

Uchwała nr 210
Rady Działalności Pożytku Publicznego
z dnia 8 października 2024 roku
w sprawie rządowego projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

Na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r., poz. 571 oraz z 2024 r., 834 z późn. zm.) oraz § 10 rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2052), uchwała się stanowisko Rady Działalności Pożytku Publicznego w sprawie rządowego projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

§1

Rada Działalności Pożytku Publicznego (dalej: Rada) pozytywnie opiniuje rządowy projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

§2

Rada zwraca uwagę by do projektu ustawy wprowadzić następujące kwestie:

1. Rozdział 1. Przepisy ogólne.

Art. 3, pkt. 8 – cyt.: „zagrożeniu – należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, dóbr kultury lub środowiska lub wywołującą ograniczenia w działaniu organów administracji publicznej lub infrastruktury, o której mowa w art. 8.”

Definicja wymienionego zagrożenia jest zdecydowanie zbyt ogólnikowa i nieprecyzyjna: na podstawie tego zapisu nie jest możliwym ustalenie, gdzie leży granica pomiędzy np. ochroną przeciwpożarową, porządkiem publicznym a ochroną ludności, albowiem w ramach tak szerokiej definicji praktycznie każde zagrożenie może się zmieścić. Ustawa jest aktem prawnym właściwym do precyzyjnego zdefiniowania określonych obszarów i dziedzin podlegających regulacjom.

W przypadku ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej obszar bezpieczeństwa społeczeństwa jest regulowany przez szereg przepisów i aktów prawnych, dlatego też

precyzyjne definicje i zapisy na poziomie ustawy są niezbędne, aby uniknąć chaosu w sferze zakresów odpowiedzialności poszczególnych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Rekomenduje się precyzyjne sformułowanie tej definicji, podobnie jak zostało to zrobione w Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

2. Rozdział 3. Podmioty ochrony ludności

Projektodawca tworzy spis niezbędnych instytucji zobligowanych do działania na rzecz obrony cywilnej natomiast nie precyzuje ich roli. W jednym ogólnym zbiorze znajdują się podmioty związane z bezpieczeństwem i ochroną ludności oraz np. organizacje pozarządowe. W odróżnieniu od omawianego projektu Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP wskazywała podmioty, które podmioty zobligowane były do uczestnictwa w formacjach obrony cywilnej (FOC). Były to jednostki zadaniowe, którym można było przydzielić odpowiednie obowiązki, wynikające z planowanych przedsięwzięć ochronnych. Ponadto projektodawca do podmiotów ochrony ludności nie zaliczył służb komunalnych oraz zakładów przemysłowych i obiektów infrastruktury krytycznej, w których na podobnej zasadzie tworzone jednostki zadaniowe, których kompetencje wynikały wprost z codziennych kompetencji organizacji.

Rekomenduje się wprowadzić do projektu ustawy formacje obrony cywilnej jako docelową funkcję podmiotów ochrony ludności/obrony cywilnej, aby móc ustalać dla każdego podmiotu odpowiedni rodzaj formacji, wynikający z możliwości podmiotu, a także szczegółowe określenie roli jaką mają pełnić instytucje wskazane w projekcie ustawy.

Rekomenduje się także zaliczyć do listy podmiotów ochrony ludności służby komunalne, czyli przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, o których mowa w artykule 6 Ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych oraz samorządowe zakłady budżetowe i spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w rozdziale 2 oraz rozdziale 3 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679. t.j.), a także obiekty infrastruktury krytycznej, z uwagi na ich znaczenie dla samej ludności. Znaleźć się na tej liście powinny także

przedsiębiorstwa z wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.

Rekomenduje się także doprecyzowanie art. 17.1. Wymienione są tutaj niektóre organizacje pozarządowe, pojawia się także nieostry zapis „Caritas Polska i podmioty współpracujące” – kim są wskazane podmioty? Zaleca się wprowadzenie Banków Żywności, które mogą być kluczowe w przechowywaniu i dystrybucji żywności. Dodatkowo brak Kół Gospodyń Wiejskich, które mogą być odpowiedzialne np. za przygotowanie jedzenia czy opiekę nad dziećmi czy starszymi w trakcie kryzysu. Brak również organizacji pozarządowych zarządzających wolontariatem czy tych, które zdobyły doświadczenie podczas pomocy uchodźcom.

Rekomenduje się w art. 19.1. by organizacje pozarządowe od samego początku mogły uczestniczyć we współpracy na rzecz wykonywania zadań ochrony ludności/ obrony cywilnej. Organizacje powinny mieć możliwość samodzielnego zgłaszania się do systemu, a nie czekania na zaproszenie. Ustawa powinna także dać narzędzia do budowania ich potencjału, w tym finansowego.

3. Rozdział 6. Szkolenia, ćwiczenia i edukacja z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej

Art. 60.

