

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 270)
z dnia 20 lutego 2019 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 270)

20 lutego 2019 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15)**, przewodniczącego Komisji, oraz posła **Jacka Protasa (PO-KO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

- informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. **Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej,**
- informację na temat funkcjonowania art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dotyczącego zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego w praktyce gmin wiejskich.

W posiedzeniu udział wzięli: **Ewa Polkowska** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, gen. brygadier **Leszek Suski** komendant główny Państwowej Straży Pożarnej wraz ze współpracownikami, **Andrzej Świderek** dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego i **Grzegorz Ziomek** dyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami, płk **Roman Utracki**, szef Oddziału Analiz Operacyjnych w Sztapie Generalnym Wojska Polskiego wraz ze współpracownikami, **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich, **Monika Małowiecka** ekspert w Związku Powiatów Polskich, **Leszek Świętalski** sekretarz generalny Związku Gmin Wiejskich, **Tadeusz Kiełan** wójt gminy Lubin wraz ze współpracownikami, **Lesław Kuźniar** wójt gminy Trzebowno, **Kazimierz Hudzik** sekretarz gminy Kleszczów, **Sylwia Ługowska-Bulak** zastępca dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak, Dariusz Myrcha** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Witam wszystkich serdecznie.

Otwieram 270. posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum.

Witam panie i panów posłów oraz przybyłych gości. Na początku witam przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli w osobie pani wiceprezes Ewy Polkowskiej wraz ze współpracownikami, przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Obrony Narodowej.

Witam również serdecznie wszystkich przybyłych samorządowców, przede wszystkim, sekretarza generalnego Związku Gmin Wiejskich Leszka Świętalskiego. oraz wójtów gmin: Lubin, Miejsce Piastowe, Trzebowno, Kleszczów.

Proszę państwa, porządek dzienny obejmuje informację na temat funkcjonowania art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dotyczącego zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego w granicach gmin wiejskich oraz rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu stwierdzę przyjęcie porządku dziennego.

Nie słyszę.

Mam propozycję, punkt pierwszy będzie dłuższy i bardziej dyskusyjny, zatem proponuję najpierw omówić raport NIK.

Czy jest sprzeciw pań i panów posłów?

Nie słyszę, oddaję głos pani prezes, proszę bardzo.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Ewa Polkowska:

Mam nadzieję, że pan prezes jest optymistą mówiąc, że będzie to trwało krócej.

Chcemy dzisiaj państwu zaprezentować bardzo ważny obszar, który skontrolowaliśmy, bardzo ważne ustalenia i wyniki – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Wiem, że nie tylko my uważamy, iż ten raport i obszar badanej przez nas działalności jest postrzegany jako niezmiernie ważny a wyniki raportu były i są nadal uważnie analizowane.

Ten obszar działalności administracji publicznej, w zakresie szeroko rozumianej ochrony ludności, był już kilkakrotnie przedmiotem szczegółowej kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Przygotowywaliśmy się do tej kontroli od 2016 r. i przeprowadziliśmy szereg wewnętrznych analiz, z których wynikało, że podejmowane w tym obszarze działania naprawcze miały ograniczony zakres i nie przyczyniły się w istotny sposób do poprawy sytuacji, stąd nasza kontrola, której wyniki państwu prezentujemy. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w polskim systemie prawnym, pomimo powtarzanych od wielu lat zapowiedzi, dotychczas nie został uchwalony jeden akt prawny, który w sposób kompleksowy regulowałby całokształt zagadnień związanych z szeroko rozumianą ochroną ludności a uregulowania w zakresie zadań i struktur są obecnie rozproszone w różnych aktach prawnych. W deklarowanej od wielu lat świadomości, w zakresie konieczności wprowadzenia do porządku prawnego takich przepisów, nie towarzyszyły dotychczas zdecydowane działania, czego główną przyczyną, w ocenie NIK, są – przed wszystkim – ustawicznie zmieniające się koncepcje rozwiązań prawnych.

Aktualnie procedowany projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, który zgodnie z zapowiedziami sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji miał zostać przekazany do Sejmu do końca 2016 r., w styczniu 2018 r. figuruje w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, lecz bez dotychczas sprecyzowanego terminu przyjęcia tego projektu przez Radę Ministrów.

Szanowni państwo, cały czas w naszym systemie prawnym utrzymuje się dualizm rozwiązań prawnych, tj. funkcjonują struktury w ramach zarządzania kryzysowego i niezależnie od tego utrzymywane są, na wypadek wojny i klęsk żywiołowych, formacje obrony cywilnej, pomimo że w większości krajów Unii Europejskiej można zaobserwować tendencje do integracji tych obszarów.

Kontrola w przypadku niektórych obszarów, zwłaszcza w kontekście obrony cywilnej, stanowiła w dużej części weryfikację przyjętego sposobu eliminowania stwierdzonych już przez NIK w poprzednich kontrolach nieprawidłowości. Było to istotne, zwłaszcza w kontekście narastających zagrożeń, których źródłem są w szczególności wydarzenia gospodarcze, polityczne lub zmiany klimatyczne. Natomiast rozbudowana została przez nas szczegółowo tematyka kontroli procesów zarządzania kryzysowego. W trakcie kontroli na terenie czterech województw zostały przeprowadzone praktyczne epizody, których przedmiotem była ocena organizacji działań i procesu podejmowania decyzji przez organy zarządzania kryzysowego, bezpośrednio po informacji o zaistnieniu sytuacji kryzysowej.

Jednocześnie, co jest niezmiernie ważne, nasza kontrola ma dodatkową wartość w związku z gwałtowną burzą, nawałnicą, która miała miejsce na znacznym terenie Polski w dniach 11-12 sierpnia 2017 r. Pamiętamy, że w wyniku nawałnic zginęły dwie harcerki. Zakaz przedmiotowy kontroli został rozszerzony o weryfikację i ocenę działań właściwych organów zarządzania kryzysowego na obszarze dotkniętym skutkami nawałnic dwóch powiatów i trzech gmin z województw pomorskiego i wielkopolskiego.

Szanowni państwo, głównym celem naszej kontroli było sprawdzenie, czy funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności w ramach struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Skupiliśmy się na tym, aby ocenić obowiązujące rozwiązania praw-

no-organizacyjne, czy dają one podstawy do realizacji zadań planowania cywilnego, ale również przygotowania infrastruktury organów państwa do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych.

Sprawdziliśmy również jak wygląda identyfikacja zagrożeń, jakie są przewidywane działania, które powinny być adekwatne i niezbędne do usuwania wszelkiego rodzaju zagrożeń. Sprawdziliśmy instrumenty planowania cywilnego i obrony cywilnej na okres pokoju i wojny. Sprawdziliśmy również, czy siły i środki były wystarczające do skutecznego zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń.

Kontrola została przeprowadzona na wszystkich szczeblach procesu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej i objęła Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (który jest Szefem Obrony Cywilnej Kraju), pięć urzędów wojewódzkich: dolnośląskiego, małopolskiego, wielkopolskiego, pomorskiego i łódzkiego, sześć starostw powiatowych i siedem urzędów gmin i miast.

Ustalenia kontroli wykazały, że w Polsce nie funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności. Organy odpowiedzialne za organizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej nie stworzyły adekwatnych do występujących zagrożeń struktur i skutecznych procedur oraz nie zapewniły niezbędnych zasobów, umożliwiających właściwe zarządzanie, między innymi w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Dostrzegając zaangażowanie i gotowość niesienia pomocy przez funkcjonariuszy służb straży pożarnych, policji, żołnierzy oraz zwykłych obywateli w razie wystąpienia różnego rodzaju katastrof, należy zwrócić uwagę, że nieprzygotowanie odpowiednich planów, procedur oraz niezapewnienie należytej koordynacji działań może obniżyć i obniża skuteczność działania służb odpowiedzialnych za ochronę ludności, zwłaszcza dotyczy to wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Zaniepokojenie Najwyższej Izby Kontroli budzi także stwierdzony w trakcie kontroli znikomy zakres współpracy między służbami, w tym bieżącej wymiany informacji podmiotów różnych szczebli w ramach struktur zarządzania kryzysowego. Nieprawidłowości w obszarze zarządzania kryzysowego zostały stwierdzone we wszystkich jednostkach objętych kontrolą a ich skala i istotność świadczą, że problemy mają charakter systemowy. Brak właściwego przygotowania jednostek szczebla rządowego i samorządowego do realizacji zadań związanych z zapewnieniem ochrony ludności, uwidocznił się – między innymi – w trakcie działań po gwałtownej burzy, która miała miejsce na znacznym obszarze kraju w dniach 11-12 sierpnia 2017 r. W naszym raporcie znajdują państwo godzina po godzinie diagnozę braku współpracy, koordynacji, braku wymiany informacji na odpowiednich szczeblach i wymiany decyzji przez odpowiednie organy.

Szanowni państwo, Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny wskazuje, że struktury obrony cywilnej nie są przygotowane do skutecznej realizacji zadań w zakresie ochrony ludności, wynikających z pierwszego protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskiej z dnia 12 sierpnia 1949 r. Struktura i organizacja obrony cywilnej jest anachroniczna. Liczba formacji obrony cywilnej jest nieadekwatna do zidentyfikowanych zagrożeń i z każdym kolejnym rokiem maleje a wyposażenie istniejących formacji jest niekompletne i przestarzałe. Mogą to państwo zobaczyć na zdjęciach zawartych w informacji.

Przyczyną stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości są wieloletnie zaniedbania w tym zakresie, przejawiające się między innymi brakiem kompleksowych uregulowań prawnych, zwłaszcza w zakresie obrony cywilnej, lekceważeniem znaczenia przygotowania planów, procedur i struktur na wypadek wystąpienia zagrożeń oraz niewłaściwym finansowaniem zadań.

Stwierdziliśmy, że niezmiernie ważna jest identyfikacja zadań na każdym szczeblu administracji publicznej. Ona w dużej mierze jest nałożona na podmioty, które są wybierane. W związku z tym, bardzo ważne jest, aby po każdym wyborach, zmianie administracji na szczeblu samorządowym, każdy z pełniących funkcję a także mający odpowiednie zadania w strukturze zarządzania kryzysowego, miał przygotowaną *check-listę* wszystkich zadań i obowiązków, które do niego należą, aby mieć większą świadomość, jak bardzo ważna jest mobilność przy sprawowaniu tych funkcji w sytuacji występowania zagrożeń.

Szanowni państwo, w naszej ocenie niezbędne jest pilne podjęcie działań w celu budowy sprawnego, skutecznego i, co najważniejsze, zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej. Brak systemu obrony cywilnej będzie skutkował, w razie wystąpienia zagrożeń, podejmowaniem improwizowanych działań, opartych na doraźnie podejmowanych decyzjach, co w znacznym stopniu, mimo ogromnego wysiłku służb, może obniżać ich skuteczność.

Jeśli pan przewodniczący pozwoli, chcemy skupić się na szczegółowych, najważniejszych ustaleniach i pogłębieniu niektórych z obszarów, w zależności jakie będą państwa oczekiwania. Szczegółowe ustalenia zaprezentuje pan dyrektor Marek Bieńkowski, dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jednostki, która przygotowywała założenia kontroli i była odpowiedzialna za koordynację jej przebiegu.

Będziemy do państwa dyspozycji w razie pytań.

Dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Najwyższej Izbie Kontroli Marek Bieńkowski:

Panie przewodniczący, szanowna Komisjo, zanim przejdę do szczegółów, chcę mocno podkreślić, co wybrzmiało już w wypowiedzi pani prezes, że nasza krytyczna ocena dotycząca przygotowania struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w żaden sposób nie deprecjonuje w wielu przypadkach znakomitych, ofiarnych działań funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, Ochotniczej Straży Pożarnej, żołnierzy oraz ludności cywilnej.

Natomiast, zrobiliśmy powtórne zdjęcie realnego stanu, jaki jest w obydwóch obszarach, nie muszę państwa przekonywać, powiem wprost: związanych z bezpieczeństwem ludzi i ich mienia. Kontrola wykazała bardzo zróżnicowany, w zależności od kontrolowanego szczebla, stan przygotowań struktur administracji rządowej i samorządowej do realizacji zadań związanych ochroną ludności w ramach zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej.

Należy podkreślić, że poważne nieprawidłowości stwierdziliśmy na każdym szczeblu, począwszy od szczebla centralnego poprzez wojewódzki, powiatowy, aż do gminnego. Nasza generalna ocena jest taka: im niżej tym gorzej a decydujący jest szczebel podstawowy.

W dalszej części swojej wypowiedzi będę do tego nawiązywał, ale kwestia jest ważna, skoro osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z zarządzaniem kryzysowym, w świetle obowiązującego w Polsce porządku prawnego, nie muszą legitymować się nawet podstawową wiedzą z tego zakresu – może to być główny księgowy, osoba od ochrony informacji niejawnych lub ochrony środowiska, taka jest realna sytuacja na dzień dzisiejszy.

Wiadomo, że pochodzący z wyboru wójt, burmistrz, prezydent nie może być fachowcem w każdej dziedzinie (to jest wykluczone), ale ma prawo żądać od ludzi opinii, sugestii, propozycji dokumentów, planów zarządzania kryzysowego, które są profesjonalne i adekwatne do potrzeb. Tego rodzaju aktywność wykonują ludzie, którzy w dużej części nie mają żadnego przygotowania w tym zakresie.

Chcę również zwrócić uwagę, że nie należy odbierać wyników naszej kontroli jako przejawu formalizmu, że zwracamy uwagę na mało konkretne szczegóły. Informacja o wynikach naszej kontroli ewidentnie wskazuje, że braki o charakterze formalnym mają bezpośrednie przełożenie na skuteczność działań organów, które są odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe i ochronę ludności.

Bardzo różnie samorządowcy podchodzili do tej problematyki. Niewątpliwie dla nas szokiem był fakt, że pomimo istniejącego obowiązku prawnego od 2007 r. – przez 18 lat! – starosta chojnicki nie utworzył Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, zrobił to dopiero po nieszczęśliwych wypadkach związanych z nawałnicą.

Staraliśmy się również przyjrzeć praktycznym aspektom działania. Tutaj chcę powiedzieć, że pomimo szeregu krytycznych uwag, nawiązaliśmy bardzo dobrą współpracę z wojewodą dolnośląskim, który – z własnej inicjatywy – przeprowadził w trzydziestu powiatach województwa dolnośląskiego eksperyment związany z możliwością realnego połączenia z centrami zarządzania kryzysowego na terenie swojego województwa. Chcę państwu powiedzieć, że (spośród trzydziestu powiatów) udało się połączyć jedynie z czterema, nie udało się w ogóle połączyć z siedemnastoma powiatami a z pozostałą liczbą powiatów udało się połączyć ze stanowiskiem kierowania Państwowej Straży Pożarnej

na podstawie porozumienia, jakie starosta zawarł z tą jednostką – to świadczy o skali problemu z jakim mamy do czynienia.

Chcę zacząć od definicji, bo ona nam dużo wnosi. Problematyka zarządzania kryzysowego jest zdefiniowana w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Jest to: „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań...” – co mocno podkreślam – „...reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”.

Proszę państwa, nie trzeba przekonywać, że mamy prawo wymagać od organów i instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe, aby swoje działanie przeprowadzali w drodze zaplanowanych działań – jest to ich obowiązek wynikający z definicji ustawowej. Jeśli popatrzymy na planowane działania, trzeba przyjrzeć się dokumentowi, czyli planowi zarządzania kryzysowego. Okazuje się, że plan zarządzania kryzysowego jest nieaktualny. Do zakończenia kontroli dane pochodziły z 3 września 2013 r. – pamiętają państwo, że w międzyczasie w 2015 r. była reforma struktury administracyjnej... oznacza to, że w sytuacji kryzysowej, kiedy trzeba byłoby łączyć się z nowo powstałym ministerstwem, należałoby szukać ludzi prywatnie, dlatego, że w tym planie takie ministerstwo nie funkcjonowało.

Od wielu lat wszyscy przyznają rację, że piętą Achilleśską koordynowanych działań wielu służb i instytucji (a zarządzanie kryzysowe jest szczególnie uwypuklone) jest łączność. Ktoś może powiedzieć, że mamy kanał B112, ale problem polega na tym, że to jest łączność analogowa, ona nie daje realnej możliwości porozumiewania się kilku podmiotów jednocześnie. Na miejscu zdarzenia jest straż pożarna, policja, pogotowie ratunkowe, służby energetyczne, drogowe i szereg innych instytucji, zdecydowanie służbom łatwiej byłoby porozumieć się w oparciu o nowoczesny system łączności.

