

PROJEKT ZAŁOŻEŃ
DO PROJEKTU USTAWY O OCHRONIE LUDNOŚCI (wersja z 18.05.2015 r.)

Cel regulacji

System bezpieczeństwa państwa powinien zapewniać sprawne przeciwdziałanie skutkom zdarzeń zagrażających temu bezpieczeństwu, bez względu na ich źródło. W sytuacji zagrożenia działaniami wojennymi lub katastrofą naturalną, czy spowodowaną przez człowieka, konieczne jest podjęcie tych samych przedsięwzięć, a w szczególności: ratowania życia i zdrowia, ewakuacji ludności, zapewnienia poszkodowanej ludności podstawowych warunków do przetrwania oraz zabezpieczenia mienia.

Projektowana regulacja stanowić będzie m.in. podstawę dla realizacji zadań ochrony ludności w czasie wojny (obrona cywilna), zastępując dotychczasowe rozwiązania prawne.

Istotą zadań ochrony ludności jest przygotowanie i prowadzenie działań ratowniczych, których kontynuacją i uzupełnieniem powinna być pomoc doraźna, rozumiana zgodnie z definicją zamieszczoną w założeniach.

Myślą przewodnią proponowanych rozwiązań jest racjonalne wykorzystanie istniejących zasobów państwa, w szczególności krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego, Państwowego Ratownictwa Medycznego, Systemu Powiadamiania Ratunkowego oraz potencjału stowarzyszeń (ochotnicze straże pożarne) i innych organizacji pozarządowych.

Przyszła regulacja będzie opierać się na zasadzie konstytucyjnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, ponoszenia odpowiedzialności za bezpieczeństwo obywateli przez organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony ludności. Zgodnie z zasadą pomocniczości, w przypadku, gdy określone zadanie nie może być należycie zrealizowane przez organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony ludności na danym poziomie, organy wyższego szczebla będą udzielały wsparcia.

Realizacja zadań związanych z ochroną ludności będzie spójna z zadaniami realizowanymi w ramach ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tak aby system zarządzania kryzysowego wspierał i uzupełniał działania podejmowane na rzecz ochrony ludności.

Celem projektu jest uzupełnienie obowiązujących regulacji prawnych o regulacje na poziomie aktu rangi ustawowej dotyczące ochrony ludności m.in. poprzez:

- wprowadzenie do porządku prawnego zdefiniowanego pojęcia „ochrony ludności”;
- czytelne określenie zadań z zakresu ochrony ludności dla organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony ludności;
- wskazanie organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony ludności odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu ochrony ludności, w tym określenie zadań z zakresu ochrony ludności na szczeblu gminy, powiatu, województwa i kraju oraz w polskiej strefie odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo;
- określenie nowego sposobu realizacji przez państwo zadań z zakresu obrony cywilnej, o których mowa w Protokole Dodatkowym z 12 sierpnia 1949 r. do Konwencji Genewskich dotyczących ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I).

W celu wprowadzenia tych uregulowań powstanie konieczność zmian w dotychczas obowiązujących przepisach.

Realizacja zadań z zakresu ochrony ludności będzie obejmowała trzy zasadnicze obszary zadań:

- ostrzeganie, alarmowanie i informowanie o zagrożeniach;
- ratowanie życia, zdrowia, mienia i środowiska;
- udzielanie pomocy doraźnej, polegającej na zapewnieniu podstawowych warunków do przetrwania.

Spodziewane efekty wprowadzenia projektowanej regulacji

Wejście w życie ustawy opracowanej w oparciu o założenia do projektu ustawy o ochronie ludności, usprawni funkcjonowanie organów administracji publicznej („organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony ludności”) i innych podmiotów, które realizować będą zadania na rzecz ochrony ludności („podmioty ochrony ludności”), a w szczególności:

- wskaże organy administracji publicznej i podmioty właściwe w sprawach ochrony ludności;
- określi odpowiedzialność i zadania z zakresu ochrony ludności;
- określi zasady współdziałania z organizacjami pozarządowymi w zakresie ochrony ludności;
- określi zasady realizowania zadań ochrony ludności w czasie wojny, z uwzględnieniem trybu reklamowania od służby wojskowej oraz funkcjonowanie ochrony ludności w warunkach wynikających z postanowień Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r.;
- określi zasady realizowania zadań ochrony ludności w polskiej strefie odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo;
- określi zasady tworzenia i utrzymania zasobów ochrony ludności;
- zapewni skuteczne ostrzeganie, alarmowanie i informowanie ludności.

Zakres przedmiotowy regulacji

Projektowana regulacja określać będzie w czasie pokoju, stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny zadania w zakresie ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska oraz udzielania potrzebującym pomocy doraźnej polegającej na zapewnieniu podstawowych warunków do przetrwania, a w szczególności:

- zdefiniuje pojęcia: ochrona ludności, zasoby ochrony ludności, sytuacja zagrożenia, pomoc doraźna, programy ratownictwa i ochrony ludności oraz ćwiczenia z zakresu ochrony ludności;
- określi:
 - funkcjonowanie ochrony ludności w czasie „W”,
 - finansowanie zadań ochrony ludności,
 - tworzenie programów ratownictwa i ochrony ludności,
 - tworzenie i utrzymanie zasobów ochrony ludności,
 - zasady ostrzegania, alarmowania i informowania ludności,
 - zasady zapewnienia schronienia dla ludności i zabezpieczanie mienia w sytuacjach zagrożenia;
- uwzględni rozwiązania z obszaru ochrony ludności stosowane w Unii Europejskiej.

Zakres podmiotowy regulacji

Adresatami projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności są obywatele Rzeczypospolitej Polskiej i inne osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do których powinny być prowadzone działania ratownicze lub udzielana pomoc doraźna.

Regulacja określać będzie obowiązki i uprawnienia organów administracji rządowej i samorządowej, w celu sprawnej i efektywnej realizacji zadań z zakresu ochrony ludności.

Regulacja odnosić się będzie również do organizacji pozarządowych, które wyrażą wolę i spełnią warunki współdziałania z organami administracji publicznej realizującymi zadania z zakresu ochrony ludności.

Przyszła ustawa będzie oddziaływać na:

- obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i inne osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w polskiej strefie odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo, wobec których powinny być prowadzone działania ratownicze lub udzielana pomoc doraźna;
- organy administracji publicznej, w zakresie właściwości których pozostają sprawy ochrony życia, zdrowia, mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego oraz zarządzania kryzysowego;
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa;
- Państwową Straż Pożarną (PSP) i inne podmioty krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego;
- ochotnicze straże pożarne i inne podmioty ratownicze nie wchodzące w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (podmioty, które nie zostały włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w trybie § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. poz. 1317) oraz podmioty, które podpisały umowę cywilnoprawną o współdziałaniu w akcji ratowniczej w trybie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 46, poz. 239));
- inne służby, inspekcje i straże w ramach swoich właściwości;
- system powiadamiania ratunkowego;
- jednostki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne;
- podmioty lecznicze przewidziane do współpracy z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne;
- Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej;
- organizacje pozarządowe, które realizują zadania ze sfery ratownictwa i ochrony ludności (społeczne organizacje ratownicze);
- wydawcy dzienników lokalnych i ogólnopolskich, nadawcy programów radiowych i telewizyjnych oraz przedsiębiorcy telekomunikacyjni.

W sposób szczególny regulacja oddziaływać będzie na działalność PSP, na którą zostaną nałożone zadania w zakresie ochrony ludności, w tym na Komendanta Głównego PSP, komendantów wojewódzkich i powiatowych/miejskich PSP.

Obecne regulacje w zakresie ochrony ludności nie są adekwatną odpowiedzią państwa na współczesne wyzwania i zagrożenia, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Zasadniczą ideą obecnych regulacji jest stworzenie przez ministrów oraz określone, w obowiązujących przepisach, terenowe organy obrony cywilnej, odrębnej służby (formacji obrony cywilnej). Takie podejście zakłada budowanie alternatywnego potencjału ratowniczego w stosunku do systemów funkcjonujących w czasie pokoju (w szczególności krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego). Mimo, że pojęcie „ochrony ludności” występuje w obowiązujących przepisach krajowych, w żadnym z obowiązujących aktów prawnych nie definiuje się tego pojęcia, a zadania z zakresu szeroko rozumianej ochrony ludności realizowane są przez różne podmioty na podstawie różnych aktów prawnych.

Podstawową formułą realizacji zadań z zakresu ochrony ludności jest krajowy system ratowniczo-gaśniczy utworzony na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, z późn. zm.). Nadzór nad funkcjonowaniem systemu pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1340, z późn. zm.) centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny PSP.

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje i straże, instytucje, jak również, na podstawie umów cywilnoprawnych, podmioty które dobrowolnie zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych. System ten jest ukierunkowany na reagowanie, a jego głównym elementem jest PSP, wspierana przede wszystkim przez jednostki ochotniczych straży pożarnych.

Krajowe regulacje prawne dotyczące obrony cywilnej zawarte są w dziale IV „Obrona Cywilna” ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 461) oraz aktach wykonawczych wydanych na podstawie ww. ustawy. Należy podkreślić, że rozwiązania przyjęte w ww. ustawie zostały przygotowywane w innym porządku prawnym i społecznym, wobec czego nie przystają do obecnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Główną ideą aktualnych regulacji jest tworzenie przez ministrów oraz terenowe organy obrony cywilnej odrębnej służby (formacji obrony cywilnej) przeznaczonej do działań w czasie wojny oraz współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. Takie podejście nakłada obowiązek budowania alternatywnego potencjału ratowniczego w stosunku do systemów już funkcjonujących w czasie pokoju (w szczególności krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego). Obecne regulacje nie wskazują jednak konkretnych zadań i rozwiązań w tym zakresie.

Zadania obrony cywilnej (które w obecnie obowiązujących przepisach częściowo dotyczą ochrony ludności) ujęte głównie w obowiązującej ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP są zadaniami całkowicie nieadekwatnymi do współczesnych wyzwań i zagrożeń. Stąd też, wydatki budżetu państwa na ten cel są od co najmniej kilkudziesięciu lat ograniczane do minimum i zabezpieczają głównie wydatki osobowe wojewodów na administrację rządową.

Założenia do projektowanej ustawy o ochronie ludności są istotnym uzupełnieniem odnoszącym się do regulacji dotyczących stanów nadzwyczajnych, a także do podwyższonych stanów gotowości obronnej państwa, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Projektowane założenia zapewniają spójność z przepisami ustawy z dnia 26 kwietnia

2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1166), która określa w szczególności zadania poszczególnych organów i ich współdziałanie w reakcji na sytuację kryzysową, jak również zawiera regulacje o charakterze planistycznym na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej. W zakresie uzasadnionym racjonalizacją realizacji zadań ochrony ludności i zarządzania kryzysowego, projekt przewidywać będzie możliwość połączenia części zadań z obydwu sfer. Dotyczyć to będzie następujących zagadnień: realizacji wspólnych ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i zarządzania kryzysowego, uwzględniających również problematykę dotyczącą obronności państwa, zapewnienia spójności między planami zarządzania kryzysowego i planami obrony cywilnej oraz regulacji dotyczącej ostrzegania, alarmowania i informowania ludności.

Należy podkreślić, że zadania z zakresu ochrony ludności będą realizowane w każdym czasie, zarówno w normalnym, jak i w sytuacji kryzysowej oraz w stanach nadzwyczajnych (w tym w stanie wojennym).

W odniesieniu do ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz. U. poz. 1635) należy podkreślić, że z punktu widzenia ochrony ludności ma ona charakter pomocniczy, w zakresie w jakim informacje pozyskiwane za pomocą systemu powiadamiania ratunkowego mogą być przydatne dla podmiotów ochrony ludności, stanowiąc jedno ze źródeł informacji o zagrożeniach. Wobec powyższego, przyjęcie przedmiotowych założeń projektu ustawy o ochronie ludności nie będzie się wiązało z potrzebą dokonywania zmian w ustawie o systemie powiadamiania ratunkowego.

Regulacje międzynarodowe dotyczące obrony cywilnej zawarte są przede wszystkim w Protokole Dodatkowym z 12 sierpnia 1949 r. do Konwencji Genewskich dotyczących ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I).

