



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(596)

66. posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
w dniu 11 grudnia 2008 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 387, druki sejmowe nr 1167, 1364).

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 31)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Mariusz Witczak)

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Rozpoczynamy kolejne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Dzisiaj, Szanowni Państwo, będziemy się zajmować zmianą ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw.

Bardzo serdecznie witam pana ministra Podolskiego z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami. Witam panów generałów. Witam pana generała Wiesława Leśniakiewicza. Witam pana Janusza Skulicha. Witam członków Wysokiej Komisji.

Szanowni Państwo, w pierwszej kolejności bardzo proszę pana ministra o zreferowanie proponowanych zmian. Potem poproszę o komentarz Biuro Legislacyjne i otworzę dyskusję.

Bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Antoni Podolski:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo Senatorowie!

Celem przedłożonej nowelizacji ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz innych ustaw jest z jednej strony uregulowanie stanu prawnego w zakresie funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego, a z drugiej strony stworzenie de facto nowego systemu powiadamiania ratunkowego, obejmującego wszystkie numery służb niosących pomoc w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia.

Przypomnę, że pojęcie centrów powiadamiania ratunkowego w obowiązującym stanie prawnym funkcjonuje między innymi w ustawie o ochronie przeciwpożarowej. Oznacza tam CPR, które były tworzone od 2000 r., zwykle na bazie komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej bądź w starostwach, bądź w miastach. Zakładały wspólne stanowiska dyspozytorskie Pogotowia Ratunkowego – Państwowego Ratownictwa Medycznego w tej chwili – i Państwowej Straży Pożarnej na klasyczne numery alarmowe, tak zwane dziewiątki, i zakładały, że pomoc jest dysponowana od razu po odebraniu zgłoszenia.

W ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym zajęto się natomiast jedynie centrami powiadamiania ratunkowego – a więc chodzi wyłącznie o numer 112 –

które miały być tworzone na mocy tej ustawy w urzędach wojewódzkich. Miały być klasycznymi tak zwanymi call center, czyli miejscami, w których jedynie odbiera się zgłoszenia alarmowe i przekierowuje do właściwych jednostek straży pożarnej bądź pogotowia ratunkowego. Ten system nie zajmował się zgłoszeniami na numery stacjonarne, tak zwane dziewiątki, ani nie zajmował się już kwestią, jak pomoc ma być udzielona, dysponowaniem tej pomocy. Był to system pośredni.

Prace, które podjęliśmy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wiosną tego roku, zmierzały do uporządkowania systemu, do stworzenia jednego, wspólnego dla wszystkich numerów alarmowych systemu, tak aby standard odbierania zgłoszeń obywateli dzwoniących na wszystkie numery alarmowe był taki sam, niezależnie od tego, czy jest to zgłoszenie z numeru komórkowego czy z numeru stacjonarnego. Chodziło również o to, żeby w tym systemie uregulować nie tylko kwestię odbierania telefonów, ale także udzielania pomocy. Wracamy do znanego zapewne państwu pojęcia CPR, które zakłada wspólne stanowisko dyspozytorskie Państwowej Straży Pożarnej, Ratownictwa Medycznego i ewentualnie innych służb, jeżeli są takie możliwości i takie potrzeby, tak abyśmy w ramach tego systemu na końcu mieli już pomoc udzieloną obywatelowi, a nie jedynie parametr szybkości odebrania zgłoszenia telefonicznego.

Projektowany system, jak wspomniałem, zakłada stworzenie sieci dysponowania podmiotami ratowniczymi, jak również zarządzania działalnością ratowniczą na kolejnych szczeblach: lokalnym i wojewódzkim. W ramach tego systemu mają być tworzone dwa szczeble centrów powiadamiania ratunkowego: szczebel wojewódzki, który będzie zapewniał koordynację oraz wsparcie w sytuacji trudności w funkcjonowaniu systemu na szczeblu lokalnym, i szczebel lokalny wykonawczy, gdzie będzie następować bezpośrednia obsługa numerów alarmowych 112, 998, 999 i, jak wspomniałem, organizacja przedsięwzięć ratowniczych poprzez zintegrowane stanowiska dyspozytorskie Państwowego Ratownictwa Medycznego i Państwowej Straży Pożarnej.

Terenem działania centrum powiadamiania ratunkowego będzie co najmniej jeden powiat, ale zakładamy, że docelowo będzie to szczebel ponadpowiatowy. Do ustawy są dołączone projekty rozporządzenia określające kryteria, na podstawie których ma być określony obszar działania CPR. Decyzje w sprawie ilości CPR na danym terenie będzie podejmował wojewoda, a organizatorem systemu na kolejnych szczeblach będą komendanci wojewódzki i główny Państwowej Straży Pożarnej. System opiera się na tych działaniach, które były podejmowane od 2000 r. W tej chwili funkcjonuje ponad sto takich zintegrowanych stanowisk dysponowania Państwowej Straży Pożarnej i Ratownictwa Medycznego. Przypomnę, że Najwyższa Izba Kontroli w 2007 r. wskazując usterki – właśnie brak centralnego zorganizowania, brak kryteriów, brak panowania nad tym procesem, który był bardzo rozdrobniony i organizowany na szczeblu lokalnym ze strony państwa – zalecała dokończenie tego procesu i jego unormowanie, co też czynimy.