Dostrzegamy również marginalizowanie zespołów opiniodawczo-doradczych, one są opisane w ustawie. W oparciu o naszą kontrolę stwierdziliśmy, że pani wójt gminy Krotoszyce nie powołała gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, podobnie burmistrz Czerska. Skutek był taki, że gdy w ramach naszego praktycznego epizodu śledziliśmy procedury dotyczące reakcji organów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe, pani wójt gminy Krotoszyce nie mogła zasięgnąć opinii ciała, którego nie powołała, w związku z tym... wsiadła do samochodu i pojechała do starosty w Legnicy. Takie są praktyczne działania, zupełnie oderwane od standardów, które powinny być przestrzegane.

Stwierdzamy szereg niepokojących działań, między innymi w oparciu o literaturę przedmiotu. Zupełnie nie przykłada się wagi do zaleceń, jakie kierowane są do organu niższego szczebla przez organ wyższego szczebla. Jest rzeczą oczywistą, że w planach zarządzania kryzysowego w gminie, na terenie którego znajduje się zbiornik wodny z tamą, warto przewidzieć możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowej, czyli tama może zostać przerwana. I wtedy, na podstawie *check-listy*, trzeba podejmować szereg przemyślanych działań związanych z ratowaniem i ewakuacją ludzi, z minimalizacją skutków tego zdarzenia. Bardzo wymownym przykładem naszej kontroli było, że po otrzymaniu zaleceń wojewody przez powiatowe plany zarządzania kryzysowego, starosta gnieźnieński nie przesłał ich do planów gminnych (twierdził, że nie zrobił tego przez przeoczenie).

Szanowni państwo, zwraca naszą uwagę również znikoma liczba ćwiczeń i szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego, tam, gdzie one powinny być jak najbardziej praktyczne, czyli na podstawowych szczeblach – gminnym i powiatowym. Owszem, osoby odpowiedzialne za ten obszar uczestniczą w szkoleniach, ale organizowanych przez struktury wojewódzkie, natomiast jest śladowa liczba własnych ćwiczeń (za chwilę przedstawię państwu wyniki naszych ustaleń, jeśli chodzi o nawalnicę i praktyczne epizody). Ćwiczenia dają realną odpowiedź, jeśli oparte są na danych rzeczywistych, czy działa łączność, koordynacja, czy można liczyć na pojazdy, sprzęt od instytucji, ale także osób prywatnych. Jest to szereg praktycznych działań, z których rezygnujemy nie organizując takich ćwiczeń.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, zwracano nam również uwagę, że mamy bardzo nieprecyzyjną definicję dotyczącą sytuacji kryzysowej. Pomimo starań, w okre-

sie objętym kontrolą, nie potrafilśmy stwierdzić, ile było takich sytuacji kryzysowych w Polsce.

Dlaczego tutaj jest problem? Rozumiemy złożoność problemu... racjonalny ustawodawca, pragnąc uelastyczyć tekst aktu prawnego (życie jest bogatsze niż norma prawna) zbyt elastycznie podszedł do definiowania tego obszaru, dlatego że sytuację kryzysową opisują nieostre zwroty, np. „znaczne obszary”, „właściwe organy administracji publicznej”, „poziom bezpieczeństwa ludzi”. Jest to bardzo niedookreślone – i to powoduje, że w praktyce mamy ucieczkę od definicji ustawowej.

Proszę zwrócić uwagę, że nawet po ostatniej nawałnicy, kiedy zostały uruchomione środki na pomoc ludziom dotkniętym tym nieszczęściem, minister w swoim uzasadnieniu napisał: „była to sytuacja nosząca znamiona sytuacji kryzysowej” (to jest określenie pozaustawowe).

Mamy również ustalenia dotyczące praktyki. Według przedstawicieli niektórych kontrolowanych podmiotów, daną sytuację można uznać za kryzysową, jeśli nastąpił wniosek wojewody do Ministra Obrony Narodowej o użyciu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej – ponad wszelką wątpliwość nie jest to kryterium, w oparciu o które daną sytuację można nazwać kryzysową. Mieliśmy wystąpienia Wojewody Dolnośląskiego z 31 sierpnia 2015 r., kiedy poprosił o wsparcie wojska w związku z historią dotyczącą tzw. złotego pociągu, istniało niebezpieczeństwo, że obszar mógł zostać wcześniej zaminowany.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Mam prośbę, panie dyrektorze... pan mówi o wielu ciekawych sprawach, ale wypowiedź zaczyna się rozdrabniać – czy możemy prosić o wnioski, żebyśmy mogli przejść do dalszej dyskusji? Będę wdzięczny.

Dyrektor w NIK Marek Bieńkowski:

Bardzo proszę.

Powiem bardzo syntetycznie, jeżeli pan pozwoli... na przykładzie nawałnicy, którą skontrolowaliśmy, widać jak to działa w praktyce. Pamiętają państwo, że zdarzenie rozegrało się między 11 a 12 sierpnia 2017 r. Stwierdziliśmy nieskuteczny system...

Poseł Ryszard Wilczyński (PO-KO):

Proszę podać jakie to były dni tygodnia, bo to jest kluczowa kwestia?

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Panie pośle, mam prośbę, dajmy skończyć panu dyrektorowi.

Dyrektor w NIK Marek Bieńkowski:

W praktyce, pan poseł ma rację... gdybyśmy przyjęli sposób rozumowania niektórych osób, trzeba naturze podpowiedzieć, że nawałnica może się zdarzyć od poniedziałku od godziny 8.15 do piątku do godziny 13.30 a weekendy są wolne od tego nieszczęścia...

Oczywiście, nie przyjmujemy tego sposobu rozumowania, ale on, rzeczywiście, jest praktyczny, dlatego, że jeden z dyrektorów, który nie powiadomił innych podmiotów, tłumaczył, że to był piątek, około godziny 16.00 i tak nikt nie odebrałby jego zgłoszenia.

Przejdę do konkretów, co zawiodło?

W przypadku Wojewody Pomorskiego stwierdziliśmy, że zbudował on sobie system powiadamiania na wypadek sytuacji kryzysowej za pośrednictwem sms. Problem polega na tym, że po godzinie 23.00 został wysłany do niego sms (również do wicedyrektora Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego) informujący o potężnej skali problemu. Pan wojewoda zeznał, pod groźbą odpowiedzialności karnej, w ramach naszego postępowania kontrolnego, że dowiedział się o całej sytuacji na podstawie telefonu o godzinie 5.00 rano od pana komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej, natomiast zwołał zespół zarządzania kryzysowego o godz. 8.00. Zapytaliśmy o to pana wojewodę, gdyż pomiędzy godziną 5.00 a 8.00 są trzy godziny... odpowiedział, że monitorował przebieg zdarzenia.

Zatem pierwsza sprawa: nieskuteczny sposób powiadamiania osób odpowiedzialnych i władnych do podejmowania decyzji koordynujących.

Druga sprawa... nawałnica nie wydarzyła się na terenie jednego województwa, pięć województw było dotkniętych tym nieszczęściem. Kiedy zapytaliśmy kolegów z Woje-

wódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Poznaniu, którzy wiedzieli, że nawałnica potęguje się i idzie w kierunku województwa pomorskiego, dlaczego nie wykonali telefonu... wystarczył tylko jeden telefon do centrum zarządzania w Gdańsku? Odpowiedzieli, że *procedura nie przewidywała*. To jest bardzo zasadne pytanie, na ile wszystko można regulować prawem?

Trzecia sprawa... mówiłem już o panu dyrektorze do spraw bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego Starostwa Powiatowego w Chojnicach, który ostrzeżenie Instytutu Meteorologii i Instytutu Gospodarki Wodnej odebrał w piątek o godzinie 16.00. Zaistniałą sytuację pan dyrektor tłumaczył: *nie było sensu zawiadamiać gmin, bo i tak było po godzinach pracy i zapewne nikt by nie odebrał*, to jest kwestia realnego funkcjonowania systemu...

Wójt gminy, na terenie którego rozegrał się ten dramat, dowiedział się o godzinie 8.00 rano od patrolu policyjnego, że są dwie śmiertelne ofiary i gmina jest praktycznie unieruchomiona, zupełnie nie zadziałał system łączności, nie mogło również zadziałać powiatowe centrum zarządzania kryzysowego, bo pan starosta go nie powołał.

Proszę państwa, żeby była jasność: nie chcę powiedzieć, że brak tych działań spowodowałby zatrzymanie wichury, natomiast nasze ustalenia pokazują, że ewidentnie skuteczność działań jest ograniczona, gdy nie są one skoordynowane.

W związku z tym, biorąc pod uwagę, że czas upływa, chcę państwu powiedzieć, skracając wypowiedź, że plany zarządzania kryzysowego nie były poprawnie tworzone. Nawet jeśli były, nie stosowano się do nich. Stwierdziliśmy, że nie został powołany rządowy zespół zarządzania kryzysowego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji tłumaczył nam brak powołania takiego zespołu, ponieważ nie ma on mocy władczej – nie podzielamy poglądu pana ministra (Kolegium też nie podzieliło), dlatego, że na czele zespołu stoi premier, który może wydawać decyzje swoim ministrom.

Tutaj jest niepokojąca konstatacja. Są dwa powody – decydenci bardzo nisko oceniają rolę organów opiniodawczo-doradczych albo nadmierną wagę przywiązują do działań o charakterze doraźnym, pomijając procedury wcześniej przez siebie przyjęte i zatwierdzone.

Był praktyczny przepis, który został uchylony (mówił nam to jeden z wójtów gmin dotkniętych nawałnicą) – jeszcze kilka lat temu rejestracja obozu harcerskiego nie byłaby możliwa, gdyby nie było pozytywnej opinii organu samorządu, dopiero na tej podstawie obóz mógł być rejestrowany w kuratorium. Kilka lat temu zrezygnowano z tego przepisu i w obecnym stanie prawnym wójt realnie może nie wiedzieć, że na jego terenie znajduje się taki obóz. To było charakterystyczne w komunikatach rządowych. Mówiono, że obóz, w którym były dwie śmiertelne ofiary, znajdował się w gminie Czersk a *de facto* był w gminie Chojnice.

Proszę państwa, reasumując, chcę powiedzieć, że zawnioskowaliśmy do pana premiera, do ministra spraw wewnętrznych i administracji, żeby zrobili przegląd przepisów, uaktualnili je i wyciągnęli wnioski z tego, co się stało. Proszę zwrócić uwagę, że pięć miesięcy po nawałnicy nie mieliśmy, oprócz jednego raportu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przyjętego przez Radę Ministrów, żadnych analiz niższych struktur, mówiących, co trzeba poprawić, żeby uniknąć błędów w przyszłości.

Krótko, jeśli pan przewodniczący pozwoli, przejdę do ostatniego punktu: obrona cywilna kraju.

Pięć lat temu nadzorowałem pierwszą kontrolę dotyczącą obrony cywilnej kraju. Ówczesny minister spraw wewnętrznych i administracji, który później wypowiadał się w radiu na ten temat, stwierdził wprost: *obrona cywilna w Polsce w dużej mierze istnieje na papierze*. Chcę państwu powiedzieć, że nasze ustalenia praktycznie to potwierdzają.

Gmina Krotoszyce w latach 2016-2017 miała jedynie 2200 zł przeznaczonych na całoroczne wydatki związane z obroną cywilną kraju. Krajowy plan obrony cywilnej kraju pochodzi z 1995 r. a stan prawny nawet nie potrafi nam odpowiedzieć, kto powinien taki plan opracować?

Obrona cywilna kraju jest dramatycznie niedoinwestowana, z potężnymi lukami prawnymi. Mam całą listę stwierdzonych nieprawidłowości. Wiem, że na sali jest obecny komendant główny Państwowej Straży Pożarnej, będący jednocześnie szefem obrony cywilnej kraju, jestem ciekaw jego zdania na ten temat. Stwierdzamy, że jest on szefem

obrony cywilnej kraju, ale nie ma realnego wpływu na kreowanie budżetów jednostek obrony cywilnej kraju. Przykładowo, w województwie pomorskim wojewoda w jednym roku na obronę cywilną kraju wydaje 300 tys. zł a inny wojewoda (w województwie wcale nie mniejszym) 200 tys. zł... z trzech milionów do dwustu tysięcy... trudno tutaj znaleźć myśl przewodnią.

Oczywiście, dostrzegamy pewne rozwiązania, o tym mówiła pani prezes, że istnieje tendencja do unifikacji dwóch systemów, bo zwróćcie państwo uwagę, że obrona cywilna kraju jest przewidziana nie tylko na wypadek wojny, ale również sytuacji kryzysowych.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, to jest konstatacja mojej wypowiedzi, przepraszam, może zbyt długiej: istnieje realna, pilna potrzeba zdynamizowania prac legislacyjnych. Wiem, że sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji informował nas, że do końca grudnia 2017 r. do Wysokiej Izby trafi projekt ustawy, o której mówiliśmy już w 2015 r., normujący te kwestie. Proszę zwrócić uwagę, że jest nie *fair* w stosunku do samorządowców, dlatego że mają nałożone ogromne zadania bez pieniędzy, bez systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego ludzi, którzy powinni się tym zająć. Są pod potężną presją opinii publicznej, oczekującej skuteczności ich działań. Taką mamy konstrukcję. Bez wskazania czytelnego systemu finansowego i jasnego systemu prawnego, śmiem twierdzić, że spotkamy się za kilka lat i wcale nie będą musiał zmieniać tekstu, który przygotowałem.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję.

Proszę państwa, na początku popełniłem mały błąd... przepraszam bardzo pana Leszka Suskiego, komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej, gdyż jest obecny na dzisiejszym posiedzeniu, witam serdecznie.

Witam także panią Sylwię Ługowską-Bulak zastępcę dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego.

Proszę państwa, wracając do naszego porządku, mam jedną prośbę – wiem, że jest już tradycja, iż minister spraw wewnętrznych i administracji nie przychodzi już na posiedzenia naszych Komisji. Zwracam się do sekretariatu, proszę przygotować pismo do pana ministra... to jest już notoryczna sprawa. Podczas omawiania tematów, gdzie bohaterem numer jeden jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, chciałbym, aby była obecna osoba przynajmniej w randze wiceministra. Mamy obecnych na posiedzeniu panią prezes, komendanta głównego PSP a kolejny raz brakuje ministra.

Powiem szczerze, rozmawiałem już o tym kilka razy, ale myślę, że trzeba użyć bardziej radykalnych działań.

Na sali jest obecny dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego z MSWiA pan Andrzej Świderek – mam pytanie, czy głos zabierze pan dyrektor Ziomek, czy Świderek?

Proszę bardzo.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Andrzej Świderek:

Panie przewodniczący, szanowni państwo – dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego w MSWiA Andrzej Świderek.

Większość wypowiedzi dotyczyło zarządzania kryzysowego i szkoda, że na dzisiejsze spotkanie nie został zaproszony dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa – komunikowałem się z nim i wynika z tego, że nie otrzymał zaproszenia.

W ocenie MSWiA, z jednej strony, treści zawarte w informacji przygotowanej przez NIK stanowią potwierdzenie poczynionych ustaleń resortu, z drugiej strony jednak znacząco odbiegają od stanowiska MSWiA – nie zgadzamy się z nimi. Wiele kwestii podniesionych przez NIK zostało poddanych analizie zanim stały się one obszarem objętym kontrolą. Chodzi tutaj między innymi o działania Międzyresortowego Zespołu do oceny funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce, który swoje prace rozpoczął w dniu 4 września 2018 r. Warto wskazać, że dokonano szeregu zmian i aktualizacji, w tym działań natury legislacyjnej.

Nie sposób jednak przejść do porządku dziennego nad тезami zawartymi w ocenie ogólnej informacji NIK. W szczególności należy zwrócić uwagę na następujące fragmenty: „Organy odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej nie stworzyły adekwatnych do występujących zagrożeń struktur i skutecznych procedur oraz nie zapewniły niezbędnych zasobów umożliwiających właściwe zarządzanie, między innymi w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, a także nieprawidłowości w obszarze zarządzania kryzysowego zostały stwierdzone we wszystkich jednostkach objętych kontrolą, a ich skala i istotność świadczą o tym, że problemy mają charakter systemowy”.

Nie umniejszając znaczenia przedmiotowego dokumentu i troski o przygotowanie opracowania w sposób możliwie najbardziej rzetelny, należy wskazać, że autor dokonał w nim nieuprawnionych, w opinii MSWiA, uogólnień i uproszczeń. Przytoczone stwierdzenia są nie tylko krzywdzące dla organów zarządzania kryzysowego, ale wręcz stanowią nadinterpretację faktów, w tym ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W tym miejscu należy wskazać i podkreślić z całą stanowczością, że system zarządzania kryzysowego jest jak najbardziej sprawny a, przedstawione w negatywnym świetle, niektóre jego elementy nie powinny rzutować na ogólną, pozytywną ocenę funkcjonowania systemu w kraju.

Zgodnie z brzmieniem art. 2 ustawy, zarządzanie kryzysowe „polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów infrastruktury krytycznej”.

Mamy cztery fazy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odtwarzanie. Zatem, zarządzanie kryzysowe, składa się z czterech faz, co – w ocenie MSWiA – nie zostało adekwatnie opisane w informacji NIK.

W tym kontekście należy wskazać, że MSWiA aktywnie działa we wszystkich fazach, poczynając od faz zapobiegania sytuacjom kryzysowym i odtwarzaniu realizowanych zasobów, poprzez efektywne wydatkowanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych – w ramach tych działań, każdego roku, przeznaczane są środki w wysokości około 1 mld zł (w ubiegłym roku był to 1 235 000 tys. zł).

W fazie dotyczącej zapobiegania sytuacjom kryzysowym (pierwsza faza zarządzania kryzysowego) należy zauważyć działania podejmowane przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej (bardzo kosztowne i znaczące) na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, również w zakresie ochrony szeroko pojętej ludności. Obecnie realizowane są dwa duże projekty. Pierwszy dotyczy ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry, który ma zapewnić ochronę przeciwpowodziową dla 2,5 mln ludzi zamieszkujących szereg miast, jak np. Racibórz, Kędzierzyn Koźle, Krapkowice, Opole, Brzeg, Oława oraz Wrocław a także wsi położonych w trzech województwach: śląskim, opolskim i dolnośląskim. Łącznie koszty na dzień 31 grudnia 2018 r. wynoszą 3 630 000 tys. zł (905 510 tys. euro). Główne zadania to budowa zbiornika Racibórz – wartość kontraktu to 904 000 tys. zł, oraz modernizacja wrocławskiego węzła wodnego na ukończeniu budowy kanału przeciwpowodziowego...

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Panie dyrektorze, mam prośbę... odnosimy się do raportu NIK, który bardzo konkretnie wskazuje na uchybienia, nawet zaniechania oraz kwestie techniczne, dotyczące łączności i współpracy.

Chcę, abyśmy porozmawiali o wnioskach wynikających z raportu NIK a nie o tym, co państwo robią w departamencie – jeżeli można, proszę do rzeczy.

Dyrektor w MSWiA Andrzej Świderek:

Panie przewodniczący, myślę, że mówię do rzeczy, ponieważ zarządzanie kryzysowe to są cztery fazy i nie wszystkie były wyartykułowane...

Głosy z sali:

(poza mikrofonem)

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Mam prośbę, proszę pozwolić wypowiedzieć się panu dyrektorowi, potem będziemy rozmawiali dalej.

Dyrektor w MSWiA Andrzej Świderek:

Dobrze, nie będę wymieniał, skrócę wystąpienie, ale również w fazie zapobiegania jest drugi projekt dotyczący dorzecza Odry i Wisły, który zapewnia bezpieczeństwo dla ponad 5,5 mln ludzi.

Zarządzanie kryzysowe to także wysiłek planistyczny, nie tylko w zakresie tworzenia planu zarządzania kryzysowego, który został zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 21 grudnia 2018 r., ale także uzgadniania planu z innymi podmiotami lub zatwierdzanie wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Z uwagi na treści przedstawione w informacji NIK, kwestie związane z planowaniem pozwolę sobie przedstawić za chwilę.

Najbardziej widoczna dla obywatela jest, oczywiście, faza reagowania, w której MSWiA wraz z podległymi służbami odgrywa pierwszoplanową rolę. Kluczowe ogniwo, które jest zaangażowane w działania w ramach poszczególnych faz zarządzania, stanowią jednostki Państwowej Straży Pożarnej zorganizowane w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym, wspólnie z jednostkami OSP włączonymi do systemu, takich jednostek jest 4439.

Faza reagowania – Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy... nie pomyłę się, jeśli powiem, że jest jednym z najlepiej zorganizowanych systemów na całym świecie, reagują natychmiast po pierwszym telefonie od zagrożonej osoby. Używane są siły i środki niezbędne do likwidacji zagrożenia, także w oparciu o plany działań ratowniczych, które na danym terenie identyfikują istniejące zagrożenia i przewidują siły i środki niezbędne do likwidacji tych zagrożeń.

Warto tutaj wskazać, że fragmenty informacji (które nie zostały, w opinii MSWiA, odpowiednio uwypuklone, czyli treści odnoszące się do fazy reagowania i usuwania skutków w sytuacjach kryzysowych) przytoczone na stronie 83-84, odnoszą się do działań podejmowanych przez MSWiA, w związku z wystąpieniem w dniach 11 i 12 sierpnia 2017 r. negatywnych zjawisk atmosferycznych, potocznie zwanych nawałnicami.

Tutaj chcę przypomnieć główne zadania administracji rządowej, które zostały poczynione. W kontekście nawałnic w 2017 r. administracja rządowa zadziałała bardzo sprawnie, gdyż już w dniu 12 sierpnia (a była to sobota) z MSWiA wysłano pismo do wszystkich wojewodów przypominające o możliwości ubiegania się o środki finansowe z rezerwy celowej budżetu państwa na wypłatę zasiłków celowych dla poszkodowanych rodzin lub osób samotnie gospodarujących, które poniosły straty w gospodarstwach domowych, budynkach mieszkalnych oraz znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej i nie mogą zaspokoić niezbędnych potrzeb bytowych w oparciu o posiadane środki własne.

Oczywiście, w działania pomocowe zaangażowane były inne resorty. Trwała intensywna współpraca z Ministerstwem Finansów, jak również z Ministerstwem Infrastruktury, wojewodami, władzami samorządowymi. W tym zakresie również dotyczyło to nadzoru budowlanego. W dniu 17 sierpnia wydano pierwsze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie poszkodowanych gmin w wyniku działania żywiołu, w którym stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych. Z kolei drugie rozporządzenie zostało opublikowane w dniu 25 sierpnia, dzięki temu uproszczono procedury związane z odbudową i remontem zniszczonych budynków.

W ramach rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie, usuwanie skutków klęsk żywiołowych, rząd RP wspomógł dofinansowaniem wszystkie zgłoszone dotąd przez jednostki samorządu terytorialnego, za pośrednictwem wojewodów, zadania dotyczące zniszczonej w wyniku nawałnic w 2017 r. infrastruktury krytycznej i przeznaczył dotychczas na ten cel ponad 100 mln zł, kolejne środki będą uruchamiane w bieżącym roku. Przekazano wojewodom do stosowania nowe zasady udzielania, ze środków rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie klęsk żywiołowych, pomocy finansowej w postaci zasiłków celowych dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących, poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej.

Zgodnie z zasadami, maksymalna kwota zasiłku została zwiększona ze 100 tys. zł do 200 tys. zł, w przypadku zniszczenia budynku lub lokalu mieszkalnego. Ponadto, pomocą do 100 tys. zł objęto również rolników, którzy ponieśli szkody w budynkach gospodarskich. Usprawniono, przyspieszono oszacowanie wysokości szkód w budynkach, lokalach socjalnych przez powołanie w gminie komisji składającej się z pracowników, w tym osoby organu budowlanego.

Doskonale zdawaliśmy sobie sprawę, że ośrodki pomocy społecznej nie poradzą sobie przy masowych zniszczeniach. Zostało uruchomione duże wsparcie w zakresie oceny skutków zniszczeń.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji był w stałym kontakcie z podległymi służbami i wojewodami. Oczywiście, na bieżąco był informowany również przez obecnego komendanta głównego, szefa ochrony cywilnej kraju. W dniu 15 sierpnia 2017 r. minister spraw wewnętrznych i administracji wizytował tereny województwa kujawsko-pomorskiego dotknięte skutkami nawałnic a w dniu 16 sierpnia działania prowadzone przez jednostki ochrony przeciwpowodziowej na terenie województwa wielkopolskiego. W dniu 19 sierpnia uczestniczył w naradzie w Chojnicach, która odbyła się między innymi z udziałem Prezesa Rady Ministrów oraz Wojewody Pomorskiego.

Zarzut, że nie został powołany rządowy zespół zarządzania kryzysowego jest raczej nietrafny, ponieważ na bieżąco i w miejscu zdarzenia, zarówno minister, jak i premier uczestniczyli w spotkaniach. Zespół doradczo-sztabowy na miejscu analizował i dawał wystarczające informacje dla premiera i ministra spraw wewnętrznych i administracji.

Działaniom prowadzonym na miejscu zdarzenia można poświęcić odrębną wypowiedź, ale pozwolę ograniczyć się do stwierdzenia, że służby podległe MSWiA z ogromnym zaangażowaniem prowadziły działania, w tym, przede wszystkim, Państwowa Straż Pożarna i Ochotnicza Straż Pożarna. Łącznie do działań na terenie województwa pomorskiego i kujawsko-pomorskiego skierowano zasoby centralnego obwodu operacyjnego PSP w sile 560 strażaków i 125 samochodów pożarniczych: z województwa pomorskiego – 363 strażaków i 75 samochodów pożarniczych, z kujawsko-pomorskiego – 197 strażaków i 50 samochodów specjalistycznych.

Synteza wyników kontroli.

Jak już wskazałem, generalnie można uznać, że część ustaleń NIK potwierdza wcześniej poczynione ustalenia Międzyresortowego Zespołu do oceny funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce, który został powołany zarządzeniem nr 101 Prezesa Rady Ministrów z 4 września 2017 r. w związku z negatywnymi skutkami przejścia nawałnic w dniach 11-12 sierpnia 2017 r. W pracach zespołu wzięli udział przedstawiciele szeregu instytucji różnych szczebli zaangażowanych w realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Zadaniem zespołu było przeprowadzenie analizy a następnie ocena funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce oraz opracowanie wniosków i rekomendacji ewentualnych zmian w tym zakresie.

W rezultacie, sporządzono dokument pn. „Analiza funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce. Wnioski i rekomendacje”, stanowiący załącznik do sprawozdania przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 17 października 2017 r. W dokumencie tym zidentyfikowano szereg kwestii wymagających opracowania a następnie przystąpiono do stopniowej realizacji.

Na podstawie wyżej wymienionej analizy opracowano, a następnie w dniu 4 stycznia 2018 r. przedstawiono Radzie Ministrów, dokument pn. „Propozycje zmian legislacyjnych i innych działań wynikających z rekomendacji międzyresortowego zespołu do oceny funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce”.

W ramach regionalnego systemu ostrzegania, wprowadzono obowiązek publikowania na paskach Telewizji Polskiej komunikatów o ostrzeżeniach II stopnia wydanych przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy. Samą aplikację mobilną RSO wzbogacono o możliwość geolokalizacji, co pozwala użytkownikowi otrzymywać komunikaty dotyczące obszaru, na którym się znajduje.

W lipcu 2018 r. rozpoczęto program pilotażowy Alert RCB – system ostrzegania o zagrożeniach za pomocą wiadomości tekstowych. Osoby, które znajdują się na obsza-

rze potencjalnego wystąpienia sytuacji kryzysowej zagrażającej życiu, otrzymują na swój telefon komórkowy krótką wiadomość tekstową sms z informacjami dotyczącymi rodzaju zagrożenia i zaleceniami, co należy robić.

Alert RCB był już uruchamiany cztery razy, wysłano ponad 50 mln sms do odbiorców na terenie 11 województw. W grudniu 2018 r. weszły w życie przepisy regulujące funkcjonowanie docelowej wersji tego systemu.

Oba wyżej wymienione systemy są komplementarne wobec siebie, usprawniają proces powiadamiania ludności i, co warte podkreślenia, działają w oparciu o całodobowe centra zarządzania kryzysowego na szczeblu krajowym i wojewódzkim. Zmiany dokonano także w przepisie dotyczący trybu przekazywania informacji o zagrożeniach na centralnym szczeblu administracji. W art. 20b ustawy o zarządzaniu kryzysowym zapisano: „Ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, starostowie, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, właściciele oraz posiadacze samoistni i zaleźni obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej są obowiązani do udzielania dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, w wyznaczonym terminie, żądanych przez niego informacji i wyjaśnień niezbędnych do realizacji zadań Centrum”.

Celem tej zmiany jest usprawnienie obiegu informacji w sytuacji kryzysowej. Ponadto, w aktualizacji planu zarządzania kryzysowego zostały wdrożone moduły zadaniowe ułatwiające i uelastyczniające proces planistyczny i podejmowanie decyzji w sytuacji kryzysowej. W planie uszczegółowiono ponad 190 modułów, które obejmują spektrum działań realizowanych przez Prezesa Rady Ministrów, każdego ministra kierującego działem administracji rządowej, szefów ABW i Agencji Wywiadu, wojewodów oraz dyrektorów Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Każdy moduł to zestawienie szczegółowych przedsięwzięć i sposoby ich realizacji.

W kontekście planowanych zmian natury systemowej, należy wskazać, że w dniu 8 lutego br. dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa otrzymał od Prezesa Rady Ministrów upoważnienie do opracowania i prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania oraz wniesienia do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W ramach projektu przewiduje się opracowanie szeregu regulacji mających na celu wzmocnienie systemu zarządzania kryzysowego w obszarze struktur rządowych, samorządowych, ochrony infrastruktury krytycznej, jak również uwzględniający aspekt ochrony ludności. Na szczeblu wojewódzkim wprowadzono szereg zmian.

Przykładowo, w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim podjęto między innymi następujące działania: usprawniono system obiegu informacji pomiędzy wojewódzkim centrum zarządzania kryzysowego a jednostkami administracji samorządowej i administracji zespolonej województwa poprzez wdrożenie nowych rozwiązań i rozszerzenie liczby osób funkcyjnych, których dane zostały wprowadzone do systemu Blue Alert. Rozbudowano platformę Blue Alert, umożliwiając korzystanie z trzech form komunikacji z użytkownikiem końcowym, tj. sms i e-mail oraz połączenie telefoniczne VoIP, telefonia komunikacji głosowej oraz zapewniając komunikację dwukierunkową, co wymaga od odbiorcy potwierdzenia otrzymanej informacji. Zobowiązano wszystkie jednostki samorządu terytorialnego do bieżącej aktualizacji wykazu osób, które będą otrzymywać stosowne powiadomienie w systemie, ze szczególnym uwzględnieniem osób posiadających uprawnienia do zainicjowania działań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej.

W celu udoskonalenia systemu alarmowania zaktualizowano elementy oprogramowania wojewódzkiej centrali alarmowej, pracującej w systemie alarmowania i ostrzegania. Po przeprowadzonej inwentaryzacji urządzeń i central zainstalowanych w jednostkach samorządu terytorialnego, dokonano analizy skuteczności alarmowania ludności i określono priorytety w zakresie wymiany urządzeń mechanicznych na elektroniczne a następnie kupiono i zainstalowano nowe syreny elektryczne na terenie jednostek samorządu terytorialnego. W ramach modernizacji systemu powiadamiania zakupiono nowe radiotelefony analogowo-cyfrowe dla jednostek samorządu terytorialnego oraz centrale alarmowe dla powiatowych i wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego.

Wprowadzono nowy system ostrzeżeń meteorologicznych obejmujący otrzymywanie komunikatów meteorologicznych dla sąsiednich województw, dla województw zbiorczo, a także ostrzeżeń i komunikatów dla konkretnego podmiotu z możliwością dalszej dystrybucji. Ponadto, odnotowano na terenie województwa systematyczne zwiększanie się liczby całodobowych, opartych na pracownikach starostwa, służb dyżurnych na potrzeby zarządzania kryzysowego. Ponadto, zostało utworzone całodobowe Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Wejherowie – marzec 2018 r.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji z ubolewaniem konstatuje, że w ponad stustronicowym dokumencie, NIK nie ustrzegła się nieścisłości, niekonsekwencji, nieuprawnionych interpretacji prawa. W odniesieniu do uwag dotyczących funkcjonowania MSWiA można z powodzeniem wdać się w polemikę w przypadku przeważającej większości z nich. Pozwolę sobie ograniczyć moją wypowiedź do kilku przykładów.

Jeżeli chodzi o planowanie pkt 5.2.3 – Prawdliwość opracowywania planów zarządzania kryzysowego, strona 39-42, Najwyższa Izba Kontroli w odniesieniu do planów zarządzania kryzysowego wskazuje na stronie 40 informacji: „W ustawie o zarządzaniu kryzysowym nie wskazano obowiązku okresowej aktualizacji resortowych planów zarządzania kryzysowego [...]. Obowiązek systematycznej aktualizacji określony został wyłącznie w odniesieniu do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, a także planów wojewódzkiego, powiatowego i gminnego (dodatkowo wskazano, że cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata). Niemniej jednak przyjęć należy, że główny cel, dla którego opracowywane są wszystkie plany zarządzania kryzysowego oraz ich istota, jednoznacznie wskazują, że powinny być one aktualne (systematycznie aktualizowane), tj. zawierać ważne i obowiązujące treści w danym czasie, tak aby mogły zostać właściwie wykorzystane w ramach procesu zarządzania kryzysowego”.

Na stronie 42 czytamy: „Wyniki kontroli wykazały, że minister spraw wewnętrznych i administracji, do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 22 grudnia 2017 r., nie dokonał aktualizacji planu zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne, w związku z przejściem od 16 listopada 2015 r. nowych zadań, co było związane z utworzeniem MSWiA”.

Zdaniem NIK, plan resortowy powinien podlegać niezwłocznej aktualizacji w przypadku zaistniałych faktycznych przesłanek, tak aby uwzględnione w nim zadania dla poszczególnych podmiotów w ramach każdej fazy zarządzania kryzysowego odpowiadały aktualnym uregulowaniom prawnym.

W opisanym powyżej przykładzie mamy do czynienia przynajmniej z dwoma aspektami. Chodzi o nadinterpretację dokonaną przez NIK w odniesieniu do art. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie z którą plan zarządzania kryzysowego MSWiA powinien być opracowany w cyklu dwuletnim, chociaż NIK sama wskazuje, że w ustawie o zarządzaniu kryzysowym nie wskazano obowiązku okresowej aktualizacji resortowych planów zarządzania kryzysowego.

Drugi aspekt wydaje się nieco bardziej subtelny, chodzi o nieuznanie przez NIK aktualizacji planów dokonanych zmian w zakresie danych teleadresowych, podczas gdy NIK wskazuje (pozwolę sobie powtórzyć), że plany powinny być systematycznie aktualizowane, zawierać ważne i obowiązujące treści w danym czasie, aby mogły być właściwie wykorzystane w ramach procesu zarządzania kryzysowego. W tym miejscu wypada powiedzieć, że dokonano łącznie 22 aktualizacje planu zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej i sprawy wewnętrzne z dnia 3 września 2013 r.

W dniu 21 grudnia 2018 r. minister spraw wewnętrznych zatwierdził plan zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej, sprawy wewnętrzne i administracja publiczna. *vide* punktu 5.2.2. – Dokumenty wyjściowe niezbędne do opracowania planów zarządzania kryzysowego, strona 39.

Jako nieuprawnioną interpretację ustawy o zarządzaniu kryzysowym pozwolę sobie uznać wytknięcie MSWiA naruszenie ustawowego terminu wydania wytycznych zaleceń do planów zarządzania kryzysowego. Z informacji na stronie 39 czytamy ze zdziwieniem: „Naruszenie dwuletniego terminu do wydawania wytycznych (zaleceń) w ramach cyklu planowania, o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym,

stwierdzono w MSWiA oraz we wszystkich objętych kontrolą urzędach wojewódzkich i starostwach”.

W reakcji na powyższe stwierdzenie należy wskazać, że stanowi to nadinterpretację zapisów ustawy i mija się z intencją ustawodawcy. O wytycznych mowa w art. 14 ust. 3 o zarządzaniu kryzysowym, który stanowi, że „minister właściwy do spraw administracji publicznej wydaje, w drodze zarządzenia, wojewodom wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego”. Zatem w ustawie nie wskazano terminu wydania wytycznych.

Z kolei cykl planowania, zgodnie z brzmieniem art. 3 pkt 7 cytowanej ustawy to „okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie, uruchamianie”. Zatem cykl planowania odnosi się do planów a nie do wytycznych. Wydaje się, że NIK niedostatecznie wnikliwie przeanalizowała słownik pojęć zawartych w ustawie i nie zwróciła uwagi na pojęcie planowania cywilnego *vide* pkt 3, 4 ustawy, które oznaczają między innymi całościowość realizowanych przedsięwzięć mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego.

Reasumując, chcę podziękować Najwyższej Izbie Kontroli za zwrócenie uwagi na niektóre elementy systemu zarządzania kryzysowego, które powinny być (albo zostały) udoskonalone i pragnę zapewnić, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zawsze odnosi się do ustaleń NIK z należytą atencją.

Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję.

Ad vocem, ale bardzo krótko, pani prezes chce odnieść się do wypowiedzi – nie chcę, żeby pojawiła się polemika między MSWiA a NIK. Proszę bardzo.

Wiceprezes NIK Ewa Polkowska:

Nie będziemy polemizowali.

Szanowni państwo, traktując się poważnie i z wzajemnym szacunkiem do własnej pracy, chcę przypomnieć, że jedną z zasad postępowania kontrolnego w NIK jest konstytucyjna zasada kontradiktoryjności. I na każdym etapie, łącznie z wystąpieniem pokontrolnym i zastrzeżeniami do wystąpienia pokontrolnego, których argumenty zostały dzisiaj ponownie przytoczone, Kolegium NIK już się zmierzyło i zostało to rozstrzygnięte. Tak naprawdę, chcę zwrócić państwa uwagę, że zgodnie z ustawą minister ma prawo przedstawić swoje stanowisko do informacji. Takie stanowisko mają państwo załączone w niebieskiej książeczce na stronie 122.

Chcę powiedzieć, że jesteśmy w konsternacji. Czyje stanowisko pan dyrektor dzisiaj przedstawił – ministerstwa czy ministra?

Pan minister w swoim stanowisku do wyników kontroli informuje nas o realizacji wniosków pokontrolnych. Tak naprawdę, w stanowisku ministra, podpisanym z upoważnienia przez pana Jarosława Zielińskiego, nie ma mowy o nierzetelności, nieścisłości, niezgodzie oceny. Polemika dotyczy tylko jednego wniosku NIK, czyli – kto jest właściwy do dokonywania pogłębionych analiz systemowych związanych z funkcjonowaniem zarządzenia kryzysowego?

Zgodnie z informacją pana ministra, jest to Prezes Rady Ministrów a nie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Pozostała część to tak naprawdę informacja o realizacji wniosków pokontrolnych NIK.

Nie wiem, tak naprawdę, jakie stanowisko odczytał pan dyrektor, którego ministra? W którym momencie prezentacji mamy stanowisko ministra, o którym mówię, dołączone do dokumentów i zawarte w informacji, z dnia 5 października 2018 r.?

To wszystko, dalej nie będziemy polemizować.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję.

Przypominam, że omawiamy raport NIK.

Proszę o zabranie głosu pana Leszka Suskiego, komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej, w kontekście obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego – proszę bardzo.

Komendant główny Państwowej Straży Pożarnej Leszek Suski:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, postaram się skrócić swoją wypowiedź.

Jak na początku powiedział pan przewodniczący, pierwsza część posiedzenia Komisji miała być trochę krótsza. Przyznam, że jestem bardzo skonsternowany usłyszanymi wypowiedziami.

Pani prezes, panie dyrektorze, szanowni państwo, Komendant Główny PSP nie jest szefem Obrony Cywilnej Kraju – w dniu 22 grudnia 2015 r. pani premier Beata Szydło powołała Leszka Suskiego na stanowisko szefa Obrony Cywilnej Kraju, to są dwa różne stanowiska, dwie różne sprawy.

Przedstawiciele NIK. 99% swojego wystąpienia poświęcili zarządzaniu kryzysowemu. Moim zdaniem również raport, który przejrzałem pobieżnie, w większości dotyczy zarządzania kryzysowego. Oczywiście, jednym z zadań obrony cywilnej jest współdziałanie w zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych i katastrof, ale to jest jedno z zadań.

Odniosę się do wystąpienia pani prezes NIK oraz zatwierdzonej przez pana prezesa informacji o wynikach kontroli pn. Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, która była prowadzona w 2017 r. i obejmowała okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r., później było to rozszerzone.

Chcę zaznaczyć, że ostateczna treść informacji o wynikach kontroli nie była konsultowana z Szefem Obrony Cywilnej Kraju, który jest organem ściśle związanym z funkcjonowaniem obszaru obrony cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto, pomimo zatwierdzenia informacji przez prezesa NIK w dniu 12 września 2018 r. oraz pomimo figurowania Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i Szefa Obrony Cywilnej Kraju w wykazie podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli, została ona mi dostarczona dopiero w dniu 22 stycznia 2019 r., do tego czasu otrzymałem tylko wystąpienie pokontrolne z 12 lutego 2018 r. zawierające ocenę jedynie mojej działalności, czyli szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Przyznam, że w tym wystąpieniu pokontrolnym ocena Szefa Obrony Cywilnej Kraju była bardzo pozytywna, natomiast ogłoszenie raportu i dostarczenie go do mnie 22 stycznia 2019 r. jest dla mnie bardzo dziwne. Dlaczego? Dlatego, że wcześniej w mediach były przekazywane informacje z 21 stycznia, również z czerwca 2018 r., ale z 21 stycznia 2019 r. na temat tego raportu. Był on wcześniej pokazywany w mediach, opublikowano go na stronie internetowej NIK, a dopiero później dostarczono do mnie.

Raport niewiele ma wspólnego z wystąpieniem pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli z 12 lutego 2018 r., *nota bene* skierowanego do mnie.

Mam pytanie: dlaczego Szef Ochrony Cywilnej Kraju nie otrzymał do opiniowania projektu ostatecznej informacji o wynikach kontroli pn. „Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej” przed jego opublikowaniem? Dotychczas takie były zasady i procedury.

W informacji NIK zbudowano negatywną konotację wobec organu – Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Takie opracowanie dokumentu, deprecjonujące szefa obrony cywilnej Kraju, budzi mój sprzeciw, ponieważ w całym dokumencie NIK używa diagnozy, oceny, analizy opracowanej przeze mnie. Chcę zauważyć, że w latach 2016 i 2017 dostarczyłem tony materiałów osobom w NIK, które mnie kontrolowały. I te materiały posłużyły do budowy rozwiązań między innymi problemów obrony cywilnej w ramach opracowanego projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej Kraju. Chcę zauważyć, na co zwróciła uwagę NIK, że prace nad projektem ustawy trwały blisko szesnaście lat, również zajmowałem się tym projektem w 2002 r.

Kiedy zostałem szefem Obrony Cywilnej Kraju w dniu 22 grudnia 2015 r. złożyłem projekt ustawy w MSWiA i przeszedłem wszystkie procedury wewnątrzresortowe dotyczące opiniowania w dniu 1 sierpnia 2017 r., natomiast projekt złożyłem w ministerstwie w połowie 2016 r., praktycznie po sześciu miesiącach od objęcia stanowiska szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Zwracam również uwagę, że dotychczasowe kontrole NIK na przełomie 2011 r. i 2012 r. oraz w 2013 r. nie wniosły nic systemowego w zakresie udoskonalenia funkcjonowania obrony cywilnej RP, dopiero działania prowadzone od 2015 r. doprowadziły do powstania obecnego projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej kraju, odmiennego znacząco od poprzednich projektów, w których zawarto rozwiązania zdiagnozowanych problemów w obronie cywilnej (wielotomową diagnozę przekazałem osobom, które mnie kontrolowały w tamtym okresie).

Najwyższa Izba Kontroli powołuje się na art. 5 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, który brzmi: „Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności” a w raporcie NIK nie zawarto informacji, czy Szef Obrony Cywilnej Kraju lub inne kontrolowane organy realizują zadania legalnie, gospodarnie, celowo i rzetelnie. W raporcie nie wskazano organów odpowiedzialnych za stwierdzone problemy.

Tak postrzegana informacja uniemożliwia działania naprawcze, zatem należy ją uznać za niekompletną.

Jednocześnie, ze względu na ważność spraw obrony cywilnej, uprzejmie proszę o przekazanie mi do wglądu wystąpień pokontrolnych NIK, w tym zaleceń, które w ramach niniejszej kontroli zostały skierowane do kontrolowanych organów, realizujących zadania obrony cywilnej. Jest to niezmiernie ważne w obliczu stanu obrony cywilnej, jaką przedstawiła NIK.

W związku z tym, niniejsza informacja NIK, w moim mniemaniu, nie została skonsultowana ze mną. Nie mogę odnieść się bezpośrednio do wszystkich informacji, ponieważ nie mam pełnego wglądu w dokumentację zawierającą, po pobieżnym przejrzeniu materiału, wiele nieścisłości i braki, które powinny zostać zdiagnozowane.

Proszę Wysoką Komisję o przedstawienie mi pełnej informacji z NIK, abym mógł odnieść się do raportu.

Na zakończenie chciałbym powiedzieć, że jestem zszokowany postępowaniem. Pierwszy raz spotykam się z taką procedurą. Tutaj mamy raport, o którym dzisiaj rozmawiamy (*nota bene*, 90% raportu dotyczy zarządzania kryzysowego a nie obrony cywilnej kraju), natomiast wcześniejsze wystąpienie pokontrolne, które oceniło mnie jako szefa Obrony Cywilnej Kraju, jest zdecydowanie inne, te dwa dokumenty różnią się diametralnie.

Państwo przypominali zdarzenia i nawałnicę z 2017 r. – tak, wszystko zaczęło się 11 sierpnia, trwało w nocy z 11 na 12 sierpnia. Po dwóch tygodniach nawałnice ponowiły się.

Nie zginęły dwie osoby, pani prezes, ale sześć osób.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję.

Panie dyrektorze, chwileczkę, przepraszam, pani prezes... przechodzimy do pytań poselskich, na początku zgłosił się pan poseł Wilczyński, następnie wypowie się strona społeczna. Teraz chcę, żeby padły pytania od posłów.

Myślę, że wysłuchaliśmy bardzo długich wystąpień.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO-KO):

Dziękuję.

Przepraszam, że zgłaszam się jako pierwszy. Chciałem być obecny na sali sejmowej, ale chyba mi się już nie uda...

W sporze pomiędzy NIK a MSWiA i PSP ginie nam istota sprawa, chcę do tego wrócić.

Najważniejsze jest, żeby faza reagowania była skuteczna i dawała poczucie obywatelowi, że państwo działa a nie jest teoretyczne, na papierze. Faza reagowania w zarządzaniu kryzysowym jest fazą operacyjną, w przeciwieństwie do trzech pozostałych, które istnieją głównie na papierze. Ostatnia faza, dotycząca usuwania skutków klęsk żywiołowych, odbywa się w relacjach z organami i zainteresowanymi podmiotami. Nie zmienia to faktu, że to są przede wszystkim fazy istniejące na papierze.

W dniach 11-12 sierpnia mieliśmy test systemu, który został obłany. Jeżeli przedstawiciele NIK powiedzieli, że system nie działał, oznacza, że nie zadziałał w krytycznym momencie. Będąc wojewodą mówiłem do przedstawicieli wojewódzkiego centrum

zarządzania kryzysowego: *panowie, jeżeli coś się wydarzy, to na pewno w weekend*. Miałem wszystko tak przygotowane, że służby śledziły przebieg sytuacji meteorologicznej na ekranach, na kilku portalach i w razie jakiegoś zdarzenia mogły przejąć sterowanie zbiornikiem Turawa, żeby nie doszło do przelania, na tym to polega.

Gdy wydarzenia rozgrywają się dynamicznie, czekanie na komunikaty jest idiotyzmem i zaniechaniem. Sytuacja, w którym Wojewoda Pomorski dowiaduje się od Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, że zginęli ludzie na jego terenie, oznacza, że za czasów rządów PO taki wojewoda wyleciałby z hukiem... a on jeszcze opowiadał, że trzeba było posprzątać liście. Nie można było gorzej oblać testu. O tym mówi raport NIK i trzeba się nad tym pochylić.

Teraz przejdę do omówienia doświadczeń i swojej opinii w sprawie.

Dopóki pojęcie klęski żywiołowej będzie różniło się pomiędzy ustawą a tym co ludzie myślą, dopóty będziemy mieli problem. Istotnie, gdy wydarzy się klęska żywiołowa, wszyscy udają, że jej nie ma. Dlaczego? Dlatego, że ustawa o stanie klęski żywiołowej mówi o sytuacjach, kiedy trzeba ograniczać swobody obywatelskie, generalnie to powoduje kłopoty dla administracji.

Innymi słowy, sytuacja reagowania źle wpisuje się w ustawę o zarządzaniu kryzysowym, należałoby to przenieść do ustawy o stanie klęski żywiołowej i pogodzić ze sobą dwa akty prawne. Percepcja zdarzeń, czyli rozumienie rzeczy przez obywateli, jest działaniem administracji. Po klęsce żywiołowej nie możemy mówić ludziom, że ona się nie wydarzyła lub miała znamiona stanu kryzysowego, jak powiedział minister, nawet bał się powiedzieć, co tak naprawdę się wydarzyło.

Myślę, że raport, który państwo sporządzili, powinien trafić do posłów, zespołu, który analizował sytuację z 11 i 12 sierpnia 2017 r., żebyśmy mogli zobaczyć, co tak naprawdę zostało ustalone i wykonane. Teraz możemy powiedzieć: *w zasadzie, z punktu widzenia percepcji, czyli poczucia bezpieczeństwa obywateli, nie zdarzyło się nic istotnego po klęsce z 11 na 12 sierpnia 2017 r.* Tak ludzie myślą, taki jest również stan naszej świadomości.

Proszę nie mówić, że działa RSO. W tej aplikacji nie ma nic wstrząsającego, co mogłoby nam powiedzieć, że zrobiliśmy coś istotnego, jeżeli chodzi o ostrzeżenie ludności.

To wszystko, jeśli chodzi o generalne uwagi.

Jeszcze jedna ważna – gdyby nie Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, mielibyśmy kompletną katastrofę. Ten system chwaliłem i będę chwalił. Zawsze uważałem, że to jest rdzeń, istota poczucia bezpieczeństwa obywateli. Sprawa polega na tym, że oni nie są właściwie spięci z wojewodą i wojewódzkim centrum zarządzania kryzysowego.

Jeszcze jedna uwaga... fronty burzowe i tornada. Jako wojewoda testowałem swoje umiejętności 15 sierpnia 2008 r. w trakcie tornada w województwie opolskim. To powoduje obszarowe zniszczenia. W działania operacyjne wchodzimy wtedy, gdy trzeba użyć całej techniki sztabowej, określić obszar zniszczeń, rozdzielić siły i środki, ustalić linie przesuwania się zespołów ratowniczych, ustalić miejsca składowania destruktywów i wiele innych spraw. Na samym początku trzeba zrobić satelitarne zdjęcie lub go pozyskać, żeby można było działać obszarowo na mapach operacyjnych. Naprawdę, to jest jak wojna.

Proszę powiedzieć, czy uzyskaliście chociaż jedno zdjęcie satelitarne obszaru albo czy ktoś wysłał samolot, żeby sfotografować z góry i zobaczyć jak wygląda sytuacja?

Ludzie oczekują, że państwo im pomoże, odblokuje teren, dostarczy żywność, przywróci prąd, wyśle karetkę pogotowia itd., aby mieli oni poczucie bezpieczeństwa, będziemy jeszcze dzisiaj mówili o wzmocnieniu roli kuratora. Ludzie nie wiedzieli, gdzie są ich dzieci? To jest skandal. Jak to się mogło zdarzyć? O tym rozmawiamy, to jest istota rzeczy. Ofiar mogłoby nie być, gdyby sprawy zostały potraktowane należycie. Dzieci nawet nie miały gdzie uciekać przed wichurą. Można wiele o tym mówić.

Panie przewodniczący, uważam, że powinniśmy wrócić do tego tematu po analizie, ponieważ to jest jedna z ważniejszych spraw, jakie podejmowaliśmy podczas tej kadencji a dzisiaj czas upłynął na ping-pongu pomiędzy NIK a organami rządowymi. Najgorsze, że komunikat, jaki płynie z dyskusji, jest taki, że organy państwa kwestionują ustalenia NIK... to jest chaos... albo jest naczelny organ kontroli państwowej albo go nie ma, musicie się zdecydować. Zdecydujcie między sobą w resorcie, czy honorujecie ustalenia NIK?

Jako poseł, nie chcę więcej wysłuchiwać na posiedzeniu Sejmu takich słów. Musimy mieć elementarne poczucie, że w państwie panuje ład. Mielicie czas, żeby protestować i kłócić się, ale go zmarnowaliście lub wam nie wyszło. To nie jest miejsce, w którym podnosi się takie sprawy.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję.

Pan przewodniczący Protas.

Poseł Jacek Protas (PO-KO):

Szanowni państwo, mamy raport NIK na temat bardzo ważnej części działalności administracji publicznej: obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe. Właściwie powinienem powiedzieć w innej kolejności, bo zarządzanie kryzysowe jest dla mnie dużo ważniejsze niż obrona cywilna. Raport powstał nie bez kozery, bo po tragicznych wypadkach i wydarzeniach, które pokazały, że z systemem coś jest nie w porządku. Oczywiście, wsłuchując się w wypowiedzi pani prezes, a szczególnie pana dyrektora, mogę polemizować z kilkoma stwierdzeniami, ale to nie jest najważniejsze, gdyż – moim zdaniem – raport jest rzetelny i przedstawia rzeczywisty obraz sytuacji.

Zacznę wypowiedź od obrony cywilnej.

Od wielu lat pojawia się hasło „obrona cywilna”, ale tak naprawdę nie ma systemu, mówię to z wielkim żalem...

Absolutnie nie do pana, panie komendancie, żeby była jasność.

Na obecny stan składało się szereg czynników od wielu lat. Nikt nie miał pomysłu i nikt nie chciał porządnie zabrać się za to a temat jest przecież trudny. Nie wiem, czy akurat my powinniśmy zajmować się tym tematem na posiedzeniu Komisji, ale nie będziemy go unikać. Możemy rozpocząć poważną dyskusję na ten temat i kontynuować, aby znaleźć rozwiązania a one są na styku wielu instytucji, również samorządów, nie będą dzisiaj tego rozwijał.

Natomiast, jeśli chodzi o zarządzanie kryzysowe, mamy problem. Odnoszę się do samorządów, ale również urzędów wojewódzkich, ale państwo pozwolą, że skupię się na samorządzie.

Uważam, że w dużej części miejsc sytuacja jest bardzo dobra, jeśli chodzi o zorganizowanie tego systemu, w niektórych jest średnia a w wielu – jest bardzo zła. Okazało się, że w omawianym przypadku nie było dobrze. Rola należy także do instytucji państwowych i samorządowych różnego szczebla, które mogą poradzić sobie z tym problemem, bo w małych gminach i powiatach ze względów finansowych nie ma specjalistów. Jak słusznie pan dyrektor zauważył, wójt lub burmistrz nie na wszystkim musi się znać. Niemniej jednak, gdy zachodzi sytuacja kryzysowa, wójtowie, burmistrzowie, starostowie, marszałkowie stają na wysokości zadania, mimo, że często nie mają wypracowanych struktur systemu. Natomiast są blisko, posiadają narzędzia, często niedoskonałe instrumenty, żeby radzić sobie ze zdarzeniami, które występują na ich terenie.

Oczywiście, również uważam, że konstrukcja całego systemu wymaga dyskusji. Jestem absolutnym zwolennikiem, żeby odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe w województwie był marszałek jako gospodarz terenu. To oczywiście wymaga głębokich zmian, nie będę tego rozwijał.

Szanowni państwo, na koniec powiem, że nie powinniśmy przerzucać się kwestiami proceduralnymi – kto, komu, co dostarczył... zajmijmy się realnym problemem.

Powiem jeszcze, że zawsze na końcu stoją ludzie. Jeżeli wojewoda nie dojrzał do zajmowanego stanowiska, choćby miał najlepiej stworzony system monitoringu i reagowania, system sam nie zadziała, jeśli ktoś zlekceważy problem i nie podejmie stosownych decyzji w odpowiednim czasie, trzeba to sobie wyraźnie powiedzieć. Jak wspominał pan poseł, osoba, która nie sprawdziła się w takiej sytuacji, powinna natychmiast podziękować za współpracę.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję.

Pani poseł Milczanowska.

Posel Anna Milczanowska (PiS):

Szanowni państwo, rzeczywiście, dzisiejsze spotkanie nie jest przyjemne. Jest zbyt mało czasu, żeby zapoznać się ze wszystkimi problemami. Wsluchując się w relację przedstawicieli NIK i to, co powiedział pan dyrektor z MSWiA oraz komendant Suski, słuchając rozbieżności zawartych w raporcie i innych dokumentach, wiemy, co się stało.

Wszyscy byliśmy wstrząśnięci wydarzeniami w nocy z 11 na 12 sierpnia. Również byłam wstrząśnięta, zwłaszcza, że kilka dni wcześniej przejeżdżałam obok tych terenów, wracając z urlopu.

Rozumiem, że ostrzeżenia docierały do służb na terenie województw, do których doszło do przykrych zdarzeń a gminy, lub powiaty, nie były w porę powiadomione. Ale, proszę państwa, jak wspominał pan komendant, możemy odczytać na paskach w telewizji, że będą zamiecie, gołoledź, silne burze z gradem itd. ... często to bagatelizujemy.

Będąc prezydentem miasta, w dniu 15 sierpnia 2008 r. przeżyłam przejście trąby powietrznej nad Radomskiem, nie wiedząc, że może to się wydarzyć. Kto mógł przypuszczać, że dojdzie do takiego kataklizmu?... Wiatr zerwał trzysta dachów, wszystko zdarzyło się w godzinach 18-19, to był moment. Nie było żadnego połączenia, bo wszystko wysiadło. Straż miejska musiała przyjechać po mnie. Nie mogli się ze mną skontaktować, bo nie działała telefonia komórkowa. Bardzo szybko pojechałam na miejsce zdarzenia. Bogu dzięki, że nikt nie zginął. Ale, co przeżywali ludzie, którym pozrywało dachy z domów? Była udzielana wszelkiego rodzaju materialna i psychologiczna pomoc. Pracowaliśmy długo w nocy ze służbami ochotniczych straży pożarnych i PSP, żeby zabezpieczyć domy.

Szanowni państwo, nie ulega wątpliwości, że potrzebne są jeszcze zmiany w dotarciu do mentalności ludzkiej, od poziomu gminy poprzez powiat, że warto reagować na komunikaty, które przychodzą od wojewody, z Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Powinny być systemy komunikowania się z ludnością, ale i tak nie uchronimy się przed nagle pojawiającym się zdarzeniem. Gdy przychodzi trąba powietrzna, nie jesteśmy w stanie uchronić budynku, naszych domostw i ludzi.

Pan poseł Wilczyński powiedział, że trzeba było zobaczyć stan spustoszenia po 11 sierpnia. Widzieliśmy to z lotu ptaka – setki hektarów zniszczonych lasów. Wszystko możemy zaakceptować, ale nie życie ludzkie... rzeczywiście, tamtej nocy życie straciło sześć osób, w tym dwie młode osoby na obozie zorganizowanym przez Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej. Byłam harcerką, jeździłam na obozy w podobne miejsca, najpierw jako uczestnik, potem opiekun.

Tak wygląda prawdziwe harcerstwo, obóz organizuje się od podstaw, bez elektryczności.

Nadal jest wiele takich obozów, ale wierzę, że po tym przykrym zdarzeniu zostały wyciągnięte wnioski. Wiem, że wiele się zmienia, ale potrzebne są nakłady finansowe.

Panowie dyrektorzy, panowie komendanci, powinniśmy dotrzeć do niektórych gmin i umożliwić im zakup i wyposażenie swoich magazynów. Wiem, ile pieniędzy zostało przeznaczonych na agregaty dla gmin, dla ochotniczych jednostek straży pożarnej po tym wydarzeniu. Może przydałoby się jeszcze więcej działań, żeby dotrzeć do świadomości ludzkiej, włodarzy poszczególnych gmin. Ciężko jest przewidzieć, nawet po usłyszeniu komunikatów, że dane zdarzenie może spowodować tak wielkie spustoszenie i straty. Nie chcę, żebyśmy tutaj wzajemnie obwiniali wójta lub wojewodę za zbagatelizowanie sprawy.

Proszę państwa, dopóki nie zobaczy się na własne oczy, co rzeczywiście się stało, czasami trudno uwierzyć, że zniszczenie miało tak ogromną skalę. Widzieliśmy to, gdy pokazywano w mediach, telewizji. Sądzę jednak, że w rzeczywistości był to jeszcze bardziej dramatyczny obraz.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję.

Chcę przypomnieć jeszcze jedną sprawę – o godzinie 15 rozpoczynamy kolejne posiedzenie Komisji. Mam gorącą prośbę do kolegów posłów... kilka wniosków powtarza się a chcę jeszcze oddać głos stronie samorządowej – przejść do drugiego punktu.

Pan poseł Lorek.

Poseł Grzegorz Lorek (PiS):

Szanowni państwo, pan przewodniczący narzucił ramy czasowe, będę musiał przyspieszyć.

Również byłem samorządowcem przez wiele lat. Przyznaję, że jechałem przez tę nawałnicę. Mam córkę wieku 13 lat, również jest harcerką Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej. Nie była wtedy na obozie, jedynie przejeżdżaliśmy przez tę nawałnicę. Widziałem jak łamały się drzewa. Czegoś takiego... w życiu mnie nie spotkało...

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Mam prośbę, zostawmy wspomnienia sentymentalne, przejdźmy do merytoryki.

Poseł Grzegorz Lorek (PiS):

Już skracam.

Przez dwadzieścia lat organizowałem obozy...

Przechodzę do meritum. Do samorządowców docierają komunikaty. Raz w życiu podjąłem decyzję. Nie mogłem się zwrócić do PSP, poprosiłem Ochotniczą Straż Pożarną a policję wysłałem w teren, żeby informowała mieszkańców o zagrożeniu. Nie byłem pewny, czy to jest ten moment, żeby podjąć decyzję.

O co mi chodzi?

Przyszedł komunikat o zagrożeniu. Miałem na szczęście osobę na szczeblu zarządzania kryzysowego, która miała duże doświadczenie i podpowiedziała, że to jest moment, kiedy możemy podjąć decyzję. To nie jest czytelne, kiedy samorządowiec wprowadza uwarunkowania na swoim terenie i informuje swoich mieszkańców.

Jaki jest zazwyczaj mechanizm? Komunikat na stronie internetowej: „Uwaga! Będzie wiatr, gołoledź, mróz, poważne zagrożenie”.

Czy nie należałoby wdrożyć cyklicznych szkoleń, co cztery lata? Informowalibyśmy bezpośrednio mieszkańców za pośrednictwem środków w postaci policji i PSP a nie poprzez stronę internetową. Sygnały alarmowe, które posiadamy, są bagatelizowane przez mieszkańców, bo nie wiadomo, kiedy następuje zdarzenie a kiedy są ćwiczenia. Oczywiście, informujemy, że w danym dniu odbędą się ćwiczenia, ale ludzie nie zwracają na to uwagi.

Użyłem policji i okazało się, że miałem rację, ale przyznaję, iż miałem duszę na ramieniu podejmując decyzję.

Jak powiedziałem, to są doświadczenia, które wynosimy z przeszłości, dlatego chciałem o nich powiedzieć.

Nie wiem, czy powinna być *check-lista*, ale podczas powiadamiania w systemie musi być alarm prawdziwie czerwony. My to odczytujemy tak: *prawdopodobnie siła wiatru przekroczy tyle, że będzie burza, być może tornado*.

Oczywiście, tego nie wiemy, ale zachodzi pytanie, czy użyć sił i środków, czy to już jest ten moment? Uważam, że wtedy w grę wchodzi tylko system bezpośredni – policja, PSP, OSP... żadne strony internetowe, ani komunikaty, wszystkie systemy radiowe w tym momencie przestają istnieć. Kiedy zachodzi ten moment? Chodzi o to, żeby później nie trzeba było odpowiadać za błędny komunikat – mówimy, że będzie tornado, wysyłamy ludzi do domów, przekazujemy wszystkie środki a tornado nie ma. A później NIK zarzuca, że nie podjęto odpowiednich działań.

To jest bardzo trudne, ale – z drugiej strony – musimy to uregulować, żeby było czytelne a samorządowcy nie obawiali się, byli zobligowani, mieli świadomość, że to jest już ten moment.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję.

Pan poseł Bartosik i przejdziemy do wypowiedzi strony społecznej.

Poseł Ryszard Bartosik (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie komendancie, pani prezes, szanowni państwo, usłyszeliśmy tutaj wiele krytycznych słów ze strony przedstawicieli NIK i posłów, głównie opozycji, co do przeciwdziałania takim zjawiskom, ale powinniśmy wziąć pod

uwagę, jaka była skala tego zdarzenia... wręcz niewyobrażalna. Dotychczas nie mieliśmy zdarzeń w takiej skali, to rzeczywiście jest trudno przewidzieć.

Chcę serdecznie podziękować i zauważyć, że w ostatnich latach państwo inwestuje ogromne środki w działania Państwowej Straży Pożarnej i Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, to naprawdę działa. Strażacy są na miejscu, pomagają, pracują, nie są w stanie zadziałać prewencyjnie, bo ich rola jest największa wtedy, gdy nastąpi dane zdarzenie. Naprawdę sprawdzają się, podobnie jak w omawianym przypadku.

Drugi wniosek dotyczy samorządów.

Szanowni państwo, wójtowie, burmistrzowie, starostowie są na miejscu i komunikacja między nimi, ale także ich wzajemne relacje w sytuacji kryzysowej dają dużo do myślenia. Jeżeli powoływany jest sztab kryzysowy przez starostę, powinniśmy zastanowić się nad ograniczeniem roli wójtów, bo oni w zasadzie powinni wykonywać polecenia starosty i straży pożarnej. W sytuacji kryzysowej duża niezależność i własna interpretacja każdego zdarzenia nie służy odpowiedniemu reagowaniu, tutaj powinien być wprowadzony system wojskowy.