Zgodnie z regulacjami unijnymi, termin „ochrona ludności” odnosi się do działań, których celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia i środowiska w sytuacjach zagrożeń naturalnych oraz spowodowanych działalnością człowieka. Wskazać należy, że zadania ochrony ludności w Unii Europejskiej pozostają w sferze wyłącznych kompetencji państw członkowskich.

Na gruncie prawa europejskiego, zakres działań związanych z ochroną ludności opisano w Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (1313/2013/EU; Dz. U. UE. L. Nr 347, str. 924). Decyzja ta wskazuje, że ochrona, jaką ma zapewnić mechanizm ochrony ludności obejmuje przede wszystkim ludzi, ale także środowisko i mienie, w tym dziedzictwo kulturowe w przypadku klęski żywiołowej i katastrofy spowodowanej przez człowieka, ataków terrorystycznych oraz katastrofy technologicznej, radiologicznej lub ekologicznej, w tym przypadkowego zanieczyszczenia mórz, która występuje na terytorium Wspólnoty lub poza nim, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb odizolowanych, najbardziej oddalonych i innych regionów lub wysp na terenie Wspólnoty.

Definicje związane z ochroną ludności

W projektowanej regulacji zdefiniowane oraz uporządkowane zostaną podstawowe pojęcia z zakresu ochrony ludności:

ochrona ludności - rozumie się przez to działania mające na celu zapewnienie warunków niezbędnych dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz zapewnienie podstawowych warunków przetrwania w sytuacjach zagrożenia. Ochronie, w przypadku wystąpienia sytuacji zagrożenia, podlega ludność znajdująca się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w polskiej strefie odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo, a także mienie, środowisko i dziedzictwo kulturowe;

programy ratownictwa i ochrony ludności - rozumie się przez to dokumenty określające priorytety w realizacji zadań ochrony ludności, sposoby realizacji tych zadań oraz niezbędne do tego zasoby, przygotowywane na szczeblu krajowym, wojewódzkim i powiatowym;

sytuacja zagrożenia - rozumie się przez to zdarzenie, którego wystąpienie stwarza niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi, jak również zdarzenie mogące spowodować znaczne straty w mieniu, środowisku naturalnym, a także w zakresie dziedzictwa kulturowego;

pomoc doraźna - rozumie się przez to zaopatrzenie w niezbędne do przetrwania środki pierwszej potrzeby takie jak: żywność, woda, energia, podstawowe warunki sanitarne w początkowej fazie działań ratowniczych, do czasu objęcia poszkodowanych świadczeniami systemu pomocy społecznej;

zasoby ochrony ludności - rozumie się przez to siły i środki¹ zaplanowane i przeznaczone do wykorzystywania w celu realizacji zadań ochrony ludności, w tym ludzi, infrastrukturę, środki techniczne i finansowe oraz bazy danych i systemy teleinformatyczne;

ćwiczenia z zakresu ochrony ludności - rozumie się przez to sprawdzenie obowiązujących rozwiązań w zakresie ochrony ludności, polegające w szczególności na weryfikacji procedur obiegu informacji, podejmowania decyzji, uruchamiania i dysponowania sił i środków służących realizacji zadań ochrony ludności, w tym procedur ostrzegania, alarmowania i informowania ludności, procedur ewakuacji, organizacji identyfikacji osób poszkodowanych. Ww. ćwiczenia z zakresu ochrony ludności mogą być łączone z ćwiczeniami z zakresu zarządzania kryzysowego i mogą uwzględniać problematykę dotyczącą obronności państwa.

Zadania ochrony ludności

Zgodnie z projektowaną regulacją, w ramach ochrony ludności będą realizowane następujące zadania:

1) związane z możliwością wystąpienia sytuacji zagrożenia, polegające na:

- analizie potencjalnych zagrożeń i ocenie ryzyka oraz monitorowaniu zagrożeń i szacowaniu ryzyka ich wystąpienia,
- prowadzeniu edukacji społeczeństwa z zakresu ochrony ludności, w tym kształtowanie świadomości zagrożeń i adekwatnych zachowań społecznych, również wynikających z zagrożeń czasu wojny,
- przygotowaniu i szkoleniu podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony ludności do współdziałania, w tym prowadzenie ćwiczeń,
- programowaniu działań z zakresu ochrony ludności, w szczególności poprzez opracowywanie i wdrażanie programów ratownictwa i ochrony ludności,
- przygotowaniu warunków do ochrony ludności, w tym warunków do ewakuacji ludności,
- tworzeniu zasobów ochrony ludności.

2) związane z wystąpieniem sytuacji zagrożenia, polegające na:

- ostrzeganiu, alarmowaniu i informowaniu ludności,
- wymianie i analizowaniu informacji pochodzących z systemów monitorowania zagrożeń pomiędzy podmiotami realizującymi zadania z zakresu ochrony ludności,
- wskazywaniu i oznaczaniu stref niebezpiecznych,

¹ Siły i środki rozumiane są jako zasoby ludzkie i organizacyjne.

- prowadzeniu działań ratowniczych w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 178, poz. 1380, z późn. zm.),
- prowadzeniu ewakuacji ludności,
- zapewnieniu osobom poszkodowanym lub ewakuowanym pomocy doraźnej,
- informowaniu rodzin o osobach poszkodowanych,
- zapewnieniu warunków do identyfikacji osób poszkodowanych.

Wyżej wymienione zadania mają być wykonywane przez organy administracji publicznej i podmioty realizujące zadania na rzecz ochrony ludności stosownie do ich właściwości, w trybie i na zasadach przewidzianych w projektowanej regulacji, a także w ustawach kompetencyjnych.

Organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony ludności

Zgodnie z projektowaną regulacją organami administracji publicznej właściwymi w sprawach ochrony ludności będą:

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta);
- 2) rada gminy;
- 3) starosta (ilekroć mowa o staroście, rozumie się przez to również prezydenta miasta na prawach powiatu);
- 4) rada powiatu;
- 5) zarząd województwa;
- 6) marszałek województwa;
- 7) wojewoda;
- 8) Komendant Główny PSP;
- 9) ministrowie kierujący działami administracji rządowej nadzorujący podmioty realizujące zadania z zakresu ochrony ludności.

Starosta i wojewoda wykonywać będą zadania z zakresu ochrony ludności odpowiednio przy pomocy komendanta powiatowego (miejskiego) PSP oraz komendanta wojewódzkiego PSP.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, będzie odpowiedzialny za realizację polityki państwa w zakresie ochrony ludności. Swoje zadania będzie realizował przy pomocy Komendanta Głównego PSP, jako centralnego organu administracji publicznej w tym zakresie. Organy, o których mowa w pkt 1 - 7 powyżej, będą odpowiedzialne, w zakresie wskazanym w projekcie założeń, za realizację zadań ochrony ludności, odpowiednio na obszarze gminy, powiatu i województwa. Organy samorządu terytorialnego będą realizować, w zakresie swoich kompetencji, zadania z zakresu ochrony ludności i współdziałać w sprawach realizacji zadań z zakresu ochrony ludności.

Zadania organów administracji publicznej w zakresie ochrony ludności

Projektodawca przewiduje, że do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie ochrony ludności na obszarze gminy będzie należeć:

- tworzenie i utrzymanie zasobów ochrony ludności;
- organizacja ewakuacji ludności;
- zapewnienie osobom poszkodowanym lub ewakuowanym pomocy doraźnej;
- koordynowanie działań prowadzonych w zakresie ochrony ludności, przy współudziale organów administracji rządowej właściwych w sprawach ochrony ludności;
- sporządzanie informacji o stanie przygotowań gminy do realizacji zadań ochrony ludności;

- ostrzeganie, alarmowanie i informowanie ludności
- uwzględnianie w projektach strategii rozwoju gminy zadań z zakresu ochrony ludności;
- planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych i materiałowych niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie ochrony ludności.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje informację o stanie przygotowań gminy do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności. Rada gminy rozpatruje przynajmniej raz w roku, informację przygotowaną przez wójta. Informacja rady gminy będzie podawana do publicznej informacji w sposób zwyczajowo przyjęty oraz na stronie BIP.

Do zadań starosty z zakresu ochrony ludności w powiecie będzie należeć:

- sporządzanie informacji o stanie przygotowań powiatu do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności;
- przygotowanie i szkolenie organów administracji publicznej i podmiotów realizujących zadania na rzecz ochrony ludności z obszaru powiatu do współdziałania, w tym prowadzenie ćwiczeń;
- organizacja ewakuacji ludności;
- zapewnienie pomocy doraźnej;
- ostrzeganie, alarmowanie i informowanie ludności;
- stworzenie warunków i możliwości do identyfikacji osób poszkodowanych;
- informowanie rodzin o osobach poszkodowanych;
- koordynowanie działań prowadzonych w zakresie ochrony ludności na obszarze powiatu, przy współudziale organów administracji rządowej właściwych w sprawach ochrony ludności;
- inicjowanie, organizowanie oraz koordynowanie współpracy w zakresie ochrony ludności pomiędzy gminami oraz podmiotami wykonującymi zadania ochrony ludności, działającymi na obszarze powiatu;
- organizowanie i określenie sposobu zapewnienia schronienia dla ludności;
- uwzględnianie w projektach strategii rozwoju powiatu zadań z zakresu ochrony ludności;
- opracowywanie analizy ryzyka wystąpienia sytuacji zagrożeń oraz przedstawianie jej do publicznej wiadomości;
- tworzenie i utrzymanie zasobów ochrony ludności.

Starosta opracowuje informację o stanie przygotowań powiatu do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności. Rada powiatu, przynajmniej raz w roku, rozpatruje informację starosty. Informacja ta, analogicznie jak w przypadku rady gminy, będzie podawana do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty oraz publikowana na stronie BIP.

Zgodnie z projektowaną regulacją, samorząd powiatowy ma obowiązek udzielania pomocy samorządom gminnym na terenie powiatu w sprawach realizacji zadań z zakresu ochrony ludności w przypadku, gdy zasoby i możliwości działania tych samorządów są niewystarczające.

Projekt zakłada, że gminy i powiaty będą mogły zawierać stosowne porozumienia dotyczące realizacji zadań z zakresu ochrony ludności. Porozumienia będą mogły być zawierane również pomiędzy gminami.

Proponuje się również podkreślenie roli, którą powinien odgrywać w ramach realizacji zadań ochrony ludności zarząd województwa. Do zadań zarządu województwa w zakresie ochrony ludności należy będzie:

- realizacja zadań z zakresu ochrony ludności, w szczególności polegających na prowadzeniu

edukacji społeczeństwa z zakresu ochrony ludności, w tym kształtowanie świadomości zagrożeń i adekwatnych zachowań społecznych²;

- uwzględnianie w projektach strategii rozwoju województwa zadań z zakresu ochrony ludności.

Do zadań marszałka województwa będzie należało uwzględnianie w projektach planów zagospodarowania przestrzennego województwa zadań z zakresu ochrony ludności dotyczących infrastruktury i budowli mających istotny wpływ na bezpieczeństwo ludzi i środowiska;

Zgodnie z projektowaną regulacją, do zadań wojewody w zakresie ochrony ludności w województwie będzie należeć:

- nadzór w zakresie wykonywania zadań zleconych i koordynacja wykonywania zadań własnych z zakresu ochrony ludności przez gminy i powiaty oraz przez podmioty realizujące zadania z zakresu ochrony ludności w województwie;
- kontrola realizacji zadań z zakresu ochrony ludności w województwie;
- realizacja, w ramach własnych kompetencji, zadań z zakresu ochrony ludności, a w szczególności polegających na monitorowaniu sytuacji zagrożeń, analizie potencjalnych zagrożeń i ocenie ryzyka ich wystąpienia na obszarze województwa oraz analizowanie informacji pochodzących z systemów monitorowania zagrożeń;
- zapewnienie pomocy doraźnej;
- zapewnienie prowadzenia edukacji społeczeństwa z zakresu ochrony ludności, w tym kształtowanie świadomości zagrożeń i adekwatnych zachowań społecznych;
- prowadzenie szkoleń podmiotów ochrony ludności na terenie województwa, w tym w zakresie współdziałania z zarządem województwa oraz prowadzenie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności;
- tworzenie i utrzymywanie zasobów ochrony ludności;
- planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań w zakresie ochrony ludności;
- ostrzeganie, alarmowanie i informowanie ludności;
- wyznaczanie na wniosek właściwego wójta, burmistrza (prezydenta miasta na prawach powiatu), starosty, podmiotów korzystających z uprawnień i międzynarodowego znaku obrony cywilnej na czas wojny - zgodnie Protokołem dodatkowym z 12 sierpnia 1949 r. do Konwencji Genewskich dotyczących ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) na podstawie wykazu określającego kategorie podmiotów ochrony ludności korzystających z uprawnień i międzynarodowego znaku obrony cywilnej na czas wojny, określonych w drodze rozporządzenia wydanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej;
- wnioskowanie do terenowych organów wojskowych o nadawanie przydziałów dla personelu przeznaczonego do realizacji zadań obrony cywilnej;

² W ramach edukacji społeczeństwa z zakresu ochrony ludności mieszczą się następujące zadania, m.in.:

- przygotowywanie obywateli do wystąpienia różnych zagrożeń;
- przekazywanie wiedzy potrzebnej do podejmowania działań ratowniczych (udzielania pierwszej pomocy);
- przygotowywanie do ewakuacji i przetrwania, zwłaszcza podczas pierwszej fazy wystąpienia zagrożenia;
- promowanie zachowań służących bezpieczeństwu.