Projektodawca określa Akademię Pożarniczą jako jedyny ośrodek szkoleniowy dla ministrów, sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu, szefów urzędów centralnych oraz wojewodów, marszałków województw i starostów. Dany zbiór składa się kilkuset osób, w tym zastępców wymienionych wyżej urzędników, ponieważ zastępcy również zobowiązani będą do wykonywania zadań z zakresu obrony cywilnej i ochrony ludności. Liczba tych osób będzie regularnie wzrastać, ponieważ na wymienionych stanowiskach istnieje oczywista rotacja, wynikająca nie tylko z naturalnej w aktualnych warunkach rynkowych ścieżki kariery, awansu i zmiany pracy lecz także rotacja wymuszona cyklicznymi zmianami politycznymi. Ponadto szkolenia tego typu powinny być prowadzone regularnie i odświeżane cyklicznie tak, jak to jest przyjęte w przypadku szkoleń z zakresu pierwszej pomocy. Wskazanie jednego ośrodka budzi

oczywistą wątpliwość czy Akademia Pożarnicza jest w stanie przyjąć tak dużą ilość osób bez rozbudowy zdolności w zakresie organizacji szkoleń. Jeśli taka rozbudowa jest przewidziana – czy koszt takiej rozbudowy został przewidziany i zaplanowany (nie ma o nim mowy w OSR).

Kolejną kwestią jest brak jakiegokolwiek koncepcji w zakresie masowej edukacji obywateli. Zapisy ustawy (zawarte również w innych rozdziałach) nakładają obowiązek planowania edukacji przez organy ochrony ludności, na czele z Ministrem spraw wewnętrznych i administracji. Jednakże zapisy te mają dość ogólnikową formę.

Należy zaznaczyć, że masowa edukacja obywateli to niezbędny element każdego systemu obrony cywilnej, przez wzgląd na to, że od wiedzy jednostki zależy zdolność do jej przetrwania. Nie da się zbudować społecznej odporności, o której mówi ustawa, bez powszechnej edukacji obywateli każdego wieku i każdej grupy społecznej.

Rekomenduje się zweryfikować realia działania Akademii Pożarniczej jako jedyne ośrodka szkoleniowego dla urzędników (np. uczelnie takie jak Wojskowa Akademia Techniczna, Akademia Sztuki Wojennej jak również wiele innych ośrodków posiada odpowiedni potencjał w zakresie tego typu szkoleń) oraz wprowadzić regulacje związane z edukacją obywatelską w zakresie obrony cywilnej i ochrony ludności.

4. Rozdział 10. Obrona cywilna

Art. 125

Projektodawca wskazuje, że Korpusem Obrony Cywilnej zarządza minister właściwy ds. wewnętrznych, natomiast nie precyzuje po co powstaje Korpus Obrony Cywilnej? Jakie zadania ma wykonywać? O ile Państwowa Straż Pożarna posiada komendantów powiatowych, miejskich oraz wojewódzkich z Głównym na czele – o tyle w przypadku pozostałych elementów Korpusu powstaje pytanie komu mają podlegać ochotnicy, osoby posiadające przydział mobilizacyjny OC lub będące w Krajowej Rezerwie Obrony Cywilnej? Kto i w jakiej postaci ma kierować ich do działań? Na czym działania te mają polegać?

Rekomenduje się doprecyzować rolę i zadania korpusu na poziomie ustawy, która de facto powołuje taką formację, podobnie jak na poziomie omawianej ustawy doprecyzowane są kwestie przekazywania danych osobowych członków korpusu etc.

Art. 146 ust. 2

Cyt.: „Zasoby obrony cywilnej mogą zostać przeznaczone w ramach świadczeń rzeczowych na czas mobilizacji i czas wojny, jeśli potrzeby Sił Zbrojnych nie mogą być w inny sposób zaspokojone.”

Zapis stwarza realne zagrożenie zdrowia i życia obywateli, w dwojaki sposób:

- 1) zajęcie przez Siły Zbrojne zasobów będących w dyspozycji obrony cywilnej tj. przeznaczonej do ochrony ludności cywilnej w szczególności przeznaczone do ochrony ludności podczas wojny (np. schronów) uniemożliwia ludności cywilnej korzystanie z tych zasobów, przez co naraża ją na utratę zdrowia lub życia;
- 2) zasoby obrony cywilnej w czasie wojny pod żadnym pozorem nie mogą być przekazywane na potrzeby sił zbrojnych, ponieważ nie tylko zachęca to nieprzyjaciela do atakowania zasobów obrony cywilnej, lecz niemal legalizuje takie działania (podobne przypadki ataków np. na szpitale rzekomo wykorzystywane do celów wojskowych obserwujemy od ponad 2 lat w Ukrainie).

Rekomenduje się zmodyfikowanie lub usunięcie zapisu w tym brzmieniu.

§3

Niniejszą uchwałę należy przekazać Marszałkowi Sejmu.

§4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.