasal D., „*Niebieskie Karty*” dawniej i dziś, <http://www.niebieskalinia.pl/articles.php?id=16&w=1280>.
- Herzberger S. D., *Przemoc domowa. Perspektywa psychologii społecznej*, tłum. E. Bielewska-Batorowicz, Warszawa 2002.
- Przemoc w rodzinie wobec kobiet i dzieci. Prawo dziś i jutro*, red. A. Dominiczak, Warszawa 2000.

Akty prawne:

- Porozumienie nr 267/2008, zawarte pomiędzy Prezydentem Miasta Stołecznego Warszawy oraz Komendantem Stołecznym Policji w dniu 4 marca 2008 r.
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz. U. nr 43, poz. 418).
- Statut Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie, Rozdział 2: *Zakres działania Centrum*, Rozdział 3: *Gospodarka finansowa Centrum*, www.wcpr.pl.
- Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. nr 35, poz. 230, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. nr 64, poz. 593, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43, poz. 296, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. nr 111, poz. 535, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r., nr 31, poz. 266, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. nr 96, poz. 873).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. nr 180, poz. 1493).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r., nr 64, poz. 414, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179).

Zarządzenie nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 marca 2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury Niebieskiej Karty.

Inne źródła:

Informacja o wynikach kontroli realizacji wybranych zadań w zakresie pomocy społecznej przez administrację samorządową powiatów, Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, Warszawa, wrzesień 2003, www.nik.gov.pl

Polacy wobec zjawiska przemocy w rodzinie oraz opinie ofiar, sprawców i świadków o występowaniu o okolicznościach występowania przemocy w rodzinie. Wyniki badań TNS OBOP dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, październik 2007.

Przemoc i konflikty w domu. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa 2005.

Raport ogólnopolski (za okres styczeń - sierpień 2006) z realizacji projektu Niebieska Sieć. Sieć liderów lokalnych organizacji na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, Instytut Psychologii Zdrowia, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie Niebieska Linia, Warszawa 2006.

Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie, *Sprawozdanie za rok 2006*, www.wcpr.pl.

Spis załączników:

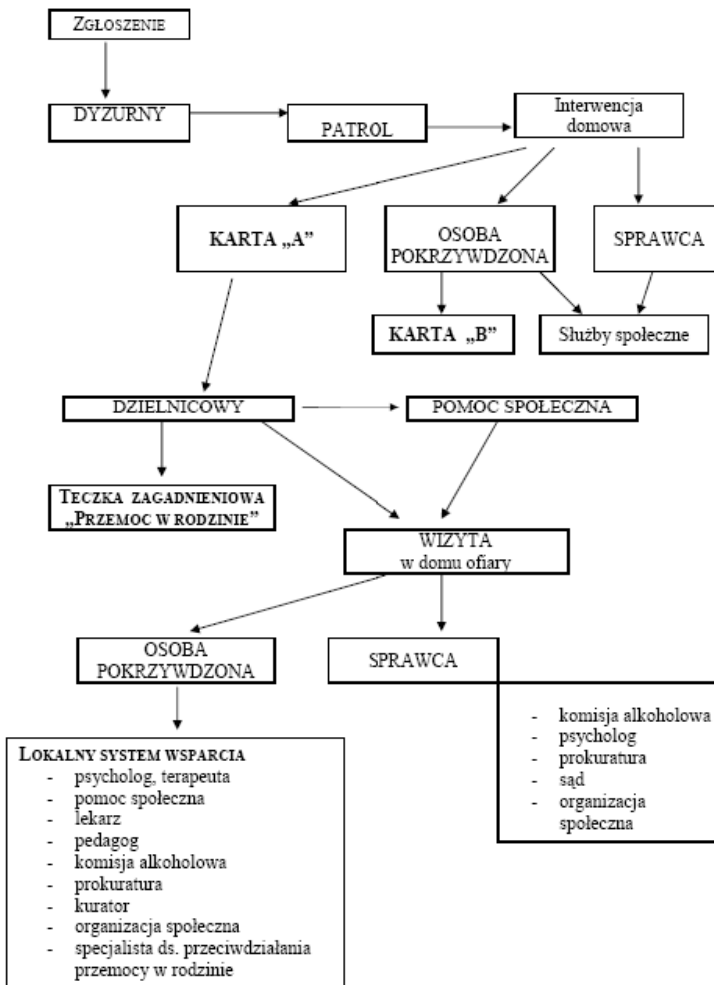
1. Schemat działania procedury „Niebieska Karta”.
2. Zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu przeprowadzania interwencji domowej wobec przemocy w rodzinie pod nazwą „Niebieskie Karty”.
3. Zarządzenie nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty”.
4. „Niebieska Karta” - notatka urzędowa o przemocy w rodzinie.
5. Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2007-2011.

SCHEMAT DZIAŁANIA PROCEDURY „NIEBIESKA KARTA”



NIEBIESKA KARTA – INTERWENCJA POLICYJNA
PRZEBIEG PROCEDURY

Procedura opracowana przez Komendę Główną Policji, Komendę Stołeczną Policji i Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w 1998 roku
Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 21/02 z dnia 31 grudnia 2002 r.



Źródło: Komenda Główna Policji

Załącznik 2

ZARZĄDZENIE NR 21 KOMENDANTA GŁÓWNEGO POLICJI Z DNIA 31 GRUDNIA 2002 R. W SPRAWIE SPOSOBU PRZEPROWADZANIA INTERWENCJI DOMOWEJ WOBEC PRZEMOCY W RODZINIE POD NAZWĄ „NIEBIESKIE KARTY”

Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, Nr 19, poz. 185, Nr 74, poz. 676, Nr 81, poz. 731, Nr 113, poz. 984, Nr 115, poz. 996, Nr 153, poz. 1271, Nr 176, poz. 1457 i Nr 200, poz. 1688) zarządza się, co następuje:

§ 1

Zarządzenie określa sposoby i terminy inicjowania i organizowania działań, polegających na podejmowaniu i przeprowadzaniu przez policjantów interwencji domowej wobec przemocy w rodzinie pod nazwą „Niebieskie Karty”.

§ 2

1. Policjant podejmuje i przeprowadza interwencję domową na podstawie zawiadomienia, wezwania lub własnych ustaleń świadczących o istniejącej przemocy w rodzinie lub uzasadniających podejrzenie przemocy i uznaniu konieczności udzielenia pomocy jej ofiarom.
2. Podczas przeprowadzania interwencji wobec przemocy w rodzinie policjant ma obowiązek:
 - 1) ustalenia przebiegu zdarzenia, jego przyczyn i następstw,
 - 2) udzielenia ofiarom przemocy niezbędnej pomocy, polegającej w szczególności na wezwaniu pogotowia ratunkowego, straży pożarnej lub zawiadomieniu innych instytucji, które mogą udzielić pomocy,
 - 3) w razie potrzeby podjęcia innych niezbędnych czynności zapewniających ochronę życia, zdrowia i mienia osób będących ofiarami przemocy włącznie z ewentualnym zastosowaniem wobec sprawców przemocy środków przymusu bezpośredniego i zatrzymania,
 - 4) w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenia ze sprawcą przemocy rozmowy, dotyczącej w szczególności jego odpowiedzialności za znęcanie się fizyczne lub psychiczne nad osobami najbliższymi lub pozostającymi pod jego opieką, wezwania go do zachowania zgodnego z prawem i zasadami współżycia społecznego,
 - 5) poinformowania ofiar przemocy o przysługujących im uprawnieniach wyszczególnionych w karcie „B”, o której mowa w ust. 4,
 - 6) poinformowania ofiary przemocy o możliwości przekazania, za jej wiedzą i zgodą, właściwym organom państwowym, samorządowym i organizacjom społecznym zobowiązanym do udzielania im wsparcia i pomocy, danych oraz informacji dotyczących stwierdzonego zdarzenia,

- 7) w przypadkach nie cierpiących zwłoki przeprowadzenia na miejscu zdarzenia czynności procesowych w niezbędnym zakresie, w granicach koniecznych do zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa przed ich utratą, zniekształceniem lub zniszczeniem.
3. Policjant przeprowadzający interwencję sporządza notatkę urzędową dotyczącą przemocy w rodzinie, zwaną dalej "kartą A", której wzór stanowi załącznik nr 1 do zarządzenia. W zależności od zaistniałych okoliczności dokument ten sporządza na miejscu interwencji lub bezpośrednio po jej zakończeniu we właściwej jednostce organizacyjnej Policji. Jeżeli ofiara przemocy wyraża zgodę na przekazanie danych, o których mowa w ust. 2 pkt 6, policjant udostępnia jej kartę "A" w celu potwierdzenia tej zgody pisemnie.
4. Policjant przeprowadzający interwencję przekazuje ofiarom przemocy w rodzinie "Informację dla ofiar przemocy w rodzinie" zwaną kartą "B", której wzór stanowi załącznik nr 2 do zarządzenia.

§ 3

1. Policjant po przeprowadzeniu interwencji przekazuje wypełnioną kartę „A” dyżurnemu właściwej jednostki organizacyjnej Policji, który na jej podstawie dokonuje wpisu do "Rejestru zgłoszonych i przeprowadzonych interwencji" lub do "Książki wydarzeń".
2. Kierownik jednostki organizacyjnej Policji, po otrzymaniu karty "A" od dyżurnego jednostki Policji, zleca przekazanie jej do właściwego miejscowo rewiru dzielnicowych lub dzielnicowego.
3. Kierownik jednostki organizacyjnej Policji, lub wyznaczona przez niego osoba, na podległym mu terenie jest zobowiązany do koordynowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją zadań wynikających z przepisów zarządzenia.

§ 4

Dzielnicowy lub kierownik rewiru dzielnicowych po otrzymaniu w trybie określonym w § 3 ust. 2 karty "A" jest zobowiązany do:

- 1) założenia teczki zagadnieniowej zatytułowanej "Przemoc domowa" i gromadzenia w niej dokumentacji z interwencji wobec przemocy w tej rodzinie oraz podejmowanych przez niego w tym zakresie czynności,
- 2) niezwłocznego (nie później, niż w ciągu 7 dni od otrzymania dokumentacji z interwencji) kontaktu z rodziną, w której nastąpiła przemoc, w celu bliższego rozpoznania sytuacji i zorientowania się, czy i ewentualnie jakiego rodzaju pomoc jest potrzebna,
- 3) zapytania ofiary przemocy domowej o zgodę na udostępnienie jej danych osobowych i informacji dotyczących sytuacji rodzinnej organom państwowym, samorządowym i organizacjom społecznym, gdy nie było takiej możliwości podczas interwencji, oraz pisemnego potwierdzenia jej na karcie "A",

- 4) systematycznych wizyt, co najmniej raz w miesiącu, sprawdzających stan bezpieczeństwa domowników i zachowanie sprawcy przemocy w rodzinie,
- 5) dokumentowania w formie notatki urzędowej, każdego kontaktu z rodziną, w której nastąpiła przemoc,
- 6) umożliwienia osobie pokrzywdzonej zapoznania się, na jej żądanie, z treścią karty "A", dokumentującej przebieg interwencji wobec przemocy w jej rodzinie,
- 7) podejmowania działań prewencyjnych wobec sprawców przemocy w rodzinie,
- 8) przekazywania policjantowi zajmującemu się problematyką nieletnich i patologii informacji dotyczących małoletnich z rodzin, w których występuje przemoc domowa,
- 9) nawiązywania współpracy z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi zajmującymi się udzielaniem wsparcia i pomocy ofiarom przemocy domowej oraz przekazywania im informacji dotyczących rodzin, w których zachodzi przemoc,
- 10) podjęcia decyzji o potrzebie przeprowadzenia w danej sprawie postępowania sprawdzającego w przypadku posiadania informacji nasuwających przypuszczenie, że popełniono przestępstwo, a w sytuacji uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa - o potrzebie wszczęcia postępowania przygotowawczego,
- 11) przekazywania oryginałów notatek urzędowych - kart "A", dotyczących przemocy w rodzinie, do akt postępowania przygotowawczego w przypadku wszczęcia w danej sprawie postępowania, a w teczce zagadnieniowej gromadzenia ich kopii.

§ 5

1. Sprawozdanie statystyczne z przeprowadzonych interwencji domowych wobec przemocy w rodzinie, którego wzór określają przepisy w sprawie sprawozdawczości i planowania w Policji, sporządzają, w formie elektronicznej:
 - 1) w okresie półrocznym:
 - a) komendy powiatowe/miejskie i rejonowe Policji - w terminie do dnia 10 lipca,
 - b) komendy wojewódzkie/Stołeczna Policji na podstawie sprawozdań przekazanych z komend powiatowych/miejskich i rejonowych Policji - w terminie do dnia 20 lipca,
 - 2) w okresach rocznych:
 - a) komendy powiatowe/miejskie i rejonowe Policji - w terminie do dnia 10 stycznia,
 - b) komendy wojewódzkie/Stołeczna Policji, na podstawie sprawozdań przekazanych z komend powiatowych/miejskich i rejonowych Policji - w terminie do dnia 20 stycznia.

2. Za zgodność informacji z dokumentacją odpowiadają policjanci, którzy wypełniają i sprawdzają zestawienia.

§ 6

1. Dzielnicowy może zakończyć prowadzenie teczki zagadnieniowej, zatytułowanej "Przemoc domowa", dotyczącej danej rodziny, gdy z posiadanej dokumentacji i uzyskanych informacji wynika, że w rodzinie tej nie występuje już zjawisko przemocy.
2. Zakończenie prowadzenia teczki zagadnieniowej dzielnicowy dokumentuje (wskazując przesłanki zakończenia) w formie notatki urzędowej, z której treścią zapoznaje się kierownik jednostki Policji lub osoba przez niego upoważniona.

§ 7

Traci moc zarządzenie nr 25/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie sposobu przeprowadzania interwencji domowej przez policjantów wobec przemocy w rodzinie pod nazwą "Niebieskie Karty" (Dz. Urz. KGP Nr 7, poz. 37, Nr 12, poz. 78).

§ 8

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

Komendant Główny Policji:
gen. insp. Antoni Kowalczyk

**ZARZĄDZENIE NR 162 KOMENDANTA GŁÓWNEGO POLICJI Z DNIA 18 LUTEGO
2008 R. W SPRAWIE METOD I FORM WYKONYWANIA PRZEZ POLICJĘ ZADAŃ
W ZWIĄZKU Z PRZEMOCĄ W RODZINIE W RAMACH PROCEDURY
„NIEBIESKIE KARTY”**

Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, z późn. zm.) zarządza się, co następuje:

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Zarządzenie określa:

§ 1.

- 1) okoliczności i sposoby podejmowania przez policjantów czynności wobec przemocy w rodzinie;
- 2) formy i metody wykonywania zadań podejmowanych wobec rodziny dotkniętej przemocą;
- 3) dokumentację prowadzoną w związku z realizacją procedury „Niebieskie Karty”.

§ 2.

Przez użyte w zarządzeniu określenia należy rozumieć:

- 1) procedura „Niebieskie Karty”- ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez policjantów, zgodnie z przepisami zarządzenia, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie, rozumianej w sposób określony w art. 2 pkt.2 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493);
- 2) interwencja domowa - natychmiastowe podjęcie czynności policyjnych, będących realizacją ustawowych obowiązków i uprawnień Policji, w mieszkaniu, domu lub innym miejscu prywatnym, w związku z naruszeniem norm prawnych lub zasad współżycia społecznego bądź zagrożeniem ich naruszenia, w celu przywrócenia porządku, zapewnienia spokoju bądź ochrony bezpieczeństwa ludzi;
- 3) interwencja domowa wobec przemocy w rodzinie - interwencję domową podejmowaną w sytuacji uzasadnionego podejrzenia zaistnienia przemocy w rodzinie;
- 4) ofiara przemocy - osobę dotkniętą przemocą, o której mowa w ustawie wymienionej w pkt 1;

- 5) sprawca przemocy – osobę stosującą przemoc, o której mowa w ustawie wymienionej w pkt 1.

§ 3.

1. Policjant podejmuje czynności w ramach procedury „Niebieskie Karty” w przypadku przeprowadzania interwencji domowej wobec przemocy w rodzinie.
2. Podstawą interwencji, o której mowa w ust. 1, jest:
 - 1) polecenie wydane przez dyżurnego jednostki organizacyjnej Policji;
 - 2) polecenie wydane przez inną upoważnioną osobę;
 - 3) inicjatywa własna wynikająca z dokonanych ustaleń.
3. Policjant podejmuje także czynności w ramach procedury „Niebieskie Karty”, jeżeli podczas wykonywania innych, niż wymienione w ust. 1, obowiązków służbowych, w tym podejmowania różnych interwencji, uzyskał informację o istniejącej przemocy w rodzinie bądź ma uzasadnione podejrzenie jej występowania i jednocześnie zachodzi konieczność udzielenia pomocy jej ofiarom.

Rozdział 2

Zakres zadań i obowiązków policjantów w ramach procedury „Niebieskie Karty”

§ 4.

1. Podczas przeprowadzania interwencji domowej wobec przemocy w rodzinie policjant ma obowiązek:
 - 1) udzielenia ofiarom przemocy niezbędnej pomocy, w tym udzielenia pierwszej pomocy, wezwania pogotowia ratunkowego lub zawiadomienia innych instytucji, które mogą udzielić pomocy;
 - 2) podjęcia, w razie potrzeby, innych niezbędnych czynności zapewniających ochronę życia, zdrowia i mienia osób będących ofiarami przemocy, włącznie z zastosowaniem, na podstawie odrębnych przepisów, wobec sprawcy przemocy środków przymusu bezpośredniego i zatrzymania;
 - 3) ustalenia przebiegu zdarzenia i jego następstw;
 - 4) przeprowadzenia, jeżeli jest to możliwe, ze sprawcą przemocy rozmowy, w szczególności o odpowiedzialności karnej za znęcanie się fizyczne lub psychiczne nad osobą najbliższą lub inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy albo nad małoletnim lub osobą nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny, oraz wezwania sprawcy do zachowania zgodnego z prawem i zasadami współżycia społecznego;

- 5) przeprowadzenia na miejscu zdarzenia, w przypadkach niecierpiących zwłoki, czynności procesowych w niezbędnym zakresie, w granicach koniecznych do zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa.
2. Policjant przeprowadzający interwencję każdorazowo sporządza „Notatkę urzędową o przemyśle w rodzinie”, zwaną dalej „Kartą A”, której wzór określa załącznik nr 1 do zarządzenia. W zależności od zaistniałych okoliczności policjant sporządza ją na miejscu interwencji lub bezpośrednio po jej zakończeniu w jednostce organizacyjnej Policji.
3. Policjant, o którym mowa w ust. 2, przekazuje ofiarom przemocy w rodzinie „Informację dla ofiar przemocy w rodzinie”, zwaną „Kartą B”, której wzór określa załącznik nr 2 do zarządzenia, informując jednocześnie o uruchomieniu procedury „Niebieskie Karty” i zasadach jej realizacji, w tym o możliwości przekazania przez Policję organom administracji rządowej i jednostkom samorządu terytorialnego bądź podmiotom, którym zleciły one realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, informacji o sytuacji rodziny i potrzebie udzielenia jej pomocy.

§ 5.

Policjant, realizując procedurę „Niebieskie Karty” w trybie określonym w § 3 ust.2, w zależności od okoliczności wykonuje czynności określone w § 4 ust.1 pkt 1 - 5 lub podejmuje inne niezbędne działania, których przebieg dokumentuje w sposób określony w § 4 ust. 2 i 3.

§ 6.

1. Policjant po wykonaniu czynności w ramach procedury „Niebieskie Karty” przekazuje wypełnioną „Kartę A” dyżurnemu jednostki organizacyjnej Policji, który postępuje zgodnie z zasadami dokumentowania służby, określonymi w odrębnych przepisach dotyczących organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji.
2. Kierownik jednostki organizacyjnej Policji lub upoważniona przez niego osoba, po otrzymaniu od dyżurnego jednostki Policji „Karty A”, zleca przekazanie jej dzielnicowemu lub policjantowi realizującemu zadania dzielnicowego, zwanemu dalej „dzielnicowym”.

§ 7.

1. Czynności wynikające z realizacji procedury „Niebieskie Karty” podejmowane po sporządzeniu „Karty A” wykonuje dzielnicowy.
2. Dzielnicowy po otrzymaniu „Karty A”, w trybie określonym w §6 ust.2, jest obowiązany do podejmowania działań wobec rodziny dotkniętej przemocą w ramach procedury „Niebieskie Karty” i dokumentowania wykonanych czynności w celu dalszego monitorowania sytuacji w rodzinie, zapobiegania zagrożeniom oraz inicjowania innych działań pomocowych, w tym w szczególności do:
 - 1) bezpośredniego kontaktu z rodziną, wobec której rozpoczęto procedurę „Niebieskie Karty”, w celu rozpoznania sytuacji w rodzinie,

- potwierdzenia występowania przemocy w rodzinie oraz ustalenia rodzaju i charakteru potrzebnych działań pomocowych - niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania „Karty A”;
- 2) przekazania ofiarom przemocy „Karty B”, jeśli wcześniej nie było takiej możliwości, poinformowania zasadach podjęcia działań prawnych, o organizacjach i instytucjach udzielających pomocy, a także o możliwościach przekazania przez Policję organom administracji rządowej i jednostkom samorządu terytorialnego bądź podmiotom, którym zleciły one realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, informacji o sytuacji rodziny i potrzebie udzielenia jej pomocy;
 - 3) systematycznych wizyt, co najmniej raz w miesiącu, sprawdzających stan bezpieczeństwa domowników i zachowanie sprawcy przemocy w rodzinie;
 - 4) podejmowania działań prewencyjnych wobec sprawców przemocy w rodzinie, w tym prowadzenia rozmów profilaktycznych ze sprawcą oraz informowania go o możliwościach podjęcia leczenia lub terapii i udziału w programach korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy;
 - 5) umożliwienia ofiarom przemocy zapoznanie się, na ich żądanie, z treścią „Karty A”, dokumentującej rozpoczęcie procedury „Niebieskie Karty” wobec jej rodziny;
 - 6) przekazywania pisemnych informacji dotyczących rodzin, w których zachodzi przemoc, organom administracji rządowej i jednostkom samorządu terytorialnego bądź podmiotom, którym zleciły one realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zgodnie z procedurą ustawową;
 - 7) podejmowania współpracy z przedstawicielami organów administracji rządowej i samorządowej, organizacji pozarządowych oraz kościołów i związków wyznaniowych na rzecz rodzin dotkniętych przemocą;
 - 8) udziału w tworzeniu i funkcjonowaniu lokalnych zespołów pomocy ofiarom przemocy w rodzinie w ramach współpracy z powołanymi do tego instytucjami i organizacjami;
 - 9) przekazywania komórce organizacyjnej właściwej w sprawach nieletnich i patologii informacji dotyczących małoletnich z rodzin, w których występuje przemoc;
 - 10) przekazywania oryginałów „Kart A” oraz dodatkowych materiałów istotnych dla sprawy do komórek organizacyjnych prowadzących postępowania przygotowawcze w celu przeprowadzenia w danej sprawie postępowania sprawdzającego w przypadku posiadania informacji nasuwających przypuszczenie, że popełniono przestępstwo lub wszczęcia postępowania przygotowawczego w sytuacji

uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa i gromadzenia ich kopii w celu dalszej realizacji procedury „Niebieskie Karty”;

- 11) przekazywania oryginałów „Kart A” do akt postępowania przygotowawczego w przypadku wszczęcia w danej sprawie postępowania i gromadzenia ich kopii w celu dalszej realizacji procedury „Niebieskie Karty”.
3. Komórki organizacyjne, które uzyskały od dzielnicowego informacje lub materiały z realizacji procedury „Niebieskiej Karty”, są obowiązane do przekazania pisemnych informacji zwrotnych o sposobie ich wykorzystania i podjętych działaniach.

§ 8.

1. Dokumentacja prowadzona przez dzielnicowego na zasadach określonych w § 7 ust. 2 pkt 1-11 powinna zawierać między innymi takie informacje, jak:
 - 1) dane o rodzinie: w szczególności liczba i wiek jej członków z uwzględnieniem dzieci, status prawny rodziny, inne osoby wspólnie zamieszkujące z rodziną;
 - 2) sytuacja socjalno-bytowa rodziny, w szczególności źródła utrzymania, warunki lokalowe;
 - 3) sytuacja opiekuńczo-wychowawcza dzieci;
 - 4) zachowanie się sprawcy, w szczególności nadużywanie alkoholu, używanie środków odurzających, inne zachowania patologiczne, zaspokajanie potrzeb rodziny, wywiązywanie się z obowiązków wynikających z władzy rodzicielskiej;
 - 5) termin i sposób powiadomienia osoby, uznawanej w trakcie realizacji procedury „Niebieskie Karty” za ofiarę przemocy, o zakończeniu prowadzenia procedury;
 - 6) inne ważne informacje niezbędne dla realizacji celu procedury „Niebieskie Karty”.
2. Dokumentację z realizacji czynności w ramach procedury „Niebieskie Karty” dzielnicowy gromadzi w teczce o nazwie „Przemoc w rodzinie”.

§ 9.

1. Dzielnicowy może zakończyć prowadzenie procedury „Niebieskie Karty” wobec rodziny, gdy z posiadanej dokumentacji i uzyskanych informacji wynika, że w rodzinie tej nie występuje już zjawisko przemocy.
2. Zakończenie prowadzenia procedury „Niebieskie Karty” dzielnicowy dokumentuje w formie notatki urzędowej, wskazując przesłanki jej zakończenia. Notatkę zatwierdza przełożony, o którym mowa w § 10.
3. Dzielnicowy ma obowiązek powiadomienia osoby, uznawanej w trakcie realizacji procedury „Niebieskie Karty” za ofiarę przemocy, o zakończeniu prowadzenia procedury.

§ 10.

Kierownik jednostki organizacyjnej Policji, lub wyznaczona przez niego osoba, jest zobowiązany do sprawowania nadzoru nad realizacją zadań wynikających z przepisów zarządzenia.

§ 11.

Sprawozdawczość dotycząca działań Policji podejmowanych w ramach procedury „Niebieskie Karty” prowadzona jest zgodnie z odrębnymi przepisami regulującymi sprawozdawczość i planowanie w Policji.

Rozdział 3

Przepisy przejściowe i końcowe

§ 12.

Dopuszcza się stosowanie druków „Karty A” i „Karty B”, stanowiących załączniki do zarządzenia, o którym mowa w § 13, do czasu wyczerpania zapasów, nie dłużej jednak niż do dnia 31 października 2008 r.

§ 13.

Traci moc zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu przeprowadzania interwencji domowej wobec przemocy w rodzinie pod nazwą „Niebieskie Karty” (Dz. Urz. KGP Nr 14, poz. 111).

§ 14.

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem 1 marca 2008 r.

Komendant Główny Policji
nadinsp. Tadeusz Budzik

UZASADNIENIE

Projekt zarządzenia w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty” opracowano na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 179, z późn. zm.).

W projekcie określono sposoby podejmowania czynności oraz metody i formy wykonywania zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie pod nazwą procedura „Niebieskie Karty”. Konieczność zaprojektowania nowego zarządzenia regulującego procedurę „Niebieskie Karty” była spowodowana przede wszystkim potrzebą rozszerzenia możliwości udzielania wsparcia na rodziny dotknięte przemocą, u których nie przeprowadzono interwencji.

Dotychczasowe działania podejmowane przez Policję wobec przemocy w rodzinie reguluje zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 31

grudnia 2002 r., w sprawie sposobu przeprowadzania interwencji domowej wobec przemocy w rodzinie pod nazwą „Niebieskie Karty” (Dz. Urz. KGP Nr 14, poz. 111).

Zasadniczą zmianą wprowadzoną w nowym projekcie zarządzenia jest określenie rzeczywistych obszarów działań Policji podejmowanych wobec przemocy w rodzinie, a nie tych związanych z realizacją interwencji. Zmieniając tytuł zarządzenia i wskazując sytuacje, kiedy sporządzana powinna być „Niebieska Karta”, rozszerzono zastosowanie procedury. Wprowadzono obligatoryjność sporządzania przez policjantów „Notatki urzędowej o przemocy w rodzinie”- zwanej „Kartą A”, w przypadku przeprowadzania interwencji domowej wobec przemocy w rodzinie oraz zobowiązano policjantów do wdrażania procedury podczas wykonywania innych czynności służbowych (np. przeprowadzania innych interwencji niż interwencja domowa wobec przemocy w rodzinie, przyjmowania zawiadomienia o przestępstwie, rozmowy z ofiarą przemocy, która zgłosiła się do jednostki Policji, obchodu rejonu służbowego). Zgodnie z nowym zarządzeniem, policjanci będą wypełniali „Niebieską Kartę” nie tylko podczas interwencji domowej wobec przemocy w rodzinie, ale również podczas wykonywania innych czynności służbowych, jeśli jednocześnie zostaną spełnione dwa warunki: policjant uzyska informację o przemocy w rodzinie lub będzie miał podejrzenie jej występowania oraz konieczne będzie udzielenie pomocy jej ofiarom. Zapis ten ma na celu zapewnienie ofiarom przemocy możliwości uzyskania pomocy (poprzez uruchomienie przez dzielnicowego działań interdyscyplinarnych) w każdej sytuacji, gdy tego potrzebują, a nie tylko w konsekwencji przeprowadzonej interwencji. Projekt zarządzenia uwzględnia nowe definicje i uregulowania prawne w obszarze przeciwdziałania przemocy, powołując się na definicję „przemocy w rodzinie”, określoną w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Projekt wskazuje również szczegółowo na zadania policjantów interweniujących wobec przemocy w rodzinie oraz nakłada, w zależności od okoliczności, te same obowiązki na funkcjonariuszy wdrażających procedurę „Niebieskie Karty” podczas wykonywania innych czynności służbowych. W dalszej części doprecyzowano zadania, jakie powinien wykonywać dzielnicowy lub policjant realizujący zadania dzielnicowego wobec rodziny objętej procedurą „Niebieskie Karty”. Zobowiązano również prowadzącego procedurę „Niebieskie Karty”, do przekazywania materiałów innym właściwym w danych sprawach komórkom organizacyjnym Policji (np. komórkom właściwym w sprawach nieletnich i patologii, komórkom prowadzącym postępowania przygotowawcze), w przypadku gdy zebrane materiały postępowanie takie uzasadniają, zobowiązując je jednocześnie do przekazywania informacji zwrotnych. Rozwiązanie to zapewni pełną wymianę i przepływ informacji między komórkami organizacyjnymi Policji, co stanowi bezwzględny warunek skutecznej realizacji działań podejmowanych wobec danej rodziny w ramach procedury, a tym samym pozwoli na zapewnienie ochrony ofiarom. W celu ułatwienia realizacji procedury, w projekcie wskazano jakie informacje powinna zawierać dokumentacja, prowadzona w ramach procedury „Niebieskie Karty”. Zobowiązano również dzielnicowego lub policjanta realizującego zadania dzielnicowego do uzyskania zgody przełożonego na zakończenie prowadzenia procedury i przedkładania do zatwierdza-

nia notatki uzasadniającej jej zakończenie oraz powiadomienia ofiar przemocy o zakończeniu prowadzenia procedury „Niebieskie Karty” wobec jej rodziny.

W przepisach przejściowych i końcowych projektu zarządzenia przewidziano możliwość stosowania, do czasu wyczerpania zapasów, nie dłużej jednak niż do 31 października 2008 r., dotychczas używanych druków, co zapobiegnie generowaniu dodatkowych kosztów i pozwoli na stopniową realizację zamówień nowych druków.

Wejście w życie zarządzenia nie wywoła skutków finansowych i organizacyjnych dla Policji. Regulacja ta nie będzie miała wpływu na system prawa i nie spowoduje potrzeby zmiany innych aktów prawnych.

Załącznik 4

„NIEBIESKA KARTA” – NOTATKA URZĘDOWA O PRZEMOCY W RODZINIE

Załącznik nr 1
do zarządzenia nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 lutego 2008 r.

L.dz.

ZIW -

KARTA A

Stopień	Imię i nazwisko funkcjonariusza sporządzającego notatkę	Jednostka Policji
.....

(data, godzina i przyczyna podjętych działań, stopień, imię i nazwisko innego(ych) funkcjonariusza(y) oraz jednostka Policji, okoliczności, miejsce i cel podjętych działań)

POKRZYWDZONY/A I: (ofiara przemocy)	POKRZYWDZONY/A II: (ofiara przemocy)	WSKAZANY/A SPRAWCA:
..... imię i nazwisko	..... imię i nazwisko	..... imię i nazwisko
..... imiona rodziców	..... imiona rodziców	..... imiona rodziców
..... data i miejsce urodzenia	..... data i miejsce urodzenia	..... data i miejsce urodzenia
..... adres zamieszkania	..... adres zamieszkania	..... adres zamieszkania
..... numer telefonu	..... numer telefonu	..... numer telefonu
..... dokument tożsamości	..... dokument tożsamości	..... dokument tożsamości
..... PESEL	..... PESEL	..... PESEL
..... stosunek pokrewieństwa	..... stosunek pokrewieństwa	..... stosunek pokrewieństwa

ŚWIADEK I:	ŚWIADEK II:	ŚWIADEK III:
..... imię i nazwisko	..... imię i nazwisko	..... imię i nazwisko
..... adres zamieszkania	..... adres zamieszkania	..... adres zamieszkania
..... numer telefonu	..... numer telefonu	..... numer telefonu
..... dokument tożsamości	..... dokument tożsamości	..... dokument tożsamości
..... PESEL	..... PESEL	..... PESEL

OPIS ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI ZGODNIE Z INFORMACJĄ UCZESTNIKÓW

POKRZYWDZONY/A/ DOZNAŁ/A/	TAK	NIE	NIEUST	POKRZYWDZONY/A/ DOZNAŁ/A/	TAK	NIE	NIE UST
Przemoc fizyczna				Przemoc psychiczna			
- popychanie				- izolacja			
- uderzanie				- wyzwiska			
- wykręcanie rąk				- ośmieszanie			
- duszenie				- groźby			
- kopanie				- kontrolowanie			
- spoliczkowanie				- ograniczanie kontaktów			
Uszkodzenia ciała				- krytykowanie			
- zasinienia				- poniżanie			
- zadrapania				- demoralizacja			
- krwawienie				- ciągle niepokojenie			
- oparzenia							
inne (podać jakie)							
Zmuszanie do obcowania płciowego lub innych czynności seksualnych							
Zniszczenie /uszkodzenie/ mienia							
Zabór /przywłaszczenie/ mienia							
Groźba karalna /znieważenie/							

SPRAWCA DOZNAŁ	TAK	NIE	NIE UST
Uszkodzenie ciała			
- zasinienia			
- zadrapania			
- krwawienia			
- oparzenia			
inne (podać jakie)			

POPZEDNIE INCYDENTY PRZEMOCY W RODZINIE	TAK	NIE
Przemoc fizyczna		
Przemoc psychiczna		
Przemoc seksualna		
Uszkodzenie ciała		
Zgłoszenie organom ścigania		

ZACHOWANIE SIĘ STRON	POKRZYWDZONY/A/ I		POKRZYWDZONY/A/ II		SPRAWCA	
	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
Trudność nawiązania kontaktu						
Spokojny/a/						
Płacz						
Zastraszony/a/						
Unika rozmów						
Agresywny/a/ wobec pokrzywdzonej/-ego/ /sprawcy/						
Stawia opór Policji						
Posiada broń palną						
Inne zachowania stron (sprawcy/pokrzywdzonego) zwracające uwagę (np. objawy świadczące o pozostawianiu pod wpływem leków, środków odurzających)						

DZIECI BIORĄCE UDZIAŁ W ZDARZENIU (Imię i nazwisko, data i miejsce urodzenia, pokrewieństwo wobec sprawcy, obrażenia fizyczne /np. zasinienia, zadrapania, krwawienia/, stan dziecka /np. spokojne, przestraszone, płacze/, inne własne spostrzeżenia. Jeżeli dziecko przewieziono do szpitala, placówki interwencyjnej, placówki rodzinnej, domu dziecka, inne, oddano pod opiekę osoby spokrewnionej, podać nazwę placówki lub dane personalne osoby i adres)

DZIECI W RODZINIE (ilość, wiek).....

OPIS MIEJSCA ZDARZENIA (np. szkody, zniszczone sprzęty, nieporządek, rozbite szkło, uszkodzone drzwi, brud, ślady krwi, ślady spożywania alkoholu, inne)

INNE INFORMACJE (np. sprawca oddalił się z miejsca zdarzenia, sprawców było więcej niż jeden (kto?), pokrzywdzonych/świadków było więcej (kto?)).....

DZIAŁANIA PODJĘTE WOBEC POKRZYWDZONEGO/-EJ/ SPRAWCY	POKRZYWDZONY/A/ I		POKRZYWDZONY/A/ II		SPRAWCA	
	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
Pouczenie						
Środki przymusu bezpośredniego (jakie)						
Badanie na zawartość alkoholu w organizmie (wyniki)	..... (wynik)		..... (wynik)		..... (wynik)	
Izba wytrzeźwień						
Policyjne pomieszczenia dla osób zatrzymanych /do wytrzeźwienia/						
Policyjne pomieszczenia dla osób zatrzymanych						
Policyjna izba dziecka						
Udzielono pomocy medycznej numer zespołu pogotowia						
Miejsce przewiezienia (sprawcy/pokrzywdzonego), adres (np. szpital, placówka pomocowa (jaka), rodzina, inne)						

**BRAK WARUNKÓW DO WYPEŁNIENIA KARTY NA MIEJSCU
ZDARZENIA/INTERWENCJI/:**

TAK

NIE

.....
(podpis policjanta sporządzającego notatkę)

Przemoc w rodzinie - jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób najbliższych (małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, osoba pozostająca we wspólnym pożyciu), a także innych osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą.

do zarządzenia nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 lutego 2008 r.

KARTA B

INFORMACJA DLA OFIAR PRZEMOCY W RODZINIE

PRZEMOC W RODZINIE - jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób najbliższych (małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, osoba pozostająca we wspólnym pożyciu), a także innych osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą.

Prawo zabrania stosowania przemocy i krzywdzenia swoich bliskich. Jeśli Ty lub ktoś z Twoich bliskich jest ofiarą przemocy ze strony osoby najbliższej, nie wstydź się prosić o pomoc. Pamiętaj, że prawo stoi po Twojej stronie.

Wzywając Policję masz prawo do:

- **Zapewnienia Ci bezpieczeństwa ze strony interweniujących policjantów** (art.15 ust.1 pkt 3 ustawy o Policji – policjanci wykonując czynności mają prawo zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego, a także mienia).
- **Informacji o interweniujących policjantach** – możesz spytać o stopień, imię i nazwisko oraz numer identyfikacyjny policjantów, a także o nazwę i siedzibę jednostki, w której pracują.
- **Wskazania dokumentacji policyjnej** jako dowodów w sprawie przeciwko sprawcy przemocy.
- **Zgłoszenia interweniujących policjantów jako świadków** w sprawie karnej przeciwko sprawcy przemocy.

Polskie prawo ściga sprawców przestępstw przeciwko osobom bliskim za:

- znęcanie się fizyczne lub psychiczne nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy albo nad małoletnim lub osobą nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny - art. 207 k.k.,
- pozbawienie człowieka wolności – art. 189 k.k.,
- groźenie innej osobie popełnieniem przestępstwa na jej szkodę lub szkodę osoby najbliższej, jeżeli groźba wzbudza w zagrożonym uzasadnioną obawę, że będzie spełniona – art. 190 k.k. (ścigane na wniosek pokrzywdzonego),
- stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej, w celu zmuszenia innej osoby do określonego działania, zaniechania, lub znoszenia określonego stanu – art. 191 k.k.,
- doprowadzenie innej osoby do obcowania płciowego przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem (zgwałcenie) oraz doprowadzenie w ten sam sposób innej osoby do poddania się innej czynności seksualnej lub wykonania takiej czynności - art. 197 k.k. (ścigane na wniosek pokrzywdzonego),
/UWAGA! Przystępstwo to popełnia również mąż, gwałcą własną żonę!/,
- powodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu w postaci: pozbawienia człowieka wzroku, słuchu, mowy, zdolności płodzenia bądź innego ciężkiego kalectwa, ciężkiej

- choroby nieuleczalnej lub długotrwałej, choroby realnie zagrażającej życiu, trwałej choroby psychicznej, całkowitej lub znacznej trwałej niezdolności do pracy w zawodzie lub trwałego, istotnego zeszpecenia lub zniekształcenia ciała – art. 156 k.k.,
- powodowanie naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia na okres dłuższy niż 7 dni, w wyniku którego pokrzywdzonym jest osoba najbliższa (ścigane na wniosek pokrzywdzonego), jeżeli naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia nie trwał dłużej niż 7 dni (ściganie przestępstwa odbywa się z oskarżenia prywatnego) – art.157 k.k.,
 - uporczywe uchylanie się od wykonania ciężącego z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego obowiązku opieki przez niełożenie na utrzymanie osoby najbliższej lub innej osoby i przez to narażanie jej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych (uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego) – art. 209 k.k. (ścigane na wniosek pokrzywdzonego, organu opieki społecznej lub innego właściwego organu),
 - kradzież lub kradzież z włamaniem na szkodę osoby najbliższej – art. 278 k.k. i art. 279 k.k. (ścigane na wniosek pokrzywdzonego),
 - niszczenie, uszkodzanie cudzej rzeczy lub czynienie jej niezdatną do użytku – art. 288 k.k. (ścigane na wniosek pokrzywdzonego),
 - porzucenie wbrew obowiązкови troszczenia się o małoletniego poniżej lat 15 albo o osobę nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny – art. 210 k.k.,
 - uprowadzenie lub zatrzymanie małoletniego poniżej lat 15 albo osoby nieporadnej ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny, wbrew woli osoby powołanej do opieki lub nadzoru – art. 211 k.k.,
 - obcowanie płciowe z małoletnim poniżej lat 15 lub dopuszczenie się wobec takiej osoby innej czynności seksualnej lub doprowadzenie jej do poddania się takim czynnościom albo do ich wykonania – art. 200 k.k.,
 - rozpijanie małoletniego, dostarczając mu napoju alkoholowego, ułatwiając jego spożycie, lub nakłaniając go do spożycia takiego napoju – art. 208 k.k.

Masz też prawo do złożenia na Policji lub w Prokuraturze zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa przez osobę, która krzywdzi Ciebie lub/i Twoją rodzinę.

Przypominamy jednak, że zgodnie z art. 234 k.k. – podlega karze osoba, która przed organem powołanym do ścigania lub orzekania w sprawie o przestępstwo bądź wykroczenie, fałszywie oskarża inną osobę o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia.

Sprawca przemocy wobec bliskich, gdy czuje się bezkarny, nie zmienia się, będzie dalej stosował przemoc, bez względu na składane obietnice, następnym razem może być znacznie gorzej.

Jeżeli jednak zaufasz jego deklaracjom o zmianie zachowania wobec Ciebie/Twojej rodziny i zechcesz się wycofać, pamiętaj, że złożone przez Ciebie dotychczas zeznania nie będą mogły być wykorzystane przez prawne instytucje działające po to, aby Ci pomóc. Dlatego zanim podejmiesz taką decyzję, zastanów się i skonsultuj ją z psychologiem, terapeutą lub inną osobą pomagającą ofiarom przemocy, np. w ośrodku interwencji kryzysowej.

Pamiętaj, że zahamowanie przemocy jest możliwe, możesz z nią walczyć i uzyskać pomoc dla siebie i swoich bliskich.

Jak to możliwe?

Zrób dwa kroki:

1. Krok pierwszy - zanotuj przebieg zdarzenia (pamięć bywa zawodna):

Kto Cię skrzywdził? Imię i nazwisko

Kim jest dla Ciebie sprawca przemocy? /mąż, żona, konkubent, konkubina, ojciec, matka, brat, siostra, syn, córka, inne – podać kto/

Kiedy to się stało? data godzina miejsce

Na czym polegała przemoc? /awantura, krzyk, lżenie, bicie, kopanie, rzucanie sprzętami, niszczenie sprzętów, bicie dzieci, groźby pobicia, groźby zabicia, wyrzucanie z domu, inne – podać jakie/

Kto widział, słyszał przebieg zdarzenia?

Kto interweniował? imię i nazwisko policjanta, jego numer służbowy, jednostka.....

Czy po raz pierwszy Policja interweniuje w Twoim domu w takiej sprawie? TAK NIE

Jak często dochodzi do przemocy w Twoim domu? /raz w miesiącu, raz na tydzień, częściej/

Kiedy to się wydarzyło poprzednim razem?

Czy przemocy towarzyszy picie alkoholu? TAK NIE

Czy zawsze krzywdzi Cię ten sam sprawca? TAK NIE (Kto?))

2. Krok drugi - zgłoś się do instytucji i organizacji zobowiązanych do udzielenia Ci pomocy.

Poniżej podaliśmy Ci, o jaką pomoc możesz się do nich zwracać.

Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie – pomogą Ci w zakresie prawnym, socjalnym, terapeutycznym lub udzielą informacji na temat instytucji lokalnie działających w tym zakresie w Twojej miejscowości

Ośrodki Pomocy Społecznej – pomogą Ci w sprawach socjalnych, bytowych i prawnych.

Prokuratura, Policja – możesz tam złożyć zawiadomienie o przestępstwie znęcania się, popełnionym na Twoją szkodę lub na szkodę Twoich bliskich i poprosić o udzielenie podstawowej informacji prawnej,

Sąd Rodzinny i Nieletnich – możesz tam złożyć pozew w sprawach rodzinnych lub dotyczących spraw opiekuńczych Twoich dzieci.

Specjalistyczne Ośrodki Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie – zapewnią schronienie Tobie i Twojej rodzinie, gdy jesteś ofiarą przemocy w rodzinie, udzielą Ci pomocy psychologicznej i medycznej oraz wsparcia w przezwyciężeniu sytuacji kryzysowej, a także opracują plan pomocy.

Służba zdrowia – możesz tam uzyskać zaświadczenie o doznanych obrażeniach, poprosić o pomoc lekarską, spytać o adresy specjalistycznych poradni lekarskich.

Komisje Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – jeśli przemoc w Twoim domu towarzyszy picie alkoholu, możesz zwrócić się do nich z wnioskiem o skierowanie sprawcy przemocy na leczenie odwykowe lub uzyskać inną pomoc związaną z nadużywaniem przez niego alkoholu.

Lokalne placówki pomocy ofiarom przemocy domowej:

Nazwa Adres Telefon
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Możesz zadzwonić też na numery telefonów:

Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”

tel. 0-801-12-00-02 (płatny pierwszy impuls, linia czynna od poniedziałku do soboty w godzinach 10.00 – 22.00, w niedziele i święta w godzinach 8.00 – 16.00),

tel. (022) 666 28 50 – dyżur prawny (linia płatna, czynna w poniedziałek i wtorek w godzinach 17.00 – 21.00),

Poradnia e-mailowa: niebieskalinia@niebieskalinia.info,

Policyjnego Telefonu Zaufania tel. 0-800-120 226 (linia bezpłatna, czynna codziennie w godzinach od 13.00 do 21.00, od godz. 21.00 do 13.00 włączony jest automat informujący o godzinach funkcjonowania telefonu).

Na skutek rozpoczęcia procedury „Niebieskie Karty” informacja, dotycząca Twojej sytuacji rodzinnej zostanie przekazana organom administracji rządowej i jednostkom samorządu terytorialnego bądź podmiotom, którym zleciły one realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Pamiętaj, że w przypadku poinformowania Cię przez policjanta o zakończeniu procedury „Niebieskie Karty” masz takie same prawa jak wcześniej. Możesz wzywać Policję na interwencję, poprosić dzielnicowego, żeby przyszedł do Twojego domu i zwracać się o innego rodzaju pomoc czy udzielenie informacji.

**MIEJSKI PROGRAM PRZECIWDZIAŁANIA PRZEMOCY W RODZINIE
NA LATA 2007-2011**

Uchwała Nr XVIII/604/2007

**Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 8 listopada 2007 roku w sprawie
przyjęcia Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie
na lata 2007-2011.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493) - Rada m.st. Warszawy uchwała, co następuje:

§ 1

Przyjmuje się Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2007-2011, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi m.st. Warszawy.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady m.st. Warszawy
Ewa Malinowska-Grupińska

Załącznik do uchwały Nr XVIII/604/2007
Rady m.st. Warszawy z dnia 8 listopada 2007 r.
w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu
Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2007-2011

Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2007- 2011

ROZDZIAŁ I

Określenie problemu, założenia i cele Programu

§ 1

Niniejszy Program ma na celu zwiększenie skuteczności wszechstronnych działań m.st. Warszawy polegających na przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, rozumianej zgodnie z art. 2, ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, jako jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny, a także innych osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą.

Rozpowszechnienie zjawiska oraz skutki wynikające z pozostawiania ofiar i świadków w sytuacji przemocy przez wiele lat, stanowią poważne wyzwanie dla samorządu warszawskiego. Od kilku lat na terenie miasta prowadzone są działania zmierzające do ograniczenia tego zjawiska. Pod koniec 2004 r. Instytut Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychologicznego na zlecenie m.st. Warszawy przeprowadził badania dotyczące problematyki przemocy w rodzinie, zakończone sformułowaniem następujących wniosków i zaleceń:

- przemoc w rodzinie na terenie m.st. Warszawy występuje w szerokim zakresie. Niepokojące dane odnoszą się zarówno do przemocy fizycznej, jak też psychicznej i zaniedbywania;
- przemoc częściej pojawia się w rodzinach o niższym statusie socjoekonomicznym oraz tam, gdzie nadużywa się alkoholu, jednakże nie jest to problem tylko tych rodzin;
- zdecydowana większość warszawiaków deklaruje, że słyszała o różnych instytucjach pomagających ofiarom przemocy. Nie oznacza to jednak znajomości konkretnych adresów. Zwraca także uwagę małą gotowość do poszukiwania pomocy instytucjonalnej;
- najwięcej ankietowanych osób było skłonnych zwrócić się do policji, prawnika i psychologa. Wskazuje to na konieczność odpowiedniego przygotowania policjantów oraz upowszechnienia oferty prawnej i poradnictwa psychologicznego dla ofiar przemocy w rodzinie;

- wyniki badań wskazują na stosunkowo niski poziom świadomości społecznej w zakresie przemocy w rodzinie wśród mieszkańców Warszawy. Znaczna część respondentów nie rozpoznaje zachowań przemocowych i akceptuje je jako normę w swoim otoczeniu;
- na terenie m.st. Warszawy istnieje zaplecze dla powstania profesjonalnego systemu pomocy dla osób doznających przemocy w rodzinie. Aktualna struktura składa się jednak z pojedynczych ogniw, między którymi brakuje wystarczającego przepływu informacji i współpracy;
- badanie zasobów wykazało, iż ciężar prowadzenia kompleksowych działań spoczywa na ośrodkach pomocy społecznej, których pracownicy wypadają w badaniach jako najbardziej kompetentna grupa zawodowa. Dodatkowo posiadają motywację i chęci do dalszego doskonalenia swoich umiejętności. Jednocześnie istniejące przesłanki wskazują na realne zagrożenie wypaleniem zawodowym w tej grupie;
- konieczne jest usprawnienie systemu płynnego „przekazywania” osób doznających przemocy do kolejnych etapów profesjonalnej pomocy;
- istnieje dysproporcja pomiędzy ofertą pomocy krótkotrwałej w postaci interwencji i poradnictwa a oddziaływaniami długoterminowymi (wsparcie, terapia). Niewystarczająca jest oferta oddziaływań długoterminowych koniecznych do zapewnienia powrotu do zdrowia i pełnego funkcjonowania społecznego po ustaniu przemocy.

Diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie oraz istniejących zasobów instytucjonalnych do radzenia sobie z tym problemem wskazały na konieczność podjęcia działań w następujących obszarach:

- działania edukacyjne wśród mieszkańców;
- działania edukacyjne wśród osób świadczących profesjonalną pomoc, w tym: pracowników policji, pomocy społecznej, oświaty, służby zdrowia, pomocy pedagogiczno-psychologicznej i pomocy administracyjno-prawnej;
- wprowadzenie procedur i standardów pomagania ofiarom przemocy w rodzinie dla poszczególnych służb, które stykają się z problemem przemocy domowej;
- rozszerzenie oferty specjalistycznej pomocy dla ofiar przemocy w rodzinie;
- zorganizowanie spójnego systemu oddziaływań interwencyjno-korekcyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie;
- stworzenie skoordynowanego systemu pomagania ofiarom przemocy w rodzinie;
- prowadzenie badań oraz zbieranie danych dotyczących rozmiarów przemocy w rodzinie.

Przedstawione wnioski i zalecenia wynikające z badań przeprowadzonych w 2004 r., bieżące potrzeby i oczekiwania zgłaszane przez profesjonalistów działających w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz badania ilustrujące zjawisko przemocy wobec osób starszych z 2006 r. stały się podstawą określenia mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń dla Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy na lata 2007-2011.

Mocne strony:

- istniejąca na terenie miasta infrastruktura, w tym uruchomiona Poradnia Psychoterapii Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz duża liczba organizacji pozarządowych działających w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- prowadzone w minionych latach diagnozy zjawiska, zasobów oraz postaw społecznych;
- opracowany w 2005 roku informator o instytucjach i organizacjach pozarządowych udzielających pomocy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie m.st. Warszawy;
- grupa specjalistów o wysokich kwalifikacjach, przygotowane kadry wykazujące gotowość stałego doskonalenia umiejętności.

Słabe strony:

- brak uchwalonego miejskiego programu i systemowych działań na terenie całego m.st. Warszawy;
- brak standardów i procedur współpracy instytucji, służb i organizacji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- brak aktualnej diagnozy potrzeb;
- brak koordynacji podejmowanych działań i sprawnego przepływu informacji;
- brak placówki (jednostki) koordynującej działania systemu i jej formalnego umocowania (np. Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia dla Ofiar Przemocy);
- duże zróżnicowanie oferty pomocowej na poziomie dzielnic m.st. Warszawy;
- brak informatycznej, teled adresowej bazy danych o miejscach pomocy wraz z informacją o aktualnym stanie dostępności do programów pomocy;
- brak systemu monitoringu, superwizji i ewaluacji działań;
- niewystarczająca oferta specjalistycznej pomocy terapeutycznej dla ofiar przemocy;
- brak kompleksowych działań ukierunkowanych na zmianę zachowań sprawców przemocy w rodzinie;

- duża rotacja kadr w służbach interwencyjnych i brak systematycznych szkoleń;
- brak procedur interwencji dla placówek służby zdrowia i oświaty w przypadkach przemocy.

Szanse:

- wykorzystywanie instrumentów prawnych stworzonych w szczególności przez ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180 poz. 1493) oraz uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2006 r. Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie;
- akceptacja społeczna dla działań związanych z przeciwdziałaniem przemocy;
- rozpoczęcie realizacji projektu pod nazwą „Budowanie systemu przeciwdziałania przemocy w Warszawie” współfinansowanego w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
- współpraca z miastem partnerskim Haga w obszarze problematyki przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- dzielnicowe programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie i funkcjonujące w niektórych dzielnicach zespoły interdyscyplinarne;
- diagnoza zjawiska przemocy wśród osób starszych oraz przeprowadzony pilotaż programu skierowanego do osób starszych doznających przemocy ze strony swoich bliskich;
- doświadczenia we współpracy pomiędzy jednostkami i instytucjami w niektórych dzielnicach m.st. Warszawy.

Zagrożenia:

- mała stabilność kadry i brak ciągłości finansowania zadań;
- niewystarczające nakłady finansowe z budżetu państwa na realizację zadań zleconych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- brak tradycji współpracy między służbami, resortowość działań;
- nadmierne obciążenie niektórych realizatorów Programu innymi zadaniami.

Przystępując do opracowania Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2007-2011, przyjęto założenie, że tylko interdyscyplinarne działania mogą przyczynić się do zmniejszenia skali zjawiska przemocy w rodzinie oraz zwiększenia skuteczności pomocy dla rodzin, w których ten problem występuje. Przedstawiony Program - jako projekt wieloletni - ma stworzyć podstawy do utworzenia systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Program w swoich założeniach uwzględni specyfikę m.st. Warszawy oraz dotychczasowe działania podejmowane na terenie miasta.

Odpowiada na potrzeby różnych grup społecznych (dzieci, młodzieży, osób starszych itd.) doznających przemocy w rodzinie oraz problemy wskazywane przez społeczności lokalne. Zakłada współpracę wielu służb, instytucji i organizacji pozarządowych, zarówno na poziomie ogólnomiejskim, jak i na poziomie dzielnicowym. Określa też kierunki działań prewencyjnych, wskazuje zadania pomocowe kierowane do poszczególnych członków rodzin, w których ten problem występuje oraz proponuje działania zwiększające kompetencje i profesjonalizm osób pomagających. Program przewiduje również monitoring, ewaluację i superwizję jako metodę wspierania rozwoju zawodowego zwiększającą jakość i efektywność niesionej pomocy osobom doznającym przemocy w rodzinie.

Warunkiem osiągnięcia celów Programu jest włączenie się w jego realizację wielu Biur Urzędu m. st. Warszawy, a w szczególności Biura Polityki Społecznej, Biura Edukacji i Biura Polityki Zdrowotnej oraz podpisanie porozumień o współpracy z partnerami z kluczowych dla przeciwdziałania przemocy w rodzinie sektorów, w tym m.in. z policją, sądem, prokuraturą. Zakłada się, że w efekcie realizacji Programu nastąpi wzrost świadomości społecznej na temat zjawiska przemocy w rodzinie, że jak największa liczba przypadków przemocy będzie rozpoznawana wcześniej oraz że zostanie uruchomiony - oparty na procedurach i standardach - zintegrowany i efektywny system pomocy osobom doznającym przemocy w rodzinie.

Niezwykle istotne, z punktu widzenia potrzeb i efektywności działań systemu, jest uruchomienie Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie, co wynika z zapisanych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zadań przypisanych kompetencji powiatu. Ośrodek w swoim założeniu, poza głównym celem działania, jakim jest zapewnienie wszechstronnej pomocy ofiarom przemocy i wspieranie w rozwiązaniu sytuacji kryzysowych w rodzinie, miałby również prowadzić działalność edukacyjno-szkoleniową i doradczą, stworzyć i prowadzić internetową bazę danych o miejscach pomocy oraz monitorować działania podejmowane w ramach systemu.

Ważne dla osiągnięcia celów Programu jest korzystanie z doświadczeń krajów europejskich, a szczególnie kontynuacja współpracy z miastem partnerskim Haga i możliwość odbycia staży zawodowych przez warszawskich specjalistów w haskich placówkach. Ale najważniejszym przedsięwzięciem, z punktu widzenia osiągnięcia celów Programu, jest rozpoczęcie realizacji projektu pod nazwą „Budowanie systemu przeciwdziałania przemocy w Warszawie”, współfinansowanego w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Projekt zakłada przeprowadzenie oceny efektywności dotychczasowych działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie m.st. Warszawy oraz zorganizowanie szkoleń o charakterze podstawowym, specjalistycznym i zintegrowanym dla pracowników Urzędu m. st. Warszawy, jednostek organizacyjnych m. st. Warszawy oraz sektora pozarządowego.

§ 2

Celem ogólnym Programu jest przeciwdziałanie przemocy w rodzinie oraz zwiększenie skuteczności pomocy dla rodzin, w których ten problem występuje.

§ 3

Celami szczegółowymi Programu są:

- 1) podniesienie świadomości społecznej na temat zjawiska przemocy w rodzinie,
- 2) zwiększenie dostępności i efektywności działań profilaktycznych dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie adresowanych do różnych grup społecznych,
- 3) zwiększenie kompetencji zawodowych pracowników służb, instytucji i organizacji zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie,
- 4) dostosowanie zasobów istniejących na terenie m.st. Warszawy do potrzeb tworzonego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- 5) zapewnienie kompleksowej pomocy rodzinom, w których występuje przemoc z uwzględnieniem potrzeb wszystkich członków rodzin,
- 6) zintegrowanie środowisk i działań na rzecz ograniczania zjawiska przemocy w rodzinie.

ROZDZIAŁ II

Zadania Programu

§ 4

1. Cel, o którym mowa w § 3 pkt 1, będzie realizowany w szczególności przez:
 - 1) upowszechnianie informacji na temat przemocy w rodzinie, a w szczególności czynników ryzyka, możliwości przeciwdziałania i ochrony przed przemocą oraz podnoszenie wrażliwości społecznej wobec przemocy w rodzinie,
 - 2) współdziałanie w organizacji kampanii społecznych ukierunkowanych na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, propagujących konstruktywne formy współżycia oraz wychowania w rodzinie,
 - 3) prowadzenie akcji informacyjnych kierowanych do różnych grup odbiorców i środowisk na temat zjawiska przemocy w rodzinie, sposobów jej przeciwdziałania oraz możliwości uzyskania pomocy na terenie miasta,
 - 4) badanie postaw społecznych mieszkańców wobec zjawiska przemocy w rodzinie.
2. Cel, o którym mowa w § 3 pkt 2, będzie realizowany w szczególności przez:
 - 1) przegląd oferty profilaktycznej, ocenę jej efektywności oraz promocję w środowisku lokalnym,

- 2) współpracę z realizatorami programów przeciwdziałania przemocy w środowiskach szkolnych i rówieśniczych,
 - 3) realizację programów edukacyjnych adresowanych do dzieci, młodzieży, nauczycieli i pracowników żłobków, przedszkoli, szkół, innych placówek oświatowych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych dotyczących m.in.:
 - a) konstruktywnej komunikacji interpersonalnej,
 - b) wychowania bez przemocy,
 - c) modyfikowania agresywnych zachowań,
 - d) mediacji i umiejętności rozwiązywania konfliktów bez przemocy,
 - 4) realizację programów profilaktycznych ukierunkowanych na rozwój umiejętności wychowawczych rodziców,
 - 5) wczesne rozpoznawanie i reagowanie na sytuacje, w których istnieje podejrzenie występowania przemocy w rodzinie bądź zagrożenie wystąpienia przemocy,
 - 6) ewaluację programów profilaktycznych z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowanych w m.st. Warszawa.
3. Cel, o którym mowa w § 3 pkt 3, będzie realizowany w szczególności przez:
- 1) szkolenie grup zawodowych realizujących zadania tworzonego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym dzielnicowych zespołów ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz Miejskiego Zespołu ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie,
 - 2) uruchomienie i realizację programu szkolenia w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie dla:
 - a) pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznych,
 - b) psychologów i pedagogów szkolnych,
 - 3) umożliwianie podnoszenia kwalifikacji specjalistom, konsultantom, doradcom świadczącym pomoc specjalistyczną w placówkach działających w tworzonym systemie, w tym członkom i pracownikom organizacji pozarządowych,
 - 4) opracowanie oraz wdrażanie standardów i procedur postępowania wobec osób doznających przemocy i stosujących przemoc w rodzinie,
 - 5) prowadzenie superwizji dla realizatorów zadań tworzonego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.
4. Cel, o którym mowa w § 3 pkt 4, będzie realizowany w szczególności przez:
- 1) przeprowadzenie diagnozy potrzeb oraz oceny istniejących zasobów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie m.st. Warszawy,

- 2) inicjowanie przekształceń, pozyskiwanie środków oraz uruchomienie nowych placówek i/lub programów, zgodnie z istniejącymi potrzebami,
 - 3) standaryzację placówek działających w tworzonym systemie przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
 - 4) ewaluację udzielanej pomocy pod względem przydatności, efektywności i racjonalności wydatków.
5. Cel, o którym mowa w § 3 pkt 5, będzie realizowany w szczególności przez:
- 1) udzielanie pomocy i wsparcia osobom doznającym przemocy w rodzinie pozostającym w środowisku zamieszkania,
 - 2) udzielanie pomocy osobom doznającym przemocy w rodzinie zmuszonym do opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania,
 - 3) wspieranie programów interwencyjnych w sprawach dzieci, które są ofiarami i świadkami przemocy w rodzinie,
 - 4) wspieranie programów psychoedukacyjnych kierowanych do dzieci, które są ofiarami i świadkami przemocy w rodzinie,
 - 5) realizowanie programów interwencji i wsparcia dla osób starszych doznających przemocy ze strony swoich bliskich lub opiekunów,
 - 6) poszerzenie oferty placówek leczenia odwykowego o programy dla osób doznających przemocy w rodzinie oraz stosujących przemoc,
 - 7) wspieranie programów pomocy psychoterapeutycznej dla:
 - a) osób doznających przemocy w rodzinie,
 - b) dzieci krzywdzonych,
 - c) osób stosujących przemoc w rodzinie,
 - 8) prowadzenie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie,
 - 9) wspieranie programów kierowanych do sprawców przemocy w rodzinie przebywających w zakładach penitencjarnych,
 - 10) wspieranie programów zapewniających bezpieczeństwo socjalne osobom doznającym przemocy w rodzinie.
6. Cel, o którym mowa w § 3 pkt 6, będzie realizowany w szczególności przez:
- 1) tworzenie interdyscyplinarnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie m.st. Warszawy,
 - 2) współpraca podmiotów wskazanych w programie, w szczególności instytucji samorządowych i organizacji pozarządowych oraz koordynację działań podejmowanych w ramach tworzonego systemu,
 - 3) utworzenie systemu informacji o zjawisku przemocy w rodzinie i udzielanej pomocy na terenie m. st. Warszawy oraz monitorowanie realizacji Programu,

- 4) udostępnianie informacji zgromadzonych w systemie zainteresowanym służbom, instytucjom i organizacjom oraz mieszkańcom Warszawy,
- 5) opracowanie i upowszechnienie informatora o Programie oraz o instytucjach i organizacjach realizujących zadania m. st. Warszawy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

ROZDZIAŁ III

Koordynacja i realizacja Programu

§ 5

1. Koordynacja Programu:

- 1) na poziomie m.st. Warszawy, tzn. ogólnomiejskim - Biuro Polityki Społecznej Urzędu m. st. Warszawy;
- 2) na poziomie Dzielnic m.st. Warszawy, tzn. dzielnicowym - Wydziały Spraw Społecznych i Zdrowia dla Dzielnic.

2. Realizatorami Programu są:

- 1) na poziomie ogólnomiejskim - Prezydent m.st. Warszawy poprzez Biuro Polityki Społecznej Urzędu m. st. Warszawy, inne biura Urzędu m. st. Warszawy, w szczególności Biuro Edukacji, Biuro Polityki Zdrowotnej, Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Biuro Prasowe, Straż Miejską, Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych m.st. Warszawy, Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie, placówki opiekuńczo-wychowawcze, ośrodki interwencji kryzysowej, ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, specjalistyczne poradnie rodzinne, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, żłobki, Warszawskie Centrum Kobiet, specjalistyczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapeutyczne, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, zakłady opieki zdrowotnej, w tym Poradnię Psychoterapii Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz poradnie terapii uzależnienia od alkoholu i współuzależnienia,
- 2) na poziomie dzielnicowym - organy dzielnic m. st. Warszawy poprzez wydziały spraw społecznych i zdrowia dla dzielnic, wydziały oświaty i wychowania dla dzielnic, ośrodki pomocy społecznej, punkty informacyjno-konsultacyjne, dzielnicowe zespoły ds. realizacji programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przedszkola, szkoły, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, zakłady opieki zdrowotnej, kluby pracy i inne jednostki organizacyjne zgodnie z kompetencjami.

3. W realizacji Programu mogą uczestniczyć organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe oraz inni partnerzy zewnętrzni, w tym w szczególności policja, sądy, prokuratura, służby więzienne, instytuty naukowo-badawcze, administracja rządowa i agendy rządowe, jednostki samorządu terytorialnego,

media, a także eksperci, którzy – w zależności od celu i rodzaju zadania – są zapraszani do współpracy przez realizatorów programu.

ROZDZIAŁ IV

Miejski Zespół ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Dzielnicowe Zespoły ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie

§ 6

1. W celu przedstawiania wniosków, opinii w zakresie realizacji Programu, a także wskazywania priorytetów w tym zakresie oraz inicjowania innych przedsięwzięć dla zwiększenia skuteczności rozwiązywania problemów przemocy w rodzinie, Prezydent m. st. Warszawy może powołać Miejski Zespół ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, bez prawa do wynagrodzenia dla jego przedstawicieli z tego tytułu.
2. W celach wskazanych w ust. 1, w tym w szczególności w zakresie opracowania i realizacji Dzielnicowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Zarząd Dzielnicy m. st. Warszawy może powołać Dzielnicowy Zespół ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, bez prawa do wynagrodzenia dla jego przedstawicieli z tego tytułu.

ROZDZIAŁ V

Opracowanie Dzielnicowych Programów Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie

§ 7

Szczegółowy sposób realizacji zadań Programu na poziomie Dzielnicy m.st. Warszawy opracowuje Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia dla Dzielnicy we współpracy z Ośrodkiem Pomocy Społecznej, Wydziałem Oświaty i Wychowania dla Dzielnicy oraz innymi realizatorami działań na rzecz przeciwdziałania przemocy, w formie projektu uchwały Rady Dzielnicy m. st. Warszawy w sprawie uchwalenia Dzielnicowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

ROZDZIAŁ VI

Zasady finansowania Programu

§ 8

Finansowanie realizacji zadań Programu będzie dokonywane ze środków budżetowych m.st. Warszawy, w tym z dotacji celowych, darowizn, zapisów i innych wpływów od osób prawnych i fizycznych oraz funduszy Unii Europejskiej, a także ze środków własnych realizatorów.

ROZDZIAŁ VII

Postanowienia końcowe

§ 9

1. Harmonogram realizacji Programu stanowi załącznik Nr 1 do Programu.
2. Schemat projektowanego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie m.st. Warszawy stanowi załącznik Nr 2 do Programu.

Współpraca administracji rządowej z administracją samorządową przy zwalczaniu grypy ptaków na terenie województwa mazowieckiego

**Emil Kędzierski, Agata Ogonowska, Ewelina Marmulewicz,
Marek Drozdowski, Wojciech Łysik, Wiktor Feduszeko**

Koordinacja merytoryczna: Paweł Żurek

W województwie odpowiedzialność ta spoczywa na wojewodzie, który ceduje odpowiedzialność funkcjonalną z tytułu tych działań na właściwego wojewódzkiego lekarza weterynarii. Wojewódzki lekarz weterynarii odpowiada za nadzór i koordynację akcji oraz zapewnienie jednolitych środków kontroli w przypadku wybuchu epizootii na obszarze województwa.

W powiecie odpowiedzialność za zwalczanie i eradykację wysoce zjadliwej grypy ptaków spoczywa na staroście lub prezydencie miasta, który ceduje odpowiedzialność funkcjonalną z tytułu takich działań na właściwego terytorialnie powiatowego lekarza weterynarii. Powiatowy lekarz weterynarii odpowiada za nadzór i koordynację akcji oraz zapewnienie jednolitych środków kontroli w przypadku wybuchu epizootii na obszarze powiatu. Powiatowy lekarz weterynarii, w zakresie wykonywania swoich obowiązków, jest w każdym czasie wspierany przez wojewódzkiego lekarza weterynarii.

1. Grypa ptaków na terenie województwa mazowieckiego w grudniu 2007 - opis sytuacji

Grypa ptaków wystąpiła na terenie województwa mazowieckiego w okresie grudzień 2007 - styczeń 2008 r., w powiatach płockim (3 ogniska) i żuromińskim (3 ogniska + 1 kontaktowe).

Powiat płocki. 30 listopada 2007 r. Powiatowy Lekarz Weterynarii poinformował o prawdopodobieństwie wystąpienia wirusa grypy ptaków H5N1 na terenie powiatu płockiego, w gminie Brudzeń Duży. Próbkę wysłane zostały do Państwowego Instytutu Weterynarii w Puławach w celu przeprowadzenia badań na obecność wirusa grypy.

1 grudnia 2007 r. Powiatowy Lekarz Weterynarii telefonicznie potwierdził wystąpienie ognisk pierwotnych grypy ptaków w miejscowościach Myśliborzyce i Uniejewo, w gminie Brudzeń Duży. Jedno gospodarstwo w miejscowości Siecień uznane zostało za ognisko kontaktowe. W tym samym dniu Wojewoda Mazowiecki wydał na wniosek Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii rozporządzenie nr 60/2007 w sprawie zwalczania grypy ptaków. Wyznaczyło ono granice obszarów: zapowietrzonego (3 km) i zagrożonego (10 km) oraz określiło obowiązujące w nich zakazy i nakazy.¹ Dwa patrole policyjne zabezpieczyły fermy przed dostępem osób z zewnątrz i opuszczeniem gospodarstw przez właścicieli. O godzinie 8.00 odbyło się posiedzenie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, na którym zostały rozdzielone zadania dla poszczególnych służb, inspekcji i straży. Tego samego dnia odbyło się także wspólne posiedzenie Wojewódzkiego i Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, któremu przewodniczył Wojewoda Mazowiecki. Na granicy obszaru zapowietrzonego wyłożono na drogach dojazdowych 12 mat dezynfekcyjnych nasączonych na bieżąco środkiem dezynfekcyjnym i zorganizowano 12 dwuosobowych całodobowych posterunków policyjnych. Ustalono listę osób, które miały kontakt z ptakami. Umieszczono tablice informacyjne *Obszar zapowietrzony - grypa ptaków*. Ustawiono znaki drogowe informujące o objazdach. 1 i 2 grudnia 2007 r. zagazowano dwutlenkiem węgla drób na obydwu fermach, a następnie wywieziono go pod eskortą policji do zakładu utylizacyjnego oraz przeprowadzono wstępne oczyszczanie i dezynfekcję kurników.

W następnych dniach zutylizowano mieszanki paszowe oraz przeprowadzono dezynfekcję ściółek i zboża. Pod przewodnictwem Wojewody Mazowieckiego odbyło się posiedzenie Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z udziałem Starosty Płockiego oraz

¹ Zob. tekst rozporządzenia w załączniku nr 3.

przedstawiciele służb powiatowych, na którym dokonano oceny aktualnej sytuacji. 4 grudnia 2007 r. stwierdzono kolejne ognisko (wtórne) w miejscowości Myśliborzyce. Uśpiono tam drób, który następnie wywieziono do zakładu utylizacyjnego. Przeprowadzono oczyszczanie, dezynfekcję i unieszkodliwienie ściółki, pomiotu oraz pozostałej paszy i zboża. Uśmiercono także drób we wszystkich gospodarstwach w miejscowościach Uniejewo, Myśliborzyce i Rokicie ze względu na możliwość kontaktu z gospodarstwami zapowietrzonymi, a także drób w gospodarstwach osób biorących udział w akcji na terenie gospodarstw zapowietrzonych.

W celu wykluczenia grypy ptaków wysłano do badania próbki drobiu z 13 gospodarstw oraz od 2 sztuk łabędzi. W jednym przypadku uzyskano wynik dodatni (ognisko wtórne w miejscowości Myśliborzyce), w pozostałych przypadkach - wyniki ujemne. 9 stycznia wysłano także do badania próbki krwi trzody chlewnej z ognisk w Sicieniu oraz Myśliborzycach, próbki krwi drobiu z 5 gospodarstw położonych na terenie obszaru zapowietrzonego oraz próbki ziarna z ognisk pierwotnych i kontaktowego. W badaniach tych uzyskano wyniki ujemne.

W związku ze spełnieniem wymogów związanych ze zwalczaniem choroby zakaźnej - grypy ptaków i niepojawieniem się nowych ognisk choroby od dnia 4 grudnia Wojewoda Mazowiecki rozporządzeniem nr 2 z dnia 15 stycznia 2008 r. uchylił rozporządzenie nr 60 (zmienione późniejszymi rozporządzeniami) w sprawie zwalczania grypy ptaków, likwidując strefy zapowietrzenia i zagrożenia.

Powiat żuromiński. W związku z obawami przed możliwością przeniesienia wirusa na teren powiatu żuromińskiego, 3 grudnia 2007 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Obecni na spotkaniu wójtowie wszystkich gmin powiatu otrzymali ulotki informacyjne oraz tekst Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 grudnia 2007 r. w sprawie zarządzenia środków związanych z wystąpieniem grypy ptaków. Na terenie powiatu żuromińskiego przeprowadzono akcję informującą mieszkańców o wystąpieniu w powiecie płockim tej choroby. Zorganizowano spotkanie Powiatowego Lekarza Weterynarii z hodowcami drobiu.

8 grudnia 2007 r. po telefonicznej informacji od Powiatowego Lekarza Weterynarii oraz otrzymaniu wyniku badań drobiu z fermy położonej w miejscowości Karniszyn (w gminie Biezuń - powiat żuromiński), przeprowadzonych przez Państwowy Instytut Weterynaryjny w Puławach, został zwołany Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Następnego dnia w siedzibie Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej (PSP) w Żurominie odbyło się wyjazdowe posiedzenie Mazowieckiego Wojewódz-

kiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Żuromińskiego Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego pod przewodnictwem Wojewody Mazowieckiego. Rozporządzeniem Wojewody nr 62 wyznaczono obszary: zapowietrzony (3 km) oraz zagrożony (10 km).² Na terenie powiatu odczytane zostało przez proboszczów parafii ogłoszenie Przewodniczącego Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego dotyczące zasad postępowania w przypadku wystąpienia grypy ptaków. Zapewniono dozór nad utrzymaniem punktów kontrolnych na zapowietrzonym terenie, maty dezynfekcyjne, ustalono listę osób mających kontakt z zakażonym drobiem oraz objęto nadzorem obrót jaj z ferm znajdujących się w strefie zapowietrzonej. Przeprowadzono usypianie drobiu oraz przewóz usypionych ptaków do zakładu utylizacyjnego pod eskortą policji. 11 grudnia wykryto nowe ognisko w miejscowości Sadłowo, w gminie Biezuń. Kontynuowano działania związane z usypianiem oraz transportem drobiu do zakładów utylizacyjnych. 17 grudnia Wojewoda Mazowiecki zwołał posiedzenie Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w celu oceny sytuacji związanej z grypą ptaków na terenie powiatów płockiego i żuromińskiego.

22 grudnia potwierdzono wystąpienie nowego ogniska wirusa grypy H5N1 w strefie zapowietrzonej. Przeprowadzono tam usypianie drobiu. W okresie świątecznym wstrzymano wywóz drobiu do zakładów utylizacyjnych. Pojawiły się także trudności wynikające z ograniczonych możliwości transportowych. Prace wznowiono i kontynuowano do chwili zlikwidowania zagrożenia - tak jak w powiecie płockim.

2. Analiza przepisów prawnych

Podstawowym aktem prawnym określającym strukturę i zadania jednostek systemu zarządzania kryzysowego jest Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 89, poz. 590). Ustawa ta wprowadza do polskiego porządku prawnego pojęcie sytuacji kryzysowej, będącej następstwem zagrożenia i prowadzącej w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228, ust. 1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.³ Na podstawie analiz przeprowadzonych w trakcie pracy nad

² Zostało ono zmienione dwa dni później rozporządzeniem nr 63, umieszczonym w załączniku nr 4.

³ Ze względu na użycie w definicji pojęć nieookreślonych w 2007 r. zgłoszono wniosek

niniejszym raporcie można zaliczyć wystąpienie na terytorium Polski ognisk grypy ptaków, zgodnie z definicją ustawową, do sytuacji kryzysowych.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym struktura organów zarządzania kryzysowego przedstawia się następująco:

- ♦ **na szczeblu centralnym** - Rada Ministrów, wykonująca zadania przy pomocy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa; Ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych, wykonujący zadania z zakresu zarządzania kryzysowego stosownie do swojej właściwości przy pomocy zespołów zarządzania kryzysowego oraz centrów zarządzania kryzysowego funkcjonujących w strukturach ich urzędów;
- ♦ **na szczeblu województwa** - wojewoda przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz zespolonych służb, inspekcji i straży; organami pomocniczymi wojewody są wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego oraz wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego;
- ♦ na szczeblu powiatu - starosta powiatu wraz z organami pomocniczymi: powiatowym zespołem zarządzania kryzysowego i powiatowym centrum zarządzania kryzysowego;
- ♦ **na szczeblu gminy** - wójt, burmistrz, prezydent miasta przy pomocy gminnego zespołu zarządzania kryzysowego oraz gminnego (miejskiego) centrum zarządzania kryzysowego, o ile takie istnieje (powołanie centrum na szczeblu gminnym jest fakultatywne).

Do zadań organów wszystkich szczebli należy w szczególności kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, przewidywaniem i usuwaniem skutków zagrożeń w obszarze swojej właściwości miejscowej. Przygotowują one plany reagowania kryzysowego przedstawiane do zatwierdzenia organowi wyższego szczebla i zatwierdzają takie plany sporządzone przez organy szczebla niższego.

Zadania zespołów zarządzania kryzysowego mają charakter działań przygotowawczych pod kątem sytuacji zagrożenia. Zespoły spełniają ponadto funkcje opiniodawczo-doradcze, m.in. w zakresie opiniowania planów reagowania kryzysowego. Centra zarządzania kryzysowego, oprócz całodobowego dyżurowania, koordynują na bieżąco podejmowane działa-

do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Do dnia opracowania raportu Trybunał nie wydał orzeczenia w tej sprawie.

nia, zapewniają obieg informacji, współpracują z jednostkami prowadzącymi akcje i wspomagają te jednostki.

Ustawa nakłada na odpowiednie organy obowiązek stworzenia planów reagowania kryzysowego na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie (czyli od dnia 22 sierpnia 2007 r.). Ponadto Ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. nr 69, poz. 625, z późn. zm., zwana dalej ustawą o ochronie z 11 marca 2004 r.) nakłada na organy inspekcji weterynaryjnej obowiązek sporządzenia planów gotowości zwalczania poszczególnych chorób zakaźnych zwierząt. Są one zatwierdzane przez Komisję Europejską.

Zgodnie z art. 41, ust. 1 ustawy o ochronie z dnia 11 marca 2004 r. oraz załącznikiem nr 2, pkt. 14 do tej ustawy grypa ptaków jest chorobą podlegającą obowiązkowi zwalczania. Obecnie funkcjonuje Polski Weterynaryjny Plan Gotowości Zwalczania Wysoce Zjadliwej Grypy Ptaków z sierpnia 2005 r. W przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania ustawa upoważnia odpowiednie organy (w zależności od zasięgu choroby będzie to właściwy powiatowy lekarz weterynarii, wojewoda na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii lub minister właściwy do spraw rolnictwa) do wydania rozporządzenia - aktu prawa miejscowego - wyznaczającego strefę zapowietrzoną, strefę zagrożoną i ewentualnie strefę buforową oraz ustanawiającego określone w ustawie zakazy i nakazy obowiązujące w poszczególnych strefach.

Na Głównym Lekarzu Weterynarii ciąży obowiązek niezwłocznego poinformowania o wystąpieniu na terytorium Polski ogniska choroby zakaźnej podlegającej notyfikacji Komisji Europejskiej. Spis takich chorób zawarty jest w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 lutego 2006 w sprawie wykazu chorób zakaźnych zwierząt podlegających notyfikacji w Unii Europejskiej oraz zakresu, sposobu i terminów przekazywania informacji o tych chorobach (Dz. U. Nr 24 poz. 182); załącznik nr 1, poz. 19 uwzględnia wysoce zjadliwą grypę ptaków. Szczegółowy opis zadań i procedur realizowanych w związku ze zwalczaniem choroby zawiera rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków (Dz. U. nr 239, poz. 1752).

Kolejnym aktem wykonawczym normującym omawianą problematykę jest rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie środków podejmowanych w związku ze zwalczaniem u drobiu wysoce zjadliwej grypy ptaków (Dz. U. nr 239, poz. 1751),

zwane dalej rozporządzeniem w sprawie środków. Musi być ono analizowane razem z dwiema decyzjami Komisji Europejskiej z dnia 14 czerwca 2006 r.⁴ Zarówno rozporządzenie w sprawie środków, jak i obie decyzje Komisji przewidują w przypadku wystąpienia ognisk grypy ptaków wyznaczenie specjalnych stref: obligatoryjnie – strefy ochronnej i strefy nadzorowanej, które składają się na strefę A (będącą odpowiednikiem ustanawianych na podstawie ustawy o ochronie z dnia 11 marca stref odpowiednio: zapowietrzonych i zagrożonej); fakultatywnie – dalszych stref zamkniętych, składających się na strefę B (odpowiednik strefy buforowej przewidzianej przez ustawę).

W przypadku wyznaczenia na mocy decyzji Komisji stref A i B zakazane jest wysyłanie z tych stref do innych części kraju lub do innych państw członkowskich Unii Europejskiej żywego drobiu lub mięsa drobiowego. Zakaz ten *de facto* oznacza zakaz handlu drobiem pochodzącym z tych stref zarówno na rynkach krajowych, jak i na rynkach pozostałych członków UE. Komisja jest upoważniona do wprowadzenia takich zakazów i ograniczeń na mocy dwóch dyrektyw Rady Unii Europejskiej.⁵

W związku z analizowanym w niniejszym raporcie wystąpieniem ognisk grypy ptaków w powiatach płońskim i żuromińskim Komisja wydała trzy następujące po sobie decyzje wyznaczające i zmieniające strefy A i B i zakazujące wywozu i handlu drobiem z tych terenów (decyzje nr: 2007/785/WE, 2007/878/WE, 2008/70/WE).

W tym miejscu można jedynie nadmienić, iż w sytuacji, w której zwalczenie ognisk choroby okazałoby się niemożliwe przy zastosowaniu „normalnych” środków, możliwe byłoby zastosowanie przepisów Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (Dz. U. nr 62, poz. 558, z późn. zm.). Zgodnie z zawartą w art. 3, ust. 1, pkt 1, 2 i 3 tej ustawy definicją kłęski żywiołowej wystąpienie grypy ptaków jako katastrofy naturalnej w skali uzasadniającej użycie nadzwyczajnych środków mogłoby

⁴ 1. Decyzja nr 2006/415/WE dotycząca niektórych środków ochronnych w odniesieniu do wysoce zjadliwej grypy ptaków podtypu H5N1 u drobiu we Wspólnocie i uchylająca decyzję 2006/135/WE.

2. Decyzja nr 2006/416/WE dotycząca niektórych środków przejściowych w odniesieniu do wysoce zjadliwej grypy ptaków u drobiu lub innych ptaków żyjących w niewoli we Wspólnocie.

⁵ 1. Dyrektywa 89/662/EWG z dnia 11 grudnia 1989 r. dotycząca kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzspółnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego, w szczególności jej art. 9, ust. 4.

2. Dyrektywa 90/425/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. dotycząca kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzspółnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego, w szczególności jej art. 10, ust. 4.

stanowiąc podstawę do wprowadzenia (zgodnie z art. 5 ustawy) stanu klęski żywiołowej w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

Normy prawne określające zadania i procedury służb, inspekcji i straży biorących udział w akcji zwalczania choroby wraz z organami weterynaryjnymi, znajdują się w odrębnych ustawach i wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych.⁶

Należy stwierdzić, iż obowiązujące przepisy dostarczają administracji publicznej wystarczających instrumentów prawnych potrzebnych w procesie zapobiegania skutkom grypy ptaków, ich zwalczania i usuwania. Z drugiej strony wielość aktów prawnych regulujących tę problematykę powoduje brak przejrzystości struktury zarządzania kryzysowego. Z tego też powodu na poszczególnych szczeblach administracji publicznej tworzone są tzw. siatki bezpieczeństwa określające w sposób tabelaryczny wszystkie instytucje biorące udział w zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi, z podziałem na instytucje wiodącą i jednostki pomocnicze.⁷

3. Współpraca administracji rządowej z samorządową w sytuacji kryzysowej związanej z wystąpieniem ognisk grypy ptaków

Zadania starostw powiatowych

Starostwa powiatowe w krótkim czasie musiały powielić i rozplakatować w gminach i sołectwach rozporządzenie wojewody w sprawie stref oraz nakazów i zakazów. Wspólnie z gminami oraz Policją, Państwową Strażą Pożarną i Ochotniczymi Strażami Pożarnymi (OSP) zorganizowały na drogach w strefach posterunki, a także maty, które systematycznie nasycały. Najistotniejsze zadania starostw były następujące:

- ♦ prowadzenie działalności informacyjnej dotyczącej choroby z wykorzystaniem plakatów i ulotek dostarczonych przez inspekcję weterynaryjną oraz informacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (skorzystano m.in. z pomocy księży, którzy pod-

⁶ Inspekcja Weterynaryjna - Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. nr 33, poz. 287, z późn. zm.); Policja - Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 79, z późn. zm.); Straż Pożarna - Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. nr 88, poz. 400, z późn. zm.); Państwowa Inspekcja Sanitarna - Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. nr 12, poz. 49, z późn. zm.).

⁷ Przykładowa siatka bezpieczeństwa została przedstawiona w załączniku nr 5.

czas mszy wygłaszali apele informujące o zagrożeniu i sposobie postępowania;

- ♦ zabezpieczenie logistyczne sił biorących udział w akcji przy braku środków finansowych (spanie, wyżywienie, napoje, koksowniki i opał do nich, worki na uśpiony drób, taśma samoprzylepna do wiązania worków itp.);
- ♦ awaryjne zakupy ubrań ochronnych dla ratowników;
- ♦ zapewnienie ratownikom odpowiednich warunków sanitarnych w miejscu działań (kabiny toaletowe);
- ♦ zapewnienie wyżywienia osobom biorącym udział w akcji (w związku z trudnościami w organizacji żywienia w dni świąteczne);
- ♦ prowadzenie rozmów z hodowcami, w przypadku których zakłady odmówiły odbioru produkcji;
- ♦ prowadzenie rozmów z Ministerstwem Rolnictwa i Głównym Lekarzem Weterynarii w sprawie zbytu produkcji z terenu powiatu i niedopuszczenie do upadłości ferm.

Zadania Wojewody Mazowieckiego

1 grudnia 2007 r. Wojewoda Mazowiecki wydał - na wniosek Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii - rozporządzenie (nr 60/2007) w sprawie zwalczania grypy ptaków oraz dostarczył je starostom powiatów. Rzecznik prasowy przekazał natychmiast informację do mediów. Następnie wojewoda wydał szereg kolejnych rozporządzeń, uwzględniając nowe okoliczności (np. wystąpienie ognisk choroby w powiecie żuromińskim), zmieniających poprzednie rozporządzenia. Jego działania obejmowały także:

- ♦ zarządzenie (z chwilą otrzymania informacji o wykryciu ognisk na terenie poszczególnych powiatów i wydaniu rozporządzenia) wyjazdowego posiedzenia Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wspólnie z Powiatowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego;
- ♦ systematyczne śledzenie rozwoju sytuacji na podstawie codziennych meldunków sytuacyjnych oraz bezpośrednich kontaktów telefonicznych z Centrum Zarządzania Kryzysowego (CZK) Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, szefami służb oraz starostami uczestniczącymi w działaniach;

- ♦ kilkukrotne wizytowanie powiatów oraz miejsc prowadzenia działań w celu szczegółowego zapoznania się z sytuacją na miejscu (także w Wigilię);
- ♦ wystąpienie 12 grudnia 2007 r. - na wniosek Starosty Żurmińskiego poparty przez Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii oraz Komendanta Wojewódzkiego PSP - do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o uruchomienie rezerw gospodarczych (ubrania ochronne, agregat prądotwórczy, namiot do dekontaminacji wraz z osprzętem, maty dezynfekcyjne i środki dezynfekujące). Ze względu na skomplikowane procedury rezerw nie udało się uruchomić;
- ♦ wnioskowanie (bezsukteczne) o uruchomienie rezerw finansowych z budżetu państwa w związku z dużymi kosztami akcji oraz brakiem środków finansowych w starostwach.

Zadania Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego

Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego:

- ♦ opracowywanie meldunków sytuacyjnych dwa razy na dobę (o godz. 11.00 i 17.00), a po opanowaniu rozprzestrzeniania się wirusa i ustabilizowaniu sytuacji - raz dziennie. CZK od dnia 8 grudnia otrzymało 309 meldunków informacyjnych oraz opracowało 55 meldunków sytuacyjnych;
- ♦ udzielanie pomocy rzeczowej w awaryjnym zabezpieczeniu działań ratowniczych w powiatach (kombinezony ochronne, rękawice gumowe z ocieplaczem, półmaski, worki jutowe, narzewnica namiotowa);
- ♦ udzielanie stałej pomocy Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Lekarzowi Weterynarii w koordynacji działań podmiotów uczestniczących w akcji;
- ♦ zapewnianie obsługi posiedzeń Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego odbywających się w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim.

Wydział Prawny:

- ♦ uczestniczenie w przygotowywaniu projektów rozporządzeń w sprawie zwalczania grypy ptaków;
- ♦ nadzór nad publikacją rozporządzeń w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Wydział Finansów i Budżetu:

- ♦ pozyskiwanie środków finansowych na zwalczanie grypy ptaków;
- ♦ przekazywanie tych środków do Wojewódzkiego Inspektora Weterynarii z siedzibą w Siedlcach.

Zadania służb weterynaryjnych

Odpowiedzialność za zważanie i eradykację⁸ wysoce zjadliwej grypy ptaków w kraju spoczywa na Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który ceduje odpowiedzialność funkcjonalną z tytułu tych działań na Głównego Lekarza Weterynarii. Główny Lekarz Weterynarii odpowiada za nadzór i koordynację akcji oraz zapewnienie jednolitych środków kontroli w przypadku wybuchu epidemii na obszarze kraju.

W województwie odpowiedzialność ta spoczywa na wojewodzie, który ceduje odpowiedzialność funkcjonalną z tytułu tych działań na właściwego wojewódzkiego lekarza weterynarii. Wojewódzki lekarz weterynarii odpowiada za nadzór i koordynację akcji oraz zapewnienie jednolitych środków kontroli w przypadku wybuchu epizootii⁹ na obszarze województwa.

W powiecie odpowiedzialność za zwalczanie i eradykację wysoce zjadliwej grypy ptaków spoczywa na staroście lub prezydencie miasta, który ceduje odpowiedzialność funkcjonalną z tytułu takich działań na właściwego terytorialnie powiatowego lekarza weterynarii. Powiatowy lekarz weterynarii odpowiada za nadzór i koordynację akcji oraz zapewnienie jednolitych środków kontroli w przypadku wybuchu epizootii na obszarze powiatu. Powiatowy lekarz weterynarii, w zakresie wykonywania swoich obowiązków, jest w każdym czasie wspierany przez wojewódzkiego lekarza weterynarii.

⁸ Odpowiedzialność za zwalczanie i eradykację. Eradykacja (eradication) - wyniszczenie. Zastosowanie każdego aktu prawnego, przepisu lub procedury urzędowej mającej na celu niedopuszczenie do zawleczenia i/lub rozprzestrzenienia się szkodliwego gatunku, szczepu lub biotypu rośliny, zwierzęcia lub czynnika patogennego (mikroorganizmu wywołującego chorobę) w celu wyeliminowania go z danego obszaru. Por. Skonsolidowany Słownik Terminów Fitosanitarnych FAO 2005, <http://www.piorin.gov.pl/akt/pol-ang.pdf>: 1) FAO, 1990; zmienione przez FAO, 1995 (poprzednio: Wyniszczy); 2) FAO, 1995; zmienione przez IPPC, 1997, ISC, 2001; 3) FAO, 1990; zmienione przez FAO, 1995; IPPC, 1997; 4) ISPM nr 3, 1996.

⁹ Epizootia (gr. *epi* „na”, „nad”, *dzóon* „zwierzę”) – masowe wystąpienie choroby zakaźnej zwierząt na określonym terenie i w określonym czasie, znacznie liczniejsze niż w poprzednich latach. Por. *Encyklopedia PWN*, wydanie internetowe, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=3898326>.

Działania podejmowane przez Głównego Lekarza Weterynarii w wypadku wystąpienia wysoce zjadliwej grypy ptaków:

- ◆ przyjmowanie zgłoszenia o wystąpieniu wysoce zjadliwej grypy ptaków w Polsce;
- ◆ powiadamianie Prezesa Rady Ministrów o stwierdzeniu ogniska wysoce zjadliwej grypy ptaków i informowanie o nim podległej inspekcji;
- ◆ wprowadzanie całkowitego zakazu przemieszczania drobiu i jego skupu w zagrożonych i zakażonych obszarach z wyjątkiem bezpośredniego wywozu do zakładu utylizacyjnego lub rzeźni pod nadzorem pracowników Inspekcji Weterynaryjnej, z zachowaniem wszelkich środków ostrożności;
- ◆ uaktywnianie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK) i inicjowanie współpracy RZZK z Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (KCKRiOL);
- ◆ stawianie w stan gotowości diagnostycznej Zakładu Chorób Drobiu Państwowego Instytutu Weterynaryjnego - Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach;
- ◆ ustalanie sposobu i częstotliwości składania przez Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (WZZK) i Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (PZZK) oraz Zakład Chorób Drobiu raportów z postępu zwalczania choroby;
- ◆ koordynacja prac wojewódzkich i powiatowych lekarzy weterynarii;
- ◆ analiza bieżącej sytuacji z pomocą zespołu ekspertów na podstawie danych otrzymanych od powiatowych i wojewódzkich lekarzy weterynarii oraz Krajowego Laboratorium Diagnostycznego (Zakład Chorób Drobiu Państwowego Instytutu Weterynaryjnego - Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach) i przesyłanie stosownych informacji do KCKRiOL;
- ◆ wnioskowanie do wojewodów o wydanie zakazów przemieszczania drobiu, organizowania targów oraz wystaw drobiu i ptaków utrzymywanych w zamknięciu na obszarach bezpośrednio zagrożonych;
- ◆ uruchamianie akcji informacyjnej w mediach na temat postępów w zwalczaniu choroby, sposobów jej rozprzestrzeniania się oraz zagrożeń, jakie z niej wynikają, za pośrednictwem Kościoła oraz innych dostępnych instytucji i organizacji na szczeblu krajowym;

- ♦ składanie do odpowiednich urzędów administracji państwowej wniosków o uruchomienie środków finansowych przewidzianych na działania związane ze zwalczaniem choroby;
- ♦ wprowadzanie dodatkowych kontroli dużych gospodarstw oraz podmiotów zajmujących się gromadzeniem drobiu i handlem nim;
- ♦ informowanie o bieżącej sytuacji epizootycznej i podejmowanych działaniach państw sąsiednich, Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Międzynarodowego Biura ds. Epizootii (OIE) i Komitetu Weterynaryjnego UE;
- ♦ wnioskowanie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wydanie zgody przez Prezesa Rady Ministrów na wprowadzenie szczepień interwencyjnych w przypadku szczególnego zagrożenia rozprzestrzenienia się choroby na teren całego kraju;
- ♦ określanie metod postępowania z mięsem i innymi produktami pozyskanymi od drobiu poddanego szczepieniu;
- ♦ przygotowywanie raportów z przebiegu działań dla Prezesa Rady Ministrów i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Działania podejmowane przez Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w wypadku wystąpienia wysoce zjadliwej grypy ptaków:

- ♦ analizowanie stanu zagrożenia, wyznaczanie zadań, koordynacja działań i nadzór nad czynnościami powiatowych lekarzy weterynarii i PZZK;
- ♦ powoływanie WZZK, wyznaczanie przewodniczącego i zastępców;
- ♦ ścisła współpraca z powiatowym lekarzem weterynarii przy proponowaniu granic obszarów zapowietrzonego i zagrożonego oraz ochronnego, a także wnioskowanie do wojewody o wydanie rozporządzenia wprowadzającego czasowe lub całkowite ograniczenia zgodnie z art. 23. ustawy o ochronie z 11 marca 2004 r.;
- ♦ zabezpieczanie odpowiednich środków finansowych z rezerw budżetu wojewody na zwalczanie choroby w przypadku jej potwierdzenia i kierowanie tych środków do powiatów zwalczających chorobę;

- ♦ ogłaszanie stwierdzenia ogniska lub ognisk choroby i przygotowywanie raportów dla Głównego Lekarza Weterynarii i wojewody, a także zapewnianie przepływu informacji;
- ♦ koordynowanie działań związanych z ubojem i utylizacją zwierząt, z uwzględnieniem liczby grup ubojowych, mocy przerobowych zakładów utylizacyjnych, transportu oraz innych czynników mających wpływ na te działania;
- ♦ zapewnianie w każdym powiatowym inspektoracie weterynarii wystarczającej liczby formularzy niezbędnych do wykonania czynności związanych z podejrzeniem lub wybuchem choroby, prowadzeniem dochodzenia i zwalczaniem choroby, a także sprzętu i środków dezynfekcyjnych służących do walki z chorobą;
- ♦ zapewnianie przekazywania uzgodnionych z wojewodą komunikatów dla mediów do rzecznika prasowego wojewody, po ostatecznym ich zaakceptowaniu przez Głównego Lekarza Weterynarii.

Działania podejmowane przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w wypadku wystąpienia wysoce zjadliwej grypy ptaków:

- ♦ analizowanie stanu zagrożenia, wyznaczanie zadań, koordynacja działań i nadzór nad czynnościami podległych i współpracujących jednostek działających w terenie;
- ♦ powoływanie PZZK, wyznaczanie przewodniczącego i zastępców oraz ścisła współpraca z WZZK;
- ♦ przygotowywanie propozycji granic obszarów zapowietrzonego i zagrożonego oraz ochronnego, a także wnioskowanie do Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii o wydanie przez wojewodę rozporządzenia wprowadzającego czasowe lub całkowite ograniczenia zgodnie z art. 46. ustawy o ochronie z 11 marca 2004 r.;
- ♦ występowanie o odpowiednie środki finansowe z rezerw budżetu wojewody na zwalczanie choroby;
- ♦ ogłaszanie stwierdzenia ogniska lub ognisk choroby, przygotowywanie raportów dla wojewódzkiego i Głównego Lekarza Weterynarii;
- ♦ nadzorowanie oraz koordynowanie uboju i utylizacji zwierząt, z uwzględnieniem liczby grup ubojowych, mocy przerobowych zakładów utylizacyjnych i transportu oraz innych czynników mających wpływ na te działania;

- ♦ zapewnianie PZZK wystarczającej liczby formularzy niezbędnych do wykonania czynności związanych z wybuchem choroby, prowadzeniem dochodzenia i zwalczaniem choroby, a także sprzętu i środków dezynfekcyjnych służących do walki z chorobą.

Działania służb weterynaryjnych - zaistniałe problemy

W pierwszej fazie działań wysyłanie dużej liczby próbek do Instytutu w Puławach znacznie wydłużyło czas oczekiwania na wynik.

Wystąpienie sześciu aż ognisk choroby na terenie dwóch powiatów spowodowało, że inspekcja weterynaryjna nie była w stanie wykonywać swoich zadań. Konieczne okazało się włączenie do działań lekarzy weterynarii prywatnej praktyki, w tym także z sąsiednich województw.

Częsta rotacja dodatkowych, nieznających terenu lekarzy weterynarii oddelegowanych do akcji w powiatach powodowała konieczność zaznajamiania każdej nowej osoby z podjętymi działaniami.

Wzrastająca liczba zadań do wykonania spowodowała, że jeden z lekarzy weterynarii nie wytrzymał napięcia i trzeba było pojąć jego leczenie oraz przydzielić lekarzowi powiatowemu do pomocy weterynarza z innego powiatu.

Działalność administracyjna powiatowego lekarza weterynarii (wiele decyzji i rozliczeń finansowych) wymagała wsparcia sześciu osób, w tym trzech księgowych.

Wzmocnienie kadrowe powiatowej inspekcji weterynaryjnej skutkowało koniecznością zapewnienia warunków socjalnych i żywienia lekarzom weterynarii i pracownikom spoza powiatu.

Zmiany rozporządzeń wykonawczych dokonywane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trakcie trwania akcji spowodowały konieczność natychmiastowej zmiany wydawanych dokumentów; rozporządzenia wchodziły w życie z dniem ogłoszenia, ale podmioty zainteresowane nie miały możliwości zapoznania się z ich treścią.

Baza danych firm utylizacyjnych została prawidłowo opracowana; niestety niechęć firm utylizacyjnych do odbioru uśpionego drobiu w dni wolne od pracy i święta powodowała trudności w planowaniu jego załadunku. Brakuje przepisów obligujących firmy utylizacyjne do przyjęcia uśmierconego drobiu w przypadku wybuchu epidemii.

Za mało osób oddelegowanych zostało do wynoszenia uśmierconego drobiu, problematyczne okazało się także określenie służb, które

mogłyby pomóc w tej czynności. Strach ludzi przed zakażeniem stanowił dodatkowy czynnik utrudniający.

Transport do utylizacji odbywał się także poza województwo (do Golubia-Dobrzyń oraz Gołczy), co wymagało uzgodnień pomiędzy województwami co do pilotażu policyjnego.

Skala zagrożenia spowodowała, że szybko wzrastało zapotrzebowanie na ubrania ochronne. W omawianym przypadku posiadanie 1 tysiąca ubrań ochronnych w wojewódzkim magazynie OC pozwoliło na awaryjne uzupełnianie braków do czasu dostarczenia ratownikom ubrań przez weterynarię. W związku z tym celowe wydaje się posiadanie zapasów na zabezpieczenie 2-3 ognisk choroby (największych ferm) na 3-4 dni akcji (w święta i dni wolne od pracy, kiedy możliwe są trudności z zakupem).

Wielkość kurników w powiecie żuromińskim (ponad 6 m wysokości) okazała się dodatkowym problemem - nie wiadomo było, ile dwutlenku węgla należy wpompować, aby uśmiercanie drobiu odbyło się w jak najbardziej humanitarny sposób.

Zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej

Podjęte działania. Działania podejmowane w ramach ustawowych kompetencji przez Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Warszawie w celu zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego ludzi mieszkających i pracujących na terenach określonych jako obszary zapowietrzone i obszary zagrożone wystąpieniem wysoce zjadliwej grypy ptaków były następujące:

- ◆ objęcie nadzorem epidemiologicznym osób mających kontakt z chorym drobiem;
- ◆ ustalenie, które jaja pochodzą z ferm stanowiących ogniska zakażenia, i monitorowanie ich dystrybucji;
- ◆ prowadzenie kontroli stosowania właściwych środków dezynfekcyjnych oraz zaopatrzenie we właściwe środki ochrony indywidualnej pracowników ferm i ubojni drobiu oraz pakowalni jaj, jak również osoby pracujące przy likwidacji ognisk zakażenia;
- ◆ ustalanie poziomu zapotrzebowania na szczepienia ochronne przeciwko grypie sezonowej u pracowników ferm i ubojni drobiu oraz pakowalni jaj, jak również osób pracujących przy likwidacji ognisk zakażenia, a także sprawowanie nadzoru w tym zakresie;

- ♦ przeprowadzenie akcji informacyjnej wśród ludności, dotyczącej sposobów unikania zakażenia grypą ptaków.

Zaistniałe problemy. Podstawową trudność w podjętych działaniach stanowiła wymiana informacji pomiędzy Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii a Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Warszawie. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny uzyskiwał merytoryczne informacje głównie z meldunków sytuacyjnych CZK Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. W przyszłości, jeżeli zaistnieje konieczność zespołowego zwalczania epidemii zwierząt, najważniejszą rolę od początku do końca powinna odgrywać inspekcja weterynaryjna. Wojewódzki Lekarz Weterynarii winien prowadzić działania zmierzające do likwidacji ogniska choroby, a pozostałe inspekcje i służby - współpracować z nim. Wskazane jest, aby ustalał on zakres i sposób wycofywania z obrotu zakażonych zwierząt i ich produktów, a także sposób postępowania z potencjalnie zakażonym towarem.

Zadania Państwowej Straży Pożarnej oraz jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

Podjęte działania. Formy i zakres działań podejmowanych przez Państwową Straż Pożarną oraz jednostki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w związku z wystąpieniem wysoce zjadliwej grypy ptaków regulowane są wieloma dokumentami, przy czym kluczowe z nich mają charakter aktów prawa wewnętrznego obowiązującego.¹⁰

Zgodnie z przyjętym przy zwalczaniu grypy ptaków schematem podziału zadań i uprawnień, wynikającym z przytoczonych dokumentów, jednostki Państwowej Straży Pożarnej oraz Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego funkcjonują jako tzw. podmiot wspomagający instytucję wiodącą, jaką w tym przypadku jest Wojewódzki Lekarz Weterynarii. Rozróżnienie to jest kluczowe i pozwala precyzyjnie umieścić PSP oraz KSRG na właściwym miejscu w siatce bezpieczeństwa. Z punktu widzenia podmiotu wspomagającego należy także ocenić faktyczne działania podjęte

¹⁰ Ramowa procedura działań jednostek PSP i KSRG wspomagających siły weterynaryjne podczas zdarzeń z podejrzeniem występowania i likwidacją ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków - podpisana przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i Głównego Lekarza Weterynarii oraz Aneks do ww. procedury z dnia 10 grudnia 2007 r.; Zarządzenie nr 239 Wojewody Mazowieckiego z dnia 20 października 2005 r. w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego; Aneks nr 1 Krajowego Planu Gotowości Zwalczania Wysoce Zjadliwej Grypy Ptaków HPAI-PLAN-u, wydanie 1 lutego 2005 - sierpień 2005; Wytoczne Głównego Inspektora Sanitarnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 marca 2006 r. w sprawie zasad zachowania bezpieczeństwa epidemiologicznego przez funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej podczas likwidowania ognisk epizootii ptasiej grypy.

przez omawiane służby w związku ze zwalczaniem ognisk choroby na terenie powiatów płockiego i żuromińskiego.

Wszystkie służby działają na podstawie właściwych procedur czy też wypracowanych algorytmów działania. Podstawowym dokumentem jasno określającym rolę PSP oraz KSRG w przypadku wystąpienia podejrzenia grypy ptaków, jak i później w sytuacji oficjalnego potwierdzenia wystąpienia choroby na danym obszarze, jest *Ramowa procedura działań jednostek PSP i KSRG wspomagających siły weterynaryjne...* wraz ze zmianami wprowadzonymi aneksem z dnia 10 grudnia 2007 r. W przypadku domniemania zarażenia wirusem omawiane służby zobowiązane są do wyłożenia mat dezynfekcyjnych zabezpieczających wejścia i wyjścia z obszaru, który może okazać się siedliskiem ogniska choroby. Do zadań PSP i KSRG na tym etapie walki z chorobą należy także dowożenie wody niezbędnej do przygotowania roztworów dezynfekcyjnych, magazynowanie ich w specjalnych zbiornikach, transport do miejsca rozstawienia posterunków, pomoc w odpowiednim oznakowaniu miejsc wyłożenia mat oraz ich systematyczne nasączenie. Jak widać, zadania służb pożarniczych ograniczają się w początkowej fazie akcji do działań o charakterze czysto profilaktycznym, mających ograniczyć przenoszenie się ewentualnego wirusa jeszcze przed jego oficjalnym potwierdzeniem w warunkach laboratoryjnych.

W przypadku faktycznego wystąpienia grypy ptaków, podczas jednego z etapów stosowania jedynej skutecznej metody walki z zagrożeniem, jaką jest uśmiercenie zarażonych faktycznie lub potencjalnie ptaków, jednostki PSP oraz KSRG dokonują pomiaru stężenia dwutlenku węgla w pomieszczeniach po zakończeniu akcji, tak by określić jego bezpieczny poziom dla prowadzenia dalszych prac.

Zgodnie z pierwotną procedurą, czynności wykonywane przez PSP oraz KSRG w przypadku walki z ptasią grypą miały się ograniczać do wyżej przedstawionych działań. Sytuacja, jaka zaistniała w pierwszych dniach walki z chorobą, ujawniła jednak trudności w sprawnym usuwaniu martwych ptaków oraz zarażonej ściółki. Aneks z dnia 10 grudnia 2007 r. do ww. podstawowej procedury umożliwił, po spełnieniu pewnych warunków¹¹, wykorzystanie na tym etapie walki z wirusem także jednostek PSP

¹¹ Po udokumentowanym wyczerpaniu możliwości organizacyjnych, finansowych i logistycznych województwa w zakresie usuwania uśmierconych ptaków z kurników w miejscu i sposób wskazany przez powiatowego lekarza weterynarii wojewoda, po uzgodnieniu z właściwym terenowo komendantem wojewódzkim PSP i wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym MSWiA, określa możliwe do wykorzystania siły i środki KSRG, które mogą być rozdysponowane pod warunkiem, że nie wpłynie to na wykonywanie ustawowych zadań przez podmioty KSRG (gaszenie pożarów, ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne, medyczne).

oraz KSRG. Należy zauważyć, że zmiana procedury w tym zakresie nie przez wszystkich przedstawicieli służb pożarniczych została zaakceptowana, z powodów, które zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego opracowania.

Jednostki PSP oraz KSRG podejmowały ponadto wiele innych działań, nieobjętych wprost żadną procedurą, lecz wynikających z ustaleń ogólnych oraz woli współpracy z pozostałymi służbami. Do zadań tego typu można zaliczyć dostarczanie ciepłych posiłków i napojów na miejsce akcji czy też dowożenie materacy, paliwa do agregatów i nagrzewnic oraz worków na zagazowany drób. Służby pożarnicze zaangażowane były także w szerokie działania logistyczne, takie jak rozwijanie zaplecza socjalnego, a zwłaszcza stawianie namiotów kwatermistrzowskich z łózkami i nagrzewnicami, oraz zapewnianie kontenerów socjalnych i przenośnych toalet.

Łącznie w trakcie walki z wirusem na terenie powiatu plockiego i żuromińskiego w akcji wzięło udział 2 454 strażaków Państwowej Straży Pożarnej oraz 852 strażaków z jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej. Koszy poniesione przez służby pożarnicze szacuje się 818.830 zł.

Zaistniałe problemy. Podczas akcji, która pod względem rozmiarów i możliwych skutków przybrała wcześniej nieoczekiwany wymiar, powstało kilka kwestii dyskusyjnych z punktu widzenia służb pożarniczych. Jak już wcześniej wspomniano, problematyczny okazał się aneks z dnia 10 grudnia 2007 r. do *Ramowej procedury działań...* Zdaniem PSP, niewłaściwe jest używanie tego rodzaju służb do prowadzenia działań narażających na bezpośredni kontakt z wirusem. Niepozbawiony racji wydaje się argument, iż służby pożarnicze jedynie wspomagają całą akcję, wykonując równoległe szereg zadań własnych (np. gaszenie pożarów, pomoc ofiarom wypadków etc.), co może doprowadzić do nieumyślnego rozprzestrzenienia wirusa poza strefę zapowietrzoną. Przedstawiciele tych służb twierdzą także, że bezpośredni udział PSP i KSRG przy usuwaniu martwych ptaków znacząco osłabia potencjał ratowniczy województwa.

Istotną kwestią, nie tylko dla służb pożarniczych, pozostaje nierozwiązany problem rozliczenia nadgodzin wypracowanych w trakcie akcji zwalczania wirusa. W obecnym stanie prawnym nie ma możliwości wypłacenia strażakom ekwiwalentów pieniężnych za dodatkowe godziny pracy. Powinni oni otrzymać proporcjonalnie do wypracowanych nadgodzin dni wolne, przy czym obowiązek taki dotyczy okresu, w którym nadgodziny były świadczone, tj. r. 2007, co okazało się niemożliwe, biorąc pod uwagę fakt, że opisywane wydarzenia miały miejsce na przełomie 2007 i 2008 r. Zdaniem samych zainteresowanych, należałoby rozważyć możliwość wpro-

wadzenia alternatywnego stosowania ekwiwalentów pieniężnych na wypadek podobnych działań w przeszłości.

Do pozostałych problemów, które wystąpiły w trakcie zwalczania wirusa, w kontekście potrzeb zgłaszanych przez służby pożarnicze można zaliczyć m.in. opóźnienia w dostarczeniu przenośnych toalet w pierwszej fazie akcji, zaburzenia w płynności dostaw kontenerów i worków do wywozu uśmierconego drobiu, co miało niewątpliwie wpływ na tempo przebiegu całej akcji, czy też okresowe braki w dostawach odzieży ochronnej. Ponadto zwrócono uwagę na brak koordynacji działań firm gazujących kurniki z faktycznymi możliwościami PSP i KSRG dotyczącymi usuwania martwego drobiu, co prowadziło do trudności w niezwłocznym i bezproblemowym opróżnianiu kurników, oraz zapewnienia stosownego transportu. Biorąc pod uwagę fakt, że wyczyszczenie i odkażenie całej infrastruktury, która mogła mieć kontakt z wirusem, jest działaniem kluczowym w walce z ptasią grypą, sytuację, w której martwe ptaki zalegają w kurnikach dłużej niż jest to faktycznie konieczne należy uznać za niedopuszczalną. W odniesieniu do tego etapu walki z chorobą służby pożarnicze zwróciły także uwagę na fakt małego zaangażowania właścicieli ferm przy usuwaniu zagazowanych ptaków. Pojawiły się postulaty nałożenia na hodowców drobiu obowiązku ubezpieczenia na wypadek podobnych zdarzeń w przyszłości, które miałyby zapewnić jakiś wkład własny ze strony właścicieli ferm przy usuwaniu skutków wystąpienia wysoce zjadliwej grypy ptaków.

Zadania Policji

Podstawy prawne i podjęte działania. Podstawę prawną funkcjonowania Policji wyznacza Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179). Celem jej działań jest *ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz zapewnienie prawidłowej organizacji i koordynacji przedsięwzięć związanych z przygotowaniem i kierowaniem działaniami policyjnymi*.¹²

Z chwilą podejrzenia wystąpienia ognisk choroby w powiatach plockim oraz żuromińskim policja przystąpiła do działań, jakie przewiduje plan reagowania kryzysowego na poziomie wojewódzkim i powiatowym.¹³

¹² Art. 1, ust. 2 Ustawy o Policji.

¹³ Por. art. 14, ust. 9, pkt 1 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 89, poz. 590): „W skład zespołu wojewódzkiego wchodzi wojewoda jako przewodniczący (...), a także inne osoby wskazane przez przewodniczącego w zależności od potrzeb spośród: 1) kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich (...);” zob. także analogiczny art. 17, ust. 6, pkt 1, dotyczący szczebla powiatowego.

Uruchomiono standardowe procedury operacyjne, określające sposób działania w sytuacji zagrożenia epizootycznego. Funkcjonariusze policji weszli w skład Sztabów Zarządzania Kryzysowego na poziomie wojewódzkim i powiatowym. Jako służba pomocnicza wspierali wszelkie działania tzw. instytucji wiodącej oraz pozostałych zaangażowanych inspekcji i straży. W posiedzeniach Mazowieckiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Warszawie, Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Płocku oraz Powiatowego Zespołu Kryzysowego w Żurominie udział wzięli odpowiednio Zastępca Komendanta Głównego Policji wraz z Mazowieckim Komendantem Wojewódzkim Policji, Komendant Powiatowy Policji oraz Komendant Powiatowy Policji w Żurominie. Na posiedzeniach tych dokonywano kalkulacji sił i środków niezbędnych do właściwego wykonania zadań określonych w procedurach postępowania w przypadku wykrycia grypy ptaków.

Działania policji na terenie powiatów płockiego oraz żuromińskiego trwały w dniach 1 grudnia 2007 - 1 lutego 2008 roku. Funkcjonariusze jednostek uczestniczących w akcji zostali zapoznani z treścią odpowiednich dokumentów i aktów prawnych.¹⁴

Do głównych zadań policji należało egzekwowanie ograniczeń i nakazów w wyznaczonych strefach: po pierwsze - zewnętrzna ochrona obiektów o znaczeniu epizootycznym poprzez zorganizowanie wokół nich posterunków i patroli policji, łącznie z patrolem wodnym na rzece Wiśle. Skala działań w obu powiatach wymagała udzielenia wsparcia osobowego w sile kilkudziesięciu funkcjonariuszy, ściągniętych z różnych jednostek policji. Po drugie - ograniczenie i zamykanie ruchu kołowego na drogach publicznych w rejonach wymagających odizolowania, poprzez zorganizowanie posterunków stałych i patroli drogowych policji, które w zależności od sytuacji i potrzeb oraz odpowiednich zarządzeń:

- ♦ całkowicie wstrzymywały ruch kołowy do rejonów objętych akcją zwalczania epizootii (z wyjątkiem pojazdów uprawnionych) i w odwrotnym kierunku;

¹⁴ Wytyczne dla jednostek policyjnych zabezpieczających akcję zwalczania wysoce zjadliwej grypy ptaków, przesłane wraz z pismem Naczelnika Sztabu Policji KWP zs. w Radomiu l. dz. G - k - 4674/05 z dnia 17 listopada 2005 r.; Wytyczne Głównego Inspektora Sanitarnego MSWiA z dnia 6 marca 2006 r. w sprawie zasad zachowania bezpieczeństwa epidemiologicznego przez funkcjonariuszy Policji podczas likwidowania ognisk ptasiej grypy, przesłane wraz z pismem Naczelnika Sztabu Policji KWP zs. w Radomiu l. dz. G - k - 1070/1071 z dnia 16 marca 2006 r.; Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 grudnia 2007 r. w sprawie zarządzenia środków związanych z wystąpieniem grypy ptaków; Rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego nr 60/07 z dnia 1 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania wysoce zjadliwej grypy ptaków (z późn. zm.).

- ◆ zezwalały na wjazd do rejonów objętych akcją zwalczania epizootii i wyjazd z tych rejonów tylko tym pojazdom, których kierowcy i pasażerowie spełniali warunki określone przez organy inspekcji sanitarnej;
- ◆ kierowały ruch tranzytowy pojazdów na drogi objazdowe;
- ◆ udzielały pomocy organom inspekcji sanitarnej/weterynaryjnej w zakresie:
 - asysty policyjnej przy przeprowadzaniu przez ekipy organów inspekcji dezynfekcji, dezynsekcji i deratyzacji pomieszczeń oraz przy izolowaniu osób, które stykały się z chorymi zakaźnie i podejrzanymi o zakażenie (tj. z osobami, które miały styczność z chorymi zwierzętami lub materiałem zakaźnym bądź zakażonym albo przebywały na terenie zakażonym);
 - ustalania miejsca pobytu osób podejrzanych o styczność z chorymi zwierzętami lub materiałem zakaźnym;
 - pilotowania pojazdów (kolumn służby zdrowia) przewożących materiały zakaźne albo zakażone oraz transportu próbek śmigłowcem do Instytutu w Puławach¹⁵ (łącznie pilotowano blisko 90 transportów zakażonego drobiu);
 - kontroli przestrzegania przez ludność zarządzeń organów administracji państwowej i samorządowej dotyczących zapobiegania i zwalczania epizootii (także z zastosowaniem formy przymusu bezpośredniego) poprzez zorganizowanie w porozumieniu z organami inspekcji wzmożonej służby obchodowej, patrolowej i na posterunkach.

W przypadku wykroczeń bądź uzasadnionego podejrzenia wykroczeń funkcjonariusze policji prowadzili czynności operacyjne i procesowe (w sprawie wystawienia przez urzędowych lekarzy weterynarii świadectw zdrowia dla zwierząt żywych przewożonych z gospodarstw do ubojni, poświadczających nieprawdę co do faktycznego stanu zdrowia oraz liczby transportowanych zwierząt; w sprawie próby wywozu jaj kurzych, naruszającej przepisy Rozporządzenia Nr 62/07 Wojewody Mazowieckiego;

¹⁵ Zgodnie z decyzją nr 313/07 Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 10 grudnia 2007 r. opartej na zarządzeniu nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zarządzeniu nr 24/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych.

w sprawie zlokalizowania i zabezpieczenia tirów z jajami pochodzącymi z zagrożonego obszaru).

Koszty poniesione przez policję w związku z prowadzonymi działaniami na terenie powiatów płockiego i żuromińskiego wyniosły w sumie ok. 860 tys. zł.¹⁶ Obejmują one zarówno koszty osobowe (w tym sprzęt, baterie i odzież ochronną), jak i transportowe.

Zaistniałe problemy. Głównym problemem podczas pilotowania transportów zagazowanego drobiu ze stref zapowietrzonych okazało się nieprecyzyjne określenie przez służby weterynaryjne czasu rozpoczęcia tego transportu. Skutkowało to nieefektywnym wykorzystaniem sił i środków policji. Kolejną przeszkodą w sprawnym prowadzeniu akcji był brak jednego kanału łączności (częstotliwości), na jaki mogłyby przechodzić służby, straże i inspekcje biorące udział w akcji. Wystąpiły też trudności z zabezpieczeniem socjalnym posterunków wokół strefy zapowietrzonej, a także związane z brakiem przepisów wyznaczających instytucję odpowiedzialną za wykonanie mat dezynfekujących i tablic informacyjnych. Do dnia 14 grudnia 2007 r. służbę funkcjonariuszy koordynowano centralnie, co nie sprzyjało jej efektywnemu wykorzystaniu.

4. Finansowanie zwalczania grypy ptaków

Wystąpienie omawianych przypadków epidemii ujawniło brak jednoznacznych regulacji prawnych dotyczących finansowania akcji zwalczania grypy ptaków. Pojawiły się w tej kwestii istotne rozbieżności pomiędzy administracją rządową a samorządową. Okazało się, że jednostki samorządu terytorialnego nie były przygotowane finansowo do pokrycia kosztów akcji. Natomiast organy administracji rządowej do tej pory odmawiają zwrotu poniesionych przez starostwa powiatowe wydatków. Ich wysokość wynosi¹⁷: w przypadku starostwa powiatowego w Płocku – 391.051,44 zł; w przypadku starostwa powiatowego w Żurominie – 444.560,08 zł.¹⁸ Środki te przeznaczono m.in. na zakup odzieży ochronnej i środka odkażają-

¹⁶ Zob. *Sprawozdanie z przebiegu Operacji Policyjnej „Ptasia Grypa 2007” realizowanej przez Komendę Powiatową Policji w Żurominie w okresie 08.12.2007 r. – 31.01.2008 r. w związku z wystąpieniem ptasiej grypy na terenie powiatu żuromińskiego z dnia 08 lutego 2008 r. oraz Raport z działań związanych ze zwalczaniem ognisk grypy ptaków w województwie mazowieckim.*

¹⁷ Należy podkreślić, iż w zestawieniu ujęto wyłącznie wydatki jednostek samorządu terytorialnego, pominięto natomiast wydatki służb.

¹⁸ Zob. *Podsumowanie działań związanych ze zwalczaniem ognisk grypy ptaków w województwie mazowieckim.* Raport Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

cego oraz pokrycie kosztów wyżywienia i zakwaterowania służb biorących udział w akcji.

W budżetach powiatu płockiego oraz żuromińskiego na 2007 r. nie przewidziano rezerw wymaganych przez art. 26, ust. 4 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. (Dz. U. nr 89, poz. 590). Ustawa ta weszła bowiem w życie w trakcie roku budżetowego 2007.

Zgodnie z przepisem art. 26, ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jednostki samorządu terytorialnego otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa (określone w art. 106, ust. 2, pkt 1 oraz art. 107 i 108 Ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. - Dz. U. nr 249, poz. 2104) w wysokości zapewniającej wykonanie tych zadań. W związku z powyższym jednostki samorządu terytorialnego zwróciły się o uruchomienie stosownych rezerw z budżetu państwa. Na wniosek Wojewody Mazowieckiego z 20 grudnia 2007 r. Minister Finansów przyznał (24 grudnia 2007 r.) z rezerwy celowej środki na pokrycie kosztów zwalczania grypy ptaków na terenie powiatu żuromińskiego. Zwiększyły one budżet Wojewódzkiego Inspektora Weterynarii, nie rozwiązały natomiast problemu zwrotu kosztów poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁹ - brakuje bowiem regulacji prawnej oraz procedur wyraźnie określających podmiot zobowiązany do dokonania stosownej refundacji i precyzujących jej zakres. Uzupełnienie przepisów w tej dziedzinie wydaje się konieczne.

Na skutek braku odpowiednich przepisów prawa finansowym ciężarem przeprowadzenia akcji obciążono jednostki samorządu terytorialnego. •ródłem finansowania były ich budżety na lata 2007 i 2008. Należy przy tym zauważyć, iż odbyło się to kosztem innych zadań.

Ograniczanie skutków finansowych i społecznych grypy ptaków

Analizowane przypadki wystąpiły na obszarze określanym jako „zagłębie drobiarskie”. W związku z tym istotnym zadaniem administracji rządowej i samorządowej staje się podjęcie kroków umożliwiających hodowcom możliwie szybki powrót do prowadzenia normalnej działalności gospodarczej po wyeliminowaniu zagrożenia chorobą.

Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego w Żurominie zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Gospodarki o przyjazd i spotkanie z hodowcami drobiu. Wobec braku odpowiedzi Starosta Żuromiński na własną rękę udzielał mieszkańcom informacji o podjętych

¹⁹ Por. pisma Wojewody Mazowieckiego do ministrów: rolnictwa, finansów oraz spraw wewnętrznych i administracji, stanowiące załączniki nr 6 do niniejszego raportu.

działaniach. Udało się natomiast zorganizować spotkanie z zastępcą Głównego Lekarza Weterynarii oraz przedstawicielem Agencji Rynku Rolnego.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami rekompensaty finansowe otrzymują wyłącznie hodowcy, u których stwierdzono ognisko choroby. Zagazowanie drobiu stanowi podstawę do wydania przez powiatowego lekarza weterynarii decyzji administracyjnej o przyznaniu odszkodowania.²⁰ Tymczasem inni hodowcy z obszaru zapowietrzonego i zagrożonego ponoszą wymierne straty finansowe. Wystąpienie choroby skutkuje lękiem konsumentów i pociąga za sobą spadek popytu na drób z danego regionu, dochodzi do trudności ze sprzedażą mięsa oraz jaj. Towarzyszy temu spadek cen w porównaniu do reszty kraju. Problem ten ma nie tylko aspekt finansowy: niepewność w odniesieniu do ewentualnych odszkodowań prowadzić może do działań zagrażających bezpieczeństwu. W powiecie płockim wykryto przypadki nielegalnego wywozu drobiu do zakładów przetwórczych. Z drugiej strony, strach bywa pogłębiany niekonsekwentnymi działaniami służb; w powiecie żuromińskim hodowcy sygnalizowali przypadki braku zgody na wywóz drobiu pomimo posiadania pozytywnej opinii powiatowego lekarza weterynarii.

Skuteczna pomoc powinna obejmować:

- ♦ bezpośrednią pomoc finansową (w postaci dopłat do kredytów, umożliwienia odroczenia ich spłaty, rekompensowania różnic cen);
- ♦ stabilizację rynku (w formie organizacji skupu, magazynowania drobiu w chłodniach i wprowadzania go na rynek po ustaniu zagrożenia i związanej z nim paniki konsumentów);
- ♦ pomoc psychologiczną dla hodowców, pracowników oraz ich rodzin;
- ♦ pomoc udzielaną przez ośrodki pomocy społecznej hodowcom, pracownikom oraz ich rodzinom, jeżeli w wyniku wystąpienia ognisk choroby doszło do znacznego pogorszenia ich sytuacji materialnej;
- ♦ pomoc prawną.

Należy podkreślić, że możliwe jest wprowadzenie rozwiązań, które z jednej strony pozwolą na udzielenie niezbędnej pomocy hodowcom, z drugiej zaś nie będą stanowić nadmiernego obciążenia budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Takim rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia się. Ewentualne wy-

²⁰ Ich wypłacanie rozpoczęło się w grudniu 2007 r. i wedle uzyskanych w starostwie żuromińskim informacji nie zostało jeszcze zakończone.

danie stosownych przepisów powinno zostać poprzedzone kompleksową analizą na poziomie rządowym.

Niewątpliwie odszkodowania wypłacane przez firmy ubezpieczeniowe odciążąłyby budżet państwa od konieczności finansowania rekompensat dla hodowców. Stanowiłyby też znaczące źródło współfinansowania niektórych działań podejmowanych w ramach akcji zwalczania grypy ptaków. Należy do nich zaliczyć: dezynfekcję kurników; wynoszenie, wywożenie i utylizację drobiu; wybranie i dezynfekcję ściółki; wywóz i neutralizację pasz oraz dezynfekcję zbóż. Ubezpieczenia mają też wiele zalet z punktu widzenia hodowców. Obowiązujący obecnie stan prawny nie pozwala na wypłatę odszkodowań za zutilizowane zboże używane w hodowli drobiu. Odmienna sytuacja występuje natomiast w przypadku pasz. Może to zatem zachęcać do prób ukrywania posiadanego zboża i unikania poddania go procesowi obróbki termicznej.²¹ Wprowadzenie ubezpieczeń pozwoliłoby na zrównanie pod tym względem pasz i zbóż. Ponadto zapewniłoby hodowcom płynność finansową niezbędną do utrzymania prowadzonej działalności gospodarczej.

Wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń miałyby też skutki negatywne. Oznaczałoby bowiem podrożenie kosztów prowadzenia hodowli. Z tego powodu należy się spodziewać protestów ze strony zainteresowanych. Być może konieczne będzie współfinansowanie składek z budżetu państwa. Decyzja taka powinna zostać podjęta po oszacowaniu skutków finansowych. Możliwe jest również objęcie obowiązkowym ubezpieczeniem tylko niektórych rodzajów działalności lub określonych kategorii hodowców.

Ze zrozumiałych względów działania podejmowane przez administrację rządową i samorządową winny być ukierunkowane przede wszystkim na opanowanie bezpośredniego zagrożenia chorobą. Nie powinny się jednak do tego ograniczać. Ważne jest doprowadzenie do jak najszybszego odbudowania gospodarczego regionu, tak aby kryzys natury biologicznej nie przekształcił się w kryzys o charakterze społeczno-ekonomicznym. Służyć temu powinny przede wszystkim omówione wyżej działania służące stabilizacji dochodów mieszkańców obszarów, na których doszło do zakażenia.

²¹ W przypadku grypy ptaków w powiatach płońskim i żuromińskim stosowanie obróbki termicznej nie było konieczne. W warunkach zimowych (temperatura 0°C) wirus ginie po 30 dniach.

5. Rekomendacje

Najpilniejsze zadania:

Precyzyjne określenie jednostek administracji rządowej finansujących zwalczanie grypy ptaków. Należy opracować stosowne procedury pozwalające na sprawną refundację kosztów poniesionych przez samorządy. Administracja rządowa powinna mieć możliwość przekazania w trybie pilnym zaliczek finansowych samorządom powiatowym. Umożliwi to realizację bieżących zadań wynikających z procedur zapobiegania zagrożeniom i zwalczania ich.

Ułatwienie procedury uruchamiania rezerwy celowej i rezerwy ogólnej budżetu państwa - poprzez rozszerzenie zakresu obowiązywania art. 136. ustawy o finansach publicznych na sytuacje kryzysowe.

Rekomendacje możliwe do urzeczywistnienia w najbliższym czasie:

Opracowanie procedury spalania na miejscu uśmiercanego drobiu oraz rozważenie możliwości grzebania zwierząt. Obecnie brak jest grzebowisk wyznaczonych do tego celu.

Niezwłoczne informowanie zainteresowanych służb o zmianach aktów prawnych i procedur dokonywanych w trakcie akcji.

Utworzenie na bazie delegatur Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego zapasu środków niezbędnych do walki z chorobą. Pożądanymi byłyby zapas mat dezynfekcyjnych dla 10 punktów kontrolnych i jednorazowej odzieży ochronnej w liczbie minimum 300 sztuk dla osób biorących udział w akcji zwalczania grypy ptaków, a także środków bakteriobójczych i dezynfekcyjnych na 2-4 dni akcji - szczególnie w rejonie dużej koncentracji produkcji. Ponadto w każdej gminie powinny zostać zmagazynowane 2-3 maty dezynfekcyjne. Maty takie powinny także posiadać zarządy dróg krajowych i wojewódzkich.

Opracowanie szybkiej procedury uruchamiania państwowych rezerw gospodarczych na potrzeby prowadzenia i zabezpieczenia akcji.

Ścisłe przestrzeganie zasad polityki informacyjnej oraz niedopuszczanie w rejon ogniska choroby środków masowego przekazu. Pozwoli to na właściwe informowanie społeczeństwa oraz unikanie sensacji.

Ustanowienie zakazu prowadzenia pojazdów prywatnych przez uczestników akcji. Ze względu na zmęczenie mogą oni powodować wy-

padki. Takie zdarzenie miało miejsce w powiecie żuromińskim, gdzie wypadkowi uległ Powiatowy Lekarz Weterynarii; konieczne jest więc zapewnienie transportu uczestnikom udającym się na odpoczynek.

Zapewnienie pomocy psychologicznej uczestnikom akcji oraz hodowcom i ich rodzinom.

Rekomendacje wymagające nowelizacji przepisów prawnych lub znacznych nakładów finansowych:

Pomoc żołnierzy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej przy pakowaniu i usuwaniu uśmierconego drobiu (w związku z brakiem wystarczającej liczby osób do tej pracy). Możliwość taką przewiduje art. 25. Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, dlatego też tworzone plany reagowania kryzysowego powinny ją uwzględniać. Zapobiegnie to problemom, które pojawiły się przy wykorzystywaniu firm zewnętrznych (np. zakładów utylizacyjnych, firm transportowych); trudności spowodowane były brakiem wystarczającej liczby wyspecjalizowanych w tym zakresie firm dysponujących odpowiednim sprzętem.

Zmiany przepisów umożliwiające wynagradzanie pracowników administracji za pracę w godzinach nadliczbowych lub inną formę rekompensaty finansowej za tę pracę. Wielu urzędników administracji publicznej w trakcie akcji zwalczania grypy ptaków przepracowało nawet do kilkuset godzin nadliczbowych. Obowiązujące przepisy prawne pozwalają jedynie na odebranie tych godzin w formie dni wolnych od pracy, jednakże bardzo często nie jest to możliwe. Proponowane rozwiązanie mogłoby również zminimalizować problem braku ludzi do pracy przy usuwaniu uśmierconego drobiu.

Nowelizacja przepisów prawnych regulujących zagospodarowanie przestrzenne. Powinny one zapewniać nowo powstającym gospodarstwom hodowli drobiu niezbędne oddalenie od siebie nawzajem, tak aby ograniczyć możliwość rozprzestrzeniania się choroby. Konieczne wydaje się przywrócenie Inspekcji Ochrony Środowiska kompetencji w zakresie wydawania pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych.

Utworzenie w województwie mazowieckim – w związku z utrudnieniami w utylizacji uśmierconego drobiu – zakładu utylizacji jako działalności użyteczności publicznej (np. zakładu komunalnego). Alternatywnym rozwiązaniem jest **nałożenie na prywatne zakłady utylizacji prawnego obowiązku przyjęcia zwłok drobiu** bez względu na czas lub realizację innych zleceń (przy jednoczesnym zagwarantowaniu wyrównania strat poniesionych przez prywatnego właściciela zakładu w przypadku spełnienia takiego obowiązku).

Skonstruowanie systemu zarządzania kryzysowego na podstawie modelu działania organów administracji publicznej w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Byłoby to pożądane ze względu na informacje, jakie pojawiły się w trakcie prac, mówiące o przypadkach braku koordynacji działań pomiędzy służbami na szczeblu powiatowym a działaniami organów centralnych. Do wyboru możliwe są następujące rozwiązania:

- ♦ W przypadku ogłoszenia przez właściwy organ stanu sytuacji kryzysowej na danym obszarze np. powiatu, z mocy prawa kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży podlegaliby bezpośrednio staroście powiatowemu (czyli w momencie wprowadzania takiego stanu następowaloby automatyczne zespolenie administracji rządowej w powiecie pod kierownictwem starosty). Takie rozwiązanie zapewniłoby istnienie jednego ośrodka, w którym zapadałyby wszystkie decyzje, i być może w efekcie poprawiłoby koordynację i efektywność działania administracji w sytuacji kryzysowej.
- ♦ Na szczeblu powiatu powinno być opracowane porozumienie pomiędzy kierownikami powiatowych służb, inspekcji i straży, przy poparciu starosty, w zakresie współpracy w przypadku wystąpienia ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków lub innych zagrożeń.

Powołanie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, które koordynowałoby działania w przypadku wystąpienia ognisk grypy ptaków na terenie więcej niż jednego województwa. Z dostępnych informacji wynika, iż 15 czerwca 2007 r. zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 64 powołany został Pełnomocnik Rządu do spraw organizacji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Przeanalizowanie i ewentualna nowelizacja zapisów ustawy o zwalczaniu chorób u zwierząt pod kątem rekompensat za straty nie tylko tych hodowców, u których stwierdzono ognisko choroby, lecz także tych, którzy znaleźli się w obszarze zagrożonym. Skutki wystąpienia choroby dotyczą znacznie również tych ostatnich. Ceny uzyskiwane za drób oraz jaja konsumpcyjne są w tym okresie drastycznie niskie w stosunku do obowiązujących na rynku. Występują też trudności ze zbytem. W związku z tym należy zobowiązać Agencję Rynku Rolnego do prowadzenia skupu interwencyjnego zdrowego drobiu ze strefy zapowietrzonych i zagrożonej po cenach rynkowych.

Rozważenie wprowadzenia systemu obowiązkowych ubezpieczeń od skutków wystąpienia zagrożeń epidemiologicznych. Zakres zo-

bowiązanych podmiotów i ewentualny udział państwa we współfinansowaniu składek powinny stać się przedmiotem odrębnych analiz.

Bibliografia

Europejskie akty prawne:

- Decyzja nr 2006/415/WE dotycząca niektórych środków ochronnych w odniesieniu do wysoce zjadliwej grypy ptaków podtypu H5N1 u drobiu we Wspólnocie i uchylająca decyzję 2006/135/WE.
- Decyzja nr 2006/416/WE dotycząca niektórych środków przejściowych w odniesieniu do wysoce zjadliwej grypy ptaków u drobiu lub innych ptaków żyjących w niewoli we Wspólnocie.
- Dyrektywa 89/662/EWG z dnia 11 grudnia 1989 r. dotycząca kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzspółnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego.
- Dyrektywa 90/425/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. dotycząca kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzspółnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego.

Polskie akty prawne:

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 grudnia 2007 r. w sprawie zarządzenia środków związanych z wystąpieniem grypy ptaków.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 lutego 2006 r. w sprawie wykazu chorób zakaźnych zwierząt podlegających notyfikacji w Unii Europejskiej oraz zakresu, sposobu i terminów przekazywania informacji o tych chorobach (Dz. U. nr 24, poz. 182).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków (Dz. U. nr 239, poz. 1752).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie środków podejmowanych w związku ze zwalczaniem u drobiu wysoce zjadliwej grypy ptaków (Dz. U. nr 239, poz. 1751).
- Rozporządzenie nr 60/2007 Wojewody Mazowieckiego z dnia 1 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków.
- Rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego nr 60/07 z dnia 1 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania wysoce zjadliwej grypy ptaków (z późn. zm.).
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. nr 249, poz. 2104).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. nr 69, poz. 625, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. nr 12, poz. 49, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz. U. nr 62, poz. 558, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. nr 88, poz. 400, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 89, poz. 590).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. nr 33, poz. 287, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 79, z późn. zm.).

Wytyczne dla jednostek policyjnych zabezpieczających akcję zwalczania wysoce zjadliwej grypy ptaków.

Wytyczne Głównego Inspektora Sanitarnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 marca 2006 r. w sprawie zasad zachowania bezpieczeństwa epidemiologicznego przez funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej podczas likwidowania ognisk epizootii ptasiej grypy.

Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zarządzenie nr 239 Wojewody Mazowieckiego z dnia 20 października 2005 r. w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego.

Zarządzenie nr 24/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych.

Strony internetowe:

Encyklopedia PWN - <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=3898326>.

Skonsolidowany Słownik Terminów Fitosanitarnych FAO 2005 - <http://www.piorin.gov.pl/akt/pol-ang.pdf>.

Inne źródła:

Podsumowanie działań związanych ze zwalczaniem ognisk grypy ptaków w województwie mazowieckim. Raport Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

Ramowa procedura działań jednostek PSP i KSRG wspomagających siły weterynaryjne podczas zdarzeń z podejrzeniem występowania i likwidacji ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków.

Raport z działań związanych ze zwalczaniem ognisk grypy ptaków w województwie mazowieckim.

Sprawozdanie z przebiegu Operacji Policyjnej „Ptasia Grypa 2007” realizowanej przez Komendę Powiatową Policji w Żurominie w okresie 08.12.2007 r. - 31.01.2008 r. w związku z wystąpieniem ptasiej grypy na terenie powiatu żuromińskiego z dnia 8 lutego 2008 r.

Spis załączników:

1. Omówienie biologicznych aspektów wirusa grypy ptaków.
2. Komunikat Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczący aktualnej sytuacji epidemiologicznej grypy sezonowej i grypy ptaków na świecie z dnia 6 marca 2008 r.
3. Rozporządzenie nr 60 Wojewody Mazowieckiego z dnia 1 grudnia 2007 r.
4. Rozporządzenie nr 63 Wojewody Mazowieckiego z dnia 10 grudnia 2007 r.
5. Przykładowa siatka bezpieczeństwa - powiat lipski.
6. Pisma Wojewody Mazowieckiego do właściwych ministrów w sprawie zwrotu kosztów poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego.
7. Graficzne przedstawienie wyznaczonych stref: zapowietrzzonej i zagrożonej.

OMÓWIENIE BIOLOGICZNYCH ASPEKTÓW WIRUSA GRYPY PTAKÓW

1. Choroba i jej przyczyny

Wysoce zjadliwa grypa ptaków, ang. *Highly pathogenic avian influenza* (HPAI), d. pomór drobiu, ang. *Fowl plaque* (FP) należy do chorób zwierząt listy A OIE jako niezwykle zakaźna i zaraźliwa choroba wirusowa drobiu, która może powodować śmiertelność do 100%. Chorobę wywołują niektóre szczepy podtypów H5 i H7 wirusa grypy typu A.

W Polsce dotąd nie stwierdzono grypy ptaków o wysokiej zjadliwości, natomiast w połowie lat 90-tych notowano u indyków przypadki grypy ptaków (AI) powodowane przez wirus o niskiej zjadliwości. W kraju nie stosowano szczepień profilaktycznych, tak więc populacja drobiu jest w pełni wrażliwa na tę chorobę.

2. Atakowane gatunki

Na zakażenie wirusami grypy ptaków (ang. Avian influenza, AI) podatne są prawie wszystkie gatunki ptaków zarówno domowych (drób) jak i dzikich wolno żyjących, jednak stopień wrażliwości poszczególnych gatunków jest zróżnicowany. Wysoce zjadliwa grypa ptaków najczęściej występuje i powoduje największe straty u kur i indyków. Często stwierdzane u ptaków wolno żyjących zakażenia wirusami AI zasadniczo przebiegają bezobjawowo. Jednak ptaki te, zwłaszcza migrujące ptaki wodne, są długotrwałymi nosicielami wirusa AI i stanowią potencjalne źródło zakażenia dla drobiu. Zakażenia wirusem AI opisano również u małp, świń, fretek, koni, bydła i wielorybów. Przypadki bezpośredniego zakażenia ludzi od ptaków wirusem AI są nieliczne, odnotować jednak należy, iż podczas epidemii w Hong Kongu (1997 r.) i ostatniej epidemii w Holandii (2003 r.) zanotowano nie tylko objawy kliniczne, ale również przypadki śmiertelne. Do chwili obecnej na świecie odnotowano 135 przypadków zakażenia wirusem grypy ptaków u ludzi oraz 65 zgonów spowodowanych przez ww. wirus. Spośród powyższych przypadków 112 zachorowań i 57 zgonów miało miejsce w okresie 2004-2005 r.

3. Podstawowe objawy

Okres wylęgania choroby waha się od kilku godzin do 2-3 dni. Dla celów urzędowego zwalczania maksymalny okres inkubacji HPAI, wynosi 21 dni. Objawy kliniczne są mało charakterystyczne i zróżnicowane w zależności od zjadliwości wirusa, gatunku i wieku ptaków, zakażeń towarzyszących, warunków środowiskowych. Z głównych objawów HPAI u drobiu wymienić można depresję, gwałtowny spadek / utratę produkcji jaj, miękkie skorupy jaj, objawy nerwowe, obrzęk i zasinienie grzebienia i dzwonek, silne łzawienie, obrzęk zatok podoczołowych, kichanie i duszność, biegunka. Padnięcia mogą być nagłe, bez widocznych objawów. Śmiertelność może dochodzić do 100%.

4. Rozprzestrzenianie się choroby

Najbardziej prawdopodobnym źródłem zakażenia drobiu domowego jest bezpośredni lub pośredni kontakt (woda do picia) z migrującymi ptakami dzikimi, zwykle ptactwem wodnym, jako że zakażone ptaki wydają duże ilości wirusa z kałem, w wydzielinie z oczu i dróg oddechowych. Rozprzestrzenianie choroby może następować również poprzez zanieczyszczoną paszę, sprzęt, środki transportu. Bardzo ważną rolę w rozprzestrzenianiu wirusa AI odgrywa również człowiek. Rozprzestrzenianie z wiatrem zainfekowanych cząstek i kropelek nie ma większego znaczenia. Transmisja poprzez jajo nie została udowodniona, pomimo, że wirus AI wykrywano w żółtku, białku i na skorupie jaja.

5. Wrażliwość wirusa

Wirus AI może zachowywać aktywność w środowisku kurnika przez 5 tygodni. W kale przeżywa przez co najmniej 35 dni w temperaturze 40C, a w kurzu kurnika przez 2 tygodnie po usunięciu ptaków. W wodzie (stawy, jeziora) zachowuje zakaźność do 4 dni przy temperaturze 22oC i ponad 30 dni przy temperaturze 0oC. Wirus wykrywano w tuszkach padłych ptaków dzikich po 23 dniach w temp. 4oC. W tuszkach drobiu przechowywanych w temperaturze pokojowej wirusy AI przeżywały tylko kilka dni, natomiast w temperaturze lodówki - do 23 dni. Wirus może utrzymywać się w drobiowych produktach mięsnych, ale niszczy go obróbka termiczna. Posiadając otoczkę lipidową wirusy AI są wrażliwe na powszechnie stosowane środki dezynfekcyjne, włączając detergenty.

6. Badanie laboratoryjne

Do badań wirusologicznych pobiera się materiał od co najmniej 5 ptaków świeżo padłych i/lub chorych poddanych humanitarnemu ubojowi diagnostycznemu. W Polsce laboratoryjne badanie rozpoznawcze wykonuje krajowe laboratorium referencyjne dla wysoce patogennej grypy ptaków w Zakładzie Chorób Drobiu Państwowego Instytutu Weterynaryjnego - Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach.

**KOMUNIKAT GŁÓWNEGO INSPEKTORA SANITARNEGO
DOTYCZĄCY AKTUALNEJ SYTUACJI EPIDEMIOLOGICZNEJ GRYPY SEZONOWEJ
I GRYPY PTAKÓW NA ŚWIECIE Z DNIA 6 MARCA 2008 R.
(•RÓDŁO: WHO, ECDC, CDC, OIE)**

A. Wirus grypy ptaków.

Wysocepatogenna grypa ptaków na świecie

Naturalnym gospodarzem wirusów grypy ptaków jest drób i dzikie ptactwo. Ich patogenność jest bardzo zróżnicowana - na podstawie zdolności do wywołania choroby dzieli się je zasadniczo na 2 grupy.

Wysoce zjadliwe wirusy (highly pathogenic avian influenza - HPAI) powodują grypę ptaków o ciężkim przebiegu, która jest ostrą chorobą ogólnoustrojową ze śmiertelnością dochodzącą do 100% u ptaków grzebiących (najbardziej wrażliwe są indyki, kury i inne gatunki drobiu grzebiącego). Do tej grupy należą niektóre podtypy H5 (np. H5N1) i H7 (nie wszystkie wirusy tych podtypów są jednak wysoce zjadliwe). Wirusy HPAI mogą się namnażać w całym organizmie gospodarza i uszkadzać narządy ważne dla życia, co jest zwykle przyczyną śmierci.

Drugą grupę tworzą liczne wirusy charakteryzujące się małą zjadliwością (*low pathogenic avian influenza* - LPAI) i należą one do wszystkich podtypów, w tym również H5 i H7. Wywołują zwykle łagodną postać grypy ptaków z objawami ze strony układu oddechowego i pokarmowego.

Ryzyko zakażenia ludzi wirusem grypy ptaków określa się jako minimalne. Główną drogą zakażenia jest transmisja wirusa z drobiu na człowieka, w niemal wszystkich przypadkach podczas bliskiego, bezpośredniego kontaktu z żywymi, zakażonymi zwierzętami, bądź z powierzchniami skażonymi ich odchodami. Ryzyko niesie kontakt z odchodami i wydzielinami drobiu (inhalacja) oraz surowym mięsem, pozyskanym poza nadzorem weterynaryjnym (ubój, patroszenie i porcjowanie mięsa, zwłaszcza w domowych warunkach); nie wykluczona jest rola pośrednich gatunków (np. świń). Dotychczas nie odnotowano zakażenia wirusem grypy ptaków, drogą pokarmową.

•ródło: *Grypa ptasia - czy pandemia jest realnym zagrożeniem?*, red. A. Gładysz, K. Fleischer, A. Wieliczko, E. Marszałkowska-Krześ.

B. Wysocepatogenna grypa ptaków na świecie

(ostatnia aktualizacja 3 lutego 2008 r.)

Grypa ptaków u zwierząt	
Przypadki zakażenia wirusem A/H5N1 potwierdzone w laboratorium referencyjnym współpracującym z WHO:	
<p>Europa & Eurazja:</p> <ul style="list-style-type: none"> Bułgaria Francja Gruzja Niemcy Polska Rumunia Rosja Turcja UK Ukraina 	<p>Bliski Wschód:</p> <ul style="list-style-type: none"> Arabia Saudyjska Egipt Izrael Irak Iran <p>Południowa Azja:</p> <ul style="list-style-type: none"> Afganistan Bangladesz Indie Kazachstan Pakistan <p>Afryka:</p> <ul style="list-style-type: none"> Benin Burkina Faso Kamerun Nigeria Sudan Togo <p>Wschodnia Azja & kraje Pacyfiku:</p> <ul style="list-style-type: none"> Chiny Indonezja Kambodża Laos Mongolia Myanmar Tajlandia Wietnam

•ródło: OIE, CDC, HPA (www.oie.int; www.cdc.gov; www.hpa.org.uk)

C. Grypa ptaków (H5N1) u ludzi

EGIPT

- 5 marca 2008 r. poinformowano o kolejnym przypadku zakażenia człowieka wirusem grypy ptaków H5N1. Do zakażenia doszło u 11-letniego chłopca,

który obecnie pozostaje w szpitalu w stanie ciężkim. Dochodzenie epidemiologiczne wykazało, że miał on kontakt z chorym i martwym drobiem.

- 4 marca 2008 r. Ministerstwo Zdrowia Egiptu przekazało informację dotyczącą kolejnego przypadku zakażenia człowieka wirusem H5N1. Do zakażenia doszło u 25-letniej kobiety, która na skutek zakażenia zmarła. Dochodzenie epidemiologiczne wykazało, że miała ona kontakt z chorym drobiem.

- 28 lutego 2008 r. Ministerstwo Zdrowia w Egipcie przekazało informację o zakażeniu 4-letniej dziewczynki wirusem grypy ptaków H5N1. Dziewczynka poddawana jest leczeniu, a jej stan pozostaje stabilny. Dochodzenie epidemiologiczne wykazało, że dziewczynka miała kontakt z chorym drobiem.

CHINY

- 26 lutego 2008 r. Ministerstwo Zdrowia Chin przekazało informację o kolejnym przypadku zakażenia człowieka wirusem H5N1. Do zakażenia doszło u 44-letniej kobiety, która na skutek zakażenia zmarła. Dochodzenie epidemiologiczne wykazało, że kobieta miała kontakt z chorym i martwym drobiem.

- 22 lutego 2008 r. Światowa Organizacja Zdrowia poinformowało o przypadku zakażenia człowieka wirusem H5N1. Do zakażenia doszło u 41-letniego mężczyzny, który na skutek zakażenia zmarł. Dochodzenie epidemiologiczne potwierdziło, że mężczyzna miał kontakt z chorym i martwym drobiem.

WIETNAM

- 26 lutego 2008 r. Ministerstwo Zdrowia w Wietnamie potwierdziło informację o zakażeniu 23-letniej kobiety wirusem grypy H5N1. Kobieta w wyniku zakażenia zmarła. Dochodzenie epidemiologiczne wykazało, że miała ona kontakt z chorym i martwym drobiem.

- 21 lutego 2008 r. Ministerstwo Zdrowia Wietnamu potwierdziło informację o kolejnym przypadku zakażenia wirusem H5N1 u człowieka. Do zakażenia doszło u 27-letniego mężczyzny, który na skutek zakażenia zmarł. Dochodzenie epidemiologiczne wykazało, że miał on kontakt z chorym i martwym drobiem.

INDONEZJA

- 21 lutego 2008 r. WHO poinformowało o dwóch kolejnych przypadkach zakażeń wirusem H5N1, do których doszło u chłopców w wieku 3 i 16 lat, którzy na skutek zakażenia zmarli. Dochodzenie epidemiologiczne wykazało, że obaj mieli kontakt z chorym i martwym drobiem.

Skumulowana liczba potwierdzonych przypadków grypy ptaków (H5N1) u ludzi, które zgłoszone zostały do WHO (stan na 5 marca 2008 r.)

Państwo	2003		2004		2005		2006		2007		2008		Razem	
	LP	LZ	LP	LZ	LP	LZ	LP	LZ	LP	LZ	LP	LZ	LP	LZ
<i>Azerbejdżan</i>	0	0	0	0	0	0	8	5	0	0	0	0	8	5
<i>Chiny</i>	1	1	0	0	8	5	13	8	5	3	3	3	30	20
<i>Dżibuti</i>	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
<i>Egipt</i>	0	0	0	0	0	0	18	10	25	9	3	1	46	20
<i>Indonezja</i>	0	0	0	0	20	13	55	45	42	37	12	10	129	105
<i>Irak</i>	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	3	2
<i>Kambodża</i>	0	0	0	0	4	4	2	2	1	1	0	0	7	7
<i>Laos</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	2	2
<i>Myanmar</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
<i>Nigeria</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1
<i>Pakistan</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1
<i>Tajlandia</i>	0	0	17	12	5	2	3	3	0	0	0	0	25	17
<i>Turcja</i>	0	0	0	0	0	0	12	4	0	0	0	0	12	4
<i>Wietnam</i>	3	3	29	20	61	19	0	0	8	5	4	4	105	51
Razem	4	4	46	32	98	43	115	79	86	59	22	18	371	235

wa WHO (www.who.int)

Wyjaśnienie:

LP: liczba przypadków

LZ: liczba zgonów

Liczba przypadków zawiera liczbę zgonów

WHO podaje przypadki potwierdzone wyłącznie laboratoryjnie

Obecna faza pandemii (wg WHO)

Obecna faza pandemii *
(wg WHO)

Okresy pandemii	Rodzaj zagrożenia	Fazy
Okres międzypandemiczny	Niskie ryzyko zakażeń wśród ludzi	1
Obecność nowego wirusa wśród ptaków, brak zakażeń wśród ludzi	Podwyższone ryzyko zakażeń wśród ludzi	2
Okres alarmu pandemicznego	Brak lub nieznaczne ryzyko przeniesienia infekcji z człowieka na człowieka	3
Obecność nowego wirusa wywołującego zakażenie wśród ludzi	Zwiększone ryzyko transmisji wirusa z człowieka na człowieka	4
	Wysokie ryzyko przeniesienia infekcji z człowieka na człowieka	5
Okres pandemiczny	Zwiększona i trwała transmisja wirusa w ogólnej populacji	6

**ROZPORZĄDZENIE NR 60/2007 WOJEWODY MAZOWIECKIEGO
Z DNIA 1 GRUDNIA 2007 R.**

W SPRAWIE ZWALCZANIA WYSOCE ZJADLIWEJ GRYPY PTAKÓW

Na podstawie art. 46 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. nr 69, poz. 625 z 2005 r., nr 23, poz. 188 i nr 33, poz. 289 z 2006 r.; nr 17, poz. nr 144, poz. 1045 i nr 249, poz. 1830 oraz z 2007 r. nr 133, poz. 920) zarządza się, co następuje:

§ 1

1. Określa się obszar zapowietrzony i obszar zagrożony występowania wysoce zjadliwej grypy ptaków.
2. Za obszar zapowietrzony występowania wysoce zjadliwej grypy ptaków uznaje się obszary w granicach administracyjnych miejscowości położonych:
 - 1) w gminie Brudzeń Duży, miejscowości: Myślborzyce, Strupczewo Duże, Gorzechowo, Gorzechówko, Siecień Rumunki, Siecień, Rembielin, Więclawice, Rokicie, Uniejewo, Główna;
 - 2) w gminie Nowy Duninów, miejscowości: Nowy Duninów, Nowa Wieś, Karolewo;
3. Za obszar zagrożony wystąpieniem wysoce zjadliwej grypy ptaków uznaje się obszar w granicach administracyjnych miejscowości położonych:
 - 1) powiat płocki:
 - a) w gminie Brudzeń Duży, miejscowości: Izabelin, Wincentowo, Turza Wielka, Turza Mała, Cegielnia, Zdziębórz, Kłobukowo Patrze, Bądkowo, Bądkowo Kościelne, Bądkowo Jeziorne, Bądkowo Rochny, Bądkowo Podlasie, Winnica, Janoszyce, Noskowice, Brudzeń Duży, KrzySanowo, Parzeń, Suchodół, Parzeń Janówek, Brudzeń Mały, Sikórz, Robertowo, ńerniki, Lasotki, Radotki, Cierszewo, Murzynowo, Biskupice, Sobowo, Karwosieki Cholewice, Siecień Rumunki;
 - b) w gminie Stara Biała, miejscowości: Brwilno Górne, Maszewo Duże, Kowalewko, Ludwikowo, Mańkowo, Wyszyna, Ulaszewo, Kobierniki, Srebrna;
 - c) w gminie Nowy Duninów, miejscowości: Stary Duninów, Duninów Duży, Jeżowo, Wola Brwileńska, Brwilno Dolne, Środoń, Brzezina Góra, Kobyła Góra, Studzianka, Grodziska, Kamion
 - 2) powiat sierpecki:

- a) gmina Mochowo, miejscowości: Łukoszyn, Łukoszyno Biki, Grodnia, Będorzyn.

§ 2

Na obszarze zapowietrzonym wysoce zjadliwą grypą ptaków nakazuje się:

- 1) zamknięcie dla ruchu publicznego dróg przechodzących przez obszar i ustalenie dróg objazdowych;
- 2) umieszczenie na granicach obszaru przy drogach, ścieżkach dla pieszych oraz parkingach czytelne i trwałe tablice z wyraźnym napisem:

UWAGA!

WYSOCE ZJADLIWA GRYPA PTAKÓW - OBSZAR ZAPOWIETRZONY WPROWADZANIE I PRZEPROWADZANIE DROBIU I PTAKÓW WZBRONIONE”

- 1) odosobnienie drobiu znajdującego się w gospodarstwach w poszczególnych kurnikach lub w innych obiektach, w których jest on utrzymywany;
- 2) umieszczenie na drogach wylotowych z obszaru, przed sklepami, szkołami, świetlicami i miejscami gromadzenia się zwierząt mat dezynfekcyjnych nawilżonych środkiem dezynfekcyjnym wskazanym przez powiatowego lekarza weterynarii oraz ich utrzymywanie w stanie wilgotnym, oczyszczanie, odkażanie miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych, produktów, środków żywienia zwierząt, a także oczyszczanie i odkażanie środków transportu;
- 3) umieszczenie przed wszystkimi zagrodami, w których przetrzymywane są zwierzęta mat dezynfekcyjnych nawilżonych środkiem dezynfekcyjnym wskazanym przez powiatowego lekarza weterynarii i utrzymywanie ich w stanie wilgotnym oraz naczyń ze środkiem do dezynfekcji rąk;
- 4) pozostawianie po zakończeniu pracy ze zwierzętami odzieży i obuwia ochronnego w pomieszczeniu;
- 5) prowadzenie codziennych przeglądów zwierząt przez urzędowych lekarzy weterynarii;
- 6) prowadzenie perlustracji.

§ 3

Na obszarze zapowietrzonym wysoce zjadliwą grypą ptaków zakazuje się:

- 1) organizowania targów wystaw pokazów i konkursów z udziałem żywych kur, kaczek, gęsi, indyków, przepiórek, perlic, strusi oraz innych bezgrzebieniowców, gołębi, bażantów i kuropatw oraz innych gatunków ptaków;
- 2) przechowywania i prezentacji w celu sprzedaży, oferowania do sprzedaży, sprzedaży, dostarczania oraz każdego innego sposobu zbycia zwierząt, o których mowa w pkt. 1 na targowiskach;

- 3) utrzymywania zwierząt, których mowa w pkt 1 na otwartej przestrzeni;
- 4) organizowania polowań i odłowów zwierząt;
- 5) transportu drobiu za wyjątkiem ruchu tranzytowego drogami głównymi lub kolejami;
- 6) przemieszczania drobiu, produktów z niego pochodzących i jaj wylęgowych;
- 7) wywożenia i rozrzucania ściółki oraz nawozu naturalnego drobiowego bez zgody właściwego powiatowego lekarza weterynarii;
- 8) wysyłki ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi oraz produktów pochodzenia zwierzęcego pozyskanych ze zwierząt, o których mowa w pkt 1, oraz dzikich ptaków łownych w rozumieniu ust. 1. 5 oraz ust. 1. 7 załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, str. 55, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 45, str. 14, z późn. zm.), zwanego dalej "rozporządzeniem nr 853/2004", z obszarów, o których mowa w § 1 do pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej, państw trzecich oraz pozostałych części terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 9) przemieszczanie produktów, o których mowa powyżej.

§ 4

Na obszarze zapowietrzonym wysoce zjadliwą grypą ptaków kontroluje się:

- 1) ruch osób, które miały kontakt z drobiem, tuzzkami, zwłokami drobiu oraz jajami;
- 2) ruch pojazdów przewożących drób, tuszki drobiu, zwłoki drobiu, jaja.

§ 5

Na obszarze zagrożonym wysoce zjadliwą grypą ptaków nakazuje się:

- 1) sporządzić spis gospodarstw utrzymujących drób;
- 2) przeprowadzić kontrolę przemieszczania drobiu i jaj wylęgowych;
- 3) prowadzenie perlustracji.

§ 6

Na obszarze zagrożonym wysoce zjadliwą grypą ptaków zakazuje się

- 1) Przemieszczania drobiu poza obszar zagrożony przez 15 dni od dnia utworzenia tego obszaru z wyłączeniem transportów drobiu kierowanych bezpośrednio do rzeźni znajdującej się poza obszarem zagrożonym i wyznaczonej przez Powiatowego Lekarza Weterynarii właściwego dla miejsca uboju;

- 2) przemieszczania jaj wylęgowych poza obszar zagrożony z wyjątkiem transportu do zakładu wylęgu drobiu wyznaczonego przez Powiatowego Lekarza Weterynarii;
- 3) wywożenia poza obszar zagrożony ściółki oraz nawozu naturalnego;
- 4) wysyłki ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi oraz produktów pochodzenia zwierzęcego pozyskanych ze zwierząt, o których mowa w pkt 1, oraz dzikich ptaków łownych w rozumieniu ust. 1. 5 oraz ust. 1. 7 załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, str. 55, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 45, str. 14, z późn. zm.), zwanego dalej "rozporządzeniem nr 853/2004", z obszarów, o których mowa w § 1 do pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej, państw trzecich oraz pozostałych części terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) przemieszczanie produktów, o których mowa powyżej;
- 6) organizowania targów, wystaw, pokazów lub konkursów zwierząt, na których jest gromadzony drób lub inne gatunki ptaków.

§ 7

Na obszarach zapowietrzonym i zagrożonym wysoce zjadliwą grypą ptaków zakazuje się:

- 1) wysyłki drobiu, innych ptaków utrzymywanych przez człowieka oraz jaj wylęgowych do pozostałych Państw członkowskich Unii Europejskiej, państw trzecich oraz pozostałych części terytoriów Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) transportu drobiu i produktów, o których mowa w pkt 1 wewnątrz obszarów;
- 3) przemieszczania produktów, o których mowa w pkt 1 między obszarami.

§ 8

1. Nakazy i zakazy, o których mowa w § 2, 3 i 4 obowiązują wszystkich mieszkańców oraz osoby przebywające czasowo na obszarze zapowietrzonym przez 21 dni licząc od dnia zakończenia pod nadzorem Powiatowego Lekarza Weterynarii, oczyszczania i odkażania gospodarstw(a) będącego ogniskiem wysoce zjadliwej grypy ptaków.
2. Nakazy i zakazy, o których mowa w § 5 i 6 obowiązują wszystkich mieszkańców oraz osoby przebywające czasowo na obszarze zagrożonym przez okres 30 dni od dnia zakończenia pod nadzorem Powiatowego Lekarza Weterynarii, oczyszczania i odkażania gospodarstw(a) będącego ogniskiem wysoce zjadliwej grypy ptaków.

§ 9

Wykonanie postanowień niniejszego rozporządzenia powierzam Staroście Płockiemu, Staroście Sierpeckiemu, Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii w Płocku oraz Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii w Sierpcu oraz właściwym wójtom i burmistrzom.

§ 10

Nadzór nad wykonaniem rozporządzenia powierzam Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Lekarzowi Weterynarii.

§ 11

Winni naruszenia nakazów i zakazów, o których mowa w § 2, 3, 4, 5 i 6 podlegają karze grzywny albo aresztu na podstawie art. 78 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt.

§ 12

Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem podania do wiadomości publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty a w szczególności poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń właściwych urzędów gmin i siedzibach organów wykonawczych sołectw na obszarach określonych w § 1.

§ 13

Rozporządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

**ROZPORZĄDZENIE NR 63 WOJEWODY MAZOWIECKIEGO
Z DNIA 10 GRUDNIA 2007 R.**

ZMIENIAJĄCE ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE ZWALCZANIA GRYPY PTAKÓW

Na podstawie art. 46 ust. 3 z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. Nr 69, poz. 625, z 2005 r. Nr 23, poz. 188 i Nr 33, poz. 289, z 2006 r. Nr 17, poz. 127 i Nr 144, poz. 1045 i Nr 249, poz. 1830, oraz z 2007r. Nr 133, poz. 920) zarządza się, co następuje:

§ 1

W rozporządzeniu Nr 62/2007 Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 grudnia 2007r. w sprawie zwalczania grypy ptaków § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1

1. Określa się obszar zapowietrzony i obszar zagrożony występowania grypy ptaków.
2. Za obszar zapowietrzony występowania grypy ptaków uznaje się obszary w granicach administracyjnych miejscowości położonych:
 - 1) w gminie Biezuń miejscowości: Karniszyn, Karniszyn-Parcele, Biezuń, Strzeszewo, Sadłowo, Sadłowo-Parcele, Myślin, Kocewo, Dźwierzno, Kobyla Łąka, Głodowo, Stawiszyn-Zwalewo, Stawiszyn Łaziska, Małocin;
 - 2) w gminie śuromin miejscowości: Dębsk, Chamsk.
3. Za obszar zagrożony wystąpieniem grypy ptaków uznaje się obszar w granicach administracyjnych miejscowości położonych:
 - 1) powiat Żuromiński:
 - a) w gminie Biezuń miejscowości: Gołuszyn, Bielawy Gołuskie, Wilewo-Pełki, Mak, Władysławowo, Dąbrówki, Stanisławowo, Pozga, Adamowo, Sławęcín, Trzaski;
 - b) w gminie śuromin miejscowości: śuromin, Poniatowo, Będzimin, Kruszewo, Franciszkowo, Olszewo, Młudzyn; Brudnice, Dąbrowa, Cierpigórz, Nadratowo Stare, Wiadrowo;
 - c) w gminie Lutocin miejscowości: Chromakowo, Przeradz Mały, Przeradz Wielki, Nowy Przeradz, Parlin, Lutocin, Mojnowo, Swojęcín, Seroki, Obręb, Zimolza, Felcyn, Elźbiecín, Jonne;
 - d) w gminie Siemiątkowo miejscowości: Sokołowy Kąt, Nowopole, Antoniewo, Nowa Wieś, Dzieczewo, Siciarz;
 - e) w gminie Kuczbork miejscowość Olszewko;

- 2) powiat sierpecki:
 - a) w gminie Rościszewo miejscowości: Września, Polik, Lipniki, Rzeszotary Nowe, Rzeszotary Zawady, Ostrów;
 - b) w gminie Zawidz miejscowości: Jaworowo Kolonia, Jaworowo Lipa, Jaworowo Kłódź, Jaworowo, Próchniatka; Jaworowo Sęborze;
- 3) powiat mławski:
 - a) w gminie Radzanów miejscowości: Zgliczyn Witowy, Zgliczyn Kościelny, Zgliczyn Glinki, Ratowo, Bielawy;
 - b) w gminie Szreńsk miejscowości: Kobuszyn, Pączkowo, Ługi, Miłotki, Garkowo Stare, Garkowo Nowe, Sławkowo Folwark, Sławkowo-Kraśnik, Chodupka.”

§ 2.

Wykonanie postanowień niniejszego rozporządzenia powierzam Staroście śuromińskiemu, Staroście Sierpeckiemu, Staroście Mławskiemu, Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii w śurominie, Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii w Sierpcu, Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii w Mławie, Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w śurominie oraz właściwym wójtom i burmistrzom

§ 3.

Nadzór nad wykonaniem rozporządzenia powierza się Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Lekarzowi Weterynarii.

§ 4.

Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem podania do wiadomości publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty, w szczególności poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń właściwych urzędów gmin i siedzibach organów wykonawczych sołectw na obszarze, o którym mowa w § 1 niniejszego rozporządzenia.

§ 5.

Rozporządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Uzasadnienie

Nowe brzmienie związane jest z stwierdzeniem nowe ogniska grypy ptaków i wynikającego z tego obowiązku określenia „nowych” obszarów zapowietrzonego i zagrożonego.

PRZYKŁADOWA SIATKA BEZPIECZEŃSTWA – POWIAT LIPSKI

Siatka bezpieczeństwa - koordynacja działań na szczeblu powiatowym -
ujęcie funkcjonalne

Institucja, komórka organizacyjna	Działanie	Starosta Lipiski	Komendant Powiatowy PSP	Komendant Powiatowy Policji	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny	Powiatowy Inspektor Weterynarii	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego	Powiatowy Inspektor Ochr. Roslin i Nasiennictwa	Kierownik Pow. Zarządu Drog Publicznych	Kierownik Pow. Centrum Pomocy Rodzinie	Dyrektor SP ZZOZ	Inspektor A - G.	Naczelnik I O S i R	Inspektor Z i OS	Naczelnik EKS i T	Naczelnik W Km i T	Skarbnik Powiatu.	Sekretarz Powiatu	Kierownik PCZK
Kierowanie i nadzór		W	P	P	P	P	P	P	P			P				P		P	P
Ostrzeżenie i alarmowanie			P	P	P	P		P											W
Informowanie ludności		P	P	P	P	P		P	P					P	P				W
Ewakuacja i przyjęcie ludności		P	W	P		P						P		P		P			P
Pomoc społeczna										P	P		W						
Pomoc Medyczna					P						P		W						
Łączność			P	P															W
Porządek Publiczny		P		W					P						P				P
Finansowanie		P															W	P	
Obsługa Prawna																		W	
Zaopatrzenie w żywność i wodę			P		P					P			W						
Transport i Infrastruktura Techniczna							P		P				P			W			

UWAGA: W - Komórka wiodąca; P - Komórka pomocnicza; K - Koordynator

**Siatka bezpieczeństwa (w ujęciu zagrożeń)
powiatowa administracja samorządowa, organizacje pozarządowe,
jednostki użyteczności publicznej**

Lp.	Instytucja	P	Z	K	KP PSP	KP Policji	PI San	PL Wet	PINB	PIORIN O//WIORIN	SP ZZOZ (Pogotowie)	PZDP	I/WZM/UW	ZE	Organizacje pożeczne	OSP IKSIRGI	FOC	SRCHM MEDIA	PKS	Nadlesnictwa	Wojsko
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
1.	Chemiczne		W	P	P	P	P	P	P	P	P	P				P	P	P	P		
2.	Radiacyjne		P	P	W	P			P	P						P	P	P	P		
3.	Epidemie		P	P	W	P				P											
4.	Epizootie		P	P	P	W					P						P	P			
5.	Epifitozy i inwazje szkodników roślin			P	P	P			W								P	P			P
6.	Przerwy w zasilaniu w energię elektryczną		P										W			P	P	P			
7.	Zakłócenia w transporcie		P	P							W						P	P		P	P
9.	Powodzie		W	P	P	P			P			P			P	P	P				P
10.	Susze		P	P	P	P			P			P				P	P	P			
11.	Pożary przestrzenne lasów		W	P	P	P			P												P
12.	Katastrofy budowlane		W	P									P	P							P
13.	Demonstracje, zamieszki		P	P			W			P	P	P	P			P	P	P			
14.	Terroryzm kryminalny		P	W						P	P				P		P	P			
15.	Bioterroryzm		P	P	W	P				P											

UWAGA: W - Komórka wiodąca; P - Komórka pomocnicza; K - Koordynator.

Siatka bezpieczeństwa (w ujęciu zagrożeń)

Lp.	Komórka organizacyjna	STAROSTA LIPSKI	Komórki organizacyjne Starostwa Powiatowego										
	Wyszczególnienie zagrożenia		Wydział Administracji - Gospodarczy	Stanowisko d/s Obywatelskich Obr. Cyw. i Zarządzania Kryzys.	Wydział Infrastruktury Ochr Środ. Gospodarki Wodnej i Rolnictwa	Stanowisko ds. Zdrowia i Opieki Społecznej	Wydział Edukacji Kultury Sportu i Turystyki	Wydział Komunikacji i Transportu	Sekretarz Powiatu	Skarbnik Powiatu			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	1 Chemiczne	Koordynator		P	W	P				P			
	2 Radiacyjne			P	P	W				P			
	3 Epidemie			P	P	P	W	P		P			
	4 Epizootie				P	W	P			P			
	5 Epifityzy i inwazje szkodników roślin				P	W	P			P			
	6 Przerwy w zasilaniu w energię				P	W				P			
	7 Zakłócenia w transporcie			P	P	P			W	P			
	8 Gwałtowne zjawiska atm. jak: śnieżyce, wichury, ulewy itp.			P	P	W	P	P	P	P			
	9 Powodzie			P	P	W	P	P	P	P			
	10 Susze			P	P	W	P			P			
	11 Pożary przestrzenne lasów			P	P	W				P			
	12 Katastrofy budowlane			P	P	W	P	P		P			
	13 Demonstracje i zamieszki			P	W		P			P			
	14 Terroryzm kryminalny			P	W		P	P		P			
	15 Bioterroryzm				P	W	P			P			

UWAGA: W - Komórka wiodąca; P - Komórka pomocnicza; K - Koordynator.

Oznaczenie skrótów użytych w „Siatce bezpieczeństwa”

KP PSP – Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Lipsku,
KP Policji - Komenda Powiatowa Policji w Lipsku,
PISan. - Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Lipsku,
PLWet. - Powiatowy Lekarz Weterynarii w Lipsku,
O/WIORiN - Oddział Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lipsku,
PINB - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lipsku,
PZDP - Powiatowy Zarząd Dróg Publicznych w Lipsku,
PCPR - Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
SP ZZOZ - Samodzielny Publiczny Zakład Zespołów Opieki Zdrowotnej w Lipsku,
I/WZMiUW - Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych
- Inspektorat w Zwoleniu,
SRChem - Siły Ratownictwa Chemicznego,
FOC - Formacje Obrony Cywilnej,
PKS - Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej - Dworzec w Lipsku,
OSP - Ochotnicza Straż Pożarna (Jednostki OSP w KSR-G),
ZE - Zakład Energetyczny - Posterunek w Lipsku,
SO - Stanowisko Spraw Obywatelskich , Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego,
A-G - Wydział Administracyjno - Gospodarczy,
ZiOS - Stanowisko Zdrowia i Opieki Społecznej,
WKiT - Wydział Komunikacji i Transportu,
IOŚR - Wydział Infrastruktury, Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej i Rolnictwa,
EKSiT - Wydział Edukacji Kultury Sportu i Turystyki,
POADiA - Powiatowy Ośrodek Analizy Danych i Alarmowania w Lipsku.

PISMA WOJEWODY MAZOWIECKIEGO DO WŁAŚCIWYCH MINISTRÓW
W SPRAWIE ZWROTU KOSZTÓW PONIESIONYCH
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

10-STY-2008 08:39 Od: FIN 0226202375 Do: 024 2676848 P.1/12

Wypłynęło do Wydziału
BZK
w Starostwie Powiatowym w Plocku
data 14.01.08 podpis M. Sawicki

Wypłynęło
M. Sawicki
Warszawa, 2008-01-07
17 podpis

WOJEWODA MAZOWIECKI
FIN 1301/3011/010/1708
SEKRETARZ
POWIATU
dnia 14.01.2008
r.dz. 2.1. podpis

P. Schmetz
M. Sawicki
14.01.2008

Pan
Marek Sawicki
Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

p. kier. p. Broda
p.m.
14.01.2008

15.01.2008

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 grudnia 2007 roku Nr F-br-3113-350/2007 w sprawie zabezpieczenia środków finansowych niezbędnych na pokrycie kosztów związanych z usuwaniem skutków grypy ptaków na terenie powiatu plockiego, uprzejmie informuję, iż w odpowiedzi na moje wystąpienie o zwiększenie środków Ministerstwo Finansów decyzją z dnia 24 grudnia 2007 roku Nr FS2/85/14-13KD/07 przyznało z rezerwy celowej (poz. 82) przeznaczonej na sfinansowanie Zobowiązań Skarbu Państwa kwotę 9.915.041 zł na pokrycie kosztów zwalczania na terenie powiatu żuromińskiego grypy ptaków (odszkodowania ustalone decyzjami Powiatowego Lekarza Weterynarii w Żurominie, koszty zabijania zwierząt i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych) oraz decyzją z dnia 21 grudnia 2007 roku Nr FS2/85/14-12KK/07 z rezerwy ogólnej zwiększyło środki o kwotę 158.663 zł. z przeznaczeniem na zakup materiałów, leków, wyrobów medycznych oraz pozostałych usług koniecznych do zwalczania grypy ptaków.

Decyzje powyższe spowodowały zwiększenie budżetu Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii z/s w Siedlcach, natomiast problemem stało się pozyskanie środków dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym dla starostw powiatowych.

Mimo licznych wystąpień w tej sprawie do dnia dzisiejszego nie otrzymałem żadnej konkretnej odpowiedzi odnośnie pokrycia kosztów poniesionych w ramach dotacji.

W związku z zaistniałą sytuacją zobowiązałem podległe mi służby do podjęcia działań mających na celu odszukanie drogi prawnej umożliwiającej rozwiązanie powstałego problemu.

Jak się wydaje rozwiązaniem tym jest zawarcie przez Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii umów (finansowanych m.in. z rozdziału 01022, 01033 albo 01034) z

10-STY-2008 08:39 Od: FIN

0226202375

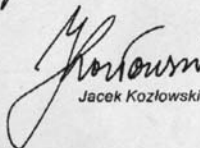
Do: 024 2676848

P.2/12

jednostkami samorządów terytorialnych lub – zgodnie z rekomendacją Dyrektora Departamentu Finansów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi - zawarcie przez Wojewodę Mazowieckiego porozumień ze Starostami Powiatów Płockiego i Żuromińskiego (finansowanych z rozdziału 01095). Przedmiotem umów lub porozumień byłoby działania związane ze zwalczaniem ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy) przez jednostki samorządu terytorialnego.

Z uwagi na fakt, iż poruszany w niniejszym piśmie problem, stał się przedmiotem dyskusji pomiędzy Ministrami Rolnictwa, Finansów oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji (co znalazło odzwierciedlenie w dotychczasowej korespondencji), w załączeniu przesyłam projekty proponowanej umowy i porozumienia, z prośbą o akceptację lub o zgłoszenie ewentualnych uwag.

Z wyrazami szacunku,


Jacek Kozłowski

Do wiadomości:

1. Starosta Płocki,
2. Starosta Żuromiński.

Warszawa, 2008-01-07



WOJEWODA MAZOWIECKI

FIN I 301/3011/010/2/08

Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na moje wystąpienie o zwiększenie środków Minister Finansów decyzją z dnia 24 grudnia 2007 roku Nr FS2/85/14-13KD/07 przyznał z rezerwy celowej (poz. 82) przeznaczanej na sfinansowanie Zobowiązań Skarbu Państwa kwotę 9.915.041 zł na pokrycie kosztów zwalczania na terenie powiatu żuromińskiego grypy ptaków (odszkodowania ustalone decyzjami Powiatowego Lekarza Weterynarii w Żurominie, koszty zabijania zwierząt i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych) oraz decyzją z dnia 21 grudnia 2007 roku Nr FS2/85/14-12KK/07 z rezerwy ogólnej zwiększył środki o kwotę 158.663 zł z przeznaczeniem na zakup materiałów, leków, wyrobów medycznych oraz pozostałych usług koniecznych do zwalczania grypy ptaków.

Decyzje powyższe spowodowały zwiększenie budżetu Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii z/s w Siedlcach, natomiast problemem stało się pozyskanie środków dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym dla starostw powiatowych.

Mimo licznych wystąpień w tej sprawie do dnia dzisiejszego nie otrzymałem żadnej konkretnej odpowiedzi odnośnie pokrycia kosztów poniesionych w ramach dotacji.

W związku z zaistniałą sytuacją zobowiązałem podległe mi służby do podjęcia działań mających na celu odszukanie drogi prawnej umożliwiającej rozwiązanie powstałego problemu.

Jak się wydaje rozwiązaniem tym jest zawarcie przez Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii umów (finansowanych m.in. z rozdziału 01022, 01033 albo 01034) z jednostkami samorządów terytorialnych lub – zgodnie z rekomendacją Dyrektora Departamentu Finansów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi - zawarcie przez Wojewodę Mazowieckiego porozumień ze Starostami Powiatów Płockiego i Żuromińskiego (finansowanych z rozdziału 01095). Przedmiotem umów lub porozumień byłyby działania

10-STY-2008 08:39 Od: FIN

0226202375

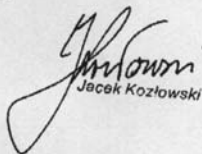
Do: 024 2676948

P.4/12

związane ze zwalczaniem ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy) przez jednostki samorządu terytorialnego.

Z uwagi na fakt, iż poruszony w niniejszym piśmie problem, stał się przedmiotem dyskusji pomiędzy Ministrami Rolnictwa, Finansów oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji (co znalazło odzwierciedlenie w dotychczasowej korespondencji), w załączeniu przesyłam projekty proponowanej umowy i porozumienia, z prośbą o akceptację lub o zgłoszenie ewentualnych uwag.

Z wyrazami szacunku,


Jacek Kozłowski

Do wiadomości:

1. Starosta Płocki,
2. Starosta Żuromiński.

Warszawa, 2008-01-07



WOJEWODA MAZOWIECKI
FIN I 301/3011/010/3/08

*Pan
Grzegorz Schetyna
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji*

Szanowny Panie Premierze,

W odpowiedzi na moje wystąpienie o zwiększenie środków Minister Finansów decyzją z dnia 24 grudnia 2007 roku Nr FS2/85/14-13KD/07 przyznał z rezerwy celowej (poz. 82) przeznaczonej na sfinansowanie Zobowiązań Skarbu Państwa kwotę 9.915.041 zł na pokrycie kosztów zwalczania na terenie powiatu żuromińskiego grypy ptaków (odszkodowania ustalone decyzjami Powiatowego Lekarza Weterynarii w Żurominie, koszty zabijania zwierząt i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych) oraz decyzją z dnia 21 grudnia 2007 roku Nr FS2/85/14-12KK/07 z rezerwy ogólnej zwiększył środki o kwotę 158.663 zł z przeznaczeniem na zakup materiałów, leków, wyrobów medycznych oraz pozostałych usług koniecznych do zwalczania grypy ptaków.

Decyzje powyższe spowodowały zwiększenie budżetu Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii z/s w Siedlcach, natomiast problemem stało się pozyskanie środków dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym dla starostw powiatowych.

Mimo licznych wystąpień w tej sprawie do dnia dzisiejszego nie otrzymałem żadnej konkretnej odpowiedzi odnośnie pokrycia kosztów poniesionych w ramach dotacji.

W związku z zaistniałą sytuacją zobowiązałem podległe mi służby do podjęcia działań mających na celu odszukanie drogi prawnej umożliwiającej rozwiązanie powstałego problemu.

Jak się wydaje rozwiązaniem tym jest zawarcie przez Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii umów (finansowanych m.in. z rozdziału 01022, 01033 albo 01034) z jednostkami samorządów terytorialnych lub – zgodnie z rekomendacją Dyrektora Departamentu Finansów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi - zawarcie przez Wojewodę Mazowieckiego porozumień ze Starostami Powiatów Płockiego i Żuromińskiego

10-STY-2008 08:40 Od: FIN

0226202375

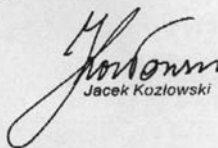
Do: 024 2676848

P.6/12

(finansowanych z rozdziału 01095). Przedmiotem umów lub porozumień byłyby działania związane ze zwalczaniem ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy) przez jednostki samorządu terytorialnego.

Z uwagi na fakt, iż poruszany w niniejszym piśmie problem, stał się przedmiotem dyskusji pomiędzy Ministrami Rolnictwa, Finansów oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji (co znalazło odzwierciedlenie w dotychczasowej korespondencji), w załączeniu przesyłam projekty proponowanej umowy i porozumienia, z prośbą o akceptację lub o zgłoszenie ewentualnych uwag.

Z wyrazami szacunku,

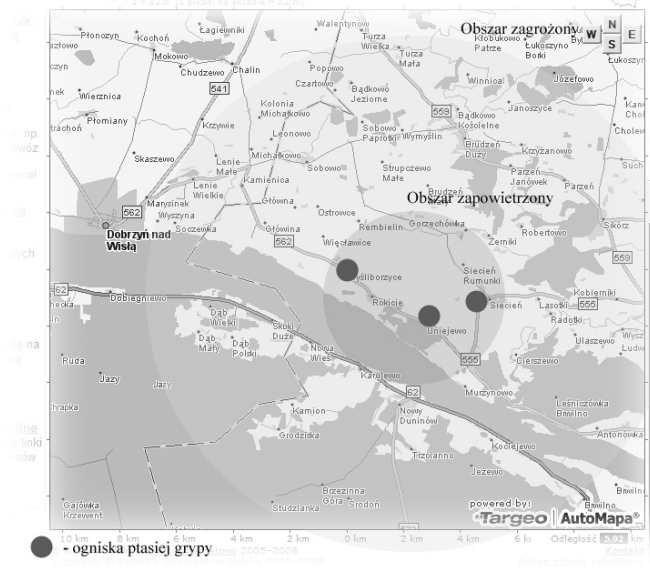

Jacek Kozłowski

Do wiadomości:

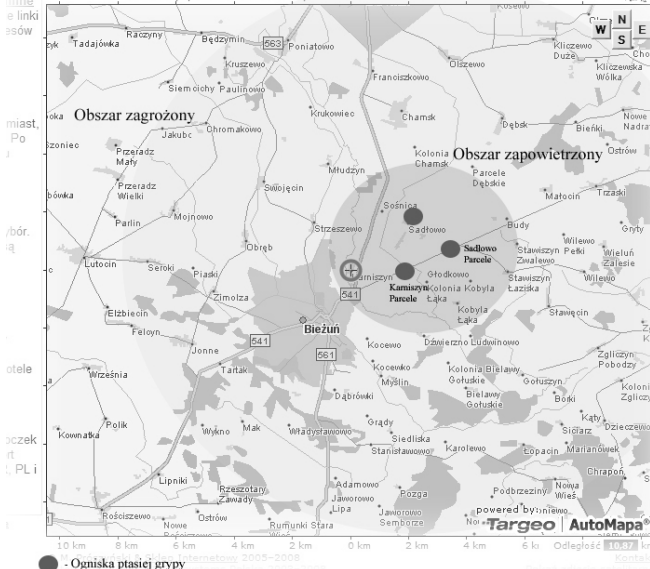
1. Starosta Płocki,
2. Starosta Żuromiński.

**GRAFICZNE PRZEDSTAWIENIE WYZNACZONYCH STREF:
ZAPOWIETRZONEJ I ZAGROŻONEJ**

Ogniska ptasiej grypy w powiecie płockim (Mysłiborzyce, Uniejewo, Siecień)



Ogniska ptasiej grypy w powiecie żuromińskim (Sadłowo, Sądowo Parcele, Karniszyn Parcele)



Współpraca administracji rządowej z administracją samorządową przy realizacji programu Natura 2000

Andrzej Dechnik, Agata Duda, Joanna Horyza,
Daniel Kołodziejski, Rafał Sobczak, Michał Sułkowski, Tomasz Rejment

Koordinacja merytoryczna: Marek Haliniak

Wstęp

Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 to funkcjonujący od roku 1992 i obejmujący swoim zasięgiem wszystkie państwa Unii Europejskiej nowoczesny system ochrony przyrody. Jego celem jest zachowanie różnorodności biologicznej na specjalnie wyznaczonych obszarach. W przypadku Polski obszary te zajmują obecnie 18% jej powierzchni, a docelowo mają stanowić około 33%.¹ Warto zaznaczyć, że na tych terenach ścierają się interesy społeczności lokalnych, inwestorów, samorządów, organizacji ekologicznych, a także administracji centralnej. Brak współpracy między wymienionymi podmiotami prowadzi niejednokrotnie do niepotrzebnych napięć, opóźniając realizację programu i dodatkowo niekorzystnie wpływając na proces kształtowania się sprawnego systemu ochrony środowiska, potrzebnego wszystkim Polakom i obywatelom Unii Europejskiej.

¹ Informacja przekazana przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Parków Narodowych i Obszarów Natura 2000 w Ministerstwie Środowiska podczas spotkania dnia 6 lutego 2008 r.

Celem niniejszego raportu jest ocena współpracy administracji rządowej z samorządową w zakresie programu Natura 2000, a także dostarczenie odpowiednich wniosków i rekomendacji wynikających z przeprowadzonych uprzednio badań.

Raport jest rezultatem dokładnej analizy prawodawstwa unijnego i polskiego, a także licznych spotkań członków grupy warsztatowej z przedstawicielami strony rządowej i samorządowej, bezpośrednio zaangażowanymi w proces ustanawiania i nadzorowania sieci Natura 2000.

Grupa opracowująca raport spotkała się z następującymi osobami:

- ◆ Janem Szyszka, posłem VI kadencji, byłym Ministrem Środowiska;
- ◆ Anną Liro, Zastępcą Dyrektora Departamentu Parków Narodowych i Obszarów Natura 2000 w Ministerstwie Środowiska;
- ◆ Ryszardem Zakrzewskim, Radcą Ministra w Departamencie Ocen Oddziaływania Na Środowisko w Ministerstwie Środowiska;
- ◆ Anną Ronikier-Dolańską, Wojewódzkim Konserwatorem Przyrody, i Małgorzatą Krzyżanowską, Zastępcą Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego;
- ◆ Wojciechem Tarnowskim, Zastępcą Burmistrza gminy Łomianki ds. Rozwoju;
- ◆ Jerzym Misiakiem, Dyrektorem Kampinoskiego Parku Narodowego;
- ◆ Katarzyną Młynik i Piotrem Ochnią, specjalistami z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad;
- ◆ Joanną Świdorską i Anną Szymańską, specjalistkami w Departamencie Funduszy Strukturalnych Ministerstwa Infrastruktury.

W spotkaniach uczestniczyli wszyscy członkowie grupy warsztatowej, a także jej opiekun. Zagadnienia znajdujące się w obszarze szczególnego zainteresowania były przekazywane ekspertom z wyprzedzeniem, co pozwoliło uzyskać pełniejsze odpowiedzi. Z każdego spotkania przygotowano notatkę streszczającą jego przebieg i przedstawiającą najważniejsze wnioski. Lista ekspertów została sporządzona na początku prac grupy, a kryterium ich doboru stanowił obszar aktywności zawodowej danej osoby.

Struktura raportu została przygotowana w sposób mający ułatwić stopniowe zapoznawanie się czytającego z tematem. Pierwsza część przybliży podstawy prawne i zasady funkcjonowania sieci Natura 2000.

W kolejnej znajduje się zestawienie problemów dotyczących funkcjonowania sieci, które autorzy przygotowali na podstawie opinii ekspertów i samodzielnej analizy. Aby wyraźniej unaocznić wagę konfliktów związanych z funkcjonowaniem programu Natura 2000, raport przedstawia studium przypadku; opisana inwestycja została wybrana z uwagi na występujące przy jej realizacji istotne problemy, duże znaczenie dla społeczności lokalnej i - w związku z tym - potrzebę znalezienia odpowiednich rozwiązań, jak również ze względu na jej wymiar europejski. Ostatnia część raportu zawiera wnioski i rekomendacje, będące wynikiem zdiagnozowania problemów i, zdaniem autorów, mogące w zdecydowany sposób usprawnić funkcjonowanie sieci Natura 2000.

1. Podstawy prawne tworzenia i funkcjonowania Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000

Podstawę prawną ochrony europejskiej flory, fauny i siedlisk stanowią dwa akty:

- ♦ Dyrektywa 79/409/EWG o ochronie dziko żyjących ptaków (zwana dalej „dyrektywą ptasią”) uchwalona 2 kwietnia 1979 r., a następnie zmodyfikowana dyrektywami 81/854/EWG, 85/411/EWG, 86/122/EWG, 91/244/EWG i 94/24/EWG;
- ♦ Dyrektywa 92/43/EWG o ochronie siedlisk przyrodniczych oraz dziko żyjącej fauny i flory (zwana dalej „dyrektywą siedliskową”) uchwalona 21 maja 1992 r. i zmieniona dyrektywą 97/62/EWG.

Obie dyrektywy uzupełnione są przez decyzje Komisji Europejskiej (KE), które odnoszą się do metodycznych i formalnych aspektów realizacji programu Natura 2000.² W ramach tych decyzji projektowana jest sieć obszarów, które chronić mają najcenniejsze siedliska przyrodnicze w Europie. Nadzór nad tworzeniem sieci sprawuje odpowiedni organ Komisji Europejskiej - obecnie jest to Dyrekcja Generalna „Środowisko”, ale bezpośredni obowiązek jej wdrażania spoczywa na krajach członkowskich (art. 6. dyrektywy siedliskowej). Zakłada się, że sieć krajowa będzie ustanawiana z jednej strony na podstawie kryteriów wyznaczania obszarów wynikających z poszczególnych dyrektyw oraz według przepisów krajowych odnoszących się do ochrony przyrody z drugiej strony.³ Polskie prawodawstwo w tym zakresie tworzą:

² Por. E. Symonides, *Natura 2000 - koncepcja i podstawy prawne*, „Parki Narodowe” 2003, nr 1, s. 3.

³ Zob. J. Radziejowski, *Problemy z wdrożeniem sieci Natura 2000*, <http://www.ekoedu.uw>.

- ◆ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej jako UOP; Dz. U. nr 92, poz. 880, z późn. zm.);
- ◆ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnych ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. nr 229, poz. 2313); zmienione rozporządzeniem z dnia 5 września 2007 r. (Dz. U. nr 179, poz. 1274).

Sieć Natura 2000 mają tworzyć:

- ◆ obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO), definicja takiego obszaru znajduje się w art. 5, pkt 3 UOP;
- ◆ specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO) – art. 5, pkt 19 UOP.

Wskazane obszary, zgodnie z przepisami wyżej wspomnianych aktów prawnych, mogą się całkowicie lub częściowo pokrywać. Mogą także znajdować się w obrębie już istniejących obszarów chronionych, takich jak parki narodowe czy rezerwy przyrody (art. 25, ust. 2 UOP). Każde państwo członkowskie jest zobowiązane do wyznaczenia OSO dla wszystkich gatunków wymienionych w załączniku nr 1 dyrektywy ptasiej⁴ występujących na jego terytorium. Dotyczy to tych gatunków, dla których można zidentyfikować regularnie zajmowane siedliska, tak by mógł zostać spełniony wymóg *zapewnienia warunków przeżycia i rozrodu na całym areale występowania gatunku*.⁵ Wybór OSO nie jest dowolny, dyrektywa nakazuje bowiem uwzględnienie dość precyzyjnych kryteriów ilościowych, opracowanych przez *Bird Life International*.⁶ Obszar wyznaczony zgodnie z tymi kryteriami zatwierdzany jest przez KE i od tego momentu staje się elementem ogólnoeuropejskiej sieci.

Dyrektywa siedliskowa wymaga od krajów członkowskich UE ochrony naturalnych typów siedlisk oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt jako podstawowego sposobu zachowania zdolnych do życia populacji w ich naturalnym środowisku. SOO wyznacza się dla siedlisk wskazanych w załączniku nr 1 oraz gatunków roślin i zwierząt wymienionych w załączniku nr 2. Oba rodzaje SOO nazywane są potocznie „obszarami siedliskowymi” i stanowią drugi składnik obszarów Natura 2000.⁷

Wyznaczanie sieci SOO odbywa się w trzech etapach. W pierwszym etapie rząd państwa członkowskiego opracowuje przy pomocy eks-

edu.pl.

⁴ Dyrektywa zawiera 5 załączników.

⁵ J. Gromadzka, M. Gromadzki, *Dyrektywa Ptasia – założenia, realizacja, perspektywy*, „Parki Narodowe” 2003, nr 3 oraz http://www.wigry.win.pl/natura2000/n2000_dp.htm.

⁶ *Bird Life International* to międzynarodowa organizacja o dużym autorytecie, zajmująca się ochroną ptaków.

⁷ E. Symonides, *Natura 2000*, dz. cyt., s. 4.

pertów i w uzgodnieniu z właściwymi władzami lokalnymi krajową listę proponowanych obszarów, uwzględniających kryteria przewidziane w załączniku nr 3 dyrektywy siedliskowej. W przypadku typów siedlisk kryteria te odwołują się do reprezentatywności danego typu na obszarze, który ma być objęty ochroną, stosunku powierzchni zajmowanego przez dane siedlisko w projektowanym obszarze chronionym do całkowitej powierzchni zajmowanej przez nie w kraju oraz do stopnia zachowania siedliska, w tym możliwości przywrócenia środowisku jego stanu naturalnego. W przypadku gatunków istotna jest także liczebność populacji na danym obszarze, zwłaszcza w stosunku do liczebności populacji w całym kraju, oraz ogólny stan przyrodniczy zajmowanego siedliska. Następnie KE ocenia, które z proponowanych obszarów zasługują na status obszarów o znaczeniu wspólnotowym (OZW) jako potencjalnych składników sieci Natura 2000 (typy siedlisk, których ochrona ma znaczenie priorytetowe, oraz obszary wyznaczone dla ochrony priorytetowych gatunków stają się takimi elementami sieci automatycznie). Etap końcowy polega na formalnym zaklasyfikowaniu tych obszarów przez państwa członkowskie jako specjalnych obszarów ochrony.⁸ Zgodnie z art. 28 UOP wyznaczenie obszarów Natura 2000 następuje w drodze rozporządzenia, wydawanego przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Jeśli KE uzna, że liczba obszarów obu rodzajów w danym kraju jest niewystarczająca, wzywa państwo do uzupełnienia sieci. Najczęściej jest to spowodowane interwencjami ekspertów lub pozarządowych organizacji ekologicznych, które twierdzą, że z wcześniejszych ekspertyz wynika konieczność wyznaczenia większej liczby tych obszarów. Taka sytuacja dotyczy Polski, którą obecnie wiąże zatwierdzona przez KE lista obszarów, wyznaczona przez organizacje ekologiczne, tzw. *shadow list*.

Po wyznaczeniu odpowiedniego obszaru następuje opracowanie i wdrożenie planu jego ochrony. Plan ten jest dokumentem ustanawianym rozporządzeniem Ministra Środowiska na podstawie art. 29 UOP. Jego zakres określa ustawa. Tryb i zakres opracowywania projektu planu wyznacza Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie trybu i zakresu opracowania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000 (Dz. U. nr 61, poz. 549). Do jego prawidłowego sporządzenia konieczne jest jednak zebranie obszernej dokumentacji oraz wnikliwe wnioskowanie planistyczne oparte na konsultacjach społecznych. Stworzony na tej podstawie program zarządzania ochroną obszaru służy praktycznej realizacji ustaleń planu ochrony.

⁸ J. Radziejowski, *Problemy z wdrożeniem sieci Natura 2000*, dz. cyt.

Zarządzanie wyznaczonym obszarem Natura 2000 wynikające z UOP można przedstawić w następujący sposób.

Minister Środowiska:

- ♦ ustanawia rozporządzeniem plan ochrony obszaru (art. 29, ust. 1);
- ♦ nadzoruje funkcjonowanie obszaru (wydaje zalecenia i wytyczne, żąda informacji, kontroluje realizację ustaleń planu - art. 32, ust. 1 i 2).

Sprawujący nadzór (w zależności od rodzaju obszaru może nim być wojewoda, nadleśniczy lub dyrektor parku narodowego):

- ♦ sporządza projekt planu ochrony na 5 lat w uzgodnieniu z właściwymi miejscowo radami gmin (art. 29, ust. 2);
- ♦ ocenia skuteczność ochrony, sporządzając raporty co 6 lat (obszary siedliskowe) lub co 3 lata (obszary ptasie, art. 31).

Wojewoda:

- ♦ koordynuje funkcjonowanie obszaru (art. 32, ust. 3);
- ♦ zezwala na realizację projektów lub przedsięwzięć mogących negatywnie wpłynąć na przedmioty ochrony, ewentualnie ustala zakres kompensacji przyrodniczej (art. 35, ust. 1 oraz art. 34, ust. 1);
- ♦ zawiera umowę z właścicielem gruntu o finansowanie potrzebnych działań ochronnych lub zrekompensowanie wprowadzonych ograniczeń (art. 36, ust. 3);

Nadleśniczy:

- ♦ wykonuje samodzielnie zadania ochrony przyrody w lasach, zgodnie z planem ochrony uwzględnionym w planie urządzenia lasu (art. 32, ust. 4).⁹

⁹ M. Wronka, *Natura 2000. Poradnik dla samorządów lokalnych*, <http://www.wigry.win.pl/poradnik/s6.htm>.

Dopiero od momentu wyznaczenia obszaru jako obszaru oficjalnego można stosować art. 34 UOP zezwalający na realizację inwestycji na tego typu terenach ze względu na nadrzędność interesu publicznego. Jest to warte podkreślenia, gdyż w powszechnej świadomości pokutuje przekonanie, że ochrona przyrody w ramach sieci Natura 2000 musi być *a priori* sprzeczna z rozwojem gospodarczym danego regionu. Działalność gospodarcza na obszarach objętych siecią jest dozwolona, ale pod pewnymi warunkami, określonymi w Ustawie o ochronie środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. nr 62, poz. 627, z późn. zm.; dalej jako POŚ). Ustawa ta przewiduje obowiązek przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ), dzięki której można pogodzić potrzeby zarówno środowiskowe, jaki i inwestycyjne.

Celem postępowania określonego przez Prawo ochrony środowiska jest optymalizacja procesu podejmowania decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia - poprzez:

- ◆ zapewnienie niezbędnych informacji zarówno organom administracji, jak i społeczeństwu;
- ◆ prezentację i ocenę rozwiązań wariantowych;
- ◆ uświadomienie skali oddziaływań, jakie może wywołać planowane przedsięwzięcie.

Postępowanie OOŚ gwarantuje, że aspekt ochrony środowiska jest traktowany równorzędnie z zagadnieniami ekonomicznymi, społecznymi czy politycznymi. Składa się ono z dwóch zasadniczych elementów: po pierwsze - ustalenia projektów polityki, strategii, planów i programów wymienionych w art. 40 ustawy - Prawo ochrony środowiska, po drugie - ustalenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Oba te elementy stanowią kluczowy składnik szeroko rozumianego systemu zarządzania obszarami Natura 2000. Eksperti częściej jednak zwracali uwagę na drugi z nich, uwypuklając problemy pojawiające się wielokrotnie w trakcie postępowania w tym przedmiocie.

Przebieg postępowania w sprawie wydania tej decyzji zależy od rodzaju przedsięwzięcia. Podział przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko określony jest w rozporządzeniu Rady Ministrów¹⁰, które ustanawia dwa ich zasadnicze rodzaje:

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczególnych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. nr 257, poz. 2573 z późn. zm).

- ♦ przedsięwzięcia, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko jest obowiązkowe (tzw. grupa I);
- ♦ przedsięwzięcia, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko jest fakultatywne (tzw. II grupa).

Dodatkowo w POŚ wyodrębnia grupę przedsięwzięć również wymagających uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (tzw. grupa III), a które związane są konkretnie z oddziaływaniem na obszary Natura 2000.

Postępowanie dotyczące wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, a tym samym postępowanie w sprawie OOS, wszczyna się na wniosek inwestora. W postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi. Badane są także możliwości zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko i ograniczania go oraz ustalany zakres monitoringu.

Ważne jest, że decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach można na wnioskodawcę nałożyć obowiązki dotyczące zapobiegania oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, ograniczania tego oddziaływania oraz monitorowania go, a także odpowiedzialność za kompensację przyrodniczą.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z zapisami POŚ powinien zawierać m.in.:

- ♦ opis planowanego przedsięwzięcia;
- ♦ opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia;
- ♦ opis analizowanych wariantów, w tym wariantu polegającego na niepodejmowaniu przedsięwzięcia oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska, wraz z uzasadnieniem ich wyboru;
- ♦ uzasadnienie wyboru przez wnioskodawcę danego wariantu, ze wskazaniem jego oddziaływania na środowisko;
- ♦ opis przewidywanych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko, obejmujący bezpośrednio, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótko-, średnio- i długoterminowe, stałe i chwilowe oddziaływania na środowisko;

- ♦ opis przewidywanych działań mających na celu zapobieganie negatywnym oddziaływaniom na środowisko, ich ograniczenie lub kompensację przyrodniczą;
- ♦ analizę możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem.

W przypadku przedsięwzięć z III grupy zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko powinien być ograniczony do określenia oddziaływania przedsięwzięcia w odniesieniu do siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla ochrony których został wyznaczony obszar Natura 2000.

Ponadto również ustawa o ochronie przyrody nakłada na inwestora obowiązek przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000. Jeżeli pomimo znaczącego oddziaływania danego projektu przemawiają za jego realizacją wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo wojewoda, a na obszarach morskich dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację takiego przedsięwzięcia (mogącego mieć negatywny wpływ na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000). Wspomniane organy muszą zapewnić kompensację przyrodniczą niezbędną do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Koszty kompensacji ponosi podmiot realizujący plan lub przedsięwzięcie. Wojewoda lub dyrektor urzędu morskiego nadzoruje jej wykonanie.

W wyniku nowelizacji POŚ w 2005 i 2006 r. zasady dokonywania ocen zostały zmodyfikowane oraz uproszczone. Uproszczenia te polegają na tym, że ocenę przeprowadza się dla danego przedsięwzięcia tylko raz, na początku procesu inwestycyjnego (tj. na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach). Ponadto zawężono krąg organów opiniujących i uzgadniających, a także ograniczono możliwości dopuszczania organizacji ekologicznych do udziału w postępowaniu. Pomimo to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko nadal jest określane jako czasochłonne i opóźniające przygotowawczy etap inwestycji i pozyskiwanie funduszy.

2. Zarządzanie obszarami chronionymi sieci *Natura 2000* i ich funkcjonowanie źródłem problemów i konfliktów pomiędzy administracją rządową i samorządową

• ródła problemów i konfliktów między administracją rządową i samorządową – diagnoza sytuacji

W związku z wprowadzeniem sieci terenów chronionych Natura 2000 poszczególne organy administracji rządowej i samorządowej wyposażono w określone ustawowo kompetencje w dziedzinie zarządzania tymi obszarami. Zakres zadań i procedur związanych z Naturą 2000 wykracza poza dotychczasowy system ochrony przyrody w Polsce. Nakłada ona na organy publiczne i podmioty prywatne szczególną odpowiedzialność przy podejmowaniu działań mogących zakłócić funkcjonowanie chronionych ekosystemów. W procesie akcesyjnym nie ustanowiono żadnych okresów przejściowych dla wprowadzenia europejskiej sieci ekologicznej. Wyznaczanie obszarów chronionych nie zostało zakończone; ich lista, funkcjonująca od 2004 r., nie jest jeszcze pełna. Ponadto z adaptacją programu Natura 2000 związany jest szereg problemów, w tym przede wszystkim:

- ◆ sprzeczne interesy rządu i samorządów;
- ◆ brak wiedzy merytorycznej na temat programu;
- ◆ zakłócenie dotychczasowych procesów inwestycyjnych;
- ◆ brak inwentaryzacji środowiskowej;
- ◆ krzyżowanie się kompetencji organów władzy publicznej;
- ◆ brak systemu monitorowania chronionych gatunków i siedlisk;
- ◆ problemy z finansowaniem ochrony środowiska w ramach Natury 2000.

Sprzeczne interesy rządu i samorządów

Jednym z zadań państwa jest dbanie o bezpieczeństwo ekologiczne. Potrzeba kompleksowego chronienia ekosystemów wynika dodatkowo z tego, iż na poziomie lokalnym istnieją inne priorytety, niekiedy stawiające dbałość o środowisko na pierwszym miejscu. Władze samorządowe postrzegają nieraz ochronę zagrożonych gatunków roślin i zwierząt wymienionych w dyrektywach unijnych, włączaną do prawa polskiego, jako instrument narzucony z góry, ograniczający lokalne inicjatywy oraz uniemożliwiający rozwój samorządów i ich gospodarki przestrzennej. Stąd

częstym zjawiskiem jest traktowanie Natura 2000 jako mało istotnego programu, którego nie warto wdrażać, oraz niechętnie nastawienie wobec koncepcji ochrony przyrody, jaką zawiera ów program.¹¹ Samorządom brakuje świadomości, że realizacja jego zasad nie musi być sprzeczna z rozwojem gospodarczym danego regionu. Prawo przewiduje rozmaite mechanizmy i procedury podejmowania decyzji, które stwarzają możliwość uwzględnienia potrzeb gospodarczych, społecznych oraz środowiskowych. Wprawdzie nie zawsze udaje się całkowicie uniknąć szkód w środowisku, często jednak można je znacząco ograniczyć.

Z drugiej strony samorządy pozbawione wsparcia administracji rządowej oraz nieobjęte rzetelną polityką informacyjną zmuszone są do samodzielnego rozwiązywania konfliktów, jakie rodzi program Natura 2000, niezwykle mocno antagonizujących lokalne społeczności.

Brak wiedzy merytorycznej na temat programu Natura 2000

•ródłem wielu problemów jest fakt, że większość samorządowców nie zna w szczególności programu i procedur związanych z prowadzeniem określonych działań na terenach chronionych. Brak znajomości zasad Natury 2000 skutkuje licznymi błędami popełnianymi na etapie planowania konkretnych przedsięwzięć. Jest to o tyle ważne, że KE ściśle kontroluje, czy wszystkie procedury zostały dopełnione w prawidłowy sposób. Na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody pełna procedura planowania inwestycji w obszarze chronionym obejmuje:

- ◆ przygotowanie wariantów lokalizacji inwestycji;
- ◆ przeprowadzenie konsultacji społecznych;
- ◆ ocenienie wpływu na środowisko;
- ◆ zaplanowanie kompensacji przyrodniczej.

Każde z tych działań musi być przeprowadzone w sposób rzetelny, KE nie uznaje zasadności skracania procedur z uwagi na szybsze zakończenie inwestycji. Jako przykład takiego nieakceptowanego działania można podać sytuację, w której samorządy koncentrują się na wybranym przez siebie wariantcie lokalizacji inwestycji, nie przykładając większej wagi do wyznaczenia wariantów alternatywnych. Problemy pojawiają się tak-

¹¹ Według pracownika Departamentu Parków Narodowych i Obszarów Natura 2000 w Ministerstwie Środowiska, z którym grupa spotkała się dnia 6 lutego 2008 r., osoby powiązane z gospodarką wodną niefortunnie przedstawiały program Natura 2000, co w następstwie zrodziło przekonanie, iż *de facto* przez program ten wprowadzany jest mechanizm ochrony przyrody na wzór funkcjonujących już w Polsce parków narodowych czy rezerwatów przyrody - a to z kolei uniemożliwia realizację określonych projektów inwestycyjnych.

że wtedy, gdy władze lokalne przy prowadzeniu konsultacji społecznych nie uwzględniają wszystkich interesariuszy, co może być przedmiotem skargi do KE - przy czym Komisja nie określa w sposób szczegółowy, kto i w jakim przypadku jest stroną w tych konsultacjach. Zdarzają się również przypadki, że organizacje społeczne prezentują w konsultacjach odmienne stanowiska, co utrudnia podjęcie decyzji inwestorowi, który nie może zlekceważyć żadnej ze stron.

Realizację procedur konsultuje Ministerstwo Środowiska, które odpowiada za wypełnianie zobowiązań Polski w zakresie Natury 2000. Ponieważ wciąż pojawia się sporo błędów na tym polu, Ministerstwo rozpoczęło realizację Projektu Komunikacyjnego, obejmującego m.in. szkolenia przedstawicieli sektora publicznego na temat programu Natura 2000.¹²

Zakłócenie dotychczasowych procesów inwestycyjnych

Wiele projektów inwestycyjnych, zwłaszcza drogowych, przez wiele lat oczekiwało na realizację. Często zdarza się, że opracowywane i przygotowywane od dawna inwestycje znajdują się na terenach, które stały się częścią sieci Natura 2000.

Kolejny problem związany jest z wymogiem istnienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowania rozwoju przestrzennego w przypadku planowania inwestycji na obszarach chronionych. Należy podkreślić fakt, że wiele samorządów takich dokumentów nie posiada, a istniejące plany często nie są koherentne z lokalizacją obszarów chronionych.¹³ Problem ten wynika stąd, iż plany zagospodarowania przestrzennego zarówno o wymiarze krajowym, regionalnym, jak i lokalnym nie zostały zweryfikowane po wprowadzeniu sieci ekologicznej Natura 2000. Ponadto utrudnione jest planowanie inwestycji na obszarach wymienionych w *shadow list*, ponieważ istnieje możliwość włączenia tych terenów do sieci Natura 2000 i poddania ich jej zasadom. Do momentu ostatecznego zakończenia inwentaryzacji zamknięcia listy obszarów chronionych wszelkie prace budowlane lub remontowe na większą skalę są bardzo ograniczone.¹⁴ Rodzi to problem związany z wykorzystaniem środków unijnych na realizację określonych inwestycji, może bowiem dochodzić do opóźnień i zakłócenia procesu wydatkowania zapisanych w budżecie środków finansowych.

¹² Szerzej o programie komunikacyjnym w dalszej części raportu.

¹³ Informacje uzyskane podczas spotkania z pracownikami Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad dnia 26 lutego 2008 r.

¹⁴ Problem ten został poruszony przez pracowników Departamentu Dróg i Autostrad w Ministerstwie Infrastruktury podczas spotkania 19 marca 2008 r.

Brak inwentaryzacji środowiska. Wielu ekspertów z dziedziny ochrony środowiska wskazuje na jeden podstawowy błąd popełniony przy wyznaczaniu sieci obszarów chronionych w naszym kraju, mianowicie nieprzeprowadzenie pełnej inwentaryzacji środowiska. Lokalizowanie obszarów Natury 2000 wymagało rzetelnego sprawdzenia miejsc występowania danych gatunków, ich liczebności oraz stanu. Niestety w wielu przypadkach oparto się na starych danych dotyczących tych zagadnień, albo tylko na nieopartych badaniach przypuszczeniach. Taka sytuacja stwarza problemy, ponieważ inwestorzy muszą na własną rękę przeprowadzać inwentaryzację, aby sprawdzić, czy określony gatunek rzeczywiście występuje na danym terenie. Przykładem mogą być Bory Dolnośląskie, wpisane na listę obszarów chronionych m.in. ze względu na występujący tam gatunek cietrzewia, który w rzeczywistości od wielu lat nie był obserwowany na tym terenie. Właściwa inwentaryzacja na szeroką skalę została rozpoczęta dopiero w 2007 r.¹⁵

Brak pełnej listy obszarów występowania chronionych gatunków rodzi również ryzyko, że każdy sygnał, płynący od organizacji ekologicznych, dotyczący występowania na określonym terenie chronionego gatunku może skutecznie zablokować przeprowadzane tam na dużą skalę prace budowlane albo remontowe.

Krzyżowanie się kompetencji organów władzy publicznej

Sieć Natura 2000 nałożona została na polski system ochrony przyrody, obejmujący m.in. parki narodowe, parki krajobrazowe, rezerwy przyrody, pomniki przyrody i obszary chronionego krajobrazu. W wyniku tego równolegle funkcjonują dwa systemy - unijny i polski. W wielu przypadkach współlistnieją one na jednym obszarze. Tak się przedstawia sytuacja np. elementów sieci Natura 2000 znajdujących się na terenie parków narodowych. Dyrektor parku zarządza jego obszarem, natomiast obszar Natury nadzorowany jest przez wojewodę. W przypadku przeprowadzania w takim miejscu lub w jego bezpośrednim sąsiedztwie jakichś inwestycji potrzebne jest uzgodnienie ich wpływu na środowisko w dwóch zakresach:

- ♦ uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia mającego wpływ na środowisko parku narodowego dokonywane przez dyrektora parku (zgodnie z art. 10 ust. 6 UOP);

¹⁵ Informacje uzyskane podczas spotkania z prof. Janem Szyszka dnia 20 marca 2008 r. Na problem braku inwentaryzacji wskazywali wszyscy rozmówcy, z jakimi grupa warsztatowa miała okazję się spotkać.

- ♦ uzgodnienie dotyczące wpływu na środowisko obszaru Natura 2000 dokonywane przez wojewodę (zgodnie z art. 48, ust. 2, pkt 3 POŚ).

Może dojść do sytuacji, w której uzgodnienia te będą ze sobą sprzeczne i planowane przedsięwzięcie nie dojdzie do skutku.¹⁶

Brak systemu monitorowania sieci Natura 2000

Za monitoring obszarów chronionych Natura 2000 odpowiedzialni są wojewodowie oraz dyrektorzy urzędów morskich. Działania takie powinny zostać określone w planie ochrony, współtworzonym z udziałem rad gmin. Stan gatunków i siedlisk chronionych winien być określany w sprawozdaniach składanych co 3 i co 6 lat. Problemem jest brak sieci wyspecjalizowanych ośrodków badawczych, które mogłyby na bieżąco prowadzić taki monitoring i zajmować się opracowywaniem sprawozdań. Obecnie system kontroli gatunków chronionych wspomagany jest przez polskie struktury ochrony środowiska - parki narodowe, parki krajobrazowe, rezerваты przyrody, nadleśnictwa itd. Nie stanowi jednak rozwiązania systemowego.

Problemy z finansowaniem ochrony środowiska w ramach programu Natura 2000

W trakcie negocjacji akcesyjnych dla nowych krajów członkowskich nie przewidziano żadnych środków na zarządzanie obszarami Natura 2000. Istnieją za to środki w ramach Programu Rolno-Środowiskowego na częściową rekompensatę dla rolników prowadzących swoją działalność na obszarach włączonych do sieci Natura 2000. Oprócz tego możliwe jest ubieganie się o dofinansowanie konkretnych projektów w ramach funduszu LIFE+.¹⁷ Problem stanowi natomiast finansowanie wykonywania zadań związanych z zarządzaniem obszarami chronionymi. Są to m.in. koszty związane z wariantowaniem, dokonywaniem ocen oddziaływania na środowisko oraz przeprowadzaniem konsultacji społecznych, niezbędnych do realizacji projektów inwestycyjnych samorządów - może się to okazać znacznym obciążeniem dla budżetów samorządowych.

Aspekt finansowy ma dodatkowy wymiar, jeśli chodzi o środki unijne na realizację określonych inwestycji na obszarach Natury 2000: uruchomienie środków na przeprowadzenie przedsięwzięć budowlanych czy

¹⁶ Informacje uzyskane podczas spotkania z Dyrektorem Kampinoskiego Parku Narodowego Jerzym Misiakiem dnia 6 marca 2008 r.

¹⁷ Informacje uzyskane podczas spotkania z prof. Janem Szyszką.

remontowych, które przewidziane zostały do sfinansowania z funduszy unijnych, uzależnione jest ściśle od dopełnienia wszystkich procedur.

Kształtowanie nowej polityki zarządzania siecią Natura 2000

Brak znacznego społecznego poparcia dla programu Natura 2000 ma wiele przyczyn. Bez wątpliwej jedną z najważniejszych jest niewłaściwa oraz nieskuteczna polityka informacyjna administracji państwowej w tym zakresie. Wiele spośród negatywnych opinii kierowanych pod adresem programu (wyrażanych m.in. przez określone grupy zawodowe) powoduje, iż jest on postrzegany jako instrument narzucony z góry i utrudniający lokalną aktywność gospodarczą.

Najważniejszą potrzebą, jaką zauważyła administracja państwowa, stało się zatem kreowanie pozytywnego obrazu programu Natura 2000. Służyć temu ma Projekt Komunikacyjny, którego celem jest pogłębienie wiedzy lokalnych społeczności na temat ochrony różnorodności biologicznej oraz wykształcenie u kadry urzędniczej umiejętności efektywnego zarządzania sferą związaną z ochroną środowiska naturalnego w Polsce. Projekt, którym zajmie się Ministerstwo Środowiska, realizowany będzie w ramach środków przejściowych (tzw. *Transition Facility*) w postaci programu twinningowego, czyli tzw. współpracy bliźniaczej między administracją nowego i starego państwa członkowskiego; partnerem strony polskiej jest Hiszpania.¹⁸

Umowa o współpracy w ramach Projektu Komunikacyjnego podpisana została pomiędzy Polską a Hiszpanią 18 stycznia 2008 r., a jego realizacja rozpoczęła się 19 lutego 2008 r. Składają się nań trzy komponenty:

- ♦ program treningowy dla zarządzających siecią Natura 2000;
- ♦ działania komunikacyjne na wybranych obszarach Natura 2000;
- ♦ współpraca międzysektorowa.

W ramach pierwszego komponentu projekt przewiduje intensywny cykl treningowy (6 razy po 3 dni) w zakresie *public relations* oraz zarządzania programem Natura 2000. Celem treningu jest wyszkolenie war-

¹⁸ Strona polska wybrała do współpracy Hiszpanię, ponieważ w państwie tym sieć Natura 2000 jest największa spośród państw „starej piętnastki” – obszary objęte ochroną w ramach tego programu stanowią blisko 30% powierzchni kraju. Dodatkowo strona hiszpańska zdawała sobie sprawę, iż przyjęcie nowych państw do Unii Europejskiej oznaczać będzie zmniejszenie środków dla samej Hiszpanii, a jednocześnie, że Unia będzie kładła szczególnie nacisk na obszary Natury 2000 (jest to sygnalizowane przez UE w kolejnej perspektywie finansowej 2013-2020), zatem dla strony hiszpańskiej współpraca z Polską oznacza możliwość inwestycji w ochronę przyrody.

tościowych trenerów, którzy odpowiedzialni będą za nadzorowanie sieci i zarządzanie nią na określonym obszarze. Zakłada się, iż wyszkolone zostaną 4 osoby na poziomie województwa, maksymalnie 4 osoby z poziomu centralnego oraz po jednym trenerze z urzędów morskich. Na poziomie wojewódzkim przewiduje się, iż stosowne umiejętności w zakresie nowoczesnego zarządzania zdobędą: Wojewódzki Konserwator Przyrody, osoba wskazana przez Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody, pracownik parku krajobrazowego (będącego w gestii wojewody) i pracownik parku narodowego (podlegającego Ministrowi Środowiska).¹⁹

Drugi komponent zakłada, iż na określonym obszarze, który objęty jest ochroną Natura 2000, będą realizowane działania komunikacyjne (spotkania, warsztaty) mające zintegrować społeczność lokalną wobec programu Natura 2000. Ich miejsca wybierać będzie wojewoda.

Współpraca międzysektorowa (trzeci komponent) zakłada zaangażowanie w projekt określonych jednostek (obok Ministerstwa Środowiska).

Projekt Komunikacyjny zarządzany będzie przez polsko-hiszpański Komitet Sterujący. Dodatkowo strona polska powoła 30-osobowy Komitet Sterujący dla swojej części projektu. Na czele polskiego komitetu stał będzie 7-osobowy ścisły zarząd (m.in. przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Środowiska oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad - GDDKiA) pod przewodnictwem Głównego Konserwatora Przyrody. Niezwykle istotną rolę w całości projektu mają odgrywać tzw. grupy sektorowe (zwane również grupami roboczymi), które pod nadzorem przedstawiciela Komitetu Sterującego winny opracować podręczniki, stanowiące bogate materiały analityczne i źródłowe.²⁰

Z punktu widzenia współpracy administracji rządowej z samorządową ważną rolę odgrywa fakt, iż samorząd lokalny stanowić ma w założeniach projektu aktywną stronę działań (zarówno podmiotową, jak i przedmiotową), co gwarantować ma chociażby miejsce w Komitecie Sterującym dla przedstawiciela Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

¹⁹ Biorąc pod uwagę zadania, jakie winny być realizowane w ramach Natury 2000, oraz fakt, iż to wojewoda jest właściwym koordynatorem dla tego programu na poziomie województwa, wyszkolenie 4 osób z poziomu województwa jest szczególnie istotne dla realizacji Projektu Komunikacyjnego, gdyż to właśnie na tym poziomie potrzeba sprawnego, nowoczesnego zarządzania.

²⁰ Projekt przewiduje powołanie następujących grup sektorowych: leśnictwo, rolnictwo, infrastruktura, gospodarka wodna oraz planowanie przestrzenne. Powyższe grupy robocze opracują następujące podręczniki: *Korzyści z Natury 2000 w leśnictwie*, *Korzyści z Natury 2000 w rolnictwie*, *Natura 2000 a gospodarka wodna*, *Natura 2000 a planowanie przestrzenne*. Wymienione opracowania mogą odegrać ważną rolę edukacyjną oraz informacyjną.

Studium przypadku: Rospuda

Rospuda to rzeka w północno-wschodniej Polsce objęta ochroną w ramach programu Natura 2000. Koncepcja wykorzystania tego obszaru pod budowę węzła dróg krajowych i międzynarodowych w Augustowie, leżącym w bezpośrednim sąsiedztwie doliny Rospudy, pojawiła się na początku lat 90.²¹ Miasto to jest bowiem ważnym węzłem komunikacyjnym, a przebiegające przez nie drogi prowadzą do przejść granicznych z Litwą. Znaczenie tego obszaru zostało potwierdzone na kolejnych konferencjach Ministrów Transportu UE na Krecie w 1994 i w Helsinkach w 1997 r. Wynikiem konferencji było zalecenie, aby jeden z czterech planowanych transeuropejskich korytarzy transportowych przebiegał przez Polskę. Pierwszy Europejski Korytarz Transportowy (zwany potocznie *Via Baltica*) ma połączyć kraje Europy Zachodniej przez Warszawę z Krajami Bałtyckimi aż do Helsinek. Na obszarze Polski jego trasa powinna prowadzić przez województwo podlaskie, na linii Suwałki-Augustów.²²

W 1997 r. Generalny Dyrektor Dróg Publicznych w Warszawie zatwierdził Koncepcję Programową Obwodnicy Augustowa według „Alternatywy II wariant IV L”, a słuszność wyboru tego wariantu potwierdziła Wojewódzka Komisja Ochrony Przyrody w Białymstoku. Pod koniec roku 2002 GDDKiA złożyła wniosek o wydanie decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu obwodnicy Augustowa. W marcu kolejnego roku wydano decyzję.

Konflikt w Dolinie Rospudy rozpoczął się w momencie, gdy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Suwałkach złożono odwołanie od decyzji Burmistrza Augustowa. Ponieważ Kolegium utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję, do Naczelnego Sądu Administracyjnego złożono skargę na decyzję Kolegium, jednak została ona oddalona. W kolejnych latach powtarzały się analogiczne sytuacje, a mianowicie składanie przez GDDKiA wniosków do Wojewody Podlaskiego o wydanie zezwoleń na budowę obwodnicy Augustowa oraz zgłaszanie przez proekologiczne organizacje pozarządowe zażaleń i odwołań od wydanych w tej sprawie decyzji. Warto odnotować, że 5 grudnia 2005 r. odbyło się posiedzenie Zespołu Roboczego ds. Inwestycji Liniowych Krajowej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na

²¹ W związku z nasilającym się ruchem samochodowym pierwszą inicjatywę wykorzystania okolic Augustowa dla potrzeb komunikacyjnych podjęta w 1992 r. Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych w Warszawie; w następnym roku ówczesny przewodniczący Rady Miejskiej w Augustowie zwrócił się do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z prośbą o budowę obwodnicy wokół miasta Augustów. Zob. materiały dotyczące obwodnicy Augustowa w dziale „Raporty i analizy” na stronie <http://www.gddkia.gov.pl>

²² Zob. *Via Baltica Expressway*, <http://www.viabalticainfo.org>

Środowisko.²³ Kilka dni później Minister Środowiska uchylił decyzję Wojewody Podlaskiego z września tego samego roku o budowie obwodnicy Augustowa.

W odpowiedzi GDDKiA uwzględniła wnioski Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko w Aneksie do raportu o oddziaływaniu na środowisko planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Augustowa oraz uzupełniła wniosek o wydanie decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgodnie z postanowieniem Ministra Środowiska. 9 lutego 2007 r. Wojewoda Podlaski wydał pozwolenie na budowę obwodnicy Augustowa.²⁴ Zatwierdzony do realizacji wariant przewidywał budowę obwodnicy na długości 17,2 km, z czego 7 km biegnie przez obszar chronionego krajobrazu i specjalnej ochrony ptaków - Puszcze Augustowską. Dolinę Rospudy, chronioną w ramach sieci Natura 2000, planowana trasa miała przekroczyć estakadą o długości ok. 500 m.

Przeciwnicy realizacji tego przedsięwzięcia opowiadają się za alternatywnym wariantem przebiegu fragmentu trasy *Via Baltica* na odcinku Augustów-Suwałki. Wariant ten, zwany *Wariantem przez Chodorki*, opracowało w 2006 r. Stowarzyszenie Integracji Stołecznej Komunikacji. Zgodnie z tym projektem trasa mogłaby być poprowadzona wzdłuż linii wysokiego napięcia i przekroczyć Rospudę w Chodorkach, w miejscu istniejącego mostu. Przewiduje się, że dzięki temu projektowana trasa wkroczyłaby na potencjalne obszary chronione Natura 2000 w dolinie rzeki na kilkaset metrów, a nie jak według wariantu GDDKiA - na ponad 6 kilometrów.

W okresie prac geodezyjnych związanych z budową obwodnicy według projektu GDDKiA, 26 kwietnia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił postanowienie Ministra Środowiska z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie omawianej drogi.²⁵ Zakwestionowano decyzję dopuszczającą, by inwestycja w dolinie rzeki Rospudy mogła zostać zrealizowana wyłącznie w jednej z dwóch wersji projektu GDDKiA (w postaci estakady nad Doliną Rospudy bądź w postaci tunelu biegnącego pod nią), a sąd nakazał ponowne rozważenie przebiegu obwodnicy Augustowa. Kolejne miesiące 2007 r. przyniosły następne korzystne dla obrońców wariantu alternatywnego wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: 26 października 2007 r. wyrok WSA wstrzymał wykonanie pozwolenia na budowę wydanego 9 lutego 2007 r. przez Wojewodę Pod-

²³ Do zadań Krajowej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko należy m.in. przygotowanie opinii w sprawach należących do kompetencji Ministra Środowiska, związanych z procesem inwestycyjnym i systemem ocen oddziaływania na środowisko.

²⁴ Przytoczone kalendarium pochodzi ze strony internetowej <http://www.gddkia.gov.pl>

²⁵ Zob. *Decyzja ministra uchylona przez sąd*, <http://www.pracownia.org.pl>

laskiego; 10 grudnia 2007 r. WSA uchylił decyzję Ministra Środowiska dotyczącą środowiskowych warunków zgody na budowę obwodnicy Augustowa przez Dolinę Rospudy.²⁶

W konflikcie w sprawie Doliny Rospudy uczestniczy również Komisja Europejska, która stwierdziła, że budowa obwodnicy jest sprzeczna z unijnym prawem dotyczącym ochrony terenów Natura 2000.²⁷ 20 lutego 2007 r. podczas spotkania w Brukseli z polskim Ministrem Środowiska europejski komisarz ds. środowiska zażądał, w imieniu KE, wstrzymania prac przy budowie obwodnicy Augustowa. Kolejnym krokiem był złożony przeciwko Polsce pozew w związku ze złamaniem unijnego prawa, wniesiony przed Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu. Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami 30 lipca 2007 r. KE zwróciła się do Trybunału z prośbą o wydanie nakazu wstrzymania prac przy budowie obwodnicy Augustowa.²⁸

Powyższe wyroki sądowe, nieprzejednane stanowisko organizacji pozarządowych oraz wystąpienia przedstawicieli instytucji i organów UE spowodowały, że obecny Minister Środowiska zapowiedział zwołanie okrągłego stołu w sprawie budowy obwodnicy Augustowa przez dolinę Rospudy. Pierwsze takie spotkanie z udziałem GDDKiA, ekspertów naukowych, władz samorządowych i organizacji pozarządowych odbyło się 9 stycznia 2008 r., a jego wynikiem było postanowienie o zleceniu przeprowadzenia skróconej analizy porównawczej trzech wariantów budowy obwodnicy, w tym wariantu proponowanego przez organizacje pozarządowe.²⁹

Głównym powodem konfliktu wokół budowy obwodnicy Augustowa jest problem systemowy związany z planowaniem przestrzennym na obszarach chronionych Natura 2000. Błędne podejście do większości inwestycji znalazło swe pełne odzwierciedlenie w konflikcie wokół Rospudy, w którym to strona rządowa (inwestor - GDDKiA i Ministerstwo Środowiska) prezentowała sztywne stanowisko wobec jakichkolwiek zewnętrznych propozycji. Co prawda jeszcze pod koniec lat 90. Generalny Dyrektor Dróg Publicznych w Warszawie nie był zobowiązany wymaganiami Natury 2000 i uzyskał zgodę właściwych służb ochrony przyrody na realizację wybranego wariantu, niemniej niepotrzebnie odrzucił wszelkie inicjatywy organizacji pozarządowych wyposażonych w nowe instrumenty przeciwdziałania degradacji środowiska naturalnego. Wychodząc naprzeciw

²⁶ Zob. *Kalendarium wydarzeń*, <http://www.pracownia.org.pl>

²⁷ Zob. *Komisja Europejska: „Via Baltica” niezgodna z unijnym prawem!*, <http://www.viabalticainfo.org>.

²⁸ Zob. *Kalendarium wydarzeń*, dz. cyt.

²⁹ Tamże.

żądaniom lokalnej społeczności, z góry odrzucono możliwość podjęcia dialogu z obrońcami Doliny Rospudy, przez co niekorzystna dla całej sprawy, nieudana współpraca GDDKiA z samorządem Augustowa i Wojewodą Podlaskim skutkowałą konfliktem na skalę ogólnoeuropejską. Dopiero stanowczość KE i wyroki sądowe zwróciły uwagę decydentów na konieczność ponownego zbadania różnych możliwości przebiegu trasy *Via Baltica* na odcinku Augustów–Suwałki.

Budowa obwodnicy Augustowa jest jednym z wielu przedsięwzięć infrastrukturalnych, które zostały zaplanowane w przeszłości, a ich realizacja przypadła na okres zupełnie odmiennej sytuacji prawnej obowiązującej w tym zakresie. W związku z tym należałoby wprowadzić nakaz ponownego przygotowywania takiej inwestycji na jak najwcześniejszym etapie, a bezwzględnie przy zgłaszaniu wariantów planowanych działań.

Jest przy tym ważne, by uniezależnić rodzaj i zakres inicjatyw instytucji publicznych od sytuacji politycznej i nacisku ze strony społeczeństwa. Władze administracyjne powinny w każdym wypadku brać pod uwagę w swych działaniach propozycje każdej strony konfliktu oraz dążyć do podejmowania decyzji na podstawie wyników ekspertyz naukowych. Zapewne również instytucja okrągłego stołu powinna stać się istotnym elementem uzgadniania wspólnego stanowiska pomiędzy władzami, społeczeństwem i organizacjami pozarządowymi.

3. Rekomendacje

W zakresie współpracy administracji rządowej z samorządem lokalnym w kwestii tworzenia i funkcjonowania obszarów Natura 2000, na podstawie przeprowadzonej analizy prawnej, studiów przypadków oraz informacji otrzymanych od ekspertów, autorzy raportu doszli do niżej wymienionych wniosków oraz rekomendują przedstawione poniżej rozwiązania. Dla przejrzystości raportu rekomendacje podzielono według następujących problemów:

- ♦ Rekomendacje dotyczące uwarunkowań prawnych systemu ochrony przyrody w Polsce, w tym podziału kompetencji w tej dziedzinie pomiędzy administracją rządową i samorządową.
- ♦ Ocena systemu zarządzania siecią Natura 2000 i zasad jej finansowania oraz propozycje rozwiązań instytucjonalnych w tym zakresie.
- ♦ Znaczenie i kształtowanie polityki informacyjnej dotyczącej ochrony przyrody w Polsce jako podstawy współdziałania ad-

ministracji rządowej, samorządowej oraz partnerów prywatnych.

Uwarunkowania prawne systemu ochrony przyrody w Polsce

Wprowadzenie w ustawie o planowaniu przestrzennym przepisu o obowiązku włączania planu ochrony sieci Natura 2000 do miejscowych planów zagospodarowania. Brak takiego przepisu jest podstawowym problemem w zakresie rozwiązań prawnych, wielokrotnie poruszonym przez ekspertów. W przypadku kolizji już istniejących planów zagospodarowania przestrzennego z planami ochrony przyrody pierwszeństwo stosowania powinien mieć plan ochrony.

Aktualizacja planów zagospodarowania przestrzennego. Wiele jednostek samorządowych posiada plany opracowane przed 2004 r., a więc przed wejściem w życie przepisów o tworzeniu sieci Natura 2000. Potrzebne są także mechanizmy sankcjonujące tworzenie planów przestrzennych, tam gdzie ich jeszcze nie ma, gdyż brak takich planów jest również wielkim problemem.

Zmiany w ustawie o ochronie przyrody w celu wzajemnego dostosowania polskiego systemu ochrony środowiska i programu Natura 2000 w kwestii kompetencji na obszarach podwójnej ochrony. W związku z nałożeniem się sieci Natura 2000 na istniejący wcześniej polski system ochrony przyrody nałożyły się także na siebie kompetencje niektórych organów w zakresie zarządzania obszarami chronionymi. Sytuacja ta prowadzi do niepotrzebnego rozproszenia wysiłków na rzecz ochrony cennych przyrodniczo obszarów, a co więcej, powoduje poważne komplikacje w procesie planowania inwestycji. Ponadto polskie organy systemu ochrony przyrody powinny zostać włączone w system monitoringu sieci Natura 2000.

Nowelizacja ustawy - Prawo ochrony środowiska. Eksperti zwracają uwagę na procedurę oceny oddziaływania na środowisko, wskazując pewne problemy. Po pierwsze, sporządzane na wniosek inwestora dokumenty z zakresu ocen oddziaływania na środowisko często cechuje zła jakość. Niedostateczny jest ich zakres, są nierzetelne albo nieprofesjonalnie przygotowane. Postulowana jest zatem **dokładniejsza kontrola jakości tych dokumentów**. Organami przeprowadzającymi kontrolę są Krajowa Komisja do Spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko oraz wojewódzkie komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko. Do poprawy jakości omawianych dokumentów mogłoby się przyczynić **zwiększenie kompetencji komisji, a także ograniczenie kręgu osób, które mogą być autorami tych dokumentów**. Druga sprawa to postulowana **konieczność bar-**

dziej szczegółowego zdefiniowania pojęcia działań kompensacyjnych. Te proponowane przez inwestorów (wielokrotnie, przy inwestycjach np. infrastrukturalnych, inwestorem są jednostki administracji rządowej, jak i samorządowej) często spotykają się z krytyką organizacji ekologicznych, które w ten sposób skutecznie blokują przeprowadzanie inwestycji.

Ocena systemu zarządzania siecią *Natura 2000*

Jak najszybsze dokończenie prac inwentaryzacyjnych i na ich podstawie ostateczne zamknięcie listy obszarów chronionych. Jednym z istotnych problemów polskiego systemu ochrony przyrody jest brak sprawnego i skoordynowanego systemu zarządzania obszarami Natura 2000. Jeden z aspektów tego problemu stanowi brak inwentaryzacji środowiska przyrodniczego. Brak ten powoduje, że lista obszarów chronionych wciąż nie jest ostatecznie ustalona, a istnienie tzw. shadow list utrudnia różnego rodzaju działania. Nie można przystąpić do tworzenia planów ochrony tych obszarów, spójnych w skali kraju, ani przeprowadzać inwestycji oraz tworzy się pole do konfliktów między podmiotami rządowymi, społecznościami lokalnymi i organizacjami ekologicznymi.

Traktowanie programu zarządzania ochroną obszaru Natura 2000 jako wspólnego dokumentu wszystkich podmiotów zaangażowanych w ochronę. Dla uzyskania takiego konsensusu konieczne jest zapewnienie dobrej komunikacji pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi podmiotami. Sprawna i skuteczna ochrona obszaru Natura 2000 wymaga, by plan ochrony był formalnym i syntetycznym wyrazem najważniejszych ustaleń programu zarządzania ochroną obszaru. Program zarządzania ochroną jest natomiast rozwinięciem i komentarzem do formalnych ustaleń planu ochrony.

Rozważenie możliwości utworzenia agencji rządowej do spraw środowiska. Na potrzebę powstania takiej instytucji zwracali uwagę eksperci - przedstawiciele strony rządowej, m.in. Ministerstwa Środowiska, oraz Wojewódzki Konserwator Przyrody. Miałyby ona skupiać kompetencje w dziedzinie szeroko rozumianej ochrony przyrody - w tym tworzenie sieci obszarów Natury 2000 i nadzór nad nią - które dziś pozostają w rękach wielu różnych podmiotów zarówno ze sfery rządowej, jak i samorządowej. Dzięki temu mogłaby znacząco usprawnić system zarządzania obszarami chronionymi, gwarantowałaby spójność i koordynację podejmowanych działań zarówno ochronnych, jak i inwestycyjnych w strefach cennych przyrodniczo. Agencja ta mogłaby również zająć się wspomnianym wcześniej monitorowaniem sieci Natura 2000. Być może udałoby się dzięki niej rozwiązać problem finansowania ochrony przyrody, obecnie, jak wykazano w raporcie, opierającego się głównie na środkach unijnych,

które pokrywają koszty poszczególnych projektów lub działań, ale nie zapewniają stałego źródła finansowania.

Znaczenie i kształtowanie polityki informacyjnej

Ciekawym i nietypowym przykładem współdziałania sfery rządowej i samorządowej w dziedzinie ochrony środowiska, a także przykładem właściwej i koniecznej, zdaniem autorów raportu, polityki informacyjnej administracji rządowej skierowanej do podmiotów uczestniczących w systemie ochrony przyrody, jest Projekt Komunikacyjny. Stanowi on próbę odpowiedzi na problemy, jakie pojawiają się w tworzeniu sieci Natura 2000. W głównej mierze ma on być narzędziem służącym wykształceniu profesjonalnych kadr zarządzających programem Natura 2000, przy tym umożliwiającym osłabienie napięć i konfliktów pomiędzy administracją państwową a samorządami. Niemniej przy analizowaniu założeń owego projektu rodzi się wiele pytań i zastrzeżeń, które nie pozostają bez znaczenia dla całej inicjatywy. Poniższe rekomendacje i uwagi być może znajdą zastosowanie w innych tego typu projektach:

Kierowanie kampanii informacyjnych w te miejsca, w których grono przeciwników jest największe. Konkretnie działania powinny zainteresować mieszkańców rolą Natury 2000. W ramach drugiego komponentu Projektu Komunikacyjnego to wojewoda będzie odpowiedzialny za wybór miejsc w ramach obszarów Natury 2000, w których przeprowadzane będą m.in. działania informacyjne; obawę budzi możliwość wybierania takich miejsc, w których konflikty i opory społeczne są najmniejsze, gdzie łatwo będzie można odnieść sukces (choćby medialny).

Aktywny udział gmin w projekcie oraz dostępność dla gmin (a także dla mieszkańców gmin) podręczników, jakie będą opracowane przez grupy sektorowe. Należy zauważyć, iż podręczniki winny być ważnym materiałem analitycznym i źródłowym dla urzędników administracji lokalnej. Muszą one w przyszłości przybliżać administracji najniższego szczebla główne założenia Natury 2000 oraz jej znaczenie jako środka ochrony biosystemów.

Rzetelna ocena rezultatów projektu, form kontroli w trakcie jego realizacji oraz służących temu określonych kryteriów. Dobrze zidentyfikowane problemy oraz skuteczne mierniki założonych celów świadczą będą w przyszłości o sukcesie całości przedsięwzięcia. Tymczasem wydaje się, że w obecnej formie projekt nie przewiduje wystarczająco skutecznych form weryfikacji stopnia osiągnięcia zakładanych celów, co może doprowadzić do niewykorzystania w pełni możliwości, jakie otwiera projekt, oraz do nieprawidłowego wykorzystania środków finansowych.

Bibliografia

Artykuły:

- Gromadzka J., Gromadzki M., *Dyrektywa Ptasia - założenia, realizacja, perspektywy*, „Parki Narodowe” 2003, nr 3 oraz www.wigry.win.pl/natura2000/n2000_dp.htm.
- Radziejowski J., *Problemy z wdrożeniem sieci Natura 2000*, www.ekoedu.uw.edu.pl
- Symonides E., *Natura 2000 - koncepcja i podstawy prawne*, „Parki Narodowe” 2003, nr 1.
- Wronka M., *Natura 2000. Poradnik dla samorządów lokalnych*, <http://www.wigry.win.pl>

Akty prawne:

- Dyrektywa 2001/42/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny oddziaływania pewnych planów i programów na środowisko, www.mos.gov.pl
- Dyrektywa 79/409/EWG o ochronie dziko żyjących ptaków z dnia 2 kwietnia 1979 r., z późn. zm., www.mos.gov.pl
- Dyrektywa 92/43/EWG o ochronie siedlisk przyrodniczych oraz dziko żyjącej fauny i flory z dnia 21 maja 1992 r., zmieniona dyrektywą 97/62/EWG, www.mos.gov.pl
- Dyrektywa Rady 2003/35/WE ustanawiająca udział społeczeństwa w przygotowaniu niektórych planów i programów dotyczących środowiska oraz zmieniająca dyrektywy Rady: 85/337/EWG i 96/61/WE, www.mos.gov.pl
- Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska, zmieniona Dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r., www.mos.gov.pl
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 25 czerwca 1988 r., www.mos.gov.pl
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnych ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. nr 229, poz. 2313, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie trybu i zakresu opracowania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000 (Dz. U. nr 61, poz. 549).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przed-

sięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. nr 257, poz. 2573 z późn. zm).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. nr 92, poz. 880, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. nr 62, poz. 627, z późn. zm.).

Strony internetowe:

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad - www.gddkia.gov.pl

Kampania na rzecz ocalenia doliny Rospudy - www.rospuda.zm.org.pl

Ministerstwo Infrastruktury - www.mi.gov.pl

Ministerstwo Środowiska - www.mos.gov.pl

Pracownia na rzecz wszystkich istot - <http://www.pracownia.org.pl>

Via Baltica Expressway - www.viabalticainfo.org

Dynamika procesu inwestycyjnego a współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej na przykładzie miasta stołecznego Warszawy

Krzysztof Czajkowski, Dawid Pachla, Hubert Romaniec,
Robert Senger, Agnieszka Sikora, Jakub Wielgus, Katarzyna Zbrojkiewicz

Koordinacja merytoryczna: Katarzyna Golat

Wstęp

Niniejszy raport porusza kwestię współpracy administracji rządowej z administracją samorządową na płaszczyźnie zagospodarowania przestrzennego. Autorzy skoncentrowali się na problemach, które wpływają hamująco na dynamikę procesu inwestycyjnego na terenie Warszawy.

Wybór Warszawy jako punktu odniesienia dla zagadnień raportu został dokonany z następujących powodów:

- ♦ Warszawa stanowi interesujący przypadek za względu na swój szczególnie status - jest gminą na prawach powiatu;
- ♦ Warszawa to miasto o szczególnej intensyfikacji procesów inwestycyjnych;
- ♦ szczególnie status prawny Warszawy implikuje występowanie znacznej liczby problemów na płaszczyźnie współpracy administracji rządowej i samorządowej.

Przygotowując raport, autorzy oparli się na aktach prawnych, wydawnictwach zwartych, publikacjach prasowych i spotkaniach z ekspertami. Zidentyfikowane problemy zostały sklasyfikowane jako problemy prawne (merytoryczne i proceduralne) oraz problemy pozaprawne. W dalszej części przedstawiono pozytywne przejawy współpracy organów administracji rządowej i samorządowej w procesie inwestycyjnym. Na zakończenie zaprezentowano rekomendacje mające na celu usprawnienie dynamiki procesu inwestycyjnego.

1. Specyfika ustrojowa miasta stołecznego Warszawy i charakter współdziałania administracji rządowej i samorządowej

Ustrój miasta stołecznego Warszawy

Do czasu wejścia w życie Ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2002 r. nr 41, poz. 361), miasto to miało status obligatoryjnego związku komunalnego, tworzonego przez gminy: Warszawa-Bemowo, Warszawa-Białołęka, Warszawa-Bielany, Warszawa-Centrum, Warszawa-Rembertów, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Włochy. Na mocy art. 15 i 16 wspomnianej ustawy zniesiono ww. gminy, dzielnice w gminie Warszawa-Centrum oraz związek komunalny miasta Warszawy, a jego status prawny został znacząco zmieniony.

Warszawa jest obecnie gminą mającą status miasta na prawach powiatu, przy czym ustawodawca przesądził o obowiązkowym utworzeniu jednostek pomocniczych (dzielnic) i zniesieniu dotychczasowego powiatu warszawskiego. Z takiego usytuowania prawnego Warszawy wynika szereg konsekwencji, istotnych z punktu widzenia rozważań dotyczących kwestii współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej pod względem dynamiki procesu inwestycyjnego.

Zgodnie z par. 8, ust. 2 Statutu, m.st. Warszawa, oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu gminnego, wykonuje również te wynikające z regulacji odnoszących się do samorządu powiatowego.¹ Określone są one w par. 13 Statutu. Należy do nich m.in. planowanie strategii rozwoju i zagospodarowania m.st. Warszawy oraz realizacja przedsięwzięć publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mającym znaczenie dla całego miasta lub kilku jednostek organizacyjnych. Do wyłączenia

¹ Statut m.st. Warszawa przyjęty uchwałą nr XXII/743/2008 Rady m.st. Warszawy z 10 stycznia 2008 r.

cznej właściwości Rady Miasta należy w szczególności uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, programów rozwoju miasta oraz wieloletniego planu przestrzennego. Należy jednak zaznaczyć, że skuteczność prawna wszystkich tych czynności wymaga opinii rad dzielnic (w przypadku, gdy dotyczą tylko jednej lub kilku dzielnic - opinii właściwej rady lub opinii rad dzielnic).²

Istotną częścią regulacji ustawowych w kontekście problematyki niniejszego raportu jest także zagadnienie następstwa w systemie organizacyjno-prawnym. Ustawodawca zadbał o zachowanie ważności zawartych wcześniej porozumień pomiędzy organami administracji rządowej lub jednostek samorządu terytorialnego a dotychczasowymi gminami warszawskimi, związkiem komunalnym m.st. Warszawy lub powiatem warszawskim. Tym samym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gmin, uchwalone po 1 stycznia 1995 r., zostały uznane za wiążący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy.

Zmienił się także dotychczasowy charakter prawny zagospodarowania m.st. Warszawy. Uprawnienia wynikające z Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r., nr 106, poz. 1126; dalej jako PB) otrzymał Prezydent Miasta Warszawy. Należy do nich w szczególności wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu.

Jednostki organizacyjne gmin warszawskich, związku komunalnego m.st. Warszawy i powiatu warszawskiego oraz powiatowe służby, inspekcje i straże stały się jednostkami organizacyjnymi, służbami, inspekcjami i strażami m.st. Warszawy. Ich zwierzchnikiem jest więc Prezydent Warszawy.³ Podlegają mu, w szczególności, powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego jako organy administracji zespolonej na szczeblu powiatowym. Przepis ten ma istotne znaczenie w kontekście rozwiązań przyjętych w art. 106. Kodeksu postępowania administracyjnego, ustaleń ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawa budowlanego.

Przedstawiony powyżej scentralizowany ustrój m.st. Warszawy bez wątplenia daje możliwości prowadzenia jednolitej strategii i spójnej polityki przestrzennego rozwoju miasta. Według autorów tej propozycji ustrojowej miała ona na celu bardziej efektywne myślenie i działanie zarówno w kategoriach ogólnomiejskich, jak i lokalnych, bez obciążeń wywołanych partykularnymi interesami władz dzielnic i poszczególnych społeczności.

² Tamże, art. 13.

³ Art. 22. Ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy (Dz. U. nr 41, poz. 361), art. 37 oraz art. 39 Statutu miasta stołecznego Warszawa.

W efekcie przyjęcia tych rozwiązań pojawiły się jednak nowe problemy wpływające na dynamikę procesu inwestycyjnego, które zostaną szczegółowo omówione w dalszej części raportu.

Współdziałanie administracji rządowej i samorządowej

Dla potrzeb niniejszego raportu należy wskazać miejsca, w których mamy do czynienia ze współdziałaniem organów administracji samorządowej oraz organów administracji rządowej w budowlanym procesie inwestycyjnym. Przy analizie trzeba wziąć pod uwagę opisaną wcześniej specyfikę ustrojową Warszawy (Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu⁴, zatem Prezydent Warszawy jest również starostą warszawskim).

Budowlany proces inwestycyjny

Budowlany proces inwestycyjny należy rozumieć jako całokształt czynności podejmowanych i realizowanych przez inwestora oraz organy administracji publicznej, w tym przypadku organy administracji architektoniczno-budowlanej (starostę, wojewodę, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego) oraz nadzoru budowlanego (powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, wojewodę i wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego oraz Głównego Inspektora Budowlanego). Cały proces regulowany jest przepisami Prawa budowlanego oraz Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717; dalej jako UoPiZP). Ten ostatni akt określa procedurę ustalania dopuszczalnego sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy.

Budowlany proces inwestycyjny może przebiegać w dwóch wariantach. Z pierwszym z nich mamy do czynienia wówczas, gdy planowana inwestycja znajduje się na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Wtedy inwestor może od razu wystąpić do starosty o pozwolenie na budowę. Bardziej typową sytuacją jest brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Warszawa objęta jest jedynie w 16% takimi planami (przyczyny tej sytuacji zostaną omówione w dalszej części raportu). W przypadku braku planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy danej przestrzeni następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Istnieją dwie możliwości: pierwsza to ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego na wniosek inwestora w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, druga natomiast to ustalenie sposobu zagospodaro-

⁴ Art. 1, ust 1 Ustawy o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy.

wania terenu i warunków zabudowy dla innych inwestycji w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4, ust. 2, pkt. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 55 wspomnianej ustawy).

Współdziałanie administracji rządowej i samorządowej

Charakter współdziałania administracji rządowej i samorządowej w budowlanym procesie inwestycyjnym jest dwojaki. Występuje ono jako współdziałanie ustrojowe (nadзор personalny) oraz jako współdziałanie merytoryczne (nadзор merytoryczny oraz współpraca przy wydawaniu decyzji).

Ze współdziałaniem merytorycznym organów mamy do czynienia w odniesieniu do administracji architektoniczno-budowlanej. Starosta (w przypadku Warszawy pełniący funkcję prezydenta) jest tutaj organem pierwszej instancji (art. 82, ust. 2 Prawa budowlanego), wydającym pozwolenie na budowę, pozwolenie na użytkowanie czy też pozwolenie na zmianę sposobu użytkowania, natomiast wojewoda występuje jako organ wyższego stopnia w stosunku do starosty (art. 82, ust. 3), sprawując nadзор merytoryczny nad jego decyzjami (art. 138, par. 2 kpa).

W odniesieniu do administracji nadzoru budowlanego współdziałanie merytoryczne występuje pomiędzy powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego jako organem pierwszej instancji (art. 83, ust. 1 PB), nadzorującym wykonanie inwestycji i badającym prawidłowość pozwolenia na budowę, a wojewódzkim inspektorem nadzoru budowlanego, który jest w stosunku do niego organem wyższego stopnia.

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest organem administracji zespolonej pod zwierzchnictwem starosty. Przejawia się to w 3 płaszczyznach: nadzoru personalnego, finansowego i strukturalnego. Inspektor ten powoływany jest przez starostę, będącego jednocześnie prezydentem miasta, spośród co najmniej trzech kandydatów wskazanych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego. Jeśli starosta w ciągu 30 dni nie powoła powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, wojewódzki inspektor wskazuje spośród zaproponowanych kandydatów jednego, którego starosta powołuje na stanowisko (art. 86, ust. 1 PB). Starosta może odwołać powiatowego inspektora nadzoru budowlanego na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego lub w porozumieniu z nim (art. 86, ust. 2, pkt 1 i 2 PB).

Ostatnim obszarem współdziałania administracji samorządowej i rządowej jest współpraca przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego (art. 50, ust. 1 UoPiZP) lub decyzji o warunkach zabudowy (art. 60, ust. 1 UoPiZP), które zgodnie z art. 53, ust. 4 UoPiZP prezydent musi uzgadniać z:

- ♦ ministrem właściwym do spraw zdrowia - w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych, zgodnie z odrębnymi przepisami;
- ♦ wojewódzkim konserwatorem zabytków - w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych ochroną konserwatorską;
- ♦ dyrektorem właściwego urzędu morskiego - w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani;
- ♦ właściwym organem nadzoru górniczego - w odniesieniu do terenów górniczych;
- ♦ właściwym organem administracji geologicznej - w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;
- ♦ organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych;
- ♦ dyrektorem parku narodowego - w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny;
- ♦ wojewódzkim konserwatorem przyrody działającym w imieniu wojewody - w odniesieniu do innych niż wymienione w poprzednim punkcie obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody;
- ♦ właściwym zarządcą drogi - w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego lub obszarów przyległych do ujętej w planie projektowanej inwestycji drogowej.

Niektóre ze wskazanych powyżej przepisów mają zastosowanie w realiach Warszawy, co zostanie wykazane w kolejnych częściach raportu. Wymienionych uzgodnień dokonuje się, stosując odpowiednio art. 106 kpa.

2. Zjawiska wpływające na dynamikę procesu inwestycyjnego (wynikające z problemów związanych z kooperacją organów rządowych i samorządowych)

Problemy prawne

A. Problem merytoryczny:

Uzgadnianie projektów decyzji o warunkach zabudowy. Poważnym problemem jest zbyt duża liczba stron uzgadniających. Odnosnie do m.st. Warszawy spośród organów wymienionych w art. 53, ust. 4 UoPiZP istotne są:

- ♦ Wojewódzki konserwator zabytków (WKZ) - w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych ochroną konserwatorską.⁵ Na terenie Warszawy objęte tą regulacją są m.in.:
 - zabytki - np. budynek przy ul. Sierakowskiego 6 należący do Sióstr Loretanek, w przypadku którego utrudniony był proces wymiany okien. Innym przykładem są tereny fabryki Norblin, gdzie każda inwestycja podlega opinii WKZ;
 - pomniki historii - np. kamienica na rogu ulic Targowej i Wileńskiej, w której, zgodnie z ostatnimi odkryciami IPN, znajdowała się kaźnia SB. W tym budynku każda inwestycja także wymaga zgody WKZ;
 - parki kulturowe.
- ♦ Organy właściwe w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych - w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.⁶ Na terenie Warszawy tą regulacją objęte są w szczególności: Las Kabacki, Las Sobieskiego, Lasy Mazowieckiego Parku Krajobrazowego, Las Matki Mojej, Las Olszynka Grochowska, Lasek na Kole, Las Białoleka (zob. załącznik 1). Tereny leśne zajmują aż 72,58 km² (na 517 km² powierzchni całej stolicy). Problem zabudowy jest widoczny szczególnie w przypadku przedsięwzięć na obrzeżach Lasu Kabackiego i Białoleckiego.

⁵ Kwestię tę szczegółowo reguluje Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 (Dz. U. nr 162, poz. 1568).

⁶ Kwestię tę szczegółowo reguluje Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 16, poz. 78, z późn. zm.).

- ◆ Dyrektor parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny.⁷ Warszawa jest jedną europejską stolicą bezpośrednio sąsiadującą z parkiem narodowym i częściowo wchodzącą w skład jego strefy ochronnej. Dzielnice Bemowo i Bielany przynależą do strefy ochronnej Kampinoskiego Parku Narodowego.
- ◆ Wojewoda – w odniesieniu do innych niż wymienione w pkt 3 obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody. W szczególności są to tereny objęte programem Natura 2000, czyli Środkowa Wisła oraz obszary rezerwatów przyrody (np. Park Natoliński, Skarpa Wiślana). Wymagana jest także opinia Konserwatora Przyrody – organu zespolonej administracji rządowej.
- ◆ Właściwy zarządca drogi – w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego. Przykładowy problem to pierzeje budynków wychodzące na pas drogowy znajdujący się w zarządzie Dróg Miejskich.
- ◆ Wojewoda, marszałek województwa oraz starosta, w zakresie zadań rządowych albo samorządowych służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39, ust. 3, pkt 3 i art. 48 UoPiZP – w odniesieniu do terenów przeznaczonych na ten cel w tych planach miejscowych, które utraciły moc prawną na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88, ust. 1 UoPiZP (wszystkie projektowane drogi na terenach nieobjętych planem miejscowym).
- ◆ Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej – dla przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodno-prawnego, do wydania którego organem właściwym jest wojewoda.⁸ Na terenie Warszawy tą regulacją objęte są w szczególności obszary zalewowe Wisły.

Uzgodnienia z wymienionymi powyżej stronami dokonuje się w trybie art. 106 kpa. Zgodnie z tym artykułem decyzja o warunkach zabudowy może być wydana dopiero po zajęciu stanowiska kolejno przez organy wskazane powyżej. Zatem zanim Prezydent m.st. Warszawy wyda de-

⁷ Kwestię tę szczegółowo reguluje Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz. U. nr 92, poz. 880) oraz Ustawa – Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

⁸ Kwestię tę szczegółowo reguluje Ustawa – Prawo Wodne z dnia 18 lipca 2001 r. (Dz. U. nr 34, poz. 158 i z 1971 r. nr 12, poz. 115).

cyzję o warunkach zabudowy, musi ją skonsultować w szczególności z przedstawicielami administracji rządowej.

Co prawda organ opiniujący zobligowany jest do zajęcia stanowiska w ciągu dwóch tygodni (chyba że przepis prawa przewiduje inny termin - art. 106, par. 3 kpa), niemniej jednak możliwość przeprowadzania przez dany organ postępowania wyjaśniającego oraz skorzystanie przez strony z prawa do ewentualnego zażalenia na postanowienie w rzeczywistości bardzo wydłuża proces inwestycyjny. Procedura może się również znacznie skomplikować w przypadku zastosowania odpowiednio przepisów art. 36-38 kpa w związku z wymogiem uzyskania - zgodnie z art. 106 kpa - opinii konserwatora zabytków. Na przykład w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, ale objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pozwolenie na budowę wydaje właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.⁹ Wojewódzki konserwator zabytków jest zaś obowiązany zająć stanowisko w sprawie wniosku o pozwolenie na budowę w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Niezajęcie stanowiska w tym terminie uznaje się za brak zastrzeżeń do przedstawionych we wniosku rozwiązań projektowych.¹⁰

Ponadto zdarza się także, że po otrzymaniu opinii od kolejnego organu, sprawa musi być skierowana ponownie do organu, który swoje uwagi przedstawił wcześniej, gdyż każda kolejna konsultacja zmienia warunki zabudowy. W przypadku Warszawy proces wydawania decyzji o warunkach zabudowy jest zdecydowanie dłuższy niż przewiduje to prawo - wynosi on od 6 do 18 miesięcy.

Istotnym elementem, również wpływającym na przedłużenie procesu, jest konieczność wydawania tzw. decyzji środowiskowych. W związku z tym, że na terenie Warszawy znajduje się obszar Wisły Środkowej chroniony w ramach programu Natura 2000, wszystkie inwestycje położone na tym terenie muszą najpierw uzyskać decyzję środowiskową, aby móc później otrzymać decyzję o warunkach zabudowy.

B. Problemy proceduralne:

Niejednolitość orzekania na przykładzie Biura Architektury i Planowania Przestrzennego. Jedną z komórek organizacyjnych Urzędu

⁹ Art. 39, ust. 3 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r., nr 106, poz. 1126).

¹⁰ Art. 39, ust. 4 Prawa budowlanego.

Miasta Stołecznego Warszawy jest Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego. Do zadań Biura należy m.in. opracowywanie głównych zasad i celów polityki rozwoju przestrzennego m.st. Warszawy, w tym zgłaszanie wniosków do strategii rozwoju m.st. Warszawy i jej monitorowanie, sporządzanie: projektów zmian przyjętej strategii, projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy oraz jego zmian, projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także wykonywanie zadań z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej, formułowanie wniosków do planów zagospodarowania przestrzennego województwa, przygotowywanie i realizacja zadań inwestycyjnych powierzonych Biuru.¹¹

Biuro posiada swoje delegatury we wszystkich 18 dzielnicach Warszawy. Do ich kompetencji należy m.in. wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, od których przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego. Problem, jaki napotyka inwestorzy, to odmienna interpretacja przepisów przez Biuro i jego delegatury. Ponadto poszczególne delegatury w zbliżonych przypadkach inaczej orzekają na podstawie tych samych przepisów, co skutkuje nieprzewidywalnością szansy na realizację zaplanowanego procesu inwestycyjnego. Brak wiążących, jednolitych interpretacji przepisów oraz praktyki jednolitego orzekania w podobnych sytuacjach są czynnikami charakterystycznymi dla polskiej administracji i sądownictwa.

Opóźnienia w procesie inwestycyjnym wynikające z kpa. Zgodnie z wynikającą z art. 15. kpa zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, od decyzji i postanowień, na które można złożyć zażalenie, przysługuje środek odwoławczy rozpoznawany przez organ wyższego stopnia. Organem wyższego stopnia rozstrzygającym odwołania od decyzji i postanowień wydanych przez prezydenta miasta na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest samorządowe kolegium odwoławcze (art. 17, pkt 1 kpa). Wyżej wymieniona ustawa nie zawiera bowiem zapisów regulujących w sposób odmienny pojęcie organu wyższego stopnia.

Takie uregulowanie zawiera Prawo budowlane, które w art. 82, ust. 3 stanowi, iż wojewoda jest organem wyższego stopnia w stosunku do starosty (Prezydenta Warszawy), działającego jako organ administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji.¹² Zadania nadzoru budowlanego w pierwszej instancji wykonuje powiatowy inspektor budowlany,

¹¹ Zob. http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/Biura_Urzedu/AM/default.htm

¹² Prawo budowlane, art. 82, ust. 2.

a organem wyższego stopnia jest w stosunku do niego wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego.¹³ Funkcję organu wyższego stopnia wobec wojewodów (rozstrzygających w pierwszej instancji w sprawach określonych w art. 82, ust. 3 ustawy) oraz w stosunku do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego (działających jako organ pierwszej instancji – art. 83, ust. 3 ustawy) pełni Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.¹⁴

Zgodnie z art. 35, par. 3 kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego winno nastąpić w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej w ciągu dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Do terminów wyżej określonych nie wlicza się, zgodnie z art. 35, par. 5 kpa, terminów przewidzianych dla określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania lub okresów opóźnień z winy strony lub z przyczyn niezależnych od organu.

Zawieszanie postępowania w sprawie lokalizacji inwestycji. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje obowiązek zawieszenia postępowania w sprawie lokalizacji inwestycji w przypadku odmowy jej uzgodnienia przez wojewodę, marszałka województwa lub starostę z uwagi na zamiar realizacji na terenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym¹⁵ oraz postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli wniosek dotyczy obszaru, co do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego.¹⁶

W pierwszej z wymienionych sytuacji zawieszenie następuje na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Jeżeli w tym okresie nie uchwali się planu lub nie ustali lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzję wydaje się mimo braku tego uzgodnienia. W drugiej sytuacji zawieszenie następuje do czasu uchwalenia planu miejscowego.

Ustawa przewiduje również możliwość zawieszenia postępowania w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁷ oraz postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy¹⁸ na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Podjęcie postępowania następuje, jeżeli rada gminy w ciągu 2 miesięcy od dnia zawieszenia postępowania nie podejmie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego,

¹³ Tamże, art. 83, ust. 1 i 2.

¹⁴ Tamże, art. 88a, ust. 1, pkt 1.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717), art. 53, ust. 5a.

¹⁶ Tamże, art. 62, ust. 2.

¹⁷ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 58, ust. 1.

¹⁸ Tamże, art. 63, ust. 1.

albo w okresie zawieszenia nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany.

Uzgodnienia decyzji, zażalenia i odwołania, przesyłanie dokumentów do wyższej instancji. Kolejnym czynnikiem, który ma wpływ na dynamikę procesu inwestycyjnego, jest procedura uzgodnień decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego realizowana w trybie art. 106 kpa.¹⁹ Organ uzgadniający zajmuje stanowisko w formie postanowienia w ciągu 2 tygodni od dnia doręczenia mu żądania, a na postanowienie można złożyć zażalenie.²⁰ Zażalenie, tak jak odwołanie od decyzji, winno być złożone za pośrednictwem organu, który wydał decyzję²¹ lub postanowienie (co do którego przysługuje prawo do zażalenia – art. 144 kpa) w ciągu 7 dni od doręczenia postanowienia lub ogłoszenia go ustnie (art. 141, par. 2 kpa) lub 14 dni od doręczenia decyzji lub ogłoszenia jej ustnie (art. 129, par. 3 kpa). Wniesienie odwołania od decyzji w terminie powoduje wstrzymanie jej wykonania (art. 130, par. 2 kpa), w odróżnieniu od wniesienia zażalenia na postanowienie – jednak organ może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione (art. 143 kpa).

Organ, do którego wniesiono odwołanie od decyzji lub zażalenie na postanowienie, obowiązany jest do przesłania wniesionego środka zaskarżenia wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w ciągu 7 dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie (art. 133. kpa). W tym terminie musi również powiadomić o wniesieniu odwołania strony (art. 131. kpa), co przy obowiązku doręczania pism za pokwitowaniem (art. 39. kpa), w szczególności przy zastosowaniu doręczenia zastępczego (art. 43. kpa) lub domniemania doręczenia (art. 44. kpa), również wydłuża procedurę (dotatkowo istnieje 14-dniowy termin, do którego nie wlicza się okresu przewidzianego na doręczenie pocztowe). W ciągu tych 7 dni organ – jeżeli uzna, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie – może uchylić lub zmienić własną decyzję zaskarżoną przez stronę (art. 132 kpa). Termin siedmiodniowy przewidziany na przekazanie odwołania organowi odwoławczemu jest terminem porządkowym (art. 133 kpa nie przewiduje bowiem żadnej sankcji z tytułu jego niedotrzymania). Organ odwoławczy, rozpatrując odwołanie, może m.in. uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, co rozpoczyna procedurę od nowa (przepis ten jest nadużywany, o czym dalej).

W ustawie – Prawo budowlane przewidziano, iż pozwolenia, uzgodnienia i opinie powinny zostać uchwalone w ciągu 14 dni od dnia przedstawienia proponowanych rozwiązań, a niezajęcie stanowiska przez

¹⁹ Tamże, art. 53, ust. 5.

²⁰ Art. 106, par. 5 kpa.

²¹ Art. 129, par. 1 kpa.

organ uznaje się za brak zastrzeżeń do tych rozwiązań.²² Powyższy zapis nie ma zastosowania w przypadkach, gdy stanowisko winno być wyrażone w decyzji²³ - np. o prowadzeniu robot budowlanych przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków²⁴ lub na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej²⁵, albo gdy na inwestora zostanie nałożony obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach²⁶.

Elementem mającym wpływać na przyspieszenie procesu inwestycyjnego jest nałożenie na organ wydający decyzję w sprawie pozwolenia na budowę obowiązku jej wydania w ciągu 65 dni od dnia złożenia wniosku, pod rygorem wymierzenia kary przez organ wyższego stopnia (województwo w stosunku do Prezydenta m.st. Warszawy) w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki²⁷. Do 65-dniowego terminu nie wlicza się terminów przewidzianych dla określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień z winy strony lub z przyczyn niezależnych od organu, co w praktyce uniemożliwia jego dotrzymanie.

Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji są ostateczne i muszą być wykonane. Wstrzymanie wykonania decyzji ostatecznej jest możliwe w trybie art. 61 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270, z późn. zm.). W przypadku wniesienia do sądu administracyjnego skargi na decyzję z powodu jej niezgodności z prawem, organ, który wydał tę decyzję, może wstrzymać z urzędu lub na wniosek skarżącego jej wykonanie. Po przekazaniu skargi sądowi, wstrzymanie wykonania decyzji może nastąpić na wniosek skarżącego, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków²⁸, co również opóźnia realizację procesu inwestycyjnego.

Brak kaucji przy wnoszeniu odwołań. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Prawa budowlanego nie uzależniają możliwości składania środków odwoławczych od wniesienia kaucji zabezpieczającej interesy inwestora. Złożenie odwołania nie wywołuje z punktu widzenia skarżącego żadnych negatywnych skutków. Elementem modyfikującym jest zapis art. 35a ustawy - Prawo budowlane,

²² Prawo budowlane, art. 32, ust 2.

²³ Tamże, art. 32, ust. 3.

²⁴ Tamże, art. 39.

²⁵ Tamże, art. 39a.

²⁶ Tamże, art. 30, ust. 5a.

²⁷ Tamże, art. 35, ust. 6.

²⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), art. 61, par. 3.

który w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego przewiduje możliwość uzależnienia wstrzymania wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę na wniosek skarżącego od złożenia przez niego kaucji na zabezpieczenie roszczeń inwestora z powodu wstrzymania wykonania tej decyzji. Kaucja podlega zwrotowi w przypadku uznania skargi za słuszną w całości lub w części, a przypadku jej oddalenia kaucję przeznaczają się na zaspokojenie roszczeń inwestora.

Brak uzależnienia możliwości złożenia środka odwoławczego od wniesienia kaucji negatywnie wpływa na dynamikę procesu inwestycyjnego. Taki stan rzeczy umożliwia swobodne składanie odwołań, co wstrzymuje realizację inwestycji, a co za tym idzie, pociąga za sobą straty finansowe inwestora. Powiązanie możliwości składania odwołań z wniesieniem kaucji ograniczyłoby liczbę odwołań, a tym samym usprawniłoby proces inwestycyjny. Obecny stan prawny nie chroni interesów inwestora, nadmiernie ułatwiając składanie odwołań, co sprzyja działalności pseudoekologicznych organizacji, takich jak „Przyjazne Miasto”.

Kontrola decyzji o pozwoleniu na budowę. Następnym problemem, który może zaistnieć na styku administracji samorządowej i rządowej w procesie inwestycyjnym w Warszawie, jest kwestia kontroli pozwoleń na budowę wydawanych przez Prezydenta Miasta. Uprawnienia do przeprowadzania takiej kontroli ma Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, który jako administracja zespolona finansowany jest przez starostę pełniącego funkcję prezydenta miasta. Takie umiejscowienie organów i podział kompetencji może wywoływać trudności w przestrzeganiu przepisów. W związku z faktem, iż Warszawa posiada status gminy na prawach powiatu, prezydent miasta jest równocześnie starostą, co stanowi nietypowe rozwiązanie instytucjonalne. Zadania administracyjne w zakresie budownictwa na szczeblu powiatowym wykonują: w obszarze administracji architektoniczno-budowlanej – starosta, a w obszarze nadzoru budowlanego – powiatowy inspektor nadzoru budowlanego. Starosta przede wszystkim pełni funkcje administracyjno-prawne, związane z wydawaniem pozwoleń na budowę.²⁹ Jest organem pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych niezastrzeżonych dla wojewody. Natomiast Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego pełni funkcje inspekcyjno-kontrolne oraz wykonuje zadania związane z użytkowaniem obiektów budowlanych. Starosta oraz PINB są zobowiązani do współpracy, m.in. starosta przekazuje organom nadzoru budowlanego kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym oraz kopie innych decyzji, postanowień i zgłoszeń, wynikających z przepi-

²⁹ Prawo budowlane, art. 28, ust. 1.

sów prawa budowlanego.³⁰ Z kolei PINB pełni wiele bardzo istotnych funkcji w procesie inwestycyjnym: podejmuje decyzje z zakresu rozstrzygnięć o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego, prowadzi także postępowania w sprawie naliczenia opłaty legalizacyjnej.³¹ Biorąc pod uwagę fakt, iż organem wydającym decyzje w pierwszej instancji jest starosta, a organem kontrolującym jego pracę - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, który należy do administracji zespolonej finansowanej i nadzorowanej przez Prezydenta Miasta, ich współpraca może budzić kontrowersje.

Nadużywanie instytucji prawnej uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia. W procesie inwestycyjnym pozwolenie na budowę jest najistotniejszym elementem. Inwestor powinien być jednak przygotowany na przejście przez całą mozolną i trudną procedurę budowlaną. Pozwolenie na budowę staje się prawomocne dopiero w momencie, gdy żadna ze stron nie wniesie odwołania od decyzji w ciągu 14 dni od daty jej otrzymania. Teoretycznie nawet sąsiedzi mogą wnieść odwołanie od takiej decyzji i budowę można rozpocząć dopiero po uprawomocnieniu się decyzji wyższej instancji (oczywiście o ile zaskarżone pozwolenie utrzymane będzie w mocy). Zgodnie z art. 139 kpa, organ nie może wydać decyzji na niekorzyść strony, która się odwołuje. Oznacza to, że w postępowaniu odwoławczym nie nastąpią obostrzenia, czyli nie zostanie wydana decyzja bardziej niekorzystna niż w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Teoretycznie wyjątkiem od tej zasady może być sytuacja, gdy decyzja wydana przez organ pierwszej instancji rażąco narusza prawo albo interes społeczny³²; na szczęście postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, dlatego stronie przysługuje prawo do odwołania się od decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji do organu wyższego stopnia. W przypadku m.st. Warszawy organem odwoławczym jest wojewoda, który ma 30 dni na rozpatrzenie sprawy.

Wojewoda sprawdza najpierw, czy odwołanie jest dopuszczalne, a więc czy zostało wniesione przez osobę, która jest stroną w danym postępowaniu, oraz czy skarży konkretną decyzję, a także czy zostało złożone w wymaganym terminie. Następnie przeprowadza postępowanie wyjaśniające i dowodowe, w którym osoba odwołująca się może wnioskować o uzupełnienie materiałów i dowodów w sprawie, np. przez przesłuchanie nowych świadków.

Odwołanie można wycofać w trakcie rozpatrywania sprawy przez organ odwoławczy. Wówczas postępowanie odwoławcze zostanie umorzona (co umożliwi realizację inwestycji), chyba że organ ten orzeknie, iż

³⁰ Tamże, art. 82, ust. 1-2.

³¹ Tamże, art. 48, 49, 49a, 49b, 50a, 51, ust. 1, pkt a.

³² Zob. <http://www.budnet.pl>

decyzja narusza prawo lub interes społeczny. Wycofanie odwołania nie oznacza zatem automatycznego zakończenia postępowania. Inwestor musi poczekać albo na decyzję o jego umorzeniu, albo na decyzję rozstrzygającą sprawę co do istoty (merytorycznie). Przedwczesne rozpoczęcie budowy skutkuje zakwestionowaniem jej prawidłowości przez nadzór budowlany. Organ odwoławczy może umorzyć postępowanie, utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję, uchylić zaskarżoną decyzję w całości lub w części, orzekając co do istoty sprawy lub też umarzając postępowanie w pierwszej instancji albo uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Instytucja prawna polegająca na uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i przekazaniu do ponownego rozpatrzenia powoduje, że inwestor narażony jest na olbrzymie straty związane z czasochłonnością wspomnianej procedury. Przysługuje wprowadzić prawo skargi na decyzję wojewody do wojewódzkiego sądu administracyjnego, ale również w tym przypadku należy uzbroić się w cierpliwość. Odwołanie bowiem składane jest w ciągu 30 dni od otrzymania decyzji organu drugiej instancji, za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżaną decyzję. Z kolei wojewoda na przekazanie tej decyzji ma aż 30 dni, a sąd administracyjny nie jest związany żadnymi terminami rozpatrzenia sprawy. Złożenie skargi do sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania decyzji, co może rodzić dwojaki rodzaj negatywnych skutków: w przypadku wydania pozwolenia na budowę – jego uchylenie po rozpoczęciu inwestycji; w przypadku zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji kasacyjnej (uchylenia decyzji sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia) – konieczność dalszego procedowania organów administracji. Drugi przypadek rodzi niepewność statusu inwestora, ponieważ decyzja stanowiąca podstawę dalszego działania może być uchylona przez sąd.

Innym elementem hamującym proces inwestycyjny jest uregulowanie mające swoje źródło w Kodeksie postępowania administracyjnego, a mianowicie w art. 106. Przesłanka ta często staje się powodem wydania decyzji o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Brak precyzyjnej definicji pojęcia istotnego odstąpienia. Może się zdarzyć, że gdy pozwolenie na budowę zostanie już uzyskane, okaże się, że do projektu trzeba wprowadzić zmiany – nieistotne lub istotne; wskazówką pozwalającą je rozróżnić jest to, czy w ich wyniku należy wydać nową decyzję budowlaną. Instytucja prawna istotnego odstąpienia wymaga decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Problemy stwarza jednak brak definicji omawianego pojęcia, gdyż w niektórych przypadkach nawet półmetrowe przesunięcie obiektu w stosunku do planu zagospodarowania

przestrzennego może skutkować cofnięciem takiego pozwolenia. Innym elementem instytucji istotnego odstąpienia jest podwójna kontrola, przeprowadzana przez projektanta budowy oraz inspektora nadzoru. Zaskakującym jest fakt, iż opinia projektanta budowy, czyli osoby mającej odpowiednie uprawnienia i znającej wszelkie normy techniczne, nie jest wiążąca. Dopiero inspektor nadzoru podejmuje właściwą decyzję, nie będąc związany stanowiskiem projektanta budowy; decyzja ta może być całkowicie odmienna. Jest to rozwiązanie, które działa *post factum* i nie daje inwestorowi możliwości wcześniejszego naprawienia sytuacji, a co z tym się wiąże - zmusza go do ponownego podjęcia starań o uzyskiwanie pozwolenia na budowę.

Trudności z ustaleniem kręgu stron postępowania. Innym aspektem wprowadzającym pewne komplikacje w procesie inwestycyjnym jest wielość stron tego postępowania. Można wyróżnić: inwestora, wykonawcę, podwykonawcę, właściciela, użytkownika wieczystego, a nawet zarządcę nieruchomości. Uczestnicy procesu budowlanego występują jako strony umowy budowlanej. Duża liczba uczestników powoduje konieczność występowania kilku typów umów budowlanych, m.in. umowy o generalne wykonawstwo, umowy o wykonawstwo częściowe czy umowy o podwykonawstwo. Do tego dochodzą jeszcze organy decyzyjne i kontrolne, a w sferze administracyjnej występują dodatkowo strony postępowania administracyjnego. Im większa jest liczba stron postępowania budowlanego, tym dłużej trwa proces inwestycyjny.

Ponadto w postępowaniu może uczestniczyć na prawach strony organizacja społeczna³³, co jeszcze bardziej utrudnia kwestię ustalenia kręgu stron postępowania. W efekcie może to prowadzić do opisywanego wcześniej problemu nadużywania instytucji uchylania decyzji i przekazywania sprawy do ponownego rozpatrzenia. Co więcej, przepis ten może być wykorzystywany także przez nieetyczne organizacje pozarządowe do blokowania procesu inwestycyjnego. Przykładem wydłużenia procesu administracyjnego jest działanie stowarzyszenia „Przyjazne Miasto” w trakcie budowy centrum handlowego Arkadia. Działacze tego stowarzyszenia zablokowali decyzję o warunkach zabudowy, a w czerwcu 2000 r. skierowali sprawę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, argumentując, że budowa Arkadii spowoduje zabudowanie całego terenu w rejonie klina napowietrzającego Warszawę. 13 kwietnia inwestor przekazał „Przyjaznemu Miastu” darowiznę w wysokości 2 mln zł; tego samego dnia stowarzyszenie wycofało z NSA skargę, a także wzbogaciło się o kolejne 200 tys. zł jako

³³ Art 31, par. 3 kpa.

zaliczkowe wynagrodzenie za opracowanie koncepcji zagospodarowania zieleni inwestycji Arkadia.³⁴

Opisywane stowarzyszenie podjęło podobne działania w związku z budową centrum handlowego Złote Tarasy. Złożyło skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyż nie zostało zawiadomione o wystąpieniu burmistrza gminy Warszawa-Centrum o uzgodnienie decyzji do Powiatowego Inspektora Nadzoru Sanitarnego i Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Jednakże skarga została oddalona.³⁵

C. Problem natury dualnej (merytorycznej i proceduralnej)

Nieuregulowanie kwestii samowoli budowlanej występującej w przypadku unieważnienia pozwolenia na budowę. Decyzja o pozwoleniu na budowę jest jedną z najważniejszych decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjno-budowlanym. Podlega ona zawartym w kpa regulacjom ogólnym. Regulacje te w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę współistnieją z normami szczególnymi zawartymi w przepisach Prawa ochrony środowiska i Prawa budowlanego. Nieważność decyzji stwierdza zgodnie z art. 157, par. 1 kpa organ wyższego stopnia względem organu, który wydał tę decyzję. W przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę organem tym jest wojewoda, natomiast w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę w zakresie obiektów i robót budowlanych, o których mowa w art. 82, ust. 3 Prawa budowlanego, odpowiednim organem jest Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. W gestii tych organów leży decyzja o stwierdzeniu samowoli budowlanej, z którą mamy do czynienia: gdy dokonano budowy lub rozbudowy budynku albo innego obiektu bez wymaganego pozwolenia na budowę; w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierzonego projektu bez uzyskania zmiany pozwolenia na budowę; gdy wybudowano obiekt budowlany lub wykonano określone roboty budowlane bez odpowiednich zgłoszeń. Stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę wymaga przeprowadzenia postępowania w tej sprawie. Organ wszczyna je z urzędu lub na wniosek. Wszczęcie postępowania nie przesądza jeszcze o jego efekcie. Rozstrzygnięcie zależy wyłącznie od oceny organu administracji architektoniczno-budowlanej. Zgodnie z art. 159, par. 1 kpa wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej nie wstrzymuje wykonywania tej decyzji - oznacza to, że prowadzenie robót budowlanych jest możliwe także po wszczęciu postępowania.

³⁴ D. Bartoszewicz, *Darowali w łapę*, „Gazeta Wyborcza” nr 133 z dnia 8 czerwca 2001 r.

³⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie nr 238489, z dnia 20 września 2006 r.

W takim wypadku prowadzenie dalszych prac może doprowadzić do samowoli budowlanej. Stwierdzenie tejsze samowoli jest kolejną decyzją, która działa post fatum i nie gwarantuje inwestorowi bezpieczeństwa w procesie inwestycyjnym.

Problemy pozaprawne

Brak planów zagospodarowania przestrzennego. Głównym instrumentem planowania przestrzennego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dla wielu obszarów, w tym dla wielkich aglomeracji, brak takich planów stanowi poważną przeszkodę wydłużającą proces inwestycyjny; bez nich niemożliwy jest uporządkowany rozwój urbanistyczny. Istnienie planu zachęca zaś inwestorów do zainteresowania się danym terenem i zainwestowania w jego rozwój.

Plany zagospodarowania przestrzennego w sposób czytelny mówią o możliwościach zabudowy danego obszaru, co znacząco skraca drogę do uzyskania pozwolenia na budowę. Na terenach, które nie mają takich planów, inwestorzy są skazani na rozstrzygnięcia urzędników, ponieważ ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości wynikają przede wszystkim z decyzji administracyjnych.

W Warszawie istnieją plany zagospodarowania tylko dla 16% obszaru miasta. Zgodnie z art. 2, ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku braku planu miejscowego należy uzyskać decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzję tę wydaje Prezydent Miasta, musi jednak, zgodnie z art. 40, ust. 3 wspomnianej ustawy, uzyskać wcześniej wymaganą zgodę i decyzje innych organów. Proces ten trwa niekiedy nawet półtora roku, m.in. z uwagi na niejasność przepisów i reguł.³⁶

Urzednicy, w obawie przed odpowiedzialnością, nie mając się na czym oprzeć, zwlekają z podjęciem decyzji lub przenoszą obowiązek jej podjęcia na inny organ. Cały proces może też zostać przerwany w wyniku braku zgody na wydanie decyzji, z uwagi na rozpoczęcie przygotowań do ustanowienia planu zagospodarowania przestrzennego dla danego terenu. Zdarza się również, w odniesieniu do szczególnego statusu obszarów, które podlegają uzgodnieniu w związku z tworzeniem miejscowych planów zagospodarowania, że urbaniści nie znają tych uregulowań i z tego powodu ich nie uwzględniają. Znane są także przypadki sytuacji odwrotnych, gdy w planach zagospodarowania przyznany jest danemu terenowi szczególny status, mimo że nie wynika to z uregulowań ustawowych.

³⁶ Zob. M. Wojtczuk, *Czy brak planów zagospodarowania hamuje rozwój Warszawy?*, <http://miasta.gazeta.pl/warszawa/1,34896,2258297.html>

Skutkiem opisanych utrudnień administracyjnych jest wzrost atrakcyjności działań, dla których już opracowano plany zagospodarowania, oraz spadek zainteresowania tymi, które takich planów nie mają. Jest to więc czynnik w znacznym stopniu hamujący rozwój miasta.

Lęk urzędników przed ponoszeniem odpowiedzialności oraz obawa przed posądzeniem o korupcję. Kolejnym problemem pozaprawnym, odnoszącym się do ogólnej sytuacji w Polsce, jest wspomniana niechęć urzędników do podejmowania decyzji. Zjawisko to wynika zazwyczaj z lęku przed odpowiedzialnością finansową lub dyscyplinarną, a także z obaw o posądzenie o korupcję. Skutkuje to przerwaniem odpowiedzialności za podjęcie decyzji na inne komórki lub organy i - co za tym idzie - znacznymi opóźnieniami. Urzędnicy niejednokrotnie nie mają możliwości oparcia się na jasnych przepisach, czasami w ogóle brakuje odpowiednich uregulowań.

Braki kadrowe. Dodatkowe utrudnienie mogą stanowić niedostatki kadrowe urzędów właściwych do podejmowania omawianych tu decyzji (duża rotacja kadr i konieczność szkolenia nowych pracowników). Jest to spowodowane głównie odpływem wykwalifikowanych kadr do sektora prywatnego, gdzie są one znacznie lepiej opłacane. Znaczne różnice w wynagrodzeniu występują też w ramach samej administracji publicznej, np. niższe zarobki w urzędach wojewódzkich niż w urzędach miast decydują o słabszej obsadzie pracowniczej tych pierwszych i tym samym o dłuższym rozpatrywaniu spraw. Urzędów nie stać na zatrzymanie wykwalifikowanych w tej dziedzinie pracowników, zwłaszcza geodetów, architektów i urbanistów. Często więc decyzje podejmowane są przez urzędników bez odpowiedniego przygotowania i wiedzy. Przykładowo w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego, który nadzoruje pozwolenia wydane przez Prezydenta Warszawy, pracuje tylko ok. 40 inspektorów (łącznie w pionach: orzeczniczym, kontrolnym, obsługowym itp.).³⁷ Biorąc pod uwagę liczbę spraw oraz kontroli, które należą do ich obowiązków, okazuje się, że nie są oni w stanie wykonać w pełni swoich zadań. Statystycznie na jedną dzielnicę przypada dwóch inspektorów. Przy tej liczbie pracowników i wysokości wynagrodzeń najprawdopodobniej nie da się usprawnić pracy urzędu.

Mało efektywny przepływ informacji. Utrudnienie to występuje nie tylko pomiędzy urzędami, lecz także w ramach jednego urzędu. Przykładowo Biuro Naczelnego Architekta w Warszawie jest odpowiedzialne za opracowywanie głównych zasad i celów polityki rozwoju przestrzenne-

³⁷ Zob. M. Wojtczuk, *Dlaczego w Warszawie kuleje nadzór budowlany*, <http://miasta.gazeta.pl/warszawa/1,34896,2908122.html>

go m.st. Warszawy, w tym m.in. za wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także za realizację przyjętej strategii; nie zawsze jednak panuje nad decyzjami i sposobami ich podejmowania w swoich delegaturach dzielnicowych. Dochodzi tam często do odmiennych interpretacji przepisów (takie same sytuacje bywają traktowane niejednakowo), co może wprowadzać w błąd inwestorów. W Polsce (o czym była już mowa wcześniej) nie obowiązuje bowiem zasada jednolitości orzekania. Podobną niestałość decyzyjną można zaobserwować w przypadku wojewody, który jest instytucją odwoławczą od decyzji podjętych przez Prezydenta Miasta. Poza tym wojewoda często unika podjęcia konkretnej decyzji poprzez odsyłanie jej do ponownego rozpatrzenia.³⁸ Te powszechnie stosowane próby przerzucenia odpowiedzialności na inny organ znacznie przedłużają procedurę administracyjną.

Pozytywne przejawy współpracy organów administracji rządowej z administracją samorządową

Artykuł 97, par. 1, pkt 4 kpa nadaje organom administracji publicznej uprawnienie do zawieszania postępowania w przypadku, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Z mocy prawa takim uprawnieniem dysponuje wojewoda. Odstępowanie przez wojewodę od zawieszania postępowania wpływa niezwykle pozytywnie na dynamikę procesu inwestycyjnego, umożliwia bowiem kontynuowanie przygotowań do rozpoczęcia inwestycji w przypadku stwierdzenia nieważności lub braku warunków zabudowy lub też wydania pozwolenia na użytkowanie przy braku pozwolenia na budowę lub braku warunków zabudowy.

Wojewoda jako organ administracji rządowej w terenie ponosi, wraz z organami samorządu terytorialnego, odpowiedzialność za przebieg i szybkość podejmowania decyzji w postępowaniach o wydanie pozwolenia na budowę czy też pozwolenia na użytkowanie. To współdziałanie ma charakter ustrojowy (zdefiniowany przepisami ustawowymi), jak i merytoryczny. Praktykę odstępowania przez wojewodę od zawieszania postępowania usankcjonował Naczelny Sąd Administracyjny swoimi wyrokami.

Na podstawie art. 36a Prawa budowlanego istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie tego pozwolenia. Okoliczności mogą być następujące:

³⁸ Informacje uzyskane w czasie spotkania z panią Katarzyną Golat, potwierdzone przez orzecznictwo sądowe uchylające decyzje oparte na art. 138, par. 2 kpa.

- ♦ zmiana dotycząca budynku objętego projektem zagospodarowania działki lub terenu (inne usytuowanie budynku względem granic działki i nieruchomości sąsiednich);
- ♦ zmiany charakterystycznych parametrów domu (kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji). Nie można samodzielnie zwiększyć powierzchni domu, dobudować piętra ani domu piętrowego przerobić na parterowy, zwiększyć lub zmniejszyć długości i szerokości domu;
- ♦ zmiana warunków korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne (dotyczy to szkół, urzędów, ośrodków zdrowia);
- ♦ zmiana sposobu użytkowania budynku lub jego części (np. przeznaczenie części domu na sklep);
- ♦ zmiana ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w wyniku czego projekt stałby się sprzeczny z miejscowym planem lub decyzją o warunkach zabudowy (np. postanowienie o zbudowaniu na terenie zabudowy mieszkaniowej zakładu produkcyjnego).

We wszystkich opisanych powyżej sytuacjach zmiany wymagają wstrzymania prac budowlanych (postanowienie o wstrzymaniu budowy wydaje inspektor nadzoru) i złożenia wniosku o zmianę pozwolenia na budowę.

W praktyce przykłady pozytywnej współpracy wojewody z podmiotami biorącymi udział w postępowaniu inwestycyjnym są trudno uchwytnie. Mimo możliwości, jakie stwarzają wojewodzie przepisy prawne, inwestowanie, w szczególności na terenie Warszawy, zdaje się niezwykle trudne. Taki stan rzeczy może dodatkowo skomplikować sytuacja polityczna, co pokazał w szczególności okres współpracy tych organów w latach 2006-2007. W najbliższych latach organy nadzoru budowlanego, jak i aparat administracyjny wojewody będą musiały zmierzyć się z inwestycjami na terenie Warszawy związanymi z organizacją EURO 2012. Przykładem inwestycji infrastrukturalnej realizowanej przez różne podmioty jest budowa Trasy Siekierkowskiej, prowadzącej z lewego brzegu Wisły do Rembertowa przez ulicę Marsa. Będzie to druga część ogromnego węzła komunikacyjnego. Zarząd Dróg Miejskich oraz inwestorzy liczą na to, że problemy związane z budową uda się rozwiązać dzięki specustawie drogowej, jak również przy aktywnym udziale wojewody. W kwietniu wojewoda mazowiecki Jacek Kozłowski ma wydać decyzję lokalizacyjną, która zapewni rozpoczęcie prac budowlanych na wiosnę 2009 r.

3. Rekomendacje

Na podstawie analizy opisanych wyżej problemów autorzy raportu proponują następujące zmiany usprawniające współpracę pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej w procesie inwestycyjnym:

Ograniczenie liczby podmiotów występujących o pozwolenie na budowę. Problem z uzyskiwaniem pozwolenia na budowę jest znaczącym utrudnieniem procesu inwestycyjnego. Nie można oderwać niniejszej rekomendacji od planowanych przez rząd zmian prawa budowlanego, które mają na celu zniesienie konieczności uzyskiwania pozwolenia na budowę.³⁹ Nowelizacja prawa zakłada, że: żadna inwestycja nie będzie wymagała pozwolenia; jeżeli miejsce planowanej inwestycji będzie objęte miejscowym planem zagospodarowania, inwestor będzie zobowiązany jedynie do zgłoszenia wniosku o rejestrację budowy wraz z oświadczeniem o prawie własności do gruntu; wniosek będzie musiał zostać rozpatrzony w ciągu 30 dni, a każdy ewentualny dzień spóźnienia będzie oznaczał 500 zł kary na rzecz inwestora. Proponowane rozwiązanie należy uznać za zgodne z wnioskami i rekomendacjami płynącymi z raportu.

Wprowadzenie obowiązku wniesienia kaucji przy procedurze odwoławczej. Obecnie każda ze stron postępowania może odwołać się od decyzji, czy to warunków zabudowy, pozwolenia na budowę, czy pozwolenia na użytkowanie. Możliwość ta znacznie wydłuża proces inwestycyjny. Warta przeanalizowania byłaby propozycja wprowadzenia obowiązku wniesienia kaucji przez stronę odwołującą się od postanowienia. Podobne procedury stosowane są np. na Słowacji. Kaucja ta jest relatywnie niewysoka, jednak znacznie ogranicza krąg podmiotów wnoszących odwołanie.

Nowelizacja art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego. Propozycja zmiany art. 106 kpa związana jest z przedstawionymi wcześniej problemami wynikającymi ze specyfiki Warszawy jako miasta na prawach powiatu (a więc dotyczącymi także innych miast na prawach powiatu ze względu na ich identyczną formułę prawną). Przepis art. 106 kpa reguluje współdziałanie równych organów. Remedium na kontrowersje dotyczące stosowania tego przepisu do jednostek tego samego organu, jakim jest Prezydent m.st. Warszawy, byłoby dookreślenie ustawowe sytuacji, w których opiniowanie odbywa się zgodnie z tym przepisem. Brak takiego określenia powoduje bowiem zarówno nierówność w traktowaniu inwestorów (w niektórych dzielnicach zachowuje się tryb z art. 106, w innych nie), jak i niejednolitość orzekania (spowodowaną odmiennościami w in-

³⁹ R. Krupa-Dąbrowska, *Będzie łatwiej budować*, „Rzeczpospolita” z dnia 31 marca 2008 r.

terpretacji prawa). Innym znacznym usprawnieniem byłoby wprowadzenie wiążącego charakteru opinii projektanta co do istotnego odstąpienia.

Dookreślenie i ograniczenie kręgu stron postępowania. Brak jasnego ograniczenia kręgu stron prowadzi do wydłużenia procesu inwestycyjnego. Na dynamikę tego procesu pozytywnie wpłynęłoby dookreślenie i zarazem ograniczenie kręgu stron postępowania. Pozwoliłoby to na uniknięcie sytuacji, w której podmiot zaskarża wcześniejszą decyzję, gdyż nie został poinformowany o toczącym się postępowaniu. Nieprecyzyjne określenie stron skutkuje niemożnością poinformowania wszystkich zainteresowanych stron.

Wprowadzenie przepisów przejściowych określających postępowanie przy inwestycjach już rozpoczętych. W wyniku zbyt długiego procesu inwestycyjnego oraz dosyć częstej zmiany prawa (nowelizacji prawa budowlanego, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) organy podejmujące decyzję stają przed problemem, jak postępować przy inwestycjach już rozpoczętych lub w przypadku wejścia w życie nowelizacji, zanim wydana zostanie ostateczna decyzja. Niniejszą rekomendację dla polskiego ustawodawcy należy odnieść do szerokiego zakresu zagadnień, nie tylko tych omawianych w raporcie.

Bibliografia

Artykuły prasowe:

Bartoszewicz D., *Darowali w łapę*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 8 czerwca 2001 r.

Krupa-Dąbrowska R., *Będzie łatwiej budować*, „Rzeczpospolita” z dnia 31 marca 2008 r.

Wojtczuk M., *Czy brak planów zagospodarowania hamuje rozwój Warszawy?*, <http://miasta.gazeta.pl/warszawa/1,34896,2258297.html>

Wojtczuk M., *Dlaczego w Warszawie kuleje nadzór budowlany*, <http://miasta.gazeta.pl/warszawa/1,34896,2908122.html>

Akty prawne:

Statut Miasta Stołecznego Warszawa przyjęty uchwałą nr XXII/743/2008 Rady m.st. Warszawy z 10 stycznia 2008 r.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717),

Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz. U. nr 92, poz. 880).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071).

- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy (Dz. U. nr 41, poz. 361).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo Wodne (Dz. U. nr 34, poz. 158 i z 1971 r., nr 12, poz. 115).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. nr 62, poz. 627 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 16, poz. 78, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r., nr 106, poz. 1126).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie nr 238489, z dnia 20 września 2006 r.

Strony internetowe:

Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego - http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/Biura_Urzedu/AM/default.htm

Portal budownictwa - <http://www.budnet.pl>

Portal Wirtualna Warszawa - <http://www.wirtualna.warszawa.pl>

Tereny leśne w granicach administracyjnych m.st. Warszawy



•ródło: „Rzeczpospolita” z dnia 17 marca 2008 r.

Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową w związku z funkcjonowaniem samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej

**Grzegorz Gmyrek, Jerzy Kusiak, Daniel Jarosław Sompolski,
Patrycja Szewczyk, Aleksandra Szwemberg,
Remigiusz Trojanek, Paweł Wnuk**

Koordinacja merytoryczna: Wojciech Kutyla

Wstęp

Celem niniejszego raportu jest wskazanie płaszczyzn współdziałania administracji rządowej z administracją samorządową w obszarze funkcjonowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w województwie mazowieckim oraz w m.st. Warszawie, ocena tej współpracy oraz określenie szans i perspektyw jej rozwoju, a także opracowanie rekomendacji, które mogłyby się przyczynić do jej usprawnienia.

Po przeprowadzeniu analizy można stwierdzić, iż administracja rządowa i administracja samorządowa współpracują ze sobą w bardzo ograniczonym zakresie. Ustawowe kompetencje ministra zdrowia oraz jednostek samorządu terytorialnego są różne i nie nakładają się na siebie. Brak współpracy dotyczy zarówno płaszczyzny finansowej, jak i legislacyjnej, a także wyznaczania ogólnych kierunków rozwoju systemu ochrony zdrowia. Zjawiska te są szczególnie widoczne w obszarze funkcjonowania samo-

dzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Przyczyny takiego stanu rzeczy upatruje się w następujących faktach:

- ♦ Minister Zdrowia nie korzysta należycie ze swoich możliwości koordynacyjnych;
- ♦ struktura własności samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej jest rozproszona pomiędzy samorządy wojewódzkie i powiatowe oraz wiele innych instytucji (ministerstwa, akademie medyczne) - brak jednolitej reprezentacji utrudnia kontakty z Ministerstwem Zdrowia;
- ♦ olbrzymi wpływ Narodowego Funduszu Zdrowia na kształt systemu zdrowia jest nieadekwatny do jego umocowania w strukturach państwowych (NFZ nie jest ani instytucją rządową, ani samorządową).

Jako że decentralizacja i subsydiarność są zasadami leżącymi u podstaw ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, wskazuje się na potrzebę zainicjowania współpracy obu szczebli administracji. Zanim dojdzie do wypracowania dobrych praktyk w zakresie tej współpracy, konieczne jest podjęcie pewnych działań o charakterze systemowym, bez których nie ma ona szans powodzenia. Należy zatem:

- ♦ wzmocnić kompetencje koordynacyjne Ministra Zdrowia;
- ♦ skupić samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w rękach jednego organu założycielskiego - samorządu województwa;
- ♦ przeprowadzić decentralizację Narodowego Funduszu Zdrowia.

Przez decentralizację władzy należy rozumieć proces przekazywania zadań przez centralne organy państwa jednostkom administracji niższego szczebla, łącznie z rozszerzaniem zakresu uprawnień tych jednostek do samodzielnego podejmowania decyzji. Najważniejszym podmiotem, jaki realizuje te zasady w praktyce, jest samorząd terytorialny. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspakajaniu potrzeb swoich mieszkańców¹ oraz zadania z zakresu administracji rządowej, o ile wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa².

Jedno z podstawowych zadań publicznych służących zaspakajaniu potrzeb mieszkańców dotyczy ochrony zdrowia, w tym zapewnienia dobrej jakości opieki zdrowotnej. Zadanie to jest wykonywane przez publiczne i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej. Organami założycielskimi zakładów publicznych są samorządy. Podstawowymi przesłankami prze-

¹ Art. 166, ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

² *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J. P. Tarno, Warszawa 2002, s. 24.

kazania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej jednostkom samorządu terytorialnego były: zasady samorządności i samofinansowania, prawo wolnego wyboru lekarza, konieczność zapewnienia równego dostępu do świadczeń.

Warto jednak zaznaczyć, że na funkcjonowanie zakładu opieki zdrowotnej wpływ ma nie tylko samorząd, lecz także rząd, reprezentowany przez Ministra Zdrowia oraz Narodowy Fundusz Zdrowia. Podmioty te powinny mieć tak określony zestaw zadań i kompetencji, aby możliwa była współpraca pomiędzy nimi mająca na celu niezakłócone i bezkonfliktowe zaspokajanie potrzeb mieszkańców oraz podnoszenie poziomu ich życia.

Zaprezentowane w raporcie wnioski posłużą do opracowania propozycji rozwiązań mogących usprawnić omawianą współpracę. Świadomi złożoności przedstawianej tu problematyki, autorzy mają nadzieję, że wynikające z raportu rekomendacje będą mogły znaleźć odzwierciedlenie w pracach legislacyjnych dotyczących przyszłego kształtu systemu ochrony zdrowia w Polsce.

1. Metodologia badania

Opracowując raport, przyjęto następującą metodologię działań:

- ♦ Dokonano przeglądu stanu faktycznego w systemie ochrony zdrowia w Polsce na podstawie analizy regulacji prawnych oraz opracowań przedmiotowych.
- ♦ Skonsultowano wybrane aspekty z zakresu opieki zdrowotnej z instytucjami zaangażowanymi we współpracę administracji szczebla rządowego i samorządowego. W spotkaniach zgodziły się wziąć udział następujące osoby:
 - Piotr Kulpa, Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia – omówił ogólny zarys systemu ochrony zdrowia w Polsce, 22 stycznia 2008 r.;
 - Anatol Gołąb, Zastępca Dyrektora Departamentu Ubezpieczenia Zdrowotnego Ministerstwa Zdrowia – przedstawił zagadnienie finansowania służby zdrowia w Polsce, 6 lutego 2008 r.;
 - Piotr Warczyński, Dyrektor Departamentu Organizacji Ochrony Zdrowia Ministerstwa Zdrowia – przybliżył prawne aspekty funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej, 13 lutego 2008 r.;

- Elżbieta Wierchowska, Dyrektor Biura Polityki Zdrowotnej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy – zaprezentowała zagadnienia polityki zdrowotnej na poziomie miasta na prawach powiatu, 26 lutego 2008 r.;
 - Ewa Łagońska, Dyrektor Departamentu Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Samorządu Województwa Mazowieckiego – przedstawiła zadania samorządu w zakresie polityki zdrowotnej na przykładzie województwa mazowieckiego, 26 lutego 2008 r.;
 - Teresa Maria Bogiel, Dyrektor Wojewódzkiego Szpitala Bródnowskiego w Warszawie – przybliżyła praktyczne aspekty funkcjonowania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, 5 marca 2008 r.
- ◆ Uzyskane informacje poddano analizie, następnie zaś sformułowano wnioski i opracowano rekomendacje.

2. Rola administracji rządowej i samorządowej w systemie opieki zdrowotnej w świetle aktualnego stanu prawnego

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.³

Do głównych aktów prawnych regulujących działanie systemu ochrony zdrowia należą: Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. nr 91, poz. 408, z późn. zm.) oraz Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. nr 210, poz. 2135, z późn. zm.).

Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zawiera przepisy precyzujące zadania władz publicznych w zakresie ochrony zdrowia, zarówno w stosunku do administracji rządowej (Ministra Zdrowia, Ministra Finansów, wojewody), jak i administracji samorządowej.

Do zadań Ministerstwa Zdrowia w systemie opieki zdrowotnej zaliczamy:

- ◆ wytyczanie kierunków polityki zdrowotnej kraju;

³ Art. 68, ust. 1 i 2 Konstytucji RP z 1997 r.

- ♦ koordynację działań wszystkich organów i instytucji będących uczestnikami systemu opieki zdrowotnej;
- ♦ reprezentowanie interesów finansowych organów i instytucji związanych z systemem opieki zdrowotnej podczas planowania budżetu;
- ♦ sprawowanie kontroli nad stanem legislacji dotyczącej systemu opieki zdrowotnej;
- ♦ przygotowywanie niezbędnej nowelizacji przepisów oraz inicjatywę w zakresie zmian systemowych.

Kolejnym podmiotem, który odgrywa ważną rolę w polskim systemie ochrony zdrowia, jest Narodowy Fundusz Zdrowia, będący państwową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną i działająca na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Fundusz pełni w polskim systemie opieki zdrowotnej funkcję płatnika - finansuje świadczenia zdrowotne udzielane ubezpieczonym i refunduje leki ze środków pochodzących z obowiązkowych składek ubezpieczenia zdrowotnego.⁴

Do zadań NFZ należy przede wszystkim:

- ♦ określanie jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie niezbędnym dla prawidłowego zawierania umów o udzielanie tych świadczeń oraz analiza ich kosztów;
- ♦ przeprowadzanie konkursów ofert, negocjacji i zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, a także monitorowanie realizacji tych umów i ich rozliczanie;
- ♦ finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej osobom nieubezpieczonym, znajdującym się w szczególnej sytuacji (ciąża, alkoholizm, narkomania, choroba psychiczna);
- ♦ finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni, spełniającym kryterium dochodowe;
- ♦ opracowywanie, wdrażanie, realizowanie i finansowanie programów zdrowotnych;
- ♦ wykonywanie zadań zleconych, w tym finansowanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w szczególności realizacja programów zdrowotnych;
- ♦ monitorowanie ordynacji lekarskich;

⁴ Zob. <http://www.nfz.gov.pl>.

- ◆ promocja zdrowia;
- ◆ prowadzenie Centralnego Wykazu Ubezpieczonych;
- ◆ prowadzenie wydawniczej działalności promocyjnej i informacyjnej w zakresie ochrony zdrowia.⁵

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawarto zasadę domniemania kompetencji gminy.⁶ Do zakresu zadań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Stąd też, jeżeli sprawa o znaczeniu lokalnym należąca do zakresu ochrony zdrowia nie jest wymieniona w ustawach ani jako zadanie administracji rządowej, ani jako zadanie ponadgminnych organów samorządowych, należy ona do właściwości gminy.

Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie promocji i ochrony zdrowia, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, utrzymywania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (w tym zakładów opieki zdrowotnej).⁷

Do zadań samorządu wojewódzkiego w zakresie ochrony zdrowia należy kreowanie i wdrażanie polityki zdrowotnej na podległym terenie. Główne wytyczne dotyczące funkcjonowania ochrony zdrowia w wymiarze regionalnym zawarte są w tworzonych przez samorządy wojewódzkie strategiach rozwoju województw.⁸

3. Finansowanie systemu ochrony zdrowia w Polsce

System ochrony zdrowia w Polsce ma charakter ubezpieczeniowo-budżetowy. Głównym źródłem finansowania tego systemu jest składka zdrowotna płacona przez obywateli w wysokości 9% dochodu. Środki ze składek gromadzone są przez Narodowy Fundusz Zdrowia, który następnie zawiera umowy ze świadczeniodawcami usług zdrowotnych. Środki pochodzące z budżetu państwa stanowią niecałą dziesiątą, a z budżetów jednostek samorządu terytorialnego -dwudziestą piątą część łącznych wydatków na ochronę zdrowia (zob. rys. 1).

⁵ Art. 97, ust. 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. nr 210, poz. 2135, z późn. zm.).

⁶ Art. 163 Konstytucji RP z 1997 r.

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 578, z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. nr 91, poz. 576, z późn. zm.).

Z budżetu państwa finansowane są wysokospecjalistyczne procedury medyczne, programy profilaktyki zdrowotnej, ratownictwo medyczne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego koncentrują się natomiast na zadaniach wynikających z ich roli jako organu założycielskiego (inwestycje, programy zdrowotne).

Tabela 1

•ródła finansowania opieki zdrowotnej w Polsce w 2007 r.	
składka zdrowotna	87%
środki z budżetu państwa	9%
środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego	4%

•ródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacja Rządu na temat obecnej sytuacji ochrony zdrowia w Polsce z dnia 22 stycznia 2008 r.

Wynikające z dobrej koniunktury korzystne zmiany na rynku pracy oraz wzrost wynagrodzeń skutkują wzrostem dochodów na ochronę zdrowia. Jednakże większe wpływy ze składki zdrowotnej nie zostały dotychczas wykorzystane do przeprowadzenia konstruktywnych zmian w systemie ochrony zdrowia, lecz w znacznej mierze posłużyły do utrwalenia wielu nieprawidłowości.⁹

Mimo że w ciągu ostatnich 10 lat składki na ubezpieczenie zdrowotne, tak jak w większości krajów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), rosły szybciej niż PKB oraz dobrobyt społeczny, można zauważyć, że państwo polskie przeznaczają najmniejszą liczbę środków na ochronę zdrowia ze wszystkich krajów Unii Europejskiej i OECD (3,75% w stosunku do PKB w 2008 r.). W tym samym czasie prywatne wydatki obywateli Polski na zdrowie wynoszą już około 2,4% PKB, co plasuje Polskę na czwartym miejscu wśród krajów OECD.¹⁰

Wydatki budżetu państwa na ochronę zdrowia wykazują tendencję spadkową, jako że wiele zadań wcześniej wykonywanych przez Ministerstwo Zdrowia zostało przeniesionych na jednostki samorządu terytorialnego i Narodowy Fundusz Zdrowia. W związku z tym można zauwa-

⁹ Por. *Informacja Rządu na temat obecnej sytuacji ochrony zdrowia w Polsce*, Druk sejmowy nr 176, Warszawa, 22 stycznia 2008 r.

¹⁰ Raport OECD *Health at a glance*, OECD indicators - 2005 Edition.

żyć, że wydatki NFZ przewyższają wydatki budżetu państwa - w przybliżeniu - dziesięciokrotnie (zob. tab. 1).

Tabela 2

**Wydatki budżetu państwa i NFZ na ochronę zdrowia (w mln zł)
w latach 2004-2007**

	2004	2005	2006	2007
wydatki budżetu państwa	3.899,7	3.019,6	3.155,5	3.297,5
wydatki NFZ	31.468	34.004	37.160	41.829

•ródło: Materiały (prezentacja Power Point) uzyskane od Dyrektora Departamentu Organizacji Ochrony Zdrowia Ministerstwa Zdrowia Piotra Warczyńskiego.

Wydatki na ochronę zdrowia Województwa Mazowieckiego, w którym Marszałek Województwa jest organem założycielskim dla 34 samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (w tym 23 szpitali), wynosił w 2007 r. 192 mln zł¹¹, zaś budżet m.st. Warszawy wydatkował w 2007 r. kwotę 172 mln zł¹² na 32 samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (w tym 9 szpitali), dla których [kto?] jest organem założycielskim.

W aspekcie finansowym nie dostrzega się zasadniczo współpracy administracji rządowej z samorządową. Każdy z tych szczebli ma bowiem inne zadania ustawowe, które nie nakładają się na siebie. Dla jednostek samorządu terytorialnego, jako organu założycielskiego samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, naturalnym partnerem wydaje się nie Ministerstwo Zdrowia, lecz Narodowy Fundusz Zdrowia, jako że to ta instytucja kontraktuje świadczenia w ich placówkach. Trudno jednak nazwać NFZ partnerem dla samorządowców, ponieważ usługi medyczne kontraktowane są bezpośrednio z usługodawcami, a nie z ich organami założycielskimi. Jednostki samorządu terytorialnego nie mają praktycznie żadnego wpływu na wielkości kontraktów zawieranych przez NFZ z podległymi im placówkami. Trzeba przyznać, że skala środków, jakie samorząd terytorialny przeznacza na zadania z zakresu ochrony zdrowia, jest nieadekwatna do jego roli w systemie.

¹¹ Materiały (prezentacja PowerPoint) uzyskane od Dyrektora Departamentu Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Samorządu Województwa Mazowieckiego Ewy Łągońskiej.

¹² Informacje uzyskane w wyniku spotkania z Dyrektorem Biura Polityki Zdrowotnej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy Elżbietą Wierchowską.

Obszarami, w których udaje się dostrzec elementy współpracy władz centralnych z samorządowymi w zakresie finansowania, są tzw. kontrakty wojewódzkie: umowy pomiędzy ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego a zarządem województwa. W ramach kontraktu wojewódzkiego samorząd województwa mazowieckiego stał się dysponentem 33 mln zł w 2005 i 42 mln zł w 2006 r.¹³ z przeznaczeniem na inwestycje w zakładach opieki zdrowotnej.

Samorządy realizują również programy współfinansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na cele związane z ochroną zdrowia osób niepełnosprawnych. Partnerami dla jednostek samorządu terytorialnego są również organizacje pozarządowe, którym samorządy udzielają dotacji na wykonanie określonych zadań z zakresu ochrony zdrowia.

4. Współdziałanie Ministerstwa Zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz jednostek samorządu terytorialnego na poziomie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (SP ZOZ)

Jedną z głównych form organizacyjno-prawnych tworzonych w celu organizowania i udzielania świadczeń zdrowotnych jest zakład opieki zdrowotnej: szpital, zakład opiekuńczo-leczniczy, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, sanatorium, prewentorium, hospicjum stacjonarne lub inny niewymieniony tutaj zakład przeznaczony dla osób, których stan zdrowia wymaga udzielenia całodobowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych w odpowiednio urządzonym, stałym pomieszczeniu. Publiczny zakład opieki zdrowotnej udziela świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych osobom ubezpieczonym oraz innym osobom uprawnionym do tych świadczeń na podstawie odrębnych przepisów, nieodpłatnie, częściowo odpłatnie lub całkowicie odpłatnie. Prowadzony jest w formie samodzielnego zakładu, który pokrywa z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i wypełniania zobowiązań.¹⁴

Na 7.482 zakłady opieki zdrowotnej udzielające świadczeń zdrowotnych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, 1.937 zakładów to podmioty publiczne. Opiekę zdrowotną w zakresie specjalistycznych ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych zapewnia 9.897 zakładów opieki

¹³ Materiały (prezentacja PowerPoint) uzyskane od Ewy Łagońskiej.

¹⁴ Na podstawie: art. 2, ust. 1, pkt. 1, art. 33, ust. 1, art. 35b, ust. 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. nr 91, poz. 408, z późn. zm.).

zdrowotnej, w tym 2.064 zakłady publiczne.¹⁵ Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia zarejestrowane są 742 szpitale ogólne, w tym 153 podmioty niepubliczne.¹⁶

Dla efektywnego funkcjonowania zakładu opieki zdrowotnej istotna jest współpraca między organami administracji rządowej (Minister Zdrowia, wojewoda), Narodowym Funduszem Zdrowia oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Poniżej przedstawione zostaną kompetencje poszczególnych podmiotów w tym zakresie. Warto zauważyć, że spory kompetencyjne pomiędzy szczeblem rządowym a samorządowym praktycznie nie występują. Równocześnie trudno wskazać obszary, w których podmioty te ze sobą współpracują.

Ministrowi Zdrowia, w stosunku do wszystkich zakładów opieki zdrowotnej, oraz wojewodzie, w stosunku do zakładów opieki zdrowotnej prowadzących działalność na obszarze województwa, przysługuje prawo przeprowadzania kontroli – pod względem zgodności z prawem, celowości i gospodarności – działalności prowadzonej przez zakład.¹⁷

Minister Zdrowia prowadzi stały monitoring sytuacji w szpitalach na terenie całego kraju. Kluczową rolę odgrywają tu wojewodowie z uwagi na fakt, że to właśnie do zadań wojewody, w ramach zapewniania równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, należy ocena zabezpieczenia opieki zdrowotnej na terenie województwa oraz ocena wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej.¹⁸

Informacje zbierane z inicjatywy Ministra Finansów przez urzędy wojewódzkie pozwalają wojewodom, jako organom odpowiedzialnym za zapewnienie współpracy wszystkich jednostek administracji rządowej i samorządowej funkcjonujących na obszarze województwa oraz kierującym ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu zdrowia i życia, na zidentyfikowanie potencjalnych zagrożeń w zakresie ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych oraz podjęcie działań przygotowawczych na poziomie województwa na wypadek znacznych zakłóceń w funkcjonowaniu szpitali.

Jednym z głównych problemów zakładów opieki zdrowotnej jest ich zadłużenie – i to na tej kwestii, zwłaszcza ostatnio, skupia się uwaga zarówno samorządu, jak i rządu. Kolejne rządy nie zajmowały kon-

¹⁵ Por. *Informacja Rządu na temat obecnej sytuacji ochrony zdrowia w Polsce*, dz. cyt.

¹⁶ Zob. www.csioz.gov.pl

¹⁷ Art. 65, ust.1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

¹⁸ Art. 10 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

sekwentnego stanowiska w sprawie zadłużenia ZOZ-ów, działających w formie jednostek budżetowych. Podejmowane akcje oddłużania tych zakładów nie tylko nie zatrzymały narastania zobowiązań, lecz wręcz przeciwnie - sankcjonowały tę powszechną tendencję, mimo braku pokrycia w planach finansowych. Systematyczny wzrost zobowiązań wymagalnych w zakładach działających jako jednostki budżetowe w sposób istotny hamował więc tempo ich usamodzielniania, do czasu wejścia w życie 5 grudnia 1997 r. nowelizacji ustawy o zakładach opieki zdrowotnej mającego charakter fakultatywny i uwarunkowanego przeprowadzeniem przez organ założycielski m.in. oceny kondycji finansowej zakładu. Z tych samych względów tempo przekształceń nie zwiększyło się radykalnie po 4 grudnia 1997 r., mimo że usamodzielnienie zakładów nabrało charakteru obligatoryjnego i stanowiło wymóg formalny warunkujący wdrożenie zasad reformy.

Ponadto Minister Zdrowia nie wykorzystał upoważnień do wydania szeregu aktów wykonawczych do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w zakresie dotyczącym organizacji i funkcjonowania rejestrów usług medycznych. W objętych kontrolą 37 urzędach wojewódzkich w 21 do końca 1998 r. nie zakończono procesu wdrażenia systemu rejestracji tych usług.¹⁹

Narodowy Fundusz Zdrowia w ramach wykonywanych przez siebie zadań współpracuje z organami administracji rządowej. Przed wszystkim członkowie tej administracji mają wpływ na obsadę personalną stanowisk w Funduszu. Prezesa NFZ powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. zdrowia. Minister ten powołuje zastępców Prezesa NFZ. Członkowie Rady Funduszu są powoływani przez Prezesa Rady Ministrów. Wojewoda wskazuje kandydatów na dwóch spośród dziewięciu członków rady oddziału wojewódzkiego Funduszu.²⁰

Minister właściwy do spraw zdrowia sprawuje nadzór nad działalnością NFZ. W zakresie gospodarki finansowej uprawnienia nadzorcze posiada minister właściwy do spraw finansów publicznych. Ministrowie ci mają prawo do stwierdzenia nieważności całości bądź części decyzji lub uchwały Funduszu w ustawowo określonych przypadkach. W ramach nadzoru mogą żądać od NFZ udzielenia informacji, wyjaśnień, udostępnienia dokumentów związanych z działalnością. W przypadku naruszenia prawa, interesów świadczeniobiorców, odmowy udzielenia wyjaśnień i informacji Minister Zdrowia może nałożyć karę pieniężną na Prezesa NFZ, jego zastępcę lub dyrektora oddziału wojewódzkiego. W razie nieusunię-

¹⁹ Informacja o wynikach kontroli tworzenia i funkcjonowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej 184/1999, Najwyższa Izba Kontroli.

²⁰ Art. 96 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

cia w wyznaczonym terminie nieprawidłowości ma prawo wystąpić z żądaniem odwołania członków Rady Funduszu lub dyrektora oddziału wojewódzkiego Funduszu. Obaj ministrowie mają prawo do pisemnego żądania niezwłocznego rozpatrzenia sprawy przez NFZ.

Prezes NFZ współpracuje z organami administracji rządowej przy tworzeniu aktów normatywnych. Przygotowuje on projekt ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Następnie projekt ten przesyłany jest do Ministra Zdrowia, który go sprawdza pod względem zgodności z prawem oraz dokonuje niezbędnych zmian. Ponadto Prezes Funduszu opiniuje dla Ministra Zdrowia projekty niektórych rozporządzeń (np. dotyczących wzoru ogłoszenia o wyniku rozstrzygnięcia postępowania w sprawie zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej). Dyrektor oddziału wojewódzkiego NFZ opiniuje decyzję wojewody o czasowym zaprzestaniu działalności jednostek lub komórek organizacyjnych szpitala.

NFZ współpracuje również z organami administracji samorządowej i zakładami opieki zdrowotnej. Wpływ samorządu na skład osobowy Funduszu jest słabszy niż w przypadku organów administracji rządowej. Sejmik województwa powołuje z własnej inicjatywy dwóch członków do rady oddziału wojewódzkiego Funduszu, dodatkowo marszałek województwa zwołuje pierwsze posiedzenie tej rady. Najistotniejszym przejawem współpracy NFZ z zakładem opieki zdrowotnej jest zawarcie umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Umowę tę zawiera dyrektor oddziału wojewódzkiego Funduszu ze świadczeniodawcą, czyli zakładem opieki zdrowotnej. Stanowi ona podstawę do udzielania świadczeń finansowanych ze środków publicznych.²¹

Jednostki samorządu terytorialnego jako organy założycielskie zakładów opieki zdrowotnej podejmują działania w zakresie:

- ◆ tworzenia, przekształcania i likwidacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
- ◆ zatwierdzania statutu zakładu opieki zdrowotnej;
- ◆ powołania rady samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej;
- ◆ powołania kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej;
- ◆ nawiązania z kierownikiem stosunku pracy na podstawie powołania, umowy o pracę lub umowy cywilno-prawnej.²²

²¹ Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

²² Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej.

Minister właściwy do spraw zdrowia może odmówić zgody na likwidację lub przekształcenie publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w wyniku którego ma nastąpić jego likwidacja lub istotne ograniczenie poszczególnych rodzajów działalności zakładu i udzielanych świadczeń zdrowotnych, tylko w przypadku, gdy zakład ten udziela określonych świadczeń jako jedyny w województwie i nie jest możliwe dalsze ich udzielanie w innym zakładzie opieki zdrowotnej. Minister musi wówczas zapewnić środki na funkcjonowanie SP ZOZ, a za zobowiązania odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa.²³

Mogłoby się wydawać, że organ samorządu terytorialnego, jako organ założycielski, ma największy wpływ na funkcjonowanie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. W praktyce tak jednak nie jest. Ponieważ SP ZOZ stanowi jednostkę samodzielną, która wykonuje zadania na własny rachunek i odpowiedzialność, to z jego punktu widzenia kluczową rolę odgrywa Narodowy Fundusz Zdrowia, jako podmiot finansujący świadczenia medyczne.

Co ciekawe, samorządy wskazują na coraz ściślejszą współpracę organów założycielskich pomiędzy sobą. Wspomina się o kwestii uzgadniania terminów remontów, co ma kolosalne znaczenie dla zapewniania bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców. Ponadto zdarzają się przypadki, że jeden organ założycielski dokonuje zakupu sprzętu dla podmiotu podlegającego innemu organowi założycielskiemu, co tłumaczy się racjonalizacją wydatków inwestycyjnych. Przykładem takiego działania było nabycie przez m.st. Warszawę aparatu rentgenowskiego dla Szpitala Lindleya, mimo iż ten przynależy do Akademii Medycznej.²⁴ Ten aspekt współpracy wskazuje na oddolną potrzebę skonsolidowania zakładów opieki zdrowotnej w rękach jednego organu założycielskiego.

5. Sytuacja finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej

Jednym z największych problemów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej jest zadłużenie. Długi szpitali wpływają negatywnie na ich sytuację ekonomiczną i płynność finansową, tzn. możliwość regulowania bieżących zobowiązań.

²³ Art. 36 i 36b ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

²⁴ Dane uzyskane w wyniku konsultacji z Elżbietą Wierchowską.

Tabela 3

Struktura zobowiązań wymagalnych (stan na dzień 30 września 2007 r.)	
Zobowiązania publicznoprawne	37,1%
Zobowiązania z tytułu zakupu leków i materiałów medycznych	27,1%
Zobowiązania z tytułu zakupu sprzętu i aparatury medycznej	6,1%
Zobowiązania z tytułu zużycia energii, gazu i wody	4,6%
Zobowiązania z tytułu usług obcych	10,3%
Zobowiązania wobec pracowników z tytułu „Ustawy 203”	0,2%
Zobowiązania wobec pracowników - inne	3,6%
Pozostałe zobowiązania	11,1%

•ródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacja Rządu na temat obecnej sytuacji ochrony zdrowia w Polsce z dnia 22 stycznia 2008 r.

Poziom zadłużenia jest określany wysokością zobowiązań wymagalnych, tj. takich, dla których upłynął termin płatności.²⁵ Mimo iż ponad połowa wszystkich publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie zaciąga długów, a w większości zakładów przychody i koszty działalności bieżącej bilansują się, wiele placówek jest obciążonych długiem, który powstał w latach 2000–2004. Od 1999 r. do końca roku 2004 systematycznie narastały zobowiązania zakładów, zarówno całkowite, jak i wymagalne. Na koniec 2004 r. wyniosły 5,9 mld zł. W związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. nr 78, poz. 684), sytuacja zaczęła się zmieniać. Obserwuje się stopniowy spadek zobowiązań wymagalnych. Na koniec trzeciego kwartału 2007 r. łączna wartość zobowiązań wymagalnych wyniosła 3.370 mln zł.²⁶

Biorąc pod uwagę strukturę zobowiązań wymagalnych SP ZOZ (rys. 2), można zauważyć, że największe zobowiązania to: zobowiązania publicznoprawne (1.250,2 mln zł), zobowiązania wobec dostawców leków i wyrobów medycznych (914,3 mln zł), zobowiązania z tytułu zakupu usług obcych - remontowych, transportowych, medycznych i innych

²⁵ Por. *Zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej*, Departament Budżetu, Finansów i Inwestycji Ministerstwa Zdrowia, Warszawa, 21 marca 2006.

²⁶ Por. *Informacja rządu na temat obecnej sytuacji ochrony zdrowia w Polsce*, dz. cyt.

(345,7 mln zł) oraz zobowiązania wobec dostawców sprzętu i aparatury medycznej (206,4 mln zł).²⁷

Warto zaznaczyć, że poziom zobowiązań wymagalnych nie rozkłada się równomiernie na wszystkie jednostki. Z danych na dzień 30 września 2007 r. wynika, że 80% zobowiązań wymagalnych występujących we wszystkich badanych podmiotach, bez względu na podmiot tworzący, pochodziło od 8,1% zakładów, zaś połowa wymagalnego długu wykazywana była przez 2,2% ogólnej liczby zakładów. Należy również zauważyć, że systematycznie rośnie liczba jednostek niezadłużonych, które stanowią 53,2% wszystkich SP ZOZ.²⁸

6. Studium przypadku: Wojewódzki Szpital Bródnowski SP ZOZ w Warszawie

Studium przypadku przybliży praktyczne aspekty funkcjonowania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Analiza bazuje na konsultacjach przeprowadzonych z Dyrektorem Wojewódzkiego Szpitala Bródnowskiego w Warszawie Teresą Marią Bogiel. Podczas spotkania omówione zostały relacje pomiędzy szpitalem a organami władzy oraz główne problemy, jakie napotyka on w toku swojej działalności.

Budżet szpitala nie zależy od wielkości budżetu Ministerstwa Zdrowia. Szpital występuje do Ministra Zdrowia o przyznanie środków finansowych jedynie w przypadku uczestnictwa w określonych programach, np. POLKARD (Narodowy Program Profilaktyki i Leczenia Chorób Układu Sercowo-Naczyniowego).

Majątek Szpitala Bródnowskiego jest własnością województwa mazowieckiego. Samorząd województwa finansuje wszystkie inwestycje (wydatki na środki trwałe powyżej 3.500 [czy: 35.000?] zł). Roczne nakłady inwestycyjne wahają się w granicach 20-25 mln zł. Roczny budżet szpitala wynosi ok. 85 mln zł.

W przypadku utraty płynności finansowej przez szpital stałą praktyką jest korzystanie z pożyczek krótkoterminowych (na 2-4 miesiące) oferowanych przez samorząd województwa. Pożyczki te zwracane są rzadko; zwykle marszałek województwa je umarza. W ten sposób regularnie omijane jest prawo, które zabrania samorządom spłacania długów szpitali.

Szpital korzysta z pomocy samorządu w postaci nie tylko dotacji na inwestycje, lecz także poręczeń do kredytów na utrzymanie płynności

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże.

finansowej. Samorząd zabezpiecza także wkład własny szpitala w staraniach o środki pochodzące z Unii Europejskiej. Dyrektor bardzo pozytywnie ocenia współpracę z samorządem województwa mazowieckiego.

Współpraca z NFZ jest niesatysfakcjonująca. Największym problemem są ciągle opóźnienia w przepływie płatności z Funduszu na konto szpitala. Opieszałość rozliczeń finansowych (do dzisiaj szpital spiera się z NFZ w kwestii rozliczenia za 1999 r.) skutkuje stałymi kłopotami z utrzymaniem płynności finansowej. Gdyby NFZ dokonywał wszystkich płatności terminowo, to nawet przy obecnym niedoskonałym systemie prawnym w służbie zdrowia istniałaby realna szansa na zbilansowanie budżetu szpitala.

Dyrektor szpitala wskazała przyczyny jego trudnej sytuacji finansowej. Najważniejsze z nich to:

- ♦ zmienność przepisów - szpital zaciąga długi, ponieważ często zmieniające się prawo nakłada na niego nowe obowiązki, na których spełnienie nie otrzymuje odpowiednich środków. Przykładem jest Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń (Dz. U. nr 149, poz. 1076). Środki na przewidziane w ustawie podwyżki wynagrodzeń pracowników szpitala miały pochodzić z Narodowego Funduszu Zdrowia. NFZ rzeczywiście przekazał środki, ale jednocześnie obniżył kontrakt dla szpitala o kwotę zbliżonej wielkości. W efekcie na szpital nałożono nowe obciążenia (ok. 12 mln zł) przy braku ich finansowania przez NFZ. Przy obecnym stanie prawnym dyrekcja szpitala nigdy nie wie, czy w nowym kontrakcie utrzyma poziom dochodów z roku poprzedniego;
- ♦ monopol NFZ na finansowanie szpitala - podczas negocjowania kontraktów Narodowy Fundusz Zdrowia ma pozycję dominującą w stosunku do szpitala. Szpital nie ma innego, alternatywnego wobec NFZ, źródła dochodów na bieżącą działalność;
- ♦ niepełne wykorzystanie potencjału szpitala - w obecnym stanie prawnym szpital nie ma możliwości uzyskiwania dodatkowych dochodów, np. oferując odpłatne usługi w dodatkowych godzinach pracy. Bardzo drogi specjalistyczny sprzęt stoi bezużytecznie po godzinie 18.00, podczas gdy - wedle szacunków pani dyrektor - 10-15% dochodów szpital mógłby uzyskać dzięki komercyjnym usługom w „niestandardowych” godzinach. Ponadto taka rozszerzona oferta przyczyniłaby się do

zredukowania kolejek i czasu oczekiwania na zabiegi w zwykłych godzinach pracy. Niestety, podjęte przez szpital w przeszłości próby uzyskiwania dodatkowych dochodów dzięki odpłatnościom za niektóre badania w Szpitalnym Oddziale Ratunkowym (które dawały 5-6 tys. zł dziennie dodatkowego przychodu) zakończyły się sprawą sądową i nałożeniem kary przez NFZ.

Jedyną formą uzyskiwania dodatkowych dochodów przez Szpital Bródnowski jest współpraca z Centrum Medycznym Kształcenia Podyplomowego. Na podstawie umowy cywilnoprawnej szpital udostępnia odpłatnie CMKP pomieszczenia na cele dydaktyczne. Na ok. 350 lekarzy pracujących w szpitalu, 20% ma główne źródło zatrudnienia w CMKP. Lekarze akademicy mają 1/8 etatu ze strony szpitala. Dzierżawy dla CMKP są działalnością gospodarczą Szpitala Bródnowskiego.

Teresa Bogiel uważa, że najlepszym rozwiązaniem problemów finansowych Wojewódzkiego Szpitala Bródnowskiego byłoby jak najszybsze przekształcenie go w spółkę prawa handlowego.

7. Konkluzje i uwagi

Konkluzje przeprowadzonej analizy można podzielić na grupy, według omawianych zagadnień. Podział ten przedstawia się następująco:

Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce

- zbyt niski jest udział wydatków publicznych na ochronę zdrowia w PKB - 3,93% (2005 r.);
- większe wpływy ze składki zdrowotnej nie są wykorzystywane do przeprowadzenia konstruktywnych zmian w systemie, lecz tylko utrwalają dotychczasowe nieprawidłowości;
- brakuje zdefiniowanego zakresu świadczeń dostępnych w ramach ubezpieczenia w NFZ;
- brakuje regulacji prawnych pozwalających na wprowadzenie dodatkowych (komercyjnych) ubezpieczeń zdrowotnych.

Rola jednostek samorządu terytorialnego jako organu założycielskiego SP ZOZ

- jednostki samorządu terytorialnego nie mogą finansować świadczeń medycznych;
- środki finansowe przeznaczane przez jednostki samorządu terytorialnego są nieadekwatne do roli tych jednostek w systemie;
- SP ZOZ i organy założycielskie nie są faktycznie odpowiedzialne za powstawanie zobowiązań;
- nie istnieje bariera prawna wyznaczająca granice zadłużenia;
- nie istnieje jednoznaczny obowiązek rozstrzygnięcia przez podmiot, który utworzył zakład, w przedmiocie dalszego funkcjonowania tego zakładu, jeśli trwale utracił on zdolność do regulowania swoich zobowiązań;
- organy założycielskie nie korzystają z możliwości przekształcenia SP ZOZ w zakład budżetowy, gdyż uniemożliwiłoby to zawieranie kontraktów z NFZ w ramach systemu ubezpieczeń zdrowotnych - co skutkuje tym, że organ założycielski nie podejmuje decyzji o likwidacji mimo narastającego zadłużenia;
- inne ograniczenia prawne organów założycielskich:
- brakuje podstawy prawnej do bezpośredniego finansowania przez podmiot, który utworzył zakład, jego działalności bieżącej;
- limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie pozwalają na zwiększenie gwarancji i poręczeń w celu zapewnienia niższych kosztów finansowania długu;
- organy założycielskie nie są zobowiązane do podejmowania decyzji o racjonalizacji sieci szpitali;
- nienależyty jest wkład samorządów województw w zakresie kształtowania spójności systemu w regionach - powiaty i gminy nie posiadają odpowiednich kompetencji i narzędzi.

Rola Narodowego Funduszu Zdrowia

- NFZ jako publiczny płatnik ma monopolistyczną pozycję;

- działalność NFZ w sposób zasadniczy kształtuje funkcjonowanie zakładu opieki zdrowotnej. Jego rola i wpływ na kształt systemu są wprawdzie adekwatne do ilości środków finansowych, jakimi dysponuje, ale nieadekwatne, jeśli chodzi o umocowanie w strukturach państwowych (NFZ nie jest ani instytucją rządową, ani samorządową) oraz jeśli chodzi o odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu (odpowiedzialność ponoszą z reguły organy założycielskie, które nie mają wpływu na politykę NFZ);
- występują napięcia między wymaganiami NFZ a żądaniami realizacji świadczeń wyrażanymi przez zgłaszających się chorych oraz pokusą minimalizacji świadczeń wycenionych poniżej kosztów szpitala i maksymalizacji tych, których wycena jest korzystna;
- brakuje stabilnych, jednolitych zasad kontraktowania, rozliczania umów i wyceny procedur medycznych;
- ceny są nieadekwatne do kosztów realizacji świadczeń;
- wchodząc w reformę służby zdrowia, szpitale nie potrafiły prawidłowo wycenić świadczeń medycznych, co spowodowało ustalenie zbyt niskich cen, a w konsekwencji było przyczyną zadłużania się.

Współpraca między administracją rządową i samorządową

- kompetencje Ministra Zdrowia, NFZ i jednostek samorządu terytorialnego są różne i co do zasady nie nakładają się na siebie;
- Minister Zdrowia nie korzysta należycie ze swoich kompetencji koordynacyjnych wobec wszystkich organów i instytucji składających się na system opieki zdrowotnej;
- NFZ współpracuje z administracją rządową przy tworzeniu aktów normatywnych. Wpływ jednostek samorządu terytorialnego na legislację jest słaby;
- dla jednostek samorządu terytorialnego partnerem jest NFZ, którego partnerem jest z kolei Minister Zdrowia. Jednostki samorządu terytorialnego z Ministrem Zdrowia w zasadzie nie współpracują (widać to zwłaszcza w aspekcie finansowym);

- elementy współpracy obu szczebli administracji widać w ramach kontraktów wojewódzkich, ale nie jest to wystarczające;
- można zauważyć oznaki współpracy organów założycielskich (uzgadnianie terminów remontów, zakupy sprzętu dla jednostek podległym innym organom założycielskim). Ten aspekt współdziałania wskazuje na oddolną potrzebę skonsolidowania zakładów opieki zdrowotnej w rękach jednego organu założycielskiego.

Obecna forma prawna SP ZOZ

- forma prawna, w jakiej funkcjonują SP ZOZ jest nieefektywna;
- SP ZOZ nie były w pełni wyposażone w majątek trwały, niezbędny do prowadzenia działalności statutowej, a w wielu przypadkach ów majątek nie miał uregulowanego stanu prawnego;
- jednostki samorządowe, przejmując obowiązki organów założycielskich, nie posiadały wystarczających środków finansowych na utrzymanie zasobów majątkowych użytkowanych przez szpitale i na konieczne inwestycje;
- problemów przysparzają zły stan techniczny szpitali, nadmierna eksploatacja sprzętu, dekapitalizacja bazy sprzętowej i ponoszenie znacznych kosztów związanych z naprawą lub odnowieniem;
- występuje rozproszenie własnościowe SP ZOZ - wśród organów założycielskich są nie tylko samorzady wojewódzki i powiatowy, lecz także ministerstwa (zdrowia, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji) i akademie medyczne;
- SP ZOZ mają obowiązek udzielania świadczeń niezależnie od wartości zawartych kontraktów, udzielają także świadczeń osobom, które nie są objęte powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym (np. bezdomnym, cudzoziemcom);
- brakuje racjonalnie prowadzonej restrukturyzacji, która dotyczy głównie zatrudnienia, a nie poprawy efektywności zarządzania i gospodarowania;

- prywatyzuje się najbardziej dochodowe świadczenia, takie jak podstawowa opieka zdrowotna, ambulatoria, laboratoria diagnostyczne;
- istnieją niedostatki w zakresie kompetencji menadżerskich osób kierujących działalnością SP ZOZ, brakuje skutecznych mechanizmów zarządzania.

Racjonalizacja wydatków na ochronę zdrowia

- nie istnieje polityka racjonalizacji wydatkowania funduszy na inwestycje i sprzęt. Powodem jest niezdefiniowana do dziś „sieć szpitali”;
- struktura szpitali, liczba specjalistów, pielęgniarek i położnych nie są dostosowane do potrzeb zdrowotnych obywateli;
- występuje zbyt duża koncentracja szpitali publicznych, nieuwzględniająca geograficznego i zadaniowego charakteru dostępności do świadczeń, brak konieczności podejmowania decyzji o racjonalizacji sieci szpitali przez organy założycielskie;
- brakuje sprawnego, zintegrowanego systemu informatycznego w opiece zdrowotnej.

Podsumowując, można powiedzieć, że główną wadą systemu ochrony zdrowia w Polsce jest jego niestabilność. Dotychczasowe reformy przeprowadzane były w sposób chaotyczny. Zbyt mało czasu upływało pomiędzy dokonywaniem kolejnych zmian, w związku z czym system nie zdążył wypracować efektywnych mechanizmów działania. Do dziś nie wiadomo, czy kasy chorych były złym rozwiązaniem, gdyż nigdy nie przeprowadzono ich rzetelnej ewaluacji.

Z drugiej strony, podczas obserwacji procesu reformowania służby zdrowia zwraca uwagę brak odważnych decyzji w zakresie przekształceń i likwidacji, wynikający z czynników politycznych i społecznych (nacisków społecznych oraz wpływów określonych lokalnych grup interesów).

8. Rekomendacje

Na podstawie przeprowadzonej analizy i sformułowanych konkluzji i uwag można zarekomendować, co następuje:

Skupienie zakładów opieki zdrowotnej w rękach jednego organu założycielskiego – samorządu województwa. Ujednolicenie struktury

własności pozwoli zrationalizować sieć szpitali w obrębie regionu, a co za tym idzie spowoduje efektywniejsze wydawanie środków na inwestycje i sprzęt medyczny. Wzmocni to również pozycję samorządu w kontaktach z NFZ i Ministrem Zdrowia, czego skutkiem będzie wytworzenie się relacji między tymi szczeblami administracji.

Umożliwienie ZOZ-om funkcjonowania w formie spółek prawa handlowego. Zanim jednak nastąpi przekształcenie, należy podjąć decyzje dotyczące warunków oddłużenia już istniejących placówek.

Wzmocnienie kompetencji koordynacyjnych Ministra Zdrowia. Jest to potrzebne zwłaszcza w zakresie racjonalizacji wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Minister Zdrowia mógłby być łącznikiem pomiędzy marszałkami poszczególnych województw w zakresie wykonywania zadań ponadregionalnych.

Zwiększenie wpływu Ministra Zdrowia na działalność NFZ. Polityka NFZ musi być zgodna z założeniami polityki państwowej i uwzględniać rolę jednostek samorządu terytorialnego, które jako jedyne ponoszą odpowiedzialność za funkcjonowanie służby zdrowia w ich regionie.

Wzmocnienie udziału jednostek samorządu terytorialnego w procesach legislacyjnych dotyczących ochrony zdrowia i funkcjonowania SP ZOZ. Niezmienny powinien jednak zostać zakaz finansowania świadczeń medycznych oraz działalności bieżącej SP ZOZ bezpośrednio przez jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazanie nowych źródeł finansowania świadczeń dla SP ZOZ – takich jak komercyjne wykorzystywanie sprzętu, wynajem pomieszczeń czy innego typu działalność gospodarcza.

Decentralizacja NFZ – zgodnie z konstytucyjną zasadą subsydiarności.

Większy wpływ jednostek samorządu terytorialnego na wybór części członków rady oddziału regionalnego NFZ.

Racjonalizacja finansowania świadczeń. Można tego dokonać poprzez wprowadzenie koszyka świadczeń gwarantowanych, szczegółową kontrolę wydatków oraz wprowadzenie systemu informacyjnego Rejestr Usług Medycznych (RUM). RUM ułatwiłby Ministrowi Zdrowia działania koordynacyjne, a NFZ i jednostki samorządu terytorialnego miałyby lepsze rozeznanie w faktycznych potrzebach mieszkańców danego regionu.

Ponowne zdefiniowanie i oszacowanie kosztów świadczeń wraz z analizą zapotrzebowania na świadczenia według regionów.

Wprowadzenie systemu certyfikatów wydawanych przez NFZ jednostkom samorządu terytorialnego chcącym przeprowadzić inwestycje. Zanim dojdzie do inwestycji, NFZ wydawałby decyzję o tym, czy będzie kontraktował świadczenia przeprowadzane na nowym sprzęcie lub nowe procedury medyczne.

Ustalenie prawnych granic zadłużenia i określenie odpowiedzialności za długi w zależności od przyjętej formy działalności SP ZOZ.

Stworzenie długoletniej perspektywy kontraktowania świadczeń przez NFZ w jednostkach podległych jednostkom samorządu terytorialnego. Obecnie kontrakt finansowy opiera się na perspektywie jednorocznej, a szpitale ze względu na specyfikę swojej działalności potrzebują promesy NFZ na kontraktowanie usług medycznych w dłuższej perspektywie czasowej.

Bibliografia

Książki:

Samorząd terytorialny w Polsce, red. J. P. Tarno, Warszawa 2002.

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. nr 78, poz. 684).

Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń (Dz. U. nr 149, poz. 1076).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. nr 210, poz. 2135, z późn. zm).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. nr 91, poz. 408, z późn. zm).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 578, z późn. zm).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. r. nr 91, poz. 576, z późn. zm).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. nr 16, poz. 95, z późn. zm).

Strony internetowe:

Centrum Systemów Operacyjnych Ochrony Zdrowia - <http://www.csioz.gov.pl/>

Ministerstwo Zdrowia - <http://www.mz.gov.pl>

Narodowy Fundusz Zdrowia - <http://www.nfz.gov.pl>

Inne źródła:

Health at a glance: OECD indicators - 2005 Edition, raport OECD.

Informacja o wynikach kontroli tworzenia i funkcjonowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, 184/1999, Najwyższa Izba Kontroli.

Informacja rządu na temat obecnej sytuacji ochrony zdrowia w Polsce, druk sejmowy nr 176, Warszawa, 22 stycznia 2008.

Projekt ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, druk sejmowy nr 284, 18 stycznia 2008.

Zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Departament Budżetu, Finansów i Inwestycji Ministerstwa Zdrowia, 21 marca 2006.

Prezentacje uzyskane w trakcie spotkań warsztatowych:

Łagońska Ewa, *Zadania samorządu w zakresie polityki zdrowotnej na przykładzie województwa mazowieckiego.*

Warczyński Piotr, *Organizacja władzy publicznej.*

Warczyński Piotr, *System ochrony zdrowia w Polsce.*