- zatwierdzanie, w porozumieniu z komendantem wojewódzkim PSP, powiatowych programów ratownictwa i ochrony ludności;
- inicjowanie i organizowanie współpracy w zakresie ochrony ludności pomiędzy powiatami oraz podmiotami wykonującymi zadania z zakresu ochrony ludności, działającymi na obszarze województwa lub w polskiej strefie odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo;
- koordynowanie współpracy powiatów w zakresie pozyskiwania i wykorzystania zasobów ochrony ludności poprzez wymianę informacji o posiadanych zasobach i potrzebach w tym zakresie;
- prowadzenie rejestru podmiotów ochrony ludności na terenie województwa;
- opracowywanie sprawozdań z ćwiczeń z zakresu ochrony ludności na terenie województwa oraz sprawozdań z realizacji wniosków z poszczególnych ćwiczeń;
- zatwierdzanie sprawozdań z ćwiczeń powiatowych z zakresu ochrony ludności na terenie województwa.

Kontrola realizacji zadań z zakresu ochrony ludności w województwie jest przeprowadzana w siedzibie organu realizującego zadania z zakresu ochrony ludności lub podmiotu ochrony ludności, w czasie wykonywania jego zadań, a jeżeli wymaga tego dobro kontroli - również poza jego siedzibą.

W ramach udzielonego upoważnienia kontrolujący ma prawo do:

- swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń, bez obowiązku okazywania przepustki;
- wglądu do wszelkich dokumentów i innych materiałów, w tym kontroli systemów elektronicznych, związanych z działalnością objętego kontrolą;
- przeprowadzania oględzin majątku należącego do podmiotu lub organu objętego kontrolą;
- sprawdzania przebiegu określonych czynności;
- żądania od kierownika i pracowników podmiotu lub organu objętego kontrolą ustnych i pisemnych wyjaśnień;
- zabezpieczania dowodów.

W zakresie nieuregulowanym w założeniach zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092).

Do zadań poszczególnych ministrów w zakresie ochrony ludności, stosownie do ich właściwości, będzie należeć:

- analizowanie zagrożeń mających wpływ na ochronę ludności oraz informacji pochodzących z systemów monitorowania zagrożeń;
- realizacja zadań z zakresu ochrony ludności, w szczególności polegających na przygotowaniu i szkoleniu podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony ludności do współdziałania, w tym prowadzenie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności;
- nadzór nad wykonywaniem zadań z zakresu ochrony ludności przez podległe im podmioty realizujące zadania z zakresu ochrony ludności;
- inicjowanie działalności badawczo-rozwojowej dotyczącej ochrony ludności;
- planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań w zakresie ochrony ludności.

Do zadań Komendanta Głównego PSP w zakresie ochrony ludności będzie należeć w szczególności:

- koordynowanie wykonywania zadań z zakresu ochrony ludności przez podmioty realizujące zadania z zakresu ochrony ludności na obszarze kraju;
- analizowanie potencjalnych sytuacji zagrożeń i ocena ryzyka ich wystąpienia;
- organizowanie i koordynowanie udzielania pomocy doraźnej na obszarze kraju;
- tworzenie i utrzymanie zasobów ochrony ludności przeznaczonych do natychmiastowego wykorzystania na obszarze kraju;
- popularyzowanie wiedzy z zakresu ochrony ludności wśród społeczeństwa, w tym kształtowanie świadomości o sytuacjach zagrożeń i adekwatnych zachowań społecznych;
- opracowywanie i uzgadnianie z organami administracji publicznej właściwymi w sprawach ochrony ludności Krajowego Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności;
- opiniowanie wojewódzkich programów ratownictwa i ochrony ludności;
- organizowanie i realizowanie współpracy międzynarodowej w zakresie ochrony ludności, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i z ministrem właściwym do spraw zagranicznych;
- planowanie potrzeb w odniesieniu do środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań w zakresie ochrony ludności oraz organizowania i koordynowania udzielania pomocy doraźnej na obszarze kraju.

Komendant wojewódzki PSP, w zakresie ochrony ludności opracowuje i uzgadnia z właściwymi miejscowo podmiotami ochrony ludności i organami administracji publicznej właściwymi w sprawach ochrony ludności, wojewódzki program ratownictwa i ochrony ludności, zaś komendant powiatowy PSP - powiatowy program ratownictwa i ochrony ludności.

Do zadań ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie ochrony ludności będzie należało:

- nadzór nad realizacją zadań z zakresu ochrony ludności przez organy administracji rządowej właściwe w sprawach ochrony ludności;
- zatwierdzanie Krajowego Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności;
- zatwierdzanie, po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego PSP i w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, wojewódzkich programów ratownictwa i ochrony ludności;
- inicjowanie działalności badawczo-rozwojowej dotyczącej ochrony ludności;
- planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań w zakresie ochrony ludności przez podległe lub nadzorowane jednostki;
- zatwierdzanie sprawozdań z ćwiczeń wojewódzkich w porozumieniu z Komendantem Głównym PSP.

W projekcie założeń zadanie określone jako „tworzenie i utrzymywanie zasobów ochrony ludności” oznacza w szczególności, że organy administracji publicznej, w ramach odrębnych regulacji i posiadanych środków finansowych, mają możliwość wspierania funkcjonowania organizacji pozarządowych (w szczególności ochotniczych straży pożarnych), które mogą, na mocy projektowanej regulacji, zostać zaliczone do podmiotów ochrony ludności. Równocześnie zadania własne, związane z wydatkami inwestycyjnymi i osobowymi, realizowane na rzecz bezpieczeństwa publicznego i

dotyczące ochrony ludności, wpisują się w zakres „tworzenia i utrzymywania zasobów ochrony ludności”.

Organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony ludności będą sprawowały kontrolę realizacji zadań z zakresu ochrony ludności, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

Programy ratownictwa i ochrony ludności

Proponuje się, aby podstawowymi dokumentami w sferze ochrony ludności był programy ratownictwa i ochrony ludności.

Programy mają na celu usystematyzowanie potrzeb, priorytetów i zadań w zakresie ochrony ludności oraz skutecznych sposobów ich realizacji, przy kompleksowym uwzględnieniu różnych czynników mających wpływ na tworzenie/odtworzenie zasobów (zwłaszcza ludzkich) w zakresie ochrony ludności, uwzględniając m.in. czynnik demograficzny³. Regulacja zakłada, że programy tworzy się na szczeblu powiatu (po uzgodnieniu) oraz na szczeblu wojewódzkim, dopuszczając nie tylko możliwość współdziałania w tym zakresie na różnych poziomach administracji, ale również tworzenia wspólnych programów. Programy dotyczące województw położonych w bezpośrednim sąsiedztwie wód morskich będą obejmowały swoim zakresem działania związane z ochroną ludności w polskiej strefie odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo.

Dodatkowo programy ratownictwa i ochrony ludności będą zatwierdzane:

- powiatowe, przez właściwego miejscowo wojewodę w porozumieniu z właściwym komendantem wojewódzkim PSP;
- wojewódzkie, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego PSP oraz w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, a w przypadku województw położonych w bezpośrednim sąsiedztwie wód morskich, również z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej.

Nałożony zostanie także obowiązek uzgodnienia programów z właściwymi miejscowo podmiotami ochrony ludności oraz organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania z zakresu ochrony ludności. Tworzony będzie również Krajowy Program Ratownictwa i Ochrony Ludności, który będzie opracowywany i uzgadniany przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z ministrami kierującymi działami administracji rządowej oraz ministrami nadzorującymi podmioty ochrony ludności. Program ten będzie zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Do programów ratownictwa i ochrony ludności będą wydawane wytyczne ministra właściwego do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej.

Program Ratownictwa i Ochrony Ludności uwzględni również problematykę dotychczas opisywaną w Programie Doskonalenia Obrony Cywilnej. Program Doskonalenia Obrony Cywilnej zostanie usunięty z obowiązujących przepisów jako samoistny dokument.

Krajowy Program Ratownictwa i Ochrony Ludności, wojewódzki program ratownictwa i

³ Sferę szeroko rozumianego bezpieczeństwa powszechnego również dotyka problem globalny jakim jest postępujący niż demograficzny związany głównie z niskim współczynnikiem zastępowalności pokoleń, starzeniem się społeczeństwa, emigracją zarobkową, wyludnianiem się wielu regionów kraju, który, zdaniem ekspertów, niestety w kolejnych latach będzie się pogłębiał.

ochrony ludności oraz powiatowy program ratownictwa i ochrony ludności będą aktualizowane w zależności od potrzeby, jednak nie rzadziej, niż co 2 lata, zgodnie z procedurą opracowywania, uzgadniania i zatwierdzania programów na odpowiednich szczeblach. Nadzór nad opracowaniem programów ratownictwa i ochrony ludności na poziomie powiatowym będzie sprawowany przez właściwego miejscowo wojewodę.

Ćwiczenia z zakresu ochrony ludności

Istotnym elementem działań w zakresie przygotowania do sprawnej i efektywnej realizacji zadań z zakresu ochrony ludności będą ćwiczenia w tym obszarze. Ćwiczenia rozumiane są jako sztabowe lub praktyczne sprawdzenie (weryfikacja) obowiązujących rozwiązań w zakresie ochrony ludności, polegające w szczególności na przetestowaniu, w oparciu o scenariusz nieznany uczestnikom ćwiczenia, istniejących procedur obiegu informacji, podejmowania decyzji, uruchamiania i dysponowania sił i środków służących realizacji zadań ochrony ludności, w tym procedur ostrzegania, alarmowania i informowania ludności, procedur ewakuacji, organizacji identyfikacji osób poszkodowanych.

Proponuje się wprowadzenie obowiązku przeprowadzania w powiatach ćwiczeń z zakresu ochrony ludności. Przewiduje się również możliwość organizacji wspólnego ćwiczenia przez kilka powiatów w ramach jednego województwa. Sprawozdanie z ćwiczeń będzie przedstawiane odpowiednio staroście celem zatwierdzenia. Starosta będzie także zatwierdzać sprawozdanie z realizacji wniosków z poszczególnych ćwiczeń. Sprawozdania z ćwiczeń i sprawozdania z realizacji wniosków z ćwiczeń będą przedkładane wojewodzie, który uwzględni je przy przygotowywaniu ćwiczeń wojewódzkich. Częstotliwość ćwiczeń, ich temat i zakres oraz zasięg terytorialny określi wojewoda w opracowanym przez siebie harmonogramie ćwiczeń, przygotowanym dla obszaru całego województwa. Harmonogram, o którym mowa, sporządzany będzie w porozumieniu z właściwymi miejscowo podmiotami ochrony ludności.

W każdym przypadku, gdy z wniosków z ćwiczeń wynikać będzie, że istnieje konieczność zmiany obowiązujących procedur dotyczących ochrony ludności, po dokonaniu niezbędnych zmian, powinno zostać przeprowadzone kolejne ćwiczenie mające na celu weryfikację nowych procedur.

