Kto udźwignie ochronę ludności?

Kategoria: Felietony
Opublikowano: poniedziałek, 17, kwiecień 2023 12:13
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 1844

Po wielomiesięcznych przepychankach projekt ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej uzyskał w końcu pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Przebieg prac zasługuje na szczególną uwagę, gdyż dobrze pokazuje obecne problemy występujące zarówno na styku rząd – samorząd, jak i w samym samorządzie terytorialnym.

Nie ulega wątpliwości, że praprzyczyną długich prac – i pierwotnie negatywnej opinii Komisji Wspólnej – było przygotowanie projektu, który w swojej pierwotnej postaci traktował lekko zarówno ramy konstytucyjne, jak i zasady subsydiarności i proporcjonalności – przewidując nadmierne scentralizowanie systemu ochrony ludności. Tymczasem taka nadmierna centralizacja szkodzi. Jak pokazuje chociażby sytuacja w Ukrainie kluczem do sukcesu jest samodzielność i samowystarczalność zarządzania na poszczególnych obszarach. Centralne rozdzielanie sił i środków oczywiście pomaga, ale gdy ma stanowić podstawowy sposób działania staje się receptą na paraliż – i decyzyjny, i organizacyjny, i materiałowy. Te kilka miesięcy prac umożliwiło znaczącą przebudowę projektu i jego ucywilizowanie.

Formułowane były jednak przez część jednostek samorządu terytorialnego dalsze oczekiwania – sprowadzające się w praktyce do wyłączenia zadań związanych z ochroną ludności z zakresu zadań własnych, a przeniesienia ich do kategorii zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Oczekiwania takie pojawiały się pomimo faktu, że zlikwidowane prawnie rok temu formacje obrony cywilnej funkcjonowały – czy raczej miały funkcjonować – na poszczególnych poziomach zarządzania terytorialnego staraniem odpowiednich władz lokalnych. Wydaje się, że padające postulaty były efektem obserwowanego już od jakiegoś czasu kierunku ewolucji myślenia samorządowego i pojmowania zasady pomocniczości.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego definiując samorząd lokalny wskazuje, że jest to prawo i rzeczywista zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych. Samorząd terytorialny jest zatem prawem i obowiązkiem samodzielnego zaspokajania zbiorowych potrzeb danej wspólnoty terytorialnej przez tę właśnie wspólnotę. Tak, również obowiązkiem. Zasada pomocniczości, na którą często się powołujemy w publicznych dyskusjach, nakazuje taką organizację społeczeństwa i państwa, w której określone zadania publiczne są realizowane na najniższym możliwym poziomie. Oznacza to, że w ramach państwa subsydiarnego niedopuszczalne jest nie tylko zabieranie kompetencji mniejszym wspólnotom na rzecz większych. Niedopuszczalne jest również samodzielne zrzekanie się kompetencji przez mniejsze wspólnoty na rzecz większych motywowane niechęcią do realizacji poszczególnych zadań. Państwo subsydiarne to państwo, które wymaga aktywności obywateli w ich własnym interesie, a nie państwo, które podaje wszystkie rzeczy gotowe oczekując w zamian biernego przyjmowania tego, co jest dawane. Współcześnie coraz częściej o tym zapominamy oczekując, że ktoś za nas wykona niezbędne działania. Takie spojrzenie coraz częściej dotyka też poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Gdy zastanawiamy się nad zbiorowymi potrzebami wspólnoty musimy mieć świadomość, że wśród nich jest również potrzeba bezpieczeństwa – i to nie tylko bezpieczeństwa takiego codziennego, ale też i w sytuacjach szczególnych zagrożeń. Właśnie zapewnienie maksymalnie możliwej ochrony w sytuacjach wyjątkowych jest celem systemu ochrony ludności – a zatem zadania związane z jego funkcjonowaniem mają charakter zadania własnego. Niewątpliwie niewdzięcznego, ale jednak zadania własnego.

Dlaczego niewdzięcznego? Przygotowanie się na sytuacje kryzysowe wiąże się z poniesieniem niemałych kosztów – w dodatku takich, które są mało widoczne na co dzień. Przygotowanie się na zagrożenie może

Phoca PDF

być traktowane i przez wyborców, i przez radę gminy jako fanaberia, zwłaszcza w sytuacji gdy jest dużo niezaspokojonych potrzeb bieżących. Nie ma też co ukrywać faktu, że medialnie bardziej opłaca się wybudować kawałek drogi niż kupić środki na wypadek sytuacji kryzysowej, która może nie nastąpić w ciągu najbliższych dziesięciu lat. Skoro tak jest to warto domagać się aby kłopotliwe zadania były finansowane z cudzego budżetu – po to aby móc błyszczeć fajerwerkami finansowanymi z budżetu własnego.

Oczywiście warto jest zastanowić się nad tym, który poziom zarządzania publicznego powinien być właściwy do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności. Osobiście uważam, że o ile w dużych miastach (i gminom wiejskim różniącym się od miast nie charakterem zagospodarowania terenu, ale kwestią administracyjną – brakiem przyznanych praw miejskich) zadania te powinny być domeną gminy, to w przypadku typowych terenów wiejskich – powiatów. Rozumiem głosy małych gmin wiejskich twierdzące, że nie stać ich chociażby na zapewnienie właściwej ilości środków ochrony ludności dla swoich mieszkańców. Nie zgadzam się natomiast z proponowanym rozwiązaniem – przejęciem zadania przez administrację rządową i jego finansowaniem na zasadzie zadania zleconego. Nie tylko ze względów aksjologicznych – lecz również pragmatycznych. O ile w przypadku intensywnie zurbanizowanego terenu zamieszkałego przez kilka tysięcy osób potrzeby są takie, że bezpośrednio na miejscu muszą być zasoby służące ochronie ludności, tak rozpraszanie tych zasobów po słabo zaludnionych terenach wiejskich jest po prostu marnowaniem sił i środków. Ich skoncentrowanie w ramach powiatu dałoby efekt synergii i często sprawniejsze działanie.

Wymagałoby to jednak świadomej kategoryzacji gmin. Jasnego przyznania, że nie wszystkie są w stanie realizować wszystkie zadania gminne, a zatem zgodnie z zasadą pomocniczości zadania te powinny być realizowane o jeden poziom wyżej – w powiecie. Nadal jednak próbujemy udawać, że jest inaczej – że może nie Warszawa (która ma odrębną ustawę), ale Poznań, Kraków, czy Wrocław to ustrojowo i kompetencyjnie takie same gminy jak wyludniające się gminy na terenach peryferyjnych. Udajemy, ale jednocześnie same te gminy domagają się finansowania z budżetu państwa określonych zadań obecnie własnych – bo nie są w stanie ich zrealizować.

Phoca PDF