Będzie bezpieczniej?

Kategoria: Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
Opublikowano: czwartek, 07, październik 2010 00:00
Odsłony: 3534

Do rozpatrzenia na najbliższym posiedzeniu Zespołu ds. Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli skierowany został projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Przypomnieć należy, że obowiązująca aktualnie ustawa o zarządzaniu kryzysowym nosi datę 26 kwietnia 2007 roku. Od chwili uchwalenia ustawa była już zmieniana trzykrotnie. Stan taki nie świadczy najlepiej o jakości tworzonego w Polsce prawa. Wątpliwości w tym zakresie pogłębia jeszcze powołany projekt założeń – wskazuje on bowiem z jednej strony na brak zdolności przewidywania, a z drugiej – na nieznajomość zasad konstytucyjnych.

Jak wskazują projektodawcy konieczność uzupełnienia przepisów dotyczących zarządzania kryzysowego o regulacje odnoszące się do ochrony ludności wynika przede wszystkim z doświadczeń dotychczasowego działania systemu. Dotyczy to przede wszystkim doświadczeń powodzi z 2010 roku, które to wskazały w szczególności na konieczność objęcia przepisami ustawy zagadnień z zakresu problematyki ludności. Dostrzeżone luki dotyczą w szczególności takich zagadnień jak:

- informowanie, ostrzeganie i alarmowanie ludności,
- wymiana i analizowanie informacji pochodzących z systemów monitorowania zagrożeń pomiędzy podmiotami ochrony ludności,
- wskazywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych,
- prowadzenie działań ratowniczych,
- przygotowanie warunków do ewakuacji ludności i prowadzenie ewakuacji,
- zapewnienie ochrony przed skutkami zagrożeń chemicznych, biologicznych i radiacyjnych oraz usuwanie ich skutków,
- zapewnienie osobom poszkodowanym lub ewakuowanym pomocy społecznej,
- stworzenie warunków i możliwości identyfikacji osób poszkodowanych,
- zapewnienie koordynacji przyjmowania i udzielania pomocy humanitarnej dla ludności poszkodowanej lub ewakuowanej,
- prowadzenie edukacji społeczeństwa z zakresu ochrony ludności, w tym kształtowanie świadomości zagrożeń i adekwatnych zachowań społecznych,
- opracowywanie i wdrażanie wieloletnich programów ochrony ludności,
- przygotowanie i szkolenie podmiotów ochrony ludności do współdziałania, w tym prowadzenie ćwiczeń,
- przygotowanie organizacyjne i rzeczowe do reagowania,
- tworzenie rezerw zasobów służących ochronie ludności.

Trudno uwierzyć, że żadnego z powyższych problemów nie można było dostrzec z wyprzedzeniem – w roku 2007 – kiedy to ustawa powstawała. Środkiem służącym do wyeliminowania powyższych luk ma stać się przedłożona inicjatywa legislacyjna, która będzie dotyczyła:

1. zmiany w tytule obowiązującej ustawy o zarządzaniu kryzysowym (zostanie dodany drugi człon tytułu – „i ochronie ludności”);
2. wprowadzenia jasnego zakresu zadań ochrony ludności;
3. określenia kompetencji organów administracji publicznej, służb i innych podmiotów. W szczególności dotyczy to planowania wykorzystania podziemnych części obiektów komunikacyjnych, handlowych, usługowych, magazynowych i innych, wykorzystania pomieszczeń budowli ochronnych, doraźnego adaptowania pomieszczeń, które mogą być wykorzystane na potrzeby ochrony ludności;
4. wprowadzenia nowych rozwiązań w odniesieniu do obrony cywilnej. Po części jest to wymuszone

Phoca PDF

faktem, że do chwili obecnej nie zostały w polskim porządku prawnym wdrożone wszystkie postanowienia protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych z dnia 8 czerwca 1977 roku;

5. uregulowania zasad informowania, ostrzegania i alarmowania oraz praw i obowiązków obywateli. Projektodawcy doszli bowiem do słusznego skądinąd wniosku, że dokonane dwa lata temu zamieszczenie regulacji dotyczącej powiadamiania ratunkowego w ramach ustawy o ochronie przeciwpożarowej… wykraczało poza zakres merytoryczny tej właśnie ustawy. W konsekwencji postuluje się przeniesienie całokształtu rozwiązań do ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W projekcie założeń trudno jest co prawda doszukać się praw przyznawanych bezpośrednio obywatelom. Obowiązki są natomiast nakładane bardzo realistycznie – projektodawcy stwierdzają bowiem, że ustawa powinna włączać obywateli w proces budowania bezpieczeństwa obywatelskiego. Oprócz oczywistych praw ciążących na organach państwa wobec obywatela, konieczne jest również nałożenie na niego pewnych obowiązków, tak aby to właśnie poczucie odpowiedzialności za siebie, za najbliższych mogło być początkiem budowania świadomego społeczeństwa obywatelskiego;
6. wprowadzenia nowych zadań w zakresie edukacji i tworzenia programów ochrony ludności. Przewidziane zostają w szczególności szkolenia w zakresie zasad bezpiecznego zachowania się w sytuacjach codziennych i w sytuacji zagrożeń, wiedzy o zagrożeniach, sposobów zapobiegania zagrożeniom, zasad zachowania się w przypadku ich powstania oraz zasad udzielania pierwszej pomocy. Szczególnym *novum* jest obowiązek sporządzania na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego wieloletnich programów ochrony ludności. Można obawiać się, że jest to kolejny przejaw wiary w sprawczą moc teoretycznych opracowań (najlepiej grubych). Można mieć jednak i dalej posunięte obawy. Jak bowiem zrozumieć stwierdzenie „Wieloletnie programy ochrony ludności powinny przygotowywać osoby/instytucje merytorycznie przygotowane do takiego zadania, np. poprzez uczestnictwo w specjalistycznych szkoleniach realizowanych przez jednostki będące w strukturach MSWiA i/lub wskazane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji”? Czy nie jest to próba wymuszenia delegowania pracowników poszczególnych urzędów jednostek samorządu terytorialnego na niekoniecznie tanie i niekoniecznie użyteczne szkolenia? Co ciekawsze – właściwy miejscowo wojewoda będzie sprawował nadzór nad terminowością opracowywania programów ochrony ludności na poziomie powiatowym i gminnym – z prawem zlecenia opracowania tych planów wyznaczonym przez siebie podmiotom (ekspertom).

Założenia pełne są regulacji pisanych nieprecyzyjnie, w sprzeczności z systemem prawa, czy też kontrowersyjnych. I tak:

- przy definiowaniu stopni gotowości systemu ochrony ludności zdrowie i życie ludzkie zostało (prawdopodobnie przez przypadek) potraktowane gorzej niż mienie – do wprowadzenia II stopnia gotowości systemu ochrony ludności konieczne jest zaistnienie zdarzenia, którego wystąpienie stwarza zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz mogące spowodować znaczne straty w ich mieniu, a także w środowisku naturalnym. W tym pierwszym przypadku konieczne jest zatem zagrożenie realne, w tym drugim – wystarczy potencjalne;
- gminne programy ochrony ludności będą uchwalane przez radę gminy, ale zatwierdzane… przez starostę. Byłby to pierwszy w polskim systemie prawa przypadek, gdy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego szczebla wyższego ma prawo wiążąco ingerować w decyzje organu stanowiącego jednostki szczebla niższego. Na szczeblu powiatowym sytuacja jest jeszcze ciekawsza – tutaj uchwalony przez radę powiatu powiatowy program ochrony ludności

Phoca PDF

zatwierdza… wojewoda;

- powiaty będą miały nałożony obowiązek udzielania pomocy samorządom gminnym w sprawach ochrony ludności w przypadku, gdy zasoby i możliwości działania tych samorządów uległy wyczerpaniu. W związku z powyższym projektodawcy postulują – cytujemy za tekstem założeń - „usunięcie z ustawy o samorządzie powiatowym przepisu zakazującego realizacji przez powiat zadań będących zadaniami własnymi gminy w zakresie ochrony ludności". Zapewne zapomniano dodać o usunięciu konstytucyjnej gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Nie trzeba dodawać, że kwestie skutków finansowych zostały skwitowane enigmatycznym zdaniem „Wejście w życie ustawy może spowodować ewentualne dodatkowe wydatki dla jednostek samorządu terytorialnego" – oczywiście bez jakiejkolwiek analizy kosztów.
Związek Powiatów Polskich propozycję w przedłożonym kształcie ocenia negatywnie.

Phoca PDF