

Projekt
Stanowisko
Zgromadzenia Ogólnego
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 20 czerwca 2024 r.

w sprawie: **prac legislacyjnych regulujących kwestie ochrony ludności i obrony cywilnej**

Działając w trosce o bezpieczeństwo lokalnej wspólnoty samorządowej oraz zapewnienie właściwej ochrony życia, mienia oraz zdrowia mieszkańców Zgromadzenie Ogólne Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w imieniu 158 gmin i powiatów członkowskich apeluje do Rządu RP o zintensyfikowanie prac legislacyjnych regulujących kwestie ochrony ludności, obrony cywilnej oraz dokonanie zmian w rządowym projekcie ustawy z dnia 13 czerwca 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Regulująca powyższe kwestie ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP została uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r., a wraz z nią przepisy dotyczące obrony cywilnej (OC), których to nie ujęto w nowej ustawie o obronie ojczyzny. Oczywistym jest, że stan taki utrudnia nie tylko zapewnienie spokoju i porządku w skali lokalnej, ale przede wszystkim jest groźny dla bezpieczeństwa i integralności państwa.

Uzupełnienie powstałej luki w systemie prawnym RP ma stanowić rządowy projekt ustawy z dnia 13 czerwca 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej. Budzi on jednak nasze zastrzeżenia w zakresie założeń systemowych dotyczących uregulowania zadań i kompetencji oraz przyjętych rozwiązań organizacyjno-technicznych, logistycznych i finansowych.

W naszej ocenie zadania wyznaczone dla organów administracji publicznej i cele zdefiniowane w ustawie mają wymiar państwowy i przekraczają lokalną samorządową skalę. Oczywistym jest, że istnieje potrzeba koordynacji wymiany informacji i nadzoru nad systemem, jednak ze względu na charakter i specyfikę zagrożeń powinno to być zadanie rządowe, jedynie w części zlecone samorządom, z zastrzeżeniem zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych ze strony państwa.

Wspomniany projekt ustawy zakłada, że wójt, burmistrz, prezydent miasta i starosta mają wykonywać większość zadań ochrony ludności na podstawowym poziomie, jako zadania własne z będących w ich dyspozycji środków budżetowych. Zobowiązany do wsparcia gmin, miast i powiatów ma być jedynie samorząd wojewódzki. Ewentualna pomoc wojewody i ministra ma natomiast charakter fakultatywny, jest niepewna i wątpliwa. Jednocześnie wojewoda może wydawać wiążące zalecenia o sposobie i metodach działania oraz rodzajach i ilościach zasobów ochrony ludności, które powinien prowadzić samorząd. Cały projekt kieruje się zasadą, że na poziomie lokalnym samorząd musi wykonywać zadania i je finansować, a rząd może jedynie udzielić pomocy.

Katalog zadań zleconych ma symboliczny, znikomy wymiar - nieadekwatny do skali problemu i obejmuje jedynie kwestie zawarte w:

- art. 54 ust. 3 - zadania polegające na utrzymaniu systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach z zastrzeżeniem utrzymania jedynie tych elementów systemu, których właścicielem jest Skarb Państwa,
- art. 83 ust. 3 - dotyczący budowy, przebudowy, dostosowania obiektu do wymagań budowli ochronnej oraz organizowania miejsc doraźnego schronienia - w projekcie ustawy przewidziano, że **finansowanie tych zadań ma charakter fakultatywny**,
- art. 85 ust. 3 - przekazywanie informacji do centralnej bazy danych dotyczących obiektów zbiorowej ochrony.

Wykaz zadań zleconych poszerzony został również w art. 100 ust. 5 i art. 114 ust. 4 o wnioskowanie o przydziały mobilizacyjne do OC i wypłatę świadczeń z tytułu wykonywania zadań OC. Podsumowując na około 30 zadań przewidzianych ustawą, wykonywanych na podstawowym poziomie przez samorządy jedynie 5 to zadania zlecone.

W świetle powyższego należałoby zachować konsekwencję, że jeżeli zadania ochrony ludności mają być realizowane, jako własne i finansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, to wojewoda koordynujący działanie systemu powinien jedynie wspierać samorządy na ich wniosek. Wydawanie zaleceń dotyczących gromadzenia sił, środków i rezerw materiałowych wydaje się wątpliwe i pozbawione podstaw, a jeśli już ma nastąpić, to powinno być traktowane, jako zadanie zlecone i finansowane z budżetu wojewody.

Nasze wątpliwości budzi też katalog zadań dla wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów, który liczy ponad 30 pozycji o charakterze nie tylko organizacyjno-administracyjnym, ale również koncepcyjno-planistycznym, edukacyjnym, logistycznym i finansowym. W naszej ocenie do realizacji zapisów projektu ustawy niezbędna będzie znacząca rozbudowa i wzmocnienie kadrowe jednostek organizacyjnych samorządu niezależnie od współpracy istniejących struktur.

Realizacja zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej przewidzianych w projekcie wygeneruje trudne do oceny w chwili obecnej wydatki, które niewątpliwie stanowią będąc znaczące obciążenie dla samorządowych budżetów.

Również wskazana w projekcie ustawy konieczność utrzymania zasobów wody, żywności, energii i środków sanitarnych na okres, co najmniej 7 dni zagrożenia, wydaje się być technicznie i organizacyjnie niewykonalna przez samorządy. Zapisy ustawy powinny skupić się w znacznej mierze na wypracowaniu odporności obywateli na różnego rodzaju zagrożenia, a dopiero następnie zapewnienie im przez organy państwowe i samorządowe odpowiedniego wsparcia, które powinno być realizowane na szczeblu gmin, powiatów, województwa i państwa.

Nie można też zaakceptować faktu, że budowa, utrzymanie oraz zabezpieczenie funkcjonowania obiektów zbiorowej ochrony sędowane zostało praktycznie w całości na samorządy, administratorów obiektów użyteczności publicznej oraz właścicieli i zarządców budynków wielorodzinnych bez ustalenia czytelnych reguł i zasad finansowania bądź rekompensaty za poniesione nakłady. Ewentualne dofinansowanie ma charakter fakultatywny i może wynieść tylko do 80% kosztów inwestycji (art. 83 ust. 2 – błędnie oznaczony w projekcie ustawy jako nr 3).

Stanowczy sprzeciw samorządowców budzą zapisy art. 116, który stanowi, że finansowanie zadań ochrony ludności ma odbywać się w ramach rezerwy celowej przewidzianej na wykonywanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego. Jest to sprzeczne z dotychczasowym brzmieniem ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przyjętą praktyką i orzecznictwem organów kontrolnych. Istotą rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe jest zabezpieczenie nieplanowanych, nieprzewidzianych wydatków, które mogą powstać w sytuacji kryzysowej będącej następstwem katastrofy, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Oznacza to, iż z rezerwy na ten cel nie można dokonywać wydatków bez względu na okoliczności. Istotą rezerwy jest, bowiem to, że nie można jej na etapie uchwalania budżetu podzielić na działy i rodzaje wydatków. Środki planowane w rezerwie mają zabezpieczyć nagle, nieprzewidziane wydatki. Przyjęte w projekcie rozwiązania dotyczące finansowania są zatem chybione i z naszego punktu widzenia nie do przyjęcia.

Stoimy na stanowisku, że ochrona ludności i obrona cywilna w głównej mierze to zadanie rządowe, a samorządy, z racji swojej pozycji w systemie organów administracji publicznej, powinny ewentualnie przejąć część zadań, jako zlecone pod warunkiem bezwzględnego zapewnienia odpowiednich środków finansowych.

W naszej ocenie niezbędne jest również by ustawa precyzyjnie określała i akcentowała obowiązki obywateli / mieszkańców Rzeczypospolitej w czasie pokoju i w czasie wojny. W tworzeniu ochrony ludności i obrony cywilnej jednym z priorytetów powinno być doprowadzenie do sytuacji, w której ludność cywilna sama będzie w możliwie najpełniejszym zakresie przygotowana na różne sytuacje kryzysowe i nadzwyczajne (zbudowanie społecznej odporności) – co praktycznie całkowicie zostało pominięte w projekcie ustawy.