Przyjęto, że wojewódzkie ćwiczenia z zakresu ochrony ludności odbywają się nie rzadziej, niż raz na 3 lata. W ćwiczenia wojewódzkie zaangażowani będą starostowie i wójtowie z terenu danego województwa oraz siły i środki, którymi dysponują. W ćwiczenia wojewódzkie prowadzone w województwach położonych w bezpośrednim sąsiedztwie wód morskich zaangażowany będzie właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego oraz Dyrektor Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa. Sprawozdanie z ćwiczeń wojewódzkich i sprawozdanie z realizacji wniosków z ćwiczeń będą zatwierdzane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w porozumieniu z Komendantem Głównym PSP.

W ćwiczeniach będą mogli uczestniczyć przedstawiciele Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Ramowy plan ćwiczeń z zakresu ochrony ludności stanowić będzie element wojewódzkiego programu ratownictwa i ochrony ludności.

Przewiduje się przeprowadzenie wspólnych ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i zarządzania kryzysowego, uwzględniającego również problematykę dotyczącą obronności państwa, w przypadku, gdy będzie to uzasadnione zakresem planowanych ćwiczeń. Ćwiczenia te będą odbywały się zgodnie z harmonogramem opracowanym przez wojewodów i uzgodnionym z Dyrektorem Rządowego Centrum

Bezpieczeństwa i Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej.

Sprawozdania i wnioski z ćwiczeń po ich zatwierdzeniu przekazywane będą do wszystkich organów i podmiotów biorących udział w ćwiczeniach i odpowiednio do organów je nadzorujących.

Współdziałanie z organizacjami pozarządowymi

Wykorzystując dotychczasowe doświadczenia i rozwiązania odnoszące się do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG), przewiduje się możliwość wykonywania zadań z zakresu ochrony ludności przez organizacje pozarządowe realizujące zadania ze sfery ratownictwa i ochrony ludności na podstawie umowy cywilnoprawnej z Komendantem Głównym PSP (podmioty realizujące zadania na rzecz ochrony ludności). Zawarcie umowy cywilno-prawnej następować będzie na wniosek takiej organizacji po spełnieniu wymagań określonych w ustawie, czyli: dokonania analizy jej statusu prawnego, posiadania przeszkolonego personelu, zasobów sprzętowych niezbędnych do realizacji przyjętych dobrowolnie zadań z zakresu ochrony ludności oraz właściwości miejscowej ustalonej na podstawie lokalizacji siedziby takiej organizacji.

Sposób i tryb włączania organizacji pozarządowych do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności, a także prowadzenia rejestru organizacji pozarządowych posiadających status podmiotów ochrony ludności określi, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw wewnętrznych. Organizacje pozarządowe będą miały obowiązek uczestnictwa w ćwiczeniach z zakresu ochrony ludności na wniosek Komendanta Głównego PSP. Organizacje pozarządowe, posiadające status podmiotów ochrony ludności będą uzyskiwać środki finansowe na realizację zadań z zakresu ochrony ludności.

Wydatki z tytułu realizacji ww. zadań pokrywane będą z budżetu państwa. Dofinansowanie otrzymywać mogą również organizacje wykonujące zadania ze sfery publicznej - „ratownictwo i ochrona ludności”, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 23 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.).

Regulacja zakłada ochronę prawną osób (przewidzianą prawem międzynarodowym odnośnie do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej), będących członkami organizacji pozarządowych realizujących zadania na rzecz ochrony ludności.

Należy podkreślić, że organizacje pozarządowe przy niewielkim wsparciu finansowym z budżetu państwa np. w przypadku jednostek ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo gaśniczego (wynoszącym około 75 mln zł rocznie), uczestniczą w likwidacji ponad 100 000 zdarzeń, zapewniając dotarcie do osób poszkodowanych w czasie do 15 min.⁴, udzielając skutecznej pomocy osobom poszkodowanym oraz przyczyniając się do ograniczania strat będących wynikiem tych zdarzeń.

Projektowane założenie przewiduje również ekwiwalent pieniężny wyłącznie dla członka organizacji pozarządowej, który uczestniczył w szkoleniach i ćwiczeniach z zakresu ochrony ludności. Przyjęto rozwiązanie tożsame, jak dla członka ochotniczych straży pożarnych, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.

⁴ Na podstawie Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014 – 2020, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 29 kwietnia 2014 r.

Projektowana regulacja zmierza do zwiększenia możliwości korzystania z potencjału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jako podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony ludności oraz wzmocnienia obecnych instrumentów współpracy z Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony ludności. Współpraca organów i podmiotów ochrony ludności z Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej powinna dotyczyć w szczególności przeprowadzania wspólnych ćwiczeń i szkoleń, w czasie których np. żołnierze mogliby uczyć się technik ratowniczych, czy kwalifikowanej pierwszej pomocy, zaś podmioty realizujące zadania z zakresu ochrony ludności, jak wykonywać swoje zadania w czasie „W”.

Celowym zatem jest pozostawienie obowiązującej regulacji ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 3 ust. 2).

Zasady monitorowania zagrożeń, ostrzegania, alarmowania i informowania ludności

Projektowana regulacja przewiduje informowanie ludności o możliwych zagrożeniach dla ich zdrowia i życia, mienia i środowiska oraz ostrzeganie, alarmowanie w sytuacjach zagrożeń. Zadanie to będzie obowiązkiem organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony ludności i polegać ma na przekazywaniu informacji, w tym także w formie komunikatów ostrzegawczych i alarmowych, o możliwości wystąpienia zagrożenia, przewidywanym rozwoju sytuacji, sposobach zapobiegania i postępowania w przypadku powstania zagrożenia.

Podmioty realizujące zadania z zakresu monitorowania zagrożeń będą zobowiązane do niezwłocznego przekazywania właściwym miejscowo organom administracji publicznej właściwym w sprawach ochrony ludności informacji o możliwości wystąpienia sytuacji zagrożenia i przewidywanej skali jego zasięgu.

Organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony ludności będą odpowiedzialne za opracowywanie komunikatów o możliwości wystąpienia zagrożenia, przewidywanym rozwoju sytuacji, sposobach zapobiegania i postępowania w przypadku wystąpienia zagrożenia.

Organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony ludności, stosownie do swej właściwości miejscowej, będą wykonywać zadania dotyczące informowania ludności o zagrożeniach za pośrednictwem:

- wydawców dzienników lokalnych i ogólnopolskich;
- nadawców programów radiowych i telewizyjnych;
- portali społecznościowych;
- przedsiębiorców telekomunikacyjnych;
- systemów alarmowych i nagłaśniających.

Przyszła regulacja dotycząca ochrony ludności powinna dokonać ujednolicenia terminologii odnoszącej się do kwestii funkcjonowania systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności o zagrożeniach, która została wskazana w art. 13 ust. 2 pkt 3, art. 16 ust. 2 pkt 3 oraz art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r.

poz. 1166), a także w § 3 pkt 6 rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz.U. Nr 96, poz. 850). Ww. system powinien być powiązany z systemami wykrywania skażeń i alarmowania o skażeniach, które zostały opisane w przepisach szczególnych, czyli w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2013 r. poz. 96), które jedynie określa organizację i warunki przygotowania oraz sposób funkcjonowania systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Komunikaty ostrzegawcze i alarmowe będą rozpowszechniane w formie informacji telewizyjnych lub radiowych nadawanych w trakcie emisji programów o zasięgu stosownym do zagrożenia. Komunikaty ostrzegawcze i alarmowe będzie można rozpowszechniać również w formie:

- krótkich wiadomości tekstowych lub wiadomości poczty głosowej (w przypadku dobrowolnego zainstalowania stosownej aplikacji) przesyłanych abonentom znajdującym się w zagrożonym rejonie;
- wiadomości przekazywanych środkami komunikacji elektronicznej;
- informacji zamieszczonych w Internecie;
- innej, zwyczajowo przyjętej w danej społeczności.

Redaktorzy naczelni dzienników, nadawcy programów radiowych i telewizyjnych będą zobowiązani, po otrzymaniu komunikatów, do ich nieodpłatnego i niezwłocznego publikowania, zamieszczania lub przekazywania.

Osoby zaalarmowane lub poinformowane o zagrożeniu powinny:

- zachować się w sposób zgodny z komunikatem;
- podjąć we własnym zakresie działania mogące zmniejszyć skutki zagrożenia.

Planuje się, że organy samorządu terytorialnego zgodnie z właściwością miejscową będą informowały na bieżąco organy administracji rządowej właściwe w sprawach ochrony ludności o podejmowanych działaniach z zakresu ochrony ludności. Analogiczne informacje będą przekazywane przez wojewodów do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Zapewnienie schronienia dla ludności i zabezpieczenie mienia w sytuacji zagrożenia

Regulacja określi obowiązki w zakresie zapewnienia schronienia dla ludności i zabezpieczania mienia w sytuacji zagrożenia, w tym zasady wykorzystywania budowli i obiektów oraz pozyskania środków transportu potrzebnych do ewakuacji. Przyjęto przy tym zasadę, że to poszczególne samorządy, w oparciu o analizę sytuacji zagrożeń, będą decydować w jaki sposób chronić ludność przed skutkami możliwych zagrożeń, a zatem też o utrzymywaniu wystarczającej liczby budowli ochronnych i schronów.

W celu zapewnienia ochrony ludności oraz zabezpieczenia ruchomych dóbr kultury, dokumentacji szczególnie istotnej ze względu na treści w niej zawarte, które objęte są np. tajemnicą prawnie chronioną, czy też z uwagi na jej wartość historyczną, artystyczną lub naukową, urządzeń o znacznej wartości materialnej oraz zapasów żywności i leków przed skutkami zagrożeń, organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony ludności będą planować niezbędne techniczno-organizacyjne przedsięwzięcia dotyczące przygotowania do ewakuacji, w szczególności:

- 1) wykorzystania podziemnych części obiektów komunikacyjnych, handlowych, usługowych, magazynowych i innych;

- 2) wykorzystania pomieszczeń budowli ochronnych (po przeprowadzeniu wstępnej identyfikacji i inwentaryzacji tego rodzaju obiektów);
- 3) doraźnego adaptowania pomieszczeń, które mogą być wykorzystane na potrzeby ochrony ludności;
- 4) pozyskania środków transportu umożliwiających ewakuację z miejsc zagrożenia ludzi i mienia;
- 5) przewidywanych miejsc ewakuacji ludności.

W przypadku jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, przedsięwzięcia, o których mowa w pkt 1 i 2, będą podejmowane, o ile wynikają z odpowiednich programów ratownictwa i ochrony ludności.

Warunki wykorzystania obiektów, o których mowa w pkt 1 i 2, powinny być określone w umowie cywilnoprawnej zawieranej między właściwym podmiotem ochrony ludności i posiadaczem obiektu. Umowa ma zawierać warunki i sposób finansowania oraz używania danego obiektu.

Regulacja ta zlikwiduje lukę prawną polegającą na tym, że istnieje obowiązek planowania budowli ochronnych, ale nie ma organu, który określałby, czy i w jakiej ilości takie budowle są potrzebne.

Zabezpieczenie logistyczne systemu ochrony ludności

Regulacja określi możliwości wykorzystania zasobów miejscowych, regionalnych i na szczeblu centralnym w zakresie sprzętu, technicznych środków materiałowych niezbędnych do realizacji zadań związanych z ochroną ludności. Obecnie istniejące rozwiązania prawne i organizacyjne umożliwiają wielu podmiotom gromadzenie, przechowywanie i pozyskiwanie sprzętu, którego dostępność w sytuacji zagrożenia ludności jest ograniczona. Przykładem mogą być tworzone na każdym szczeblu magazyny przeciwpowodziowe, w których zgromadzony sprzęt mógłby być wykorzystany do ochrony ludności nie tylko w sytuacji zagrożenia powodziowego (np. agregaty prądotwórcze, sprzęt budowlany).

Planowane utworzenie trzech centralnych baz sprzętowych również ma pozwolić na elastyczne i dopasowane do skali zagrożenia, gospodarowanie zasobami ochrony ludności. Zasoby te będą wykorzystywane na terenie całego kraju, ułatwiając prowadzenie akcji ratowniczych i przyczyniając się do zmniejszenia strat spowodowanych skutkami zagrożeń.

Ponadto, celowe wydaje się zwiększenie możliwości nieodpłatnego przekazywania sprzętu z magazynów Agencji Mienia Wojskowego MON do podmiotów ochrony ludności. Przykładem może być sytuacja podczas powodzi 2010 roku oraz sposób zabezpieczenia turnieju EURO 2012.

Uregulowania wymaga możliwość i tryb wykorzystania sprzętu będącego w zasobach: jednostek MON, służb MSW, inspekcji, spółek samorządowych oraz podmiotów prywatnych. Obecny tryb zawierania porozumień, umów, zamówień publicznych przy braku corocznie rewaloryzowanej stawki kosztów za tzw. roboczogodzinę pracy prowadzi do problemów w pozyskaniu sprzętu do prowadzenia działań ratowniczych, w których niezbędne jest wykorzystanie specjalistycznego sprzętu (dźwigi, koparki, autobusy, tabor pływający). Dodatkowo należy stworzyć mechanizmy umożliwiające zawieranie umów wieloletnich na świadczenie usług w zakresie przechowywania i dostarczania sprzętu i środków w określonym czasie i miejscu przez podmioty gospodarcze w celu zapewnienia ochrony ludności w sytuacji wystąpienia zagrożenia.

Funkcjonowanie ochrony ludności w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych (stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego) i w czasie wojny

Jak zaznaczono wcześniej, zadania ochrony ludności będą realizowane w każdym czasie. Oznacza to realizację tych zadań zarówno w sytuacjach „normalnych”, sytuacjach kryzysowych, o których mowa w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, oraz w stanach nadzwyczajnych. Organy administracji publicznej właściwe w sprawach z zakresu ochrony ludności i podmioty ochrony ludności wykonywać będą zadania określone w projektowanej regulacji w razie ogłoszenia mobilizacji, po wprowadzeniu stanu wojennego i w czasie wojny, a także w czasie stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej. Będą one realizowały dotychczasowe zadania obrony cywilnej określone w przepisach ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 461, z późn. zm.) oraz określone w artykule 61 protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych z dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175). Jednocześnie osoby realizujące zadania w podmiotach ochrony ludności i stanowiące personel (o którym mowa w art. 61 lit. c Protokołu Dodatkowego I do Konwencji genewskiej z 12 sierpnia 1949 r.) uzyskają ochronę przewidzianą w konwencji (tj. w art. 62, 63, 65 Protokołu Dodatkowego I do Konwencji genewskiej z 12 sierpnia 1949 r. Zgodnie z art. 66 Protokołu Dodatkowego I do Konwencji genewskiej z 12 sierpnia 1949 r.), osoby realizujące zadania w podmiotach ochrony ludności, jak również budynki przeznaczone do ich realizacji są oznaczone i identyfikowane za pomocą międzynarodowego znaku rozpoznawczego obrony cywilnej. Osoby realizujące zadania w ww. podmiotach ochrony ludności, uzyskują karty tożsamości potwierdzające status osoby przydzielonej do podmiotu ochrony ludności.

Ochrona, o której mowa powyżej, będzie dotyczyć całego personelu przydzielonego do podmiotów ochrony ludności.

Zadania ochrony ludności w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych (stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego) i w czasie wojny będą realizowane odpowiednio przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), komendantów powiatowych i wojewódzkich PSP.

Zadania ochrony ludności w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych (stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego) i w czasie wojny na obszarze kraju będzie realizował Komendant Główny PSP. Zadania obrony cywilnej będą realizowane po ogłoszeniu mobilizacji, po wprowadzeniu stanu wojennego i w czasie wojny, a także w czasie stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej.

Projektowana regulacja zakłada, że właściwy terytorialnie organ administracji wojskowej będzie odpowiedzialny za nadawanie przydziałów personelowi ochrony ludności przeznaczonemu do realizacji zadań ochrony ludności w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych (stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego) i w czasie wojny. Nadawanie przydziałów będzie odbywać się na wniosek organów uprawnionych do wskazywania personelu ochrony ludności. Wskazanie, o którym mowa powyżej, będzie równoznaczne z wyreklamowaniem wskazanej osoby (realizującej zadania w ramach podmiotu ochrony ludności, np. społecznej organizacji ratowniczej) od zasadniczej służby wojskowej.

Organizacje pozarządowe, przewidziane w ustawie do realizacji zadań ochrony ludności, będą obowiązane do realizacji tych zadań w stanach kwalifikowanych.

Projektowana ustawa przewiduje również możliwość doraźnego tworzenia podmiotów ochrony ludności w przypadku ogłoszenia stanów nadzwyczajnych (stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego) i w czasie wojny zwłaszcza przez organy gminy. Ustalanie ich

organizacji i wyposażenie w celu wykonywania doraźnych zadań obrony cywilnej zostanie określone rozporządzeniem Rady Ministrów.

Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia tryb i wzór dokumentu potwierdzającego przydział do podmiotu ochrony ludności oraz sposób ewidencjonowania personelu.

Wojewoda, w razie wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny, będzie uprawniony do wskazania w formie decyzji administracyjnej zakładów pracy istotnych dla zapewnienia warunków do przetrwania ludności na danym terenie, w których mają być powołane podmioty ochrony ludności wraz z określeniem dla nich zadań. Powyższe, nie będzie miało wpływu na możliwość zorganizowania przez zakłady pracy oraz organy samorządu terytorialnego szerszego zakresu ochrony, niż w zakresie potrzeb ochrony ludności.

Tryb wskazywania podmiotów określi rozporządzenie Rady Ministrów.

Akty wykonawcze

Zasadne będzie wydanie następujących aktów wykonawczych:

- rozporządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej w sprawie podmiotów ochrony ludności, korzystających z uprawnień i międzynarodowego znaku obrony cywilnej na czas wojny oraz trybu powoływania tych podmiotów;
- rozporządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawie sposobu wyliczania i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego dla członka organizacji pozarządowej uczestniczącego w szkoleniach i ćwiczeniach na rzecz ochrony ludności;
- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie doraźnego tworzenia podmiotów ochrony ludności w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych (stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego) i w czasie wojny oraz ich organizacji i wyposażenia;
- rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu ewidencjonowania personelu przeznaczonego do realizacji zadań ochrony ludności w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych (stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego) i w czasie wojny oraz określającego wzór dokumentu potwierdzającego przydział do podmiotu ochrony ludności; rozporządzenie to określi również wzór karty identyfikacyjnej potwierdzającej status osoby przydzielonej do podmiotu ochrony ludności;
- rozporządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawie sposobu i trybu włączania organizacji pozarządowych do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności, a także prowadzenia rejestru organizacji pozarządowych posiadających status podmiotów ochrony ludności.

Przepisy karne

Wprowadzone zostaną przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej dla osoby, która wbrew przepisom ustawy, w czasie pokoju używa znaku lub nazwy zastrzeżonej dla ochrony ludności, o którym mowa w art. 66 ust. 3 protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych z dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175). Proponuje się, aby rozpoznawanie tego rodzaju spraw odbywało się w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Należy zaznaczyć, że ochrona międzynarodowego znaku „Obrony cywilnej”, zgodnie z Protokołem dodatkowym z 12 sierpnia 1949 r. do Konwencji Genewskich dotyczących ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów

zbrojnych (Protokół I) - w czasie działań zbrojnych - została uregulowana w art. 126 § 2 Kodeksu karnego.

Art. 126 § 1 Kodeksu karnego wprowadził sankcję karną w przypadku realizacji czynu polegającego na używaniu w czasie działań zbrojnych, niezgodnie z prawem międzynarodowym znaku Czerwonego Krzyża lub Czerwonego Półksiężyca. § 2 tego artykułu obejmuje sankcją karną również zachowania polegające na używaniu w czasie działań zbrojnych, niezgodnie z prawem międzynarodowym, znaku ochronnego dla dóbr kultury lub innego znaku chronionego przez prawo międzynarodowe (...). Znakiem takim jest również międzynarodowy znak „Obrony Cywilnej”.

Wobec istnienia w obowiązujących przepisach prawnych, regulacji gwarantujących ochronę i używanie znaku „Obrony Cywilnej” w czasie działań zbrojnych, konieczne jest jedynie wprowadzenie regulacji dotyczącej sankcji z tytułu używania znaku „Obrony Cywilnej” w czasie pokoju, w oparciu o zasady, o których mowa powyżej.

Przepisy zmieniające, dostosowujące i końcowe

Opracowanie ustawy o ochronie ludności spowoduje potrzebę wprowadzenia zmian w przepisach obowiązujących mających na celu usunięcie niejasności w obowiązującym porządku prawnym oraz ujednolicenie ustawodawstwa w zakresie ochrony ludności. Proponowane zmiany będą zmierzały do właściwego umiejscowienia zadań ochrony ludności w istniejącym systemie bezpieczeństwa powszechnego. Wszystkie zmiany prowadzić będą do harmonizacji obowiązującego prawa oraz dostosowania przepisów do współczesnych zagrożeń i usprawnienia reagowania, m.in. poprzez umożliwienie udziału sił i środków krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego oraz systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne w działaniach związanych z ochroną ludności w polskiej strefie odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo.

Przewiduje się zmiany, w szczególności w poniżej wskazanych aktach prawnych:

- ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 461, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1166),
- ustawie z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 757, z późn. zm.).

Powinny zostać również wprowadzone zmiany w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 743, z późn. zm.) doprecyzowujące zakres zadań dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych odnośnie do zarządzania kryzysowego w kontekście zadań realizowanych również w tej dziedzinie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4b i 4c ww. ustawy. Uszczegółowienie zakresu działań ministra właściwego do spraw wewnętrznych będzie polegało na ograniczeniu ich do realizacji zadania wynikającego z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166), gdyż w myśl art. 12 ust. 1 tej ustawy, ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego.

Ponadto, powinien utracić moc dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. Nr 23, poz. 93, z późn. zm.).

W związku z uchynieniem art. 17 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku

obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w tym upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850), przewiduje się wprowadzenie w przepisach końcowych uregulowania, zgodnie z którym zmiana polegająca na uchyleniu art. 17 wejdzie w życie w terminie 2 lat od ogłoszenia ustawy.

Finansowanie ochrony ludności

Należy na wstępie podkreślić, że nie jest możliwe bezkosztowe zrealizowanie zadań przewidywanych w projekcie założeń i stworzenie nowoczesnego systemu ochrony ludności, pomimo, że projektowany system oparto na już funkcjonujących w państwie podmiotach, co w znacznym zakresie obniży koszty wprowadzenia przyszłej regulacji dotyczącej ochrony ludności.

Przewiduje się, że finansowanie zadań ochrony ludności na poziomie gminy i powiatu będzie planowane w ramach budżetów gmin i powiatów, zaś finansowanie zadań ochrony ludności na poziomie województwa i kraju - w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i poszczególni ministrowie. Należy podkreślić, że projektowana regulacja definiuje i uszczegóławia zadania dedykowane ochronie ludności, które wpisują się w zakres zadań dotyczących bezpieczeństwa powszechnego, realizowanych już przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy ustaw ustrojowych, które konstytuują te podmioty.

Wojewodowie będą planowali środki budżetowe na ochronę ludności w zakresie:

- organizacji, ostrzegania, alarmowania i informowania ludności;
- tworzenia i utrzymania zasobów ochrony ludności;
- organizowania pomocy doraźnej;
- szkolenia podmiotów ochrony ludności.

Wojewodowie będą również planowali środki na nowe zadania zlecane powiatom związane z ochroną ludności w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują. Środki te są obecnie zaplanowane w budżetach wojewodów.

Dofinansowanie z budżetu państwa będzie również kierowane do podmiotów realizujących zadania ochrony ludności poza zakresem swojej właściwości miejscowej (np. w obrębie kilku powiatów).

Zasady otrzymywania i rozliczania dotacji na zadania zlecane, o których mowa wyżej, określają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) i ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.).

Rozszerzony zostanie zakres regulacji dotyczący rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, o której to rezerwie mowa w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1166).

Rezerwa celowa w wysokości nie mniejszej, niż 0,5 % wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, będzie przeznaczana również na wydatki związane z ochroną ludności. Propozycja ta wychodzi naprzeciw oczekiwaniom strony samorządowej i była wielokrotnie przez te środowiska zgłaszana. Dodatkowo, wyeliminowane zostaną wątpliwości interpretacyjne, które pojawiały się odnośnie możliwości dofinansowywania różnych przedsięwzięć z zakresu szeroko rozumianego zarządzania kryzysowego.

Należy jednak zwrócić uwagę, że główne założenie dotyczące realizacji zadań ochrony ludności oparte jest na już funkcjonujących podmiotach realizujących zadania ratownicze (takich jak Państwowa Straż Pożarna i jednostki ochotniczych straży pożarnych wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego), co w znacznym stopniu może przyczynić się do obniżenia kosztów wprowadzenia projektowanych rozwiązań.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego koszty realizacji zadań z zakresu ochrony ludności są już ponoszone, gdyż dotyczą one całej sfery zadań z zakresu bezpieczeństwa, realizowanych w ramach zadań własnych samorządu (w tym zakresie jednostki samorządu terytorialnego będą realizowały zadania dotyczące ochrony ludności wykorzystując środki planowane corocznie w ramach własnych budżetów). Zakres zmian przewidziany w założeniach wskazuje i umożliwia budowanie systemowych rozwiązań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom w ramach posiadanych środków, a także z wykorzystaniem pomocy innych samorządów (przy planowaniu wspólnych przedsięwzięć) i organów państwa. Założenia nie przewidują zwiększenia środków finansowych przekazywanych z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego. Równocześnie projektowana regulacja nie koliduje z możliwością przekazywania samorządom środków z budżetu państwa (budżetów wojewodów) na zadania zlecone, w formie dotacji celowych, które będą przeznaczone na zadania związane z: budową systemu ostrzegania i alarmowania, zapewnieniem schronienia dla ludności oraz organizowaniem szkoleń i ćwiczeń z zakresu ochrony ludności.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego koszty realizacji zadań z zakresu ochrony ludności są już ponoszone, gdyż dotyczą one całej sfery zadań z zakresu bezpieczeństwa, które należą do zadań własnych samorządu (w tym zakresie jednostki samorządu terytorialnego będą realizowały zadania dotyczące ochrony ludności wykorzystując środki planowane corocznie w ramach własnych budżetów). Przyszła regulacja uporządkuje jedynie zakres finansowania zadań ochrony ludności. Nie nałoży na samorządy obowiązku zwiększania wydatków na cele i zadania określone w projekcie założeń, lecz wskaże i umożliwi budowanie systemowych rozwiązań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa swoim mieszkańcom w ramach swoich możliwości.

Wojewoda będzie planować potrzeby w zakresie środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań w zakresie ochrony ludności, w tym na zapewnienie i utrzymywanie niezbędnych rezerw sprzętowych i materiałowych przeznaczonych do natychmiastowego użycia w sytuacji wymagającej podjęcia doraźnej pomocy wobec obywateli, dotkniętych skutkami katastrof naturalnych i klęsk żywiołowych, a także innych nagłych skutków katastrof technicznych, celem zapewnienia warunków koniecznych do przetrwania, zanim zostaną wdrożone inne czynności pomocowe (np. środki uruchamiane na wypłatę zasiłków celowych dla osób poszkodowanych, pomoc socjalna), a także utrzymywanie magazynów.

W celu ułatwienia finansowania działań ochrony ludności podczas katastrof i wypadków, wdrożone będą rozwiązania, które pozwolą na skuteczne współdziałanie przy realizacji zadań mających charakter pomocy doraźnej, analogicznie jak w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385).

Aktualnie wydatki państwa na obronę cywilną planowane są z budżetu państwa, w części 42 - Sprawy wewnętrzne, dział 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdział 75414 - Obrona Cywilna, realizowane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz w części 85 - Budżety wojewodów, dział 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdział 75414 - Obrona cywilna oraz dział 750 - Administracja publiczna, rozdział 75011 - Urzędy wojewódzkie. Środki przewidziane w budżecie państwa na obronę cywilną w latach 2009 - 2013 wynosiły

odpowiednio: 2009 r. - 29 619 tys. zł; 2010 r. - 28 184 tys. zł; 2011 r. - 30 998 tys. zł; 2012 r. - 27 325 tys. zł.⁵

Szef Obrony Cywilnej Kraju nie posiada kompetencji do udziału w podziale środków finansowych na realizację zadań obrony cywilnej w województwach. Planowana wielkość wydatków obrony cywilnej przewidzianych w latach 2009 - 2013 do realizacji przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju kształtowała się następująco: 2009 r. - 283 tys. zł; 2010 r. - 116 tys. zł; 2011 r. - 116 tys. zł; 2012 r. - 120 tys. zł; 2013 r. - 120 tys. zł.

Koszty, jakie należałoby ponieść celem utworzenia i rozwinięcia (zgodnie z normatywem) formacji obrony cywilnej do zadań ogólnych oraz formacji specjalistycznych, o których mowa w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP, wyniosłyby jednorazowo prawie 4.001.283 tys. zł. Natomiast środki przeznaczone obecnie w budżecie państwa na zadania obrony cywilnej wynoszą 6.905 tys. zł (dane zawarte w ustawie budżetowej na 2014 r.), z czego:

- a) w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe - 40 tys. zł (Wydatki bieżące jednostek budżetowych);
- b) w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego - 84 tys. zł (Wydatki bieżące jednostek budżetowych);
- c) w części 30 – Oświata i wychowanie - 14 tys. zł (Wydatki bieżące jednostek budżetowych);
- d) w części 42 – Sprawy wewnętrzne - 110 tys. zł (Wydatki bieżące jednostek budżetowych);
- e) w części 85 – Budżety wojewodów (ogółem) - 6 657 tys. zł (w tym: 1 185 tys. zł Dotacje i subwencje, 4 828 tys. zł Wydatki bieżące jednostek budżetowych, 644 tys. zł Wydatki majątkowe).

Jak wynika z corocznych ocen stanu obrony cywilnej opracowywanych przez urzędy wojewódzkie, środki przeznaczone w budżecie państwa na obronę cywilną nie pokrywają potrzeb mających na celu zapewnienie gotowości formacji obrony cywilnej tworzonych na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Z dokonanego przeglądu informacji, pochodzących z urzędów wojewódzkich, dotyczących realizowanych zadań z zakresu obrony cywilnej wynika, że środki z budżetu państwa, przeznaczone w części 85 na obronę cywilną, terenowe organy obrony cywilnej wykorzystują jedynie na zadania związane z prowadzeniem magazynów obrony cywilnej, zakupem sprzętu, a także utylizacją sprzętu i środków gromadzonych w tych magazynach (przeznaczonych na czas „W”). W części województw realizowane są zadania związane z organizacją systemu powiadamiania, alarmowania i ostrzegania ludności, związane głównie z wymianą przestarzałych syren alarmowych, ale też podejmowane są działania w zakresie współpracy z lokalnymi mediami. Realizowane są ponadto zadania szkoleniowe z zakresu obrony cywilnej oraz związane z edukacją i propagowaniem wiedzy o obronie cywilnej.

Należy zaznaczyć, że Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 9 września 2014 r. przyjęła przedłożony przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju dokument pt. „Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2013 r.”, z którego wynika, że środki budżetowe wydatkowane na obronę cywilną są coraz mniejsze, co wymaga zwiększenia nakładów w celu zapewnienia sprawnego wykonywania zadań w tym obszarze.

⁵ Wydatki na obronę cywilną w latach 2013 - 2015: 1) 2013 r. - 26 441 tys. zł (z tego: część 42 - 120 tys. zł, cz. 85 - 26 321 tys. zł), 2) 2014 r. - 28 233 tys. zł (z tego: część 42 - 110 tys. zł, cz. 85 - 28 123 tys. zł). Łączne nakłady na obronę cywilną w 2015 r. wynoszą 27 402 tys. zł (z tego: część 42 - 258 tys. zł, cz. 85 - 27 144 tys. zł).

Szacując potrzeby finansowe na realizację zadań ochrony ludności uwzględniono, że budżet państwa ponosi koszty związane z organizacją ratownictwa. Środki te przeznaczone są dla Państwowej Straży Pożarnej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Środki budżetowe zaplanowane w 2014 r. na Państwową Straż Pożarną w częściach 42 i 85 wynoszą 2 361 194 tys. zł (ogółem budżet państwa i budżet środków europejskich), z czego 240 188 tys. zł na wydatki bieżące jednostek organizacyjnych PSP, a na wydatki majątkowe przewidziano 70 545 tys. zł.

Środki przewidziane w budżecie państwa na 2015 r. jako dotacja celowa na jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (które nie są formacjami obrony cywilnej, ale zgodnie z założeniami będą realizować nowe zadania ochrony ludności, także z przeznaczeniem na czas wojny) wynoszą 73 000 tys. zł. Środki te są przeznaczone na wsparcie działalności około 4 000 tych jednostek (średnio około 18 250 zł rocznie na jednostkę). Wydatki zrealizowane w 2014 r. w tym zakresie wyniosły 70 957 tys. zł. Należy zaznaczyć, że kwoty te nie są wystarczające w kontekście nowych zadań z zakresu ochrony ludności przewidzianych w projekcie założeń.

W ocenie skutków finansowych należy uwzględnić, że w obecnym stanie prawnym jednostki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego obowiązane są do realizacji zadań *stricte* ratowniczych (walka z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, ratownictwo chemiczne, ratownictwo ekologiczne, ratownictwo medyczne) oraz współpracy z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, bez wykonywania dodatkowych zadań w zakresie pomocy doraźnej dla obywateli. Dlatego niezbędne są środki na dodatkowe zadania dla jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Przyjmuje się, że dotychczasowy budżet przekazywany na obronę cywilną przechodziłby w całości na zadania ochrony ludności realizowane przez organy określone w przyszłej ustawie. Należy jednak zaznaczyć, że dotychczasowe finansowanie obrony cywilnej w niewielkim stopniu dotyczyło zadań współcześnie rozumianej ochrony ludności. Uwzględniono, że przygotowanie do realizacji zadań na rzecz ochrony ludności wymaga zapewnienia wystarczającej liczby podmiotów realizujących te zadania, jak również ich odpowiedniego poziomu kompetencji i gotowości. Dlatego przyjęto, że organy odpowiedzialne za realizację zadań na rzecz ochrony ludności będą mogły kontraktować usługi w tym zakresie, z uwzględnieniem organizacji pozarządowych (praktyka potwierdza, że np. w przypadku zdarzeń z udziałem dużej liczby osób poszkodowanych, podmioty ratownictwa medycznego nie są w stanie udzielić skutecznej pomocy bez wsparcia innych podmiotów, w tym najczęściej organizacji pozarządowych).

W założeniach przyjęto, że szereg zadań na rzecz ochrony ludności, zwłaszcza w zakresie prowadzenia działań ratowniczych, udzielania pomocy doraźnej i zapewnienia warunków niezbędnych do przetrwania, wykonywać będą jednostki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, którego organizatorem i głównym wykonawcą zadań jest Państwowa Straż Pożarna. W skład systemu wchodzi również blisko 4000 jednostek ochotniczych straży pożarnych. W ostatnich latach, z budżetu państwa na rzecz jednostek włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (głównie jednostki ochotniczych straży pożarnych) przeznaczone były kwoty: 2009 r. - 36 190 tys. zł (w tym 1 136 tys. zł w rozdziale 75478 usuwanie skutków klęsk żywiołowych); 2010 r. - 53 068 tys. zł (w tym 20 496 tys. zł w rozdziale 75478 usuwanie skutków klęsk żywiołowych); 2011 r. - 74 000 tys. zł; 2012 r. - 58 078 tys. zł; 2013 r. - 70 716 tys. zł.

W ustawie budżetowej na 2014 r. w części 42 dział 754 rozdział 75409 - Jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego - zaplanowana wysokość dotacji wyniosła 71 000 tys. zł. Ponadto, w rozdziale 75412 - Związek Ochotniczych Straży Pożarnych

- wysokość dotacji zaplanowana w 2014 r. wyniosła 32 500 tys. zł.

Środki te przeznaczane są na funkcjonowanie jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, jak również w oparciu o analizy potrzeb opracowywane przez właściwe organy PSP, na wydatki inwestycyjne związane z prawidłowym przygotowaniem tych jednostek do prowadzenia działań ratowniczych. Priorytety w tym zakresie określa Komendant Główny PSP. Dzięki tym działaniom uzyskuje się efekty poprawiające skuteczność prowadzonych działań ratowniczych, w tym również związanych z likwidacją skutków klęsk żywiołowych, które mają bezpośredni wpływ na ochronę ludności. Środki te są uzupełnieniem wydatków ponoszonych przez samorządy gminne, na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli na obszarze gminy.

Mając na uwadze rozszerzenie zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w obszarze ochrony ludności, obejmujące szereg czynności z zakresu podejmowania pomocy doraźnej wobec obywateli celem zapewnienia warunków koniecznych do przetrwania proponuje się zwiększenie środków na realizację tych zadań w ramach dotacji celowej oraz przeznaczenie środków na realizację zadań z zakresu ochrony ludności w analogiczny sposób dla społecznych organizacji ratowniczych spoza krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Komendant Główny PSP (podobnie, jak to ma miejsce w odniesieniu do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego), określałby główne obszary doposażenia jednostek systemu ochrony ludności w sprzęt i urządzenia przeznaczone do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności, np. agregaty prądotwórcze, pompy dużej wydajności, sprzęt kwaterunkowy do zapewnienia ewakuacji, stacje uzdatniania wody, sprzęt transportowy, sprzęt i środki do doraźnych zabezpieczeń obiektów uszkodzonych wskutek katastrofy lub klęski żywiołowej przed bezpośrednim oddziaływaniem niekorzystnych warunków atmosferycznych (deszcz, śnieg) oraz inny sprzęt i urządzenia niezbędne do niesienia skutecznej pomocy.

Docelowo planuje się utworzenie trzech baz magazynowych sprzętu specjalistycznego w lokalizacjach rekomendowanych do zabezpieczenia regionów centralnych, północnych i południowych kraju. Celem obniżenia kosztów funkcjonowania tych baz proponuje się tworzyć je przy szkołach PSP. Lokalizacja ta jest związana również z zapewnieniem konieczności dostarczania zasobów w możliwie najkrótszym czasie na potrzeby organizacji działań ratowniczych i pomocowych. Zakłada się, że czas niezbędnej pomocy nie może być dłuższy, niż 6 godzin od czasu zadysponowania.

Rozwiązanie takie (budowa baz) spowoduje oszczędności dla budżetu państwa poprzez istotne ograniczenie skutków przyszłych zagrożeń. Zgromadzone w tych bazach zasoby pozwolą nie tylko na skuteczne prowadzenie działań ratowniczych, ale również na zwiększenie odporności na zagrożenia. Zasoby zgromadzone w bazach będą wykorzystywane na terenie całego kraju. Skrócenie do minimum czasu dostępu do zasobów ochrony ludności w praktyce oznaczać będzie zwiększenie skuteczności nie tylko działań ratowniczych, lecz również działań prewencyjnych i zabezpieczających, które w istotny sposób ograniczać będą ekonomiczny wymiar strat powodowanych np. klęskami żywiołowymi.

Przyjmuje się również, że magazyny te będą wykorzystywane na potrzeby Europejskiego Mechanizmu Ochrony Ludności. Przykłady ostatnich lat pokazały, że Polska oferując pomoc humanitarną dla innych państw, nie dysponuje własnymi zasobami krajowymi, które mogłyby być uruchamiane w takich okolicznościach. Praktyka pokazuje, że każdorazowo środki uruchamiane są z rezerwy ogólnej i przekazywane organizacjom pozarządowym, które dokonują niezbędnych zakupów. Stworzenie baz, o których mowa spowoduje zmniejszenie kosztów organizacji doraźnej pomocy. Nie wyklucza to możliwości udziału organizacji pozarządowych w realizacji pomocy na terenie kraju i poza jego granicami.

Proponowane rozwiązania pozwolą na efektywniejsze wykorzystywanie środków budżetowych na zadania z zakresu ochrony ludności, bowiem zakłada się odstępianie od formuły tworzenia, jak

stanowią dotychczasowe przepisy „podstawowych jednostek organizacyjnych przewidzianych do realizacji zadań obrony cywilnej” - formacji obrony cywilnej, tj. struktur powoływanych przez ministrów i organy obrony cywilnej (praktycznie spośród osób zatrudnionych w urzędach obsługujących te organy) o ograniczonym zakresie i zasięgu działania (na terenie urzędu). Zadania z zakresu ochrony ludności, w każdych warunkach, realizować będą już zorganizowane podmioty ratownicze oraz organizacje pozarządowe przygotowane do realizacji tych zadań, zaś środki, które będą przeznaczane z budżetu państwa powinny pozwolić na utrzymanie ich gotowości do wykonywania określonych w założeniach zadań z zakresu ochrony ludności.

Projektowane regulacje będą miały wpływ na wydatki z budżetu państwa w części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz części 85 - Budżety wojewodów.

Uchwalenie o ustawy o ochronie ludności spowoduje skutki finansowe dla budżetu państwa. Najważniejsze zadania, na realizację których należy zaplanować dodatkowe środki finansowe w budżecie państwa dotyczą:

- a) dodatkowego, niezbędnego doposażenia sprzętowego i materiałowego jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (PSP i jednostki ochotniczych straży wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego) celem ich przygotowania i zapewnienia ich gotowości do realizacji zadań ochrony ludności w ramach tego systemu. Liczba jednostek wymagających takiego doposażenia wynosi obecnie 4 000, natomiast docelowo w 2025 r. przewiduje się osiągnięcie poziomu 4 653 jednostek w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym. Przyjęto, że na ogólną liczbę 2 479 gmin w Polsce, w 1566 gminach wiejskich i 608 gminach miejsko wiejskich należy dążyć do osiągnięcia standardu funkcjonowania przynajmniej 2 jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i przynajmniej po jednej jednostce w każdej z 305 gmin miejskich. Podmioty tego systemu, wraz z Państwową Strażą Pożarną, stanowić będą podstawowy potencjał przewidziany w projektowanej regulacji do wykonywania zadań ochrony ludności w każdym czasie, realizując jak dotychczas zadania ratownicze, których istotą jest ratowanie życia, zdrowia, mienia i środowiska, a ponadto inne zadania w zakresie ochrony ludności, w tym związane z zapewnieniem podstawowych warunków do przetrwania osobom dotkniętym skutkami katastrof naturalnych i klęsk żywiołowych w czasie pokoju (potrzeba takich działań wielokrotnie potwierdziła się wobec osób dotkniętych skutkami huraganów i powodzi, m.in. pomoc w dostarczaniu wody pitnej i żywności, doraźne zapewnienie energii elektrycznej, doraźna pomoc w zabezpieczeniu uszkodzonych przez huragany dachów budynków mieszkalnych i gospodarskich, pomoc w ratowaniu zwierząt).

Przewidywane minimalne potrzeby zwiększenia dotychczasowej wielkości budżetu - w części 42 dział 754 rozdział 75409 - Jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (wysokość dotacji zaplanowana w 2015 r. wynosi 73 000 tys. zł.) - wynoszą około 50 000 tys. zł rocznie celem przygotowania tych podmiotów do realizacji nowych zadań z zakresu ochrony ludności. Wartością dodaną uzyskaną z projektowanych nakładów będzie znaczące zwiększenie zakresu działania podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego o dodatkowe, inne niż ratownicze, zadania ochrony ludności (obszar pomocy doraźnej), także w warunkach czasu „W” oraz zwiększenie poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli (formacje obrony cywilnej tworzone z mocy ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej nie posiadają, lub mają bardzo ograniczone zdolności do działania poza urzędem, bądź zakładem pracy, w którym zostały utworzone, jak również ograniczony zakres działania - w większości

zadania porządkowo-ochronne w odniesieniu do obiektów będących w gestii organu tworzącego).

Ponieważ w założeniach przyjęto, że większość zadań będą realizowały jednostki Państwowej Straży Pożarnej, które w aktualnym stanie prawnym przygotowywane są do wykonywania zadań ratowniczych oraz przede wszystkim jednostki ochotniczych straży pożarnych, sposób finansowania tych jednostek nie ulegnie zmianie (zadania realizowane przez jednostki ochotniczych straży pożarnych finansowane z budżetów samorządowych, PSP z budżetu państwa). W ostatnich latach, mając na uwadze również zmniejszenie kosztów realizacji zadań z zakresu ratownictwa, podjęto szereg przedsięwzięć organizacyjnych. Każda z jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP realizuje zadania ratownicze na poziomie podstawowym. W celu ograniczenia kosztów wytypowano jednostki do działań specjalistycznych (w zakresie ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i wodnego), których obszarem działania określonym w planach ratowniczych jest nie tylko powiat, ale również inne wskazane regiony. Podobne zasady przyjęto w odniesieniu do ochotniczych straży pożarnych. Każda jednostka ochotniczej straży pożarnej jest przygotowywana do gaszenia pożarów, natomiast jednostki włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego wykonują zadania również z zakresu ratownictwa w komunikacji i uczestniczą z działaniach związanych z likwidacją skutków klęsk żywiołowych. Jednostki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego są przeznaczone do działań ratowniczych i likwidacji skutków klęsk również poza własnym obszarem działania. Oznacza to, że jednostki ochotniczych straży pożarnych realizują zadania ratownicze na wezwanie Państwowej Straży Pożarnej w każdym miejscu powiatu, a jednostki Państwowej Straży Pożarnej na obszarze kraju.

Aby zapewnić warunki niezbędne do realizacji nowych zadań na rzecz ochrony ludności (oprócz już realizowanych zadań ratowniczych), które są niezbędne dla zapewnienia doraźnych warunków przetrwania dla obywateli, jednostki Państwowej Straży Pożarnej i pozostałe jednostki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, a także inne podmioty przewidziane do wykonywania zadań ochrony ludności muszą zostać wyposażone w niezbędny sprzęt i środki.

Przyjmuje się, że każda gmina ma być przygotowana do realizacji zadań ochrony ludności. Jednak, aby zapewnić wsparcie w przypadkach, gdy zasoby lokalne będą niewystarczające, analogicznie jak w przypadku działań ratowniczych, pomoc dostarczana będzie przez jednostki Państwowej Straży Pożarnej i pozostałe jednostki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W odniesieniu do jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego przyjęto zasadę, że budżet państwa będzie współfinansował zakup sprzętu - narzędzi niezbędnych do wykonywania zadań z zakresu ochrony ludności, podobnie jak obecnie ma to miejsce w przypadku zakupu sprzętu ratowniczego. Tak więc przyjmuje się, że budżet państwa przeznaczy środki na dofinansowanie nowych zadań, jak również na wymianę zdekapitalizowanego sprzętu.

Proponowane zwiększenie nakładów na zapewnienie gotowości do realizacji nowych zadań ochrony ludności przez jednostki działające w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jest w pełni uzasadnione.

Proponowane dodatkowe nakłady są niezbędne na wyposażenie sprzętowe i materiałowe tych jednostek, w tym w szczególności związanych z ich przygotowaniem do udziału w:

- prowadzeniu specjalistycznych działań ratowniczo-gaśniczych (wymagane m.in. wyposażenie w specjalistyczny sprzęt ratowniczy i ochronny),

- udzielaniu osobom poszkodowanym pomocy doraźnej, w tym organizacji doraźnych miejsc ewakuacji i zakwaterowania,
- dostarczania wody do celów użytkowych (np. cena wersji mobilnej systemu uzdatniania wody, przy wydajności maksymalnej 900 dm³/h wynosi ok. 500 tys. zł netto, a zapewnienie wyposażenia w ten sprzęt każdego powiatu, szacuje się na poziomie 167 500 tys. zł. Jest to niezbędna alternatywa dla zaopatrzenia ludności w wodę pitną na wypadek skażenia istniejących ujęć),
- doraźne zaopatrywanie w sprzęt do wytwarzania energii elektrycznej,
- działaniach związanych z informowaniem, ostrzeganiem i alarmowaniem ludności, a także oznaczaniem stref niebezpiecznych,
- dekontaminacji wstępnej osób poszkodowanych i mienia.

Aby zapewnić odpowiednie zasoby do realizacji tych zadań, do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego należy do 2025 r. włączyć dodatkowo ponad 650 jednostek;

- b) przygotowania i zapewnienia gotowości do wykonywania dodatkowych zadań z zakresu ochrony ludności przez organizacje pozarządowe nie wchodzące w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Przewidywane koszty związane głównie z dodatkowym wyposażeniem sprzętowym i materiałowym oraz szkoleniem tych podmiotów w zakresie ochrony ludności wynoszą około 10 000 tys. zł. niezależnie od wysokości dotacji celowej planowanej corocznie w ustawie budżetowej w części 42 dział 754 rozdział 75415 - Stowarzyszenia prowadzące działalność z zakresu ratownictwa górskiego i wodnego (wysokość dotacji zaplanowana w części 42 na 2014 r. wyniosła 20 650 tys. zł. oraz 3 780 tys. zł. w części 85 - Budżety wojewodów). Podmioty te należy doposażyć w podstawowe narzędzia przeznaczone do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności, szczególnie do udzielania pierwszej pomocy medycznej oraz ratowania życia i zdrowia.

Propozycja przeznaczenia dodatkowych środków na wyposażenie sprzętowe i materiałowe oraz szkolenie społecznych podmiotów ratowniczych nie wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego nie pozostaje w związku z decyzją o zmniejszeniu w 2015 r. dotacji w części 42 - Sprawy wewnętrzne, w dziale 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdział 75415 - zadania ratownictwa górskiego i wodnego. Dodatkowe środki w wysokości 10 000 tys. zł są niezbędne na przygotowanie do realizacji zadań ochrony ludności głównie ochotniczych straży pożarnych spoza krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, grup ratownictwa PCK, w szczególności Grup Ratownictwa Medycznego, Grup Ratownictwa Specjalnego oraz Grup Pomocy Humanitarnej.

Najważniejszym efektem - wartością dodaną poniesionych nakładów będzie zwiększenie gotowości tych organizacji pozarządowych do wykonywania zadań ochrony ludności (także w warunkach czasu „W”) głównie z zakresu udzielania osobom poszkodowanym pomocy doraźnej i ewakuacji, a także w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy. Przygotowanie tych podmiotów do realizacji zadań ochrony ludności będzie miało istotny wpływ na zwiększenie poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli;

- c) budowy trzech baz magazynowych ochrony ludności przeznaczonych do przechowywania krajowych rezerw sprzętu i materiałów niezbędnych do natychmiastowego użycia w sytuacji wymagającej podjęcia pomocy doraźnej wobec obywateli, dotkniętych skutkami katastrof naturalnych i klęsk żywiołowych, a także innych nagłych skutków katastrof technicznych. Szacunkowe, łączne koszty budowy tych obiektów wynoszą 45 000 tys. zł;

Utworzenie Centralnej Bazy Magazynowej stanowiącej wsparcie dla władz lokalnych i

służb ratowniczych podczas prowadzenia działań w obszarze ochrony ludności - w liczbie trzech ośrodków, w oparciu o lokalizacje będące w dyspozycji szkół Państwowej Straży Pożarnej rekomendował Szef Obrony Cywilnej Kraju w dokumencie pt. „Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2013 r.”. Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 09 września 2014 r. przyjęła przedłożony dokument nie wnosząc uwag.

Mając na uwadze zmniejszenie obciążenia dla budżetu państwa, wzorując się na podobnych projektach realizowanych w innych krajach zostaną podjęte działania, aby zadanie związane z utworzeniem krajowych baz magazynowych ochrony ludności realizowane było w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020;

- d) przygotowania zasobów stanowiących krajowe rezerwy sprzętowe i materiałowe ochrony ludności. Doświadczenia ostatnich lat wskazują na potrzebę dysponowania zasobami sprzętowymi i materiałowymi na rzecz ochrony ludności, w sytuacjach różnych zdarzeń o charakterze losowym, nieprzewidywalnych w skutkach, będących wynikiem działania sił natury i/lub działań człowieka. Zasoby dotychczas gromadzone w magazynach obrony cywilnej są sukcesywnie wymieniane, przy czym następuje zmiana podejścia odnośnie rodzaju i ilości zasobów. Szacowane potrzeby finansowe w tym zakresie dotyczą uzupełnienia posiadanych zasobów wojewódzkich, jak również przygotowania niezbędnych zasobów na poziomie krajowym m.in. sprzęt kwatermistrzowski, przeciwpowodziowy, ewakuacyjny, agregaty prądotwórcze. Rzeczywiste potrzeby asortymentowe w tym zakresie szacowane są na poziomie 84 159 tys. zł, przy czym przyjęto, że część tych środków w wysokości 30 000 tys. zł powinna być uwzględniona w budżecie państwa, w części 42.

Bazy magazynowe ochrony ludności przeznaczone będą do przechowywania krajowych rezerw sprzętu i materiałów niezbędnych do natychmiastowego (interwencyjnego) użycia w sytuacji wymagającej nagłego podjęcia pomocy doraźnej wobec obywateli, dotkniętych skutkami katastrof naturalnych i klęsk żywiołowych, a także innych nagłych skutków katastrof technicznych. Przyjęte rozwiązanie nie stanowi powielenia zadań, o których mowa w ustawie z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, natomiast w szczególnych sytuacjach nie wyklucza możliwości udostępnienia rezerw strategicznych na rzecz ochrony ludności w trybie określonym w art. 18 ust. 1 wymienionej ustawy, na wniosek właściwego organu;

- e) niezbędnej modernizacji istniejącego systemu informowania, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach. Koszty z tym związane szacuje się na poziomie około 3 000 tys. zł. Ważnym efektem poniesionych nakładów będzie zapewnienie sprawności i wymaganej funkcjonalności systemu informowania, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach, zaś wartością dodaną zwiększenia zaufania obywateli do instytucji państwa i zwiększenie poczucia bezpieczeństwa.

Przedmiotowe zadanie należy do wojewody jako organizatora systemu ostrzegania, alarmowania i informowania ludności o zagrożeniach. Środki te przewidziano na modernizację istniejącego systemu ostrzegania i alarmowania ludności opartego na syrenach alarmowych. Jak wynika z analiz przeprowadzonych przez urzędy wojewódzkie, około 11 % ogólnej liczby mieszkańców kraju na obszarach słabo zaludnionych i wiejskich nie jest objęta działaniem tego systemu. Modernizacja istniejącego systemu ostrzegania i alarmowania ludności nie powieła prowadzonych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji prac nad wdrożeniem Regionalnego Systemu Ostrzegania, który bazuje na rozwiązaniach teleinformatycznych (każda osoba posiadająca telefon komórkowy lub oglądająca telewizję publiczną będzie objęta

powiadamianiem o potencjalnych zagrożeniach i klęskach żywiołowych), jednak system ten stanowić będzie uzupełnienie istniejącego systemu;

- f) realizacji przedsięwzięć edukacyjnych i szkoleniowych z zakresu ochrony ludności - szacunkowe koszty około 1 755 tys. zł.

Wydatki na realizację przedsięwzięć edukacyjnych i szkoleniowych z zakresu ochrony ludności przewidziano na organizację cyklicznych szkoleń personelu ochrony ludności w zakresie przygotowania do realizacji nowych zadań.

Odrębną grupę stanowić będą koszty utworzenia w każdej komendzie powiatowej/miejskiej Państwowej Straży Pożarnej etatu specjalisty (etat cywilny) przeznaczonego wyłącznie do realizacji zadań w zakresie ochrony ludności, w tym prac analitycznych, planistycznych i organizacyjnych, bieżącej współpracy z podmiotami ochrony ludności na obszarze powiatu (m.in. w zakresie analizy i oceny ryzyka, planowanie oraz koordynowanie organizacji szkoleń i ćwiczeń), opracowywanie materiałów wyjściowych do programów ratownictwa i ochrony ludności, a także prowadzenie wymaganej dokumentacji. Komendy powiatowe/miejskie PSP nie posiadają wolnych etatów cywilnych, jak również innych możliwości organizacyjnych pozwalających na zatrudnienie pracowników merytorycznych do realizacji nowych zadań, a stan etatowy funkcjonariuszy w wymienionych komendach nie daje możliwości wyłączenia tych etatów do nowych zadań.

Nie jest także możliwe dokonanie relokacji środków na wynagrodzenia pracowników cywilnych z innych jednostek organizacyjnych PSP do komend powiatowych/miejskich PSP. Aktualnie, w procedurze legislacyjnej znajduje się projekt ustawy o substancjach zubażających warstwę ozonową oraz niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych. W projekcie tym, przewiduje się zobowiązanie organów Państwowej Straży Pożarnej (bez dodatkowych etatów na nowe zadanie) do prowadzenia kontroli postępowania z substancjami kontrolowanymi, nowymi substancjami i fluorowanymi gazami cieplarnianymi a także systemami ochrony przeciwpożarowej oraz gaśnicami, zawierającymi substancje kontrolowane i nowe substancje oraz fluorowane gazy cieplarniane, postępując zgodnie z podejściem opartym na analizie ryzyka, a ponadto dokonywania okresowych ocen stanu przestrzegania przepisów dotyczących substancji kontrolowanych nowych substancji i fluorowanych gazów cieplarnianych, a także systemów ochrony przeciwpożarowej oraz gaśnic zainstalowanych w obiektach budowlanych.

Ostatnia grupa kosztów dotyczy środków na wypłatę ekwiwalentu pieniężnego dla członka organizacji pozarządowej, który uczestniczył w szkoleniach i ćwiczeniach na rzecz ochrony ludności, na zasadach analogicznych jak ekwiwalent przyznawany dla członków ochotniczych straży pożarnych. Zapewnienie podstawowych potrzeb finansowych na ten cel jest niezbędne dla systemowego rozwiązania w obszarze przygotowania i zapewnienia gotowości tych podmiotów do realizacji zadań ochrony ludności. Ma to stanowić również swego rodzaju zachętę dla członków organizacji pozarządowych, zwłaszcza społecznych organizacji ratowniczych, do zwiększenia swojego zaangażowania w podnoszenie wiedzy teoretycznej i kwalifikacji praktycznych, które będą mogły być wykorzystywane do efektywniejszej realizacji zadań z zakresu ochrony ludności.

Uwzględniając przyjętą zasadę tworzenia zasobów ochrony ludności (organizacje pozarządowe, w tym głównie ochotnicze straże pożarne), przyjęto do dalszych prac sposób już funkcjonujący w ustawie o ochronie przeciwpożarowej.

Przyjęcie powyższego rozwiązania, przy założeniu 52 000 osobodni średniorocznie wymagających środków na ekwiwalent za utracone zarobki, spowoduje koszty dla budżetu państwa:
 $1/175 * 3781,14 \text{ zł} = 21,61 \text{ zł}$ za każdą godzinę wykonywania zadań w zakresie ochrony ludności, w tym udziału w ćwiczeniu lub szkoleniu przez ratownika;

21,61 zł * 8 godz. = 172,88 zł za każdy dzień wykonywania zadań w zakresie ochrony ludności, w tym udziału w ćwiczeniu lub szkoleniu przez ratownika;

Roczne koszty z tego tytułu dla budżetu państwa, według powyższej metody, wyniosą:
 $172,88 \text{ zł} * 52000 = 8.989.760 \text{ zł}.$

Do oszacowania kosztów przyjęto przeciętne wynagrodzenie, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w trzecim kwartale 2014 r. wyniosło 3781,14 zł. (Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale 2014 r. – M.P. z 17 listopada 2014 r. poz. 1077).

Ponadto, uwzględniono *Wytyczne Ministra Finansów dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw* (aktualizacja - październik 2014 r.).

Wydatki dotychczas ponoszone na obronę cywilną, dotyczące szkoleń z zakresu obrony cywilnej oraz edukacji i propagowania wiedzy o obronie cywilnej, niezbędnej modernizacji istniejącego systemu informowania, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach oraz rezerw sprzętowych służących ochronie ludności i utrzymania ich w gotowości będą zgodnie z projektowaną ustawą przeznaczone na ochronę ludności.

Rada Ministrów, biorąc pod uwagę prognozowane możliwości budżetowe, ustanowi w drodze uchwał programy wieloletnie określające zasady i szczegółowy zakres realizacji zadań ochrony ludności, kierując się koniecznością wzmocnienia dotychczasowych zasobów podmiotów ratowniczych funkcjonujących w obszarze ochrony ludności. Opracowanie programów, jak i ich realizacja odbywać się będzie w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