Jeśli chodzi o skutki finansowe, zamierzamy wykorzystać te środki, które były przewidziane jedynie na organizowanie szesnastu wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego na numery 112. Zamierzamy ten system zbudować za te pieniądze w oparciu o środki z budżetu państwa, rezerwę celową, która ma być przez najbliższe lata uruchamiana systematycznie w kwocie 69 milionów zł rocznie, oraz dwa programy unijne. Zamierzamy ten system zbudować za te same pieniądze, ale – jak wspomniałem – zarówno obejmujący wszystkie numery alarmowe, jak i rozstrzygający kwestie nie

tylko odbierania zgłoszeń i ich obsługi, ale również dysponowania pomocą i dotarcia pomocy do obywatela.

Jeżeli będą bardziej szczegółowe pytania dotyczące organizacji systemu, mam nadzieję, że albo ja, albo inni państwo, którzy tu ze mną przybyli, udzielą niezbędnych odpowiedzi w tym zakresie.

Przewodniczący Mariusz Witzak:

Dziękuję, Panie Ministrze.

Nie zawsze gościmy tylu generałów. Może pan generał Leśniakiewicz chciałby powiedzieć kilka słów na ten temat?

Bardzo proszę, Panie Komendancie.

**Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
Wiesław Leśniakiewicz:**

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze! Szanowni Państwo!

Otóż jednym z zadań, które sobie postawiliśmy – my, czyli nowe kierownictwo Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej – jest przekształcenie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w Powszechny System Ratowniczy. Ale musimy do tego dochodzić etapami.

Jednym z pierwszych etapów jest właśnie zintegrowanie dwóch systemów, o czym wspominał pan minister, Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego i Systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, w sensie dysponowania sił i środków i zarządzania zasobem na danym terenie. Myślimy, że jest to najważniejszy element, który pozwoli nam na dokonywanie kolejnych kroków odnoszących się być może później do innych organizacji, które realizują zadania i powinności ratownicze. Dysponowanie siłami i środkami, zarządzanie tymi zasobami, jak również wsparcie kierującego działaniami ratowniczo-gaśniczymi są elementami nadrzędnymi, które będą realizowane w ramach systemu powiadamiania ratunkowego, poczynając od poziomu lokalnego, gdzie będą centra powiadamiania ratunkowego, poprzez cały system koordynacji realizowany przez wojewódzkie centra koordynacji ratownictwa.

Nie ulega wątpliwości, że – jak pan minister już powiedział – poprzednie założenia, które mówiły o budowaniu dużych centrów powiadamiania ratunkowego lokalizowanych przy urzędach wojewódzkich, to był wyłącznie półśrodek, który nie ułatwiłby realizacji zadań i powinności ratowniczych, a wręcz wydłużyłby czas reakcji. W tym momencie nadrzędne elementy to obywatel i konieczność komplementarnego udzielenia pomocy w każdym przypadku zagrożenia życia, zdrowia czy środowiska z możliwością dysponowania zarówno podmiotów wchodzących w skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, jak i podmiotów Ratownictwa Medycznego, czego doświadczamy wielokrotnie, realizując normalne powinności ratownicze na terenach chronionych przez Państwową Straż Pożarną i cały system.

Tyle tytułem uzupełnienia. Jeśli można, zakończę swoją krótką wypowiedź.

Przewodniczący Mariusz Witzak:

Dziękuję serdecznie, Panie Generale.

Teraz Biuro Legislacyjne, bardzo proszę.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Maciej Telec:**

Dziękuję bardzo.

Biuro zgłosiło do ustawy kilka wątpliwości, które zostały przedstawione w opinii.

Pierwsza wątpliwość dotyczy art. 14a ust. 1 pkt 4 lit. d ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Jest to art. 1 pkt 4 noweli. W przepisie tym używa się określenia „procedury reagowania kryzysowego”. Wydaje się, że przepis ten wymaga doprecyzowania, że chodzi o procedury reagowania kryzysowego, o których mowa w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

Druga kwestia dotyczy art. 14a ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Przepis ten stanowi, że w skład tworzonych centrów powiadamiania ratunkowego będą wchodzić między innymi dyspozytorzy medyczni zatrudnieni przez dysponentów jednostek określonych w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Art. 26 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, który stanowi podstawę działania dla dyspozytorów, rozróżnia dwa tryby nawiązania współpracy z dyspozytorami. Dysponent jednostki może zatrudnić dyspozytora medycznego albo zawrzeć z nim umowę cywilnoprawną. A przy takim brzmieniu art. 14a ust. 2 pkt 2 lit. b mogą się pojawić wątpliwości, czy w skład centrów wchodzi tylko dyspozytorzy medyczni zatrudnieni przez dysponentów na podstawie umowy o pracę czy również dyspozytorzy wykonujący swoje czynności na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Kolejna wątpliwość dotyczy art. 14a ust. 9 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Przepis ten stanowi, że wojewoda kontroluje oraz nadzoruje funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego. Wydaje się, że wskazanie na kontrolowanie jest tutaj zbędne, ponieważ nadzór jako działalność obejmująca kontrolę oraz kompetencję do wydawania kontrolowanemu podmiotowi wiążących poleceń konsumuje również określenie „kontrola”.