Wiele można zarzucić poszczególnym gminom, gdyż reakcje na zgłoszenia są, niestety, czasami bagatelizowane. Pamiętajmy, że wójt lub burmistrz jest najbliżej, zna środowisko, poszczególne obszary. Powinniśmy wyciągnąć wniosek, aby – przede wszystkim – odpowiednio uregulować działania między samorządami. Jeśli powoływany jest sztab kryzysowy, samorzady powinny podległość służbom państwowym.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję.

Pan Marek Wójcik, proszę bardzo.

Pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, przede wszystkim, w imieniu Związku Miast Polskich, chcę podziękować za ten raport. Z pełną pokorą podchodzimy do wniosków, które są w nich zawarte, słowa „pokora” nie używam tutaj bez powodu.

Chcę odnieść się do dwóch kwestii.

Mam prośbę do pana dyrektora, żeby nie używał sformułowania, które mnie ubodło, przyznam szczerze... powiedział pan, że *im niżej tym gorzej*.

Z raportu, który państwo napisali, wynika, że wcale tak nie jest. Można uznać, że zarówno w centralnej, jak i wojewódzkiej administracji rządowej mamy do czynienia z takimi samymi problemami, jak u nas w samorządzie. Dlatego proszę nie gniewać się, że reaguję.

Trzeba powiedzieć wprost: jakie mamy dzisiaj możliwości, jako samorzady, w zakresie zarządzania kryzysowego, ale także obrony cywilnej? Z jednej strony zakres zadań jest taki sam dla małej gminy wiejskiej, która zatrudnia 10 osób w urzędzie, jak i dużego miasta, które posiada kilka tysięcy urzędników.

Odnosnie do finansów, pozwolą państwo, że skwituję jednym zdaniem, bo o tym mówię od kilkunastu lat: na te zadania nigdy nie dostaliśmy ani grosza, trzeba to powiedzieć otwarcie i uczciwie.

W związku z tym, mam prośbę do państwa, żebyście poważnie potraktowali słuszne wnioski zawarte przez NIK, które w pełni popieramy, a szczególnie dotyczące zwiększenia poziomu finansowania zadań obrony cywilnej oraz mechanizmu zapewniającego koordynację działań w zakresie zarówno zarządzania kryzysowego, jak i obrony cywilnej, bo z tym mamy ogromny problem. Poza tym – realności procedur dotyczących zarządzania kryzysowego w kontekście naszych możliwości instytucjonalnych, finansowych, kadrowych.

Na koniec mam prośbę do pana przewodniczącego, żeby państwo koniecznie wrócili do tego tematu, najlepiej w połowie roku. Nam samorządowcom zależy, żeby wnioski zakończyły się zmianami legislacyjnymi, szczególnie tam, gdzie jest mowa o koordynacji.

Podam tylko jeden przykład: koordynacja na poziomie prezydentów miast na prawach powiatu i starostów w zakresie działania służb inspekcji i straży. Te osoby mają zadania, ale nie posiadają żadnych narzędzi albo są one iluzoryczne. Tutaj nawiązuję do słusznej

refleksji pana posła – teoretycznie rzecz biorąc, mamy kompetencje, tym bardziej, że jako prezydenci i starostowie działamy z ramienia administracji rządowej w tym przypadku, ale – tak naprawdę – kompetencje są iluzoryczne i nie mamy jasnych i precyzyjnych instrumentów, które pozwolą szybko działać. A w sytuacjach kryzysowych nie możemy się zastanawiać nad interpretacją przepisów, po prostu, musimy działać.

Stąd prośba, żeby jeszcze raz wrócić do tego tematu.

Ekspert w Związku Powiatów Polskich Monika Małowiecka:

Dzień dobry. Monika Małowiecka, Związek Powiatów Polskich.

Chcę przychylić się do wypowiedzi pana Marka Wójcika, przedstawiciela Związku Miast Polskich. Trochę nam się oberwało jako samorządowcom, ale chcę zauważyć, że z treści raportu płyną dwa podstawowe wnioski, o których powiedzieli przedstawiciele NIK.

Po pierwsze, to zadanie nie jest dofinansowane ze strony samorządu.

Po drugie, brakuje wspólnych wyczerpujących regulacji prawnych, które powiedziałyby nam, co i jak zrobić w konkretnych sytuacjach.

Podam przykład... w raporcie NIK wskazano, że „plany zarządzania kryzysowego są niezadowolające”, natomiast przyznano jednocześnie, że w ustawie o zarządzaniu kryzysowym brakuje dokładnej procedury formułowania tego planu oraz minimalnej zawartości merytorycznej, co miałby zawierać taki plan.

W związku z tym, to jest nasz postulat, który podnosimy od wielu lat... to nie jest pierwszy raz, kiedy środowisko samorządowców zwraca się z prośbą o zajęcie się tą kwestią, uregulowaniem przepisów i dofinansowaniem tego zadania.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję.

Bardzo krótko, pan Leszek Świętalski ze Związku Gmin Wiejskich.

Sekretarz generalny Związku Gmin Wiejskich Leszek Świętalski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, powiem krótko: nie do nas należy rozstrzygnięcie sporów pomiędzy organami państwa, natomiast – jako samorządowiec ze stażem 24-letnim kierowania gminą – mogę zapytać: jeśli jest tak dobrze to dlaczego jest tak źle?

Trzeba wyciągnąć wnioski.

Proszę państwa, na jesieni 2017 r. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego oceniała stan zarządzania kryzysowego. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa odrzuciło kwestię możliwości włączenia samorządów jako rekomendujących zmiany przepisów prawa w tym zakresie, zrobiono to z wyłączeniem strony samorządowej.

Proszę państwa, Związek Gmin Wiejskich w 2017 r. podczas swojego kongresu określił stanowisko w sprawie zarządzania kryzysowego i usuwania skutków klęsk żywiołowych. Stanowisko zawiera trzynaści tzw. uwierających lub nierozwiązanych problemów (między innymi, w zakresie legislacji) uniemożliwiających racjonalne działanie.

Dzisiaj słyszeliśmy (nie ważne od kogo), że trzeba uregulować system prawa. Pierwszy punkt tego stanowiska dotyczy uporządkowania systemu prawnego – ujednoczyć prawo obowiązujące w sytuacji zagrożenia, jasno i precyzyjnie określić w ustawie o zarządzaniu kryzysowym zasady adresatów tych zadań oraz zadania i źródła ich finansowania.

Proszę państwa, problem zarządzania polega na tym, że do każdej klęski żywiołowej mamy osobne postępowanie prawne, osobne procedury, definicje gospodarstwa rolnego, domowego, budynków itd., narzuca się nam system szacowania. Nikt nie chce nam powiedzieć, kto za te szacowania powinien zapłacić? Czyje to jest zadanie: wojewody, wójta?

W tym zakresie, po skutkach nawałnic w 2017 r. mieliśmy następne zdarzenia – suszę i ASF, sytuacja potwierdza się. Chcemy rozwiązań systemowych również polegających na uregulowaniu natychmiastowej pomocy, którą samorządy mogą nieść, w zakresie różnego rodzaju ulg i zwolnień, powinności podatkowych związanych z prawem lokalnym. Jednak po zastosowaniu tych ulg i niesieniu pomocy samorządy są karane umniejszeniem wysokości ogólnej subwencji, gdyż jest to traktowane jako niezrealizowanie planowanych i należnych dochodów.

I o to nam chodzi, nie zagłębiając się w szczegóły (przekażę to stanowisko do dokumentów z dzisiejszego posiedzenia), chcemy powiedzieć, że to nie jest istotne kto, kiedy, kogo itp. To jest prosta sprawa... przykładowo, kto ma uregulować i zobowiązać się do wyposażenia stacji benzynowych w posiadanie agregatów, żeby w warunkach kryzysowych wybrane stacje mogły dystrybuować paliwo, które znajduje się w ich zbiornikach. Nie ma energii, nie ma możliwości.

Dzisiaj jest podobna sytuacja, rozmawiamy o różnych kwestiach... kto ma wpłynąć na koncerty energetyczne i informatyczne w zakresie przywrócenia natychmiastowej możliwości łączności i dostawy energii elektrycznej w wymiarze lokalnym? Wójt lub burmistrz jest za „krótki”, aby wywiązać się z tego zadania.

Proszę mi wierzyć, są różne sytuacje. Jako wójt korzystałem w systemie zarządzania, ze względu na położenie mojej gminy, z czeskich i niemieckich systemów monitoringu. Dlaczego? Ponieważ są bezpłatne. Za polskie systemy trzeba płacić. Nadszedł czas na podjęcie stosownych decyzji.

Bardzo dobrym rozwiązaniem jest system Alert, ale słyszymy, że trzeba budować wykazy abonentów, do których mają służyć powiadomienia. Zatem powinniśmy trzymać się zasady, że wpłyną do każdego, kto znajduje się w zakresie stacji, podobnie, gdy jedziemy za granicę i otrzymujemy komunikaty o konsulatach.

Proszę państwa, reakcje strony samorządowej, podsumowującej zdarzenia z 2017 r., wywołały stwierdzenia, że na wszystkich można było liczyć, najbardziej na straż pożarną, ale – nie na samorządy.

Odwróćmy sytuację – czym byłby krajowy system, straż pożarna, zwłaszcza ochotnicze, bez samorządów?...

Kto się zna, doskonale wie, że byłby praktycznie niczym.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję.

Podsumuję pierwszy punkt.

Po pierwsze, na pewno wrócimy do tego tematu. Moja gorąca prośba, abyśmy, jako Komisja, otrzymali odpowiedź na piśmie od wymienionych instytucji na wnioski pokontrolne. Nie ma pana ministra, ale chcę, aby kwestia szkoleń samorządowców, szczególnie nowych i młodych, organizacji i współpracy, synchronizacji poszczególnych struktur, stanowiła spójny, jednolity i skuteczny system.

Kwestia łączności – nie jest wytłumaczeniem, że nagle znika maszt telefonii komórkowej, cały czas funkcjonują jeszcze telefony stacjonarne i inne formy łączności.

Pojawia się bardzo wiele konkretnych wniosków i chcę, aby zostały one zdefiniowane.

Mamy tutaj silną ekipę dyrektorów z MSWiA, oczekujemy na odpowiedź na piśmie.

Liczymy na udział strony samorządowej, np. Związku Gmin Wiejskich, odnośnie do zarządzania kryzysowego. Chcę, abyśmy zrobili konkretne spotkanie i określili, jak ta ścieżka powinna być rozpisana, aby zakończyć ten nieszczęsny obłęd. Ostatecznie wygląda, że jest bezwład... pytamy: telefon był wykonany, czy nie, pismo doszło, czy nie doszło? A ofiar to nie interesuje, ofiara jest ofiarą.

Jeszcze pan komendant, proszę bardzo.

Komendant główny PSP Leszek Suski:

Panie przewodniczący, państwo parlamentarzyści, nie jest tak źle.

Powiem krótko: w 2017 r. Państwowa Straż Pożarna i Ochotnicza Straż Pożarna wyjeżdżały na akcje 520 tys. razy, w 2018 r. – 502 tys. razy. W zeszłym roku 50% zdarzeń było załatwianych tylko przez jednostki PSP, Państwowa Straż Pożarna 22% zdarzeń załatwiała wspólnie z OSP. Ochotnicze Straże Pożarne samodzielnie uczestniczyły w 28% działań.

W dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa modernizacyjna, dzięki której duże środki finansowe w wysokości 1 723 000 tys. zł zostały przekazane dla PSP i OSP. Po raz pierwszy, OSP otrzymała tak dużą sumę pieniędzy – 501 400 tys. zł na cztery lata. Wzrost środków finansowych na ochotnicze straże pożarne od 2015 r. do 2018 r. wyniósł 30,4%,

nie wspominając o 103 mln zł, które przekazał Minister Sprawiedliwości, zatem wzrost środków finansowych jest ogromny.

Państwowa Straż Pożarna dodatkowo zdobyła trzy projekty unijne o wartości 603 mln zł – jeden z nich udało się nam rozszerzać o 76 mln zł a drugi, mam nadzieję, uda się o 140 mln zł. Za chwilę jadę do ministra ochrony środowiska rozmawiać o tym temacie. Jeżeli chodzi o sprzęt i wyszkolenie (to są środki przeznaczone również na wyszkolenie), naprawdę nie ma żadnego problemu. Dowodziłem wszystkimi zdarzeniami w 2017 r. Każdego roku mamy wiele zdarzeń, niektóre nie są tak nagłaśniane. Mieliliśmy podtopienia oraz innego rodzaju katastrofy budowlane.

Szanowni państwo, jeśli chodzi o samorządy, mówię o przedstawicielach, są one coraz bardziej świadome. Projekt ustawy, który zgłosiłem, obejmuje między innymi zadania związane z uświadamianiem społeczeństwa, nie tylko z zadaniami dla samorządów.

Kiedy w mediach są ogłaszane alerty o silnym wietrze (głównie dotyczy to miast) pojawiają się prośby o usunięcie z balkonów przedmiotów, które mogą stanowić zagrożenie dla osób przechodzących ulicą. Mimo silnego wiatru, nadal na balkonach znajdują się skrzynki kwiatowe, rowery i inne rzeczy a siła wiatru jest tak duża, że może to wszystko strącić. To jest kwestia uświadamiania.

Projekt ustawy, który zgłosiłem również to obejmuje.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Panie komendancie, zaczynamy temat, który będzie stanowił wnioski... tymi słowami chcę zamknąć ten temat.

Dziękuję wszystkim za przybycie, jeśli chodzi o pierwszy punkt.

Panie dyrektorze, czekamy na odpowiedź z MSWiA na piśmie.

Przechodzimy do drugiego punktu posiedzenia, powstał on dzięki inicjatywie Związku Gmin Wiejskich.

Ten punkt poprowadzi przewodniczący Protas – proszę o zabranie głosu przedstawiciela Związku Gmin Wiejskich pana Leszka Świątalskiego.

Sekretarz generalny ZGW Leszek Świątalski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jesteśmy ograniczeni czasowo, dlatego, że pierwszy punkt, który miał być krótszy, okazał się dłuższy a drugi temat jest ważniejszy, z naszego punktu widzenia. Niemniej jednak, nie lekceważąc sprawy pierwszej, chcę ograniczyć się do pierwotnej wersji informacji, którą miałem państwu przedstawić, do spraw najistotniejszych związanych z podziałem granic – dlatego zwracamy się do Wysokiej Komisji o zajęcie się problemem.

Nasze działanie jest spowodowane, między innymi, faktem, że 13 września 2016 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji złożył prośbę o ocenę regulacji prawnych dotyczących zmian granic gmin. Pan minister odniósł się do tego w sposób, że przewodniczący Komisji zainicjował dyskusję na forum parlamentarnym na temat ewentualnych zmian w obowiązujących przepisach, odnoszących się do zmiany granic gmin oraz zaprosił do przedkładania propozycji. Minister deklarował ze swojej strony pełną współpracę, współdziałanie, jak również liczył na stronę samorządową w tym zakresie.

Jednakże, to, co nastąpiło później, rozminęło się z celem.

Chcę tutaj państwa zapoznać krótko z sentencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., który stwierdził, że liczba wniosków wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego przez jednostki samorządu terytorialnego, w związku z dokonywanymi zmianami w podziale terytorialnym, wskazuje, że przyjęty przez ustawodawcę mechanizm nie spełnia oczekiwań podmiotów biorących udział w tym procesie. Zarówno to zjawisko, jak i wątpliwości przedstawicieli doktryny prawnej wskazują na nieprawidłowości wynikające z samych przepisów lub sposobu ich stosowania.

Problem polega na tym, że jednocześnie Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując wiele skarg w tym zakresie, jasno i wyraźnie uznał, że nie ma przymiotów kompetencji do wzruszania podjętych wcześniej decyzji w rozstrzygnięciach rozporządzeń Rady Ministrów w zakresie zmiany granic, ponieważ w tej materii została wyczerpana droga postępowania prawno-sądowego. Praktycznie rzecz biorąc, nie występują przesłanki w tym

zakresie związane z łamaniem konstytucji, ponieważ najczęściej decyzje były podejmowane na podstawie istniejącego prawa.

W tym zakresie, Związek Gmin Wiejskich, kierując się szeregiem procesów podziałowych (zdaniem naszej korporacji, która stoi na straży interesów gmin z obszarów wiejskich a to te gminy stanowią najczęściej łakomy kąsek w zakresie przejmowania), podjął inicjatywę odnoszącą się do zmiany wszystkich przepisów zawartych w art. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w tym przepisu wykonawczego związanego ze szczegółowymi sprawami. W tym układzie, ZGW odnosił się przede wszystkim do prawnego wzmocnienia ochrony stabilności terytorialnej gminy, wynikającej z umocowania statusu gminy w konstytucji, co było naczelnym układem precyzyjnego uregulowania przesłanek pozwalających na wszczęcie procedur podziałowych i uzależnienie zmian od zgody mieszkańców części wspólnot, które mają ulec procesom przekształcenia, przy czym ta zgoda, naszym zdaniem, najchętniej jakby była wyrażona największym współuczestnictwem zainteresowanych gmin w procesie opiniowania całego procesu, na co wskazuje między innymi Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Mówi ona wprost, że wyniki konsultacji powinny być oparte na przepisach o referendum lokalnych. Pominę szereg różnych innych rzeczy z tym związanych dlatego, że poprzednie stanowiska kongresów gmin, zgromadzeń ogólnych, jak również i zarządu były – mimo pozytywnego skwitowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2016 r., że jesteśmy gotowi do procesu dyskusji – później, na te stanowiska, pojawiła się jednoznaczna odpowiedź, że resort nie widzi potrzeby zmian w tym zakresie, dlatego że dzisiaj wszystko jest klarowne, jasne i nie podlega dyskusji.

Zatem, przez analogię można znowu powiedzieć, jak w poprzednim punkcie, dlaczego jest tak wiele procesów konfliktogennych?

Czasem są nieuzasadnione wnioski lub wykorzystywanie niejednokrotnie niejasnej sytuacji prawnej do różnego rodzaju działań pozamerytorycznych, przede wszystkim o charakterze politycznym. Nieostre przepisy zawsze są wygodne dla każdej władzy. Mówimy o jakiegokolwiek władzy, nie chcemy być odczytywani, że krytykujemy obecny lub poprzedni rząd.

Obecny na sali pan dyrektor Ziomek może potwierdzić, że różnych procesów podziałowych, od momentu zaistnienia samorządów, było ponad pięćset. W związku z tym, one przebiegały w obliczu różnego autoramentu politycznego, zarówno rządu, jak i kierownictwa resortu, niezależnie, czy to było w MSWiA, czy wydziałem Ministerstwa Cyfryzacji i Administracji. Problem polega na tym, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, że w dalszym ciągu są to kwestie konfliktogenne i stwarzają również pole do różnego rodzaju nieokreślonych działań.

W związku z tym, chcemy poinformować Wysoką Komisję, że Związek Gmin Wiejskich, widząc brak woli i chęci uregulowania zmiany przepisów ustawy w obszarze art. 4, domaga się przynajmniej prawnego określenia całego pakietu spraw związanych z ekonomiczną stroną tych procedurów. Chodzi o określenie zasad rozliczeń skutków procesów podziałowych, szczególnie finansowych i majątkowych pomiędzy gminami objętymi zmianami granic, zapewniającymi rekompensatę za poniesione nakłady, utracone mienie komunalne i dochody a także cesje zobowiązań finansowych wobec instytucji finansowych i budżetu państwa.

Dotychczasowe regulacje, wynikające z ustawy, związane między innymi z częściowym uregulowaniem zasad przyjmowania mienia przez gminę, która przejmuje zakres terytorialny, jak również kwestie odnoszące się do ewentualnych porozumień, są niewystarczające.

Oczywiście, gmina, która – z mocy decyzji Rady Ministrów – zostaje powiększona, bardzo chętnie przejmuje mienie. Jeśli gmina, która musi oddać swój teren, ma wątpliwości, może iść do wojewody, jeśli to nie pomoże, kieruje sprawę do sądu. Natomiast, nie ma żadnych przepisów regulujących zabezpieczenie finansowe gmin, które tracą wielki dorobek swoich społeczeństw, mienie, chociaż pozostają zobowiązani za wytworzenie mienia, jak również innego rodzaju powinności, np. tak zwane janosikowe, które jest liczone dwa lata wstecz. Zatem gmina może stracić część terytorium i mienia, które prze-

chodzą do innej gminy, natomiast na barkach gminy wywłaszczonej bez odszkodowania pozostają nadal kwestie, np. „janosikowego”.

Chcemy również uregulowania spraw dotyczących zwolnienia z kosztów opłat oraz podatków z tytułu przeniesień własności mienia wynikających z procesów zmiany granic gmin (za to również trzeba zapłacić), jak również, co jest najistotniejsze, ograniczenia liczby spraw podejmowanych odnośnie do przejmowania, czyli całego systemu konsultacji i różnych zabiegów, dotyczących tego samego terenu, np. raz na kadencję samorządu.

Proszę państwa, mamy drastyczny przykład dotyczący podrzeszowskiej gminy Krasne, która w ostatnim okresie, łącznie z bieżącym rokiem, czternaście razy prowadziła konsultacje w zakresie chęci przejęcia przez gminę Rzeszów części tej gminy, a najlepiej jej likwidację i przejęcie w całości.

Tutaj od razu zastrzegę, że – zdaniem Związku Gmin Wiejskich – procesy podziałowe, które wynikają ze zgodnego łączenia i występowania z wnioskiem do ministra właściwego o podział, powinny być absolutnym priorytetem. Jeżeli samorządy wyrażają zgodę, powinniśmy to uhonorować. Natomiast w przypadkach, gdy mamy do czynienia z wywłaszczeniem bez odszkodowań, z brakiem merytorycznego uzasadnienia procesów, powinniśmy przeciwstawić się i mieć uregulowanie prawne.

Nie wnikając w niektóre sprawy, można powiedzieć wprost, że interes Związku Gmin Wiejskich i interes Związku Miast Polskich może być zupełnie inny. O to nie mamy pretensji, dlatego że domeną ZMP jest obrona interesów ich członków, tak samo domeną naszej korporacji jest obrona naszych członków, natomiast między nami nie powinno być żadnych różnic związanych z regulacjami finansowymi tych procesów.

Dlaczego?

Jeśli wcześniej policzymy, ile to będzie kosztować, być może dojdziemy do wniosku, że to nie ma sensu.

Dla przykładu podam, że wojewoda podkarpacki powołał radę naukową, która oceniła zasadność rozszerzenia granic wielkiego Rzeszowa w ostatnim układzie (a doszło tam do dwukrotnego powiększenia granic tego miasta) wskazując w preambule, nie będę mówił wprost, że na dobrą sprawę, tego rodzaju chęci nie wynikają z żadnych planów strategiczno-planistycznych i nie mają uzasadnienia. Równocześnie zabezpieczenie terenów pod budownictwo w Rzeszowie wykracza poza okres 50 lat a tereny pod inwestycje są zabezpieczone na kilkadziesiąt lat. To daje do zrozumienia, z czym właściwie mamy do czynienia – jak mówią tamtejsi włodarze, z chęcią prezydenta do posiadania władzy nad jednostką metropolitarną o jak największej liczbie mieszkańców. A może są innego rodzaju tzw. dna w tym zakresie?

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skrócę swoje wystąpienie, bo chcę, żeby wypowiedzieli się potencjalni „beneficjenci” zmian, które są na firmamencie, powinniśmy mówić otwartym tekstem na posiedzeniu Komisji.

Obawy reprezentowanej gminy Kleszczów (wszyscy widzą w niej zasobność, natomiast nie dostrzegają uwarunkowania i zobowiązania) lub bogatej gminy wiejskiej Lubin biorą się z przedziwnej koniunktury politycznej, zarówno ewentualnych wnioskodawców oraz ich mentorów wywodzących się z Izby, na której dzisiaj jesteśmy gośćmi. Ale zauważmy także, że decydujące zdanie w zakresie opiniowania procesów zawsze należy do wojewodów, którzy także wywodzą się z powiązanego układu. To są jednak emisariusze rządu i nie mamy tutaj do czynienia z obojętnie politycznymi przedstawicielami.

Podkreślam, że dlatego warto rozmawiać o niektórych sprawach. Wiemy, że czasem trzeba dokonywać regulacji, ale przypadki, kiedy regulacje mogłyby być dokonywane poza obronnym interesem państwa lub strategicznie gospodarczym, powinny przede wszystkim opierać się na współpracy i porozumieniu pomiędzy jednostkami. Powinniśmy unikać wrażliwych działań, ponieważ życie nie kończy się na obecnych kadencjach. Społeczeństwa wypracowały różnego rodzaju kontakty, przepływy, przyzwyczajenia kulturowe, wspólne inicjatywy gospodarcze związane między innymi ze zintegrowanymi inwestycjami terytorialnymi i nie powinniśmy w jakikolwiek sposób zakłócać kooperacji zarówno obecnie, jak i w przyszłości.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Jacek Protas (PO-KO):

Dziękuję.

Szanowni państwo, pan przewodniczący postawił mnie w trudnej sytuacji, ponieważ po półtorej godzinnym pierwszym punkcie, zostawił nam 40 minut na drugi temat, o godzinie 15.00 mamy wspólne posiedzenie z Komisją Edukacji, Nauki i Młodzieży, więc będę musiał wcześniej zakończyć.

Dyskutujemy na ten temat od dłuższego czasu, to nie jest nowe zagadnienie.

Mamy jasne stanowisko i oczekiwania Związku Gmin Wiejskich, teraz poproszę o głos pana dyrektora Grzegorza Ziomka, bardzo proszę o zwięzłość wypowiedzi.

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Grzegorz Ziomek:

Dziękuję.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, pozwolę sobie w sposób zwięzły wypowiedzieć się o kwestiach, o których mówił pan sekretarz Świętański.

Oczywiście, ministerstwo zawsze jest otwarte na dyskusje odnośnie do zmian granic. Deklaracja cały czas jest stawiana i realizowana.

Przykładem tego jest fakt, że już w najbliższym czasie mamy zaplanowane spotkanie przedstawicieli Związku Gmin Wiejskich z panem ministrem Szefernakerem, który odpowiada za te sprawy w ministerstwie. Stanowisko, które przytoczył pan sekretarz, mówiące o braku działań legislacyjnych ministerstwa, było jedynie informacją o tym, że ministerstwo nie realizowało żadnych działań legislacyjnych w zakresie art. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Na tak zadane pytanie, taka była odpowiedź.

Oczywiście, gdyby na stole były konkretne, istotne propozycje, które zostałyby zaakceptowane przez wspólne komisje, zapewne pan minister rozważyłby podjęcie stosownych działań. Takich propozycji nie było, aczkolwiek problem jest nam znany. Wiemy, że przykład Rzeszowa jest odosobniony, gdyż nie ma podobnej sytuacji w żadnym innym samorządzie, aby miasto przez lata składało wnioski o zmianę granic wobec tych samych miejscowości, co wymusza prowadzenie konsultacji społecznej – to jest precedensowy przypadek, nie mamy podobnych spraw. Trudno jest mi przytoczyć z pamięci sprawy odnośnie do tego samego terytorium lub spory, które przeistaczały się we wnioski przeciwnostawne sobie. Było zaledwie kilka podobnych sytuacji, Rzeszów jest ewenementem.

Jeżeli chodzi o kwestię regulacji, czyli art. 4 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie zmian granic, chcę przytoczyć inny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, również z 2009 r., w którym trybunał wskazując jaka to jest procedura, stwierdza w jednym zdaniu, że ustawodawca uregulował szczegółowo tryb wydania rozporządzeń w sposób rozgraniczający arbitralność działania władzy wykonawczej, co ma sens gwarancyjny. To jest wyrok z 8 kwietnia 2009 r. K 37/06. Jednocześnie proszę zauważyć, że we wszystkich ocenach dokonywanych przez Trybunał Konstytucyjny do rozporządzeń tzw. podziałowych, trybunał nigdy nie zakwestionował decyzji Rady Ministrów, jedyny negatywny wyrok dla rozporządzeń Rady Ministrów dotyczył utworzenia gminy Grabówka i gminy Szczawa, zniesienie rozporządzenia, które tworzyło te gminy, ale on nie dotyczył zmian w podziale terytorialnym, czyli zmian granic pomiędzy gminami...

Jeżeli pan poseł może przytoczyć jakiś inny wyrok, który przeczy temu, co mówię...

Proszę państwa, taka jest informacja, mogę przytoczyć stanowisko ministerstwa.

Proszę państwa, jeśli chodzi o historyczne procesy zmian granic, rzeczywiście było ich około pięciuset od początku tworzenia samorządu. Faktycznie, większość z nich nie ma charakteru spornego. Są popierane przez obydwie jednostki samorządu terytorialnego, między którymi toczy się sprawa zmiany granic. Natomiast historycznie mamy do czynienia z procesami, w których miasta się rozwijają, te same miasta wielokrotnie w historii rozwijały się i rozszerzały swoje granice. Zmiany granic również miały swoje miejsce w okresach minionych.

Jeżeli chodzi o sprawy konsultacji lub działania z urzędu Rady Ministrów w zakresie zmian między gminami, jedynie znany mi przypadek dotyczył gminy Ostrowice, której terytorium zostało rozdysponowane przez dwie gminy z powodu długów. Podkreślam

to, ponieważ w innych sprawach mamy do czynienia z sytuacją, w której jedna gmina wnioskuje o terytorium drugiej gminy.

Nieprzypadkowo siedzę tutaj pomiędzy przedstawicielami Związku Gmin Wiejskich a Związku Miast Polskich, między którymi najczęściej toczy się spór, rozstrzygany przez Radę Ministrów.

Ważne jest również, że Rada Ministrów wspiera mechanizmy współpracy między jednostkami. Szereg programów europejskich, programów wieloletnich nastawia się również na te kwestie. Różne programy europejskie są nastawione na wsparcie idei współpracy między jednostkami i jest to w praktyce realizowane w wielu miejscach, ale to nie jest pora, aby o tym mówić, państwo doskonale to znają.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Jacek Protas (PO-KO):

Dziękuję, panie dyrektorze, ale od kilku lat rozmawiamy na ten temat i nikt nie kwestionuje, że coś dzieje się niezgodnie z prawem, tylko prawo jest do bani. Prawo jest tak skonstruowane, że nie gwarantuje sprawiedliwego lub rzetelnego podejścia do tej kwestii, aby rozszerzenie nie rodziło patologii, muszą być zmiany w prawie.

Tego nie możemy się doczekać i o to kruszymy kopie.

Pan poseł Galla zgłasza się jako pierwszy.

Poseł Ryszard Galla (niez.):

Panie przewodniczący, gdy usłyszałem, że dzisiaj będzie omawiany ten punkt i kiedy pan przewodniczący Maciejewski powiedział, że najpierw załatwimy sprawę NIK a później samorządową, stwierdziłem: *powtórka z rozrywki, Opole bis...*

Panie dyrektorze, gdyby pan to powiedział w momencie, kiedy wojewoda, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji i Rada Ministrów rzetelnie podchodzili do sprawy, wtedy przyklasnąłbym panu. Ale jak pan może tak mówić, wiedząc jaka jest sytuacja w Opolu? Czy pan wie, że do dzisiaj nie nastąpiło rozliczenie majątku? Czy pan wie, że wielu wójtów, którzy starali się o reelekcję, nie jest wójtami, włącznie z tym, który obronił swój teren? Sprawa nie jest załatwiona a wy mówicie, że wszystko jest OK. Zupełnie jak pani minister Zalewska, przychodzi i mówi, że wszystko jest OK.

Nie mówcie w ten sposób, bo nie jest OK.

Po pierwsze, kwestie regulacji prawnych. Pan dokładnie wie, panie dyrektorze... wiem, że pan jest w trudnej roli. Komisja była w Opolu, wizytowała i podjęła decyzję. Zdecydowano, że podkomisja będzie pracowała nad nowelizacją ustawy. W efekcie podkomisja nie spotkała się ani razu, mimo próśb. Sam przygotowałem z grupą posłów projekt nowelizacji i bardzo się cieszę, że pan sekretarz wymienił punkty odnoszące się do procedury, kadencyjności i rozliczenia. Mam nadzieję, że dzisiaj, najpóźniej jutro, ten projekt będzie złożony. Zdaję sobie sprawę, że prawdopodobnie trafi do zamrażarki, ale w myśl zasady, że żadna władza nie jest wieczna, liczę, że samorzady doczekają się zmiany.

Nie chcę zajmować czasu i mówić o tym projekcie. Praktycznie wprowadziliśmy zasadę procedury, która bardzo wyraźnie uwzględnia głos społeczny. Zachowaliśmy zapisy odnośnie do kadencyjności. Nie można nękać samorządów i powtarzać, że będzie to obowiązywało raz na kadencję, ale ze skutkiem od 1 stycznia roku następnego po zakończeniu kadencji. Najważniejsze, że gminy ościenne Opola pogodziły się z tym, do czego doszło. Natomiast, oczekują w tej chwili rozstrzygnięcia w sprawie rozliczenia. To, że prezydent i rada miasta kapną coś w jedną lub drugą stronę, nie jest załatwieniem sprawy. Dzisiaj nie został przekazany majątek, jeśli chodzi o szkoły, drogi, infrastrukturę komunalną, wodociągi, to wszystko wisi w powietrzu. Pan dokładnie o tym wie.

I państwo mówią, że sprawa jest załatwiona?

Nie jest załatwiona, dlatego bardzo chcę nawiązać współpracę. Zdaję sobie sprawę, że projekt może być niedoskonały. Chcemy, żeby państwo włączyli się i wzmocnili głos, bo zdaję sobie sprawę, że podobnych pomysłów, jak w Opolu, pojawia się coraz więcej. Rozumiem, że są wnioski o zmianę granic w sytuacji, gdy dwa samorzady porozumiały się – proszę bardzo, wasza wola, możecie to robić, ale jak można arbitralnie załatwić sprawę niezgodną z wolą mieszkańców i samorządu?

Tak być nie może. Czy zgodzi się pan ze mną, panie dyrektorze? Może pan mi to prywatnie powiedzieć.

To wszystko, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Jacek Protas (PO-KO):

Do zabrania głosu zgłaszali się według kolejności – pan ze związku gmin, następnie Marek Wójcik i kolega... nie znam nazwiska, proszę się przedstawić.

Sekretarz gminy Kleszczów Kazimierz Hudzik:

Dziękuję, panie przewodniczący – Kazimierz Hudzik, sekretarz gminy Kleszczów, chcę pokrótce zilustrować tezy, które przedstawił pan Leszek Świątalski.

Jesteśmy przykładem gminy, która stała się ofiarą, proszę mi wybaczyć słowo, rozzu-chwalenia... w zasadzie nie ma żadnych ograniczeń co do możliwości wnioskowania o zmianę granic. Moje śmiałe słowa biorą się z faktu, że inicjatorką zmiany granic w naszym przypadku jest posłanka, która wyraźnie mówi: *udało się w Opolu, może udać się wszędzie*.

W przestrzeni publicznej przedstawia proces bardzo krótko. Powiedziała tak: *poprosiłam wójta gmin, żeby firmował ten wniosek, ale ja go pilotuję, będę brała udział w konsultacjach z mieszkańcami* i zaprezentowała swój wniosek bezpośrednio panu premierowi a następnie pokazała zdjęcia w mediach społecznościowych, w prasie. Pan premier może nawet o tym nie wiedzieć, ale będąc na spotkaniu z parlamentarzystami, np. regionu łódzkiego, ktoś może go zagadać, powiedzieć dobre słowo a potem wszystko jest przedstawiane jako rodzaj uzgodnienia, przesądzenia, następnie można już tylko przechodzić kolejne kroki proceduralne.

Panie dyrektorze, my, jako gmina, która jest ofiarą tej zmiany, jesteśmy absolutnie spokojni i święcie przekonani, że – jeśli wniosek będzie oceniany zgodnie z obecną ustawą, z ogólnymi zapisami – nic nam nie grozi. Druga strona chce nam zabrać tylko jeden zakład – elektrownię, na tym terenie mieszka pięć osób. Zatem nie chodzi o żadną ludność, ale 60-70 mln zł dochodu, mimo że pokazujemy, iż elektrownia jest powiązana funkcjonalnie ze składowiskiem popiołów. Wskutek procesu technologicznego rurociągami odprowadza się co najmniej 5 mln ton popiołu rocznie, wysypisko ma ponad 400 ha i wysokość 270 m. Ale to już nie jest przedmiotem zainteresowania wnioskodawców, bo z tego nie ma pieniędzy.

Proszę państwa, żeby nie zanudzać opisem, chcę pokazać, że niebezpieczne jest podejście machania ręką na prawo, normy i ograniczenia. Nie pozwólmy, żeby w państwie można było załatwiać coś poza regulami.

Proszę państwa, jeśli prowadziłbym postępowanie administracyjne i na początku powiedział, jaki jest mój stosunek do przedsiębiorcy, że na pewno nie rozpatrzę mu wniosku, strona od razu zawnioskowałaby o wyłączenie. Natomiast, tutaj brakuje wstydu po stronie parlamentarzysty, który twierdzi, że już to omówił.

Wiem, że to nie jest posiedzenia Komisji Etyki Poselskiej i państwo nie będą kogokolwiek karcić w tym zakresie, ale chodzi o ilustrację sposobu postępowania, które może być bardzo niebezpieczne.

Powtórzę tezę: jeżeli będzie procedura i jeśli przesłanki historyczne, infrastrukturalne, kulturowe, przestrzenne będą brane pod uwagę, możemy być spokojni, natomiast niepokoi nas, że może być inaczej.

Dziękuję.

Pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Panie przewodniczący, państwo posłowie, szanowni państwo, postaram wypowiedzieć się w ogromnym skrócie.

Podział administracyjny jest pochodną ustroju państwa. Politycy odnoszą się do tego podziału tylko wtedy, gdy kształtują ustrój, później już nie. O podziałach powinny przesądzać przesłanki kulturowe, społeczne, geograficzne, rozwojowe, etc. Być może warto w tej chwili w Polsce, po 30 latach zastanowić się i porozmawiać o podziale administracyjnym. Czy dzisiejszy podział gwarantuje możliwość rozwoju państwa w takim samym stopniu jak 30 lat temu, kiedy mieliśmy okres transformacji?

Być może tak, być może nie.

Mój pierwszy wniosek: trzeba o tym rozmawiać.

Po drugie, analizując zmiany, można je podzielić na cztery grupy. W pierwszej grupie są dwa niekonfliktowe. Chodzi o prostowanie ewidentnych błędów dotyczących podziału nieruchomości. Minęło 30 lat i bez przerwy takie przypadki się zdarzają. Druga grupa, gdy zgodnie następował podział – były sytuacje, gdy obie strony umówiły się, co do korekty obszaru i nie było żadnego konfliktu. Był jeszcze jeden obszar bez konfliktu, kiedy miejscowości chciały uzyskać status miasta, takich zmian było ponad 120. Mogę powiedzieć, że to nie generowało konfliktu.

Natomiast występował on wtedy, gdy nie było zgody na korektę obszaru oraz pojawiały się nowe gminy. Chcę wyraźnie powiedzieć, że to oznacza blisko 50 przypadków.

W połowie lat 90., gdy gminy dzieliły się na miasto i gminę wiejską, z reguły kojarzyło się to z ogromnym konfliktem. Jeżeli mówimy o korektach, powinniśmy koncentrować się na zmianach, które generowały konflikty.

Podoba mi się propozycja, aby rozmawiać o pieniądzach. To jest dobry pomysł. Związek Miast Polskich w tej sprawie przyjął bardzo twarde stanowisko: jeżeli korekta potrzebna jest dla rozwoju obszaru funkcjonalnego, czyli nie pojedynczej jednostki, rozmawiamy o zmianach, ale jeśli przynoszą one korzyści obu stronom, bardzo wyraźnie to podkreślam. Na pewno trzeba podnieść wątek finansowy, gdyż w Opolu, ale również w Przemyślu, nadal jest kłopot. Nie można obarczać gmin, które tracą na swoim obszarze, to jest oczywiste, tutaj trzeba rozmawiać o pieniądzach.

Bardzo ciekawy jest pomysł dotyczący częstotliwości tego typu zmian. Może rzeczywiście okres kadencji jest uzasadniony? Jeżeli mamy dokonywać korekty, to w określonym momencie, żeby zaczynała się od początku kadencji – nowe władze, nowe zadania, spojrzenie etc.

Dochodzi kwestia częstotliwości zmian. Myślę, że potrzebne jest minimum analizy, co zdarzyło się w miastach w Polsce, w których podział następował w atmosferze konfliktu, warto się temu przyjrzeć.

Powtarzam, nie powinno to dotyczyć tylko ostatnich wydarzeń związanych z Opolem lub Rzeszowem, ale również problemów występujących w obszarach funkcjonalnych, podzielonych sztucznie w połowie lat 90. na małe miasteczka, które mają 2 tys. mieszkańców a okoliczna gmina wiejska 20 tys. mieszkańców. Trzeba się zastanowić, jak to funkcjonuje? Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego mógłby wyasygnować środki, żebyśmy mogli rozmawiać o faktach a nie przypuszczeniach.

Na koniec nawiążę do wypowiedzi pana posła i reakcji pana dyrektora, rozmawialiśmy o tym. Rozporządzenie Rady Ministrów w przypadku Grabówki i Szczawy było wadliwe, według Trybunału Konstytucyjnego.

Chcę podkreślić, mądrzejsi ludzie ode mnie mówią wyraźnie: Trybunał Konstytucyjny określa, że jeśli rozporządzenie jest przyjęte w sposób niewłaściwy to nie obowiązuje. Co to oznacza? Można wysnuć następujący wniosek: stare rozporządzenie w sprawie utworzenia tych gmin dalej jest aktualne. W tej sprawie rzeczywiście trzeba rozmawiać, żeby nie było podobnych przypadków w przyszłości.

Panie przewodniczący, rozmawiamy o tym na różnych forach, aby nie było patologii. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Jacek Protas (PO-KO):

Dziękuję.

Żeby nie było patologii, ale również, żeby były efekty, czego wszystkim życzę.

Bardzo proszę, ostatni głos.

Wójt gminy Trzebowniko Lesław Kuźniar:

Dziękuję, panie przewodniczący.

Lesław Kuźniar, wójt gminy Trzebowniko, która sąsiaduje bezpośrednio z Rzeszowem.

Podoba mi się głos wszystkich państwa, którzy w swoich wypowiedziach mówią, aby zmienić sposób przeprowadzenia konsultacji, żeby robić to raz na kadencję.

Proszę państwa, przeżywamy to każdego roku, obecnie w mojej gminie trwają konsultacje społeczne w pięciu miejscowościach. W zeszłym roku zrobiłem je na zasadzie ankiet.

Frekwencja wyniosła 82% – 96% mieszkańców powiedziało: „nie”. Minęło pół roku i z końcem grudnia dostajemy kolejną uchwałę o przyłączeniu, to jest już dziewiąty raz.

Jeżdżę na spotkania i rozmawiam z mieszkańcami. Oni już nie chcą słuchać. Powoduje to konflikt między mieszkańcami, do czego nie chcę doprowadzić za żadne skarby. Ale już teraz wiemy, o co chodzi panu prezydentowi – nie chodzi mu o bogate tereny z gminy Trzebownik, ale o kasę. W projekcie budżetu na rok 2019 wykazuje zadłużenie w wysokości 600 mln zł, z czego on spłaci? Z naszych podatków – mieszkańców i firm, które znajdują się na terenie mojej gminy. W zeszłym roku wydatkowaliśmy 150 mln zł, jesteśmy najbogatszą gminą wiejską na Podkarpaciu. U nas w gminie wszyscy są zadowoleni, gdyż mamy policję, komunikację (zakupiliśmy 54 nowe autobusy).

Pan prezydent ani razu nie pojawił się na zebraniu w naszych miejscowościach... co może zaproponować mieszkańcom, co może im powiedzieć?

Każdego roku przysyła tylko uchwałę o przyłączeniu.

Dlatego, panie przewodniczący, panie pośle, bardzo podobają mi się te wnioski i podpisuję się obydwoma rękami.

Bardzo dziękuję wszystkim państwu.

Przewodniczący poseł Jacek Protas (PO-KO):

Panie wójcie, od wielu lat jestem samorządowcem i rzadko słyszę tak zadowolonych samorządowców, było miło pana usłyszeć chociaż trzy minuty.

Kiedyś miałem marzenie, żeby rządzić w takiej gminie lub powiecie...

Wójt gminy Lubin Tadeusz Kielan:

Tadeusz Kielan, wójt gminy Lubin, jest to 16-tysięczna gmina położona wokół miasta Lubina na Dolnym Śląsku.

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący, za zaproszenie.

Nie mam wiele do dodania. Przygotowałem wystąpienie, ale nie będę powtarzał. Powiedziano już o najważniejszych sprawach, podpisuję się pod tymi słowami.

Chcę tylko zwrócić jeszcze raz uwagę na konsultacje społeczne. Ustawa nie mówi o sposobie ich przeprowadzania, jedynie o konsultacjach. Może to być referendum, poprzez internet lub w inny sposób. W swojej gminie robimy to chodząc od domu do domu, mamy dyżury w urzędzie, spotkania. Zapraszaliśmy prezydenta 31 razy, ale – niestety – nie pojawił się ani na jednym spotkaniu, nawet nie przysłał swojego przedstawiciela. Przeprowadzamy referendum, robimy wszystko, żeby za kilka miesięcy nie żałować.

Jestem obecny na dzisiejszym spotkaniu, ponieważ wydawało się mi, że może po posiedzeniu Komisji usłyszę odpowiedzi na kilka pytań dotyczących ważnych problemów, o których powiedział pan sekretarz i pozostali panowie. Niestety, dzisiaj, zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych, art. 4 nie jest przestrzegany.

Chcę zaproponować, poddać pod dyskusję, przynajmniej rozważę państwa posłów pomysł, że wszczęcie procedury w przypadku miasta Lubina powinno się rozpocząć wstępną analizą.

Po pierwsze, gdy zobaczą, ile to kosztuje, może się rozmyślać, a po drugie, czy zostaną spełnione warunki realizacji zadań publicznych, które znane są już dzisiaj? Dzisiaj już wiemy, po podjęciu uchwały przez radnych, że po przejściu 2/3 budżetu, 65 mln zł, w ramach przyłączanych 7 sołectw (zostaną nam 24, czyli 1/3 budżetu), gmina nie będzie zdolna do realizacji zadań publicznych, ponieważ dług będzie większy od dochodu. Wiem, że można to rozłożyć w ratach, ale obawiamy się czarnego scenariusza, bardzo realnego, że 2 stycznia przyjdzie komisarz... nie zlikwiduje gminy, ale może ją podzielić i przyłączyć do sąsiednich, to jest absolutnie możliwe. Do tego dochodzi sposób procedowania.

Od wielu lat prezydent nie rozmawia z mieszkańcami Lubina, również z mieszkańcami gminy, bo ich nie przyjmuje. Był zapraszany na wiele spotkań, nie przybył na żadne i nagle, w zeszłym roku, pojawiła się uchwała na sesji rady miejskiej z uzasadnieniem, że Lubin potrzebuje terenów do rozwoju, aby zwiększyć konkurencyjność i chce od nas 80 km² (razem miałby 120 km²), będzie drugim po Wrocławiu miastem na Dolnym Śląsku, większym nawet od Jeleniej Góry.

To nie jest prawdziwy argument. I nie ma z kim rozmawiać. Może trzeba zmusić gminy prawnie, żeby rozmawiały. Wszystkie sprawy można załatwić przy stole, ale nie mamy z kim rozmawiać.

Nie może tak być.

Zmierzam do tego, że art. 4 powinien być rozwinięty albo wprowadzone przepisy wykonawcze, może rozporządzenie, żeby rozstrzygnąć najważniejsze wątpliwości. Tutaj nie chodzi o majątek i kwestie finansowe, ale trwałość projektu, wieloletnie umowy. Mamy przykład Dobrzecia, gdzie wiele godzin spędziłem na rozmowach z władzami, katastrofa.

Przykład Zielonej Góry świadczy, że można się dogadać, ale tam ciężko pracowano przez trzy lata. Najpierw 5% ludzi było „za” a po trzech latach wyteżonej pracy – 51,5%. Ale tam była inna sytuacja, bo chodziło o całą gminę, był bonus państwowy w wysokości 100 mln zł przeznaczony na finanse publiczne.

Bardzo proszę wszystkich państwa posłów, gości, pana dyrektora, żeby rozpocząć inicjatywę legislacyjną w kierunku zmian, o których tutaj mówimy... nie tylko proszę, ale apeluję.

Na koniec najważniejsze zdanie – w naszym przypadku na pewno nie chodzi o tereny, bo miasto ma mnóstwo wolnych obszarów. A jeśli nie wiadomo, o co chodzi, to chodzi o pieniądze. Lubin jest zadłużony na kwotę nie tylko 180 mln zł, o której oficjalnie wiadomo i wchodzi ona w skład wskaźnika zadłużenia. Miasto ma dług w wysokości ponad 300 mln zł, czyli prawie tyle, ile wynosi budżet miasta... chodzi tylko o pieniądze.

Wszystkich państwa bardzo proszę o pomoc.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Jacek Protas (PO-KO):

Dziękuję.

Szanowni państwo, przepraszam, że musimy ograniczyć dyskusję, ale jej nie kończymy. Po pierwsze, jest inicjatywa ustawodawcza posła Ryszarda Galli, po drugie – mamy zaplanowane kolejne podjęcie tego tematu na wyjazdowym posiedzeniu w Rzeszowie w kwietniu.

W związku z tym, jako Komisja nie odpuścimy tego tematu.

Konkludując, te sprawy nigdy nie były proste, ale dopóki nie powstał absolutny precedens w postaci poszerzenia Opola, nie było tak dramatycznie. Dzisiaj władarze niektórych miast widzą, że można wydeptać u premiera lub ministra niektóre rozwiązania, dlatego powstają takie pomysły.

Dziękuję, zamykam posiedzenie Komisji.