Następna uwaga dotyczy braku przepisu przejściowego. W aktualnym stanie prawnym centra powiadamiania ratunkowego funkcjonują na podstawie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym i działają w ramach urzędów wojewódzkich, a zgodnie z nowelą będą miały podstawę prawną w ustawie o ochronie przeciwpożarowej. Wydaje się, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej właściwe byłoby zawarcie w ustawie przepisu przejściowego, który wskazywałby na to, w jaki sposób następuje likwidacja albo przekształcenie centrów ratownictwa medycznego, które w związku z uchYLENIEM przepisu w ustawie o ratownictwie medycznym stracą podstawę prawną, a tym samym stracą rację bytu.

Ponadto zgłaszam dwie propozycje poprawek o charakterze porządkowym. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję serdecznie, Panie Mecenasiu.

Zanim oddam państwu głos, to jeszcze bardzo proszę, żeby pan minister ustosunkował się do poprawek biura i powiedział, czy rząd popiera te poprawki czy nie. To nam zawsze ułatwia dyskusję, a potem głosowanie. Bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Antoni Podolski:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Jesteśmy przeciwni tym poprawkom i postaramy się wyjaśnić, ja i moi współpracownicy, dlaczego. Po pierwsze, odwołanie się do ustawy o zarządzaniu kryzysowym, do konkretnych zapisów tej ustawy, moim zdaniem nie jest tu niezbędne, tym bardziej że ustawa o zarządzaniu kryzysowym jest nowelizowana i będzie tam trochę inne podejście do całej kwestii planowania zarządzania kryzysowego. Ta ustawa jest dzisiaj omawiana przez Komitet Stały Rady Ministrów, chociażby to jest już pierwszym powodem do unikania odwoływania się do zapisów, które mogą ulec zmianie. Poza tym pojęcie procedur reagowania kryzysowego dotyczy również samych służb, nie tylko ustawy o zarządzaniu kryzysowym, jest przewidziane w wewnętrznych dokumentach służb.

Jeśli chodzi o sprawę zatrudnienia dyspozytorów medycznych, to w naszym przekonaniu kwestia określenia zatrudnienia obejmuje wszelkie formy zatrudniania dyspozytorów i to już jest problem do dyskusji prawnej. Ja za chwilę poproszę panią dyrektor o głębsze wyjaśnienie naszego stanowiska, o wyjaśnienie, dlaczego stoimy na stanowisku, że pojęcie przez nas wprowadzone jest właściwsze.

Następna uwaga dotyczy skreślenia słów „kontroluje oraz” i uprawnień wojewody. Ja chciałbym przypomnieć, że w tym zakresie wojewoda będzie pełnił dwojaką rolę. Z jednej strony będzie nadzorował system, który będzie organizował komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, będzie wykonywał tam kontrolę, ale również kontrolował w tym zakresie, w jakim będzie, można powiedzieć, współudziałowcem czy stroną porozumienia ze starostami lub prezydentami miast na prawach powiatu, którym może w drodze porozumienia powierzyć organizowanie centrów powiadamiania ratunkowego. Będzie współfinansował to przedsięwzięcie, w tym zakresie również będzie wykonywał kontrole, a nie tylko nadzór.

Jeśli chodzi o wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego, to w naszym przekonaniu zapis, iż te centra – mające umocowanie w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym – w brzmieniu tej ustawy stają się wojewódzkimi centrami powiadamiania ratunkowego, jest niezasadny ze względu na to, że takich centrów po prostu nie ma. Żadne takie centrum nie powstało na mocy tej ustawy, więc jest to kwestia kompletnie sztuczna. Żadne centrum powiadamiania ratunkowego nie zostało uruchomione w żadnym urzędzie wojewódzkim, nie wyszło poza, powiedziałbym, etap stanu surowego w jednym miejscu, więc nie ma tam żadnych zatrudnionych osób. Abstrahuję już od tego, że to centrum powiadamiania ratunkowego będzie pełnić zupełnie inną rolę. Tamto centrum było call center zajmującym się tylko odbieraniem telefonów na numer 112 i przekierowywaniem ich do właściwych służb, to centrum powiadamiania ratunkowego będzie pełniło funkcję koordynacyjną. Naszym zdaniem sformułowanie, że to centrum staje się nowym centrum, zaciemniałoby obraz. Ale też uspokajam, że nie będzie to rodziło żadnych skutków prawnych czy socjalnych, bo po prostu nie ma pracowników tych centrów, żadne z nich nie zostało zbudowane ani uruchomione.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: To chyba jasne, Panie Ministrze.)

Jeśli chodzi o uwagi porządkowe, ja rozumiem, że są to po prostu uwagi już ściśle prawne, więc do nich może nie będę się odnosił.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Rozumiem, że rząd rekomenduje głosowanie nad ustawą bez poprawek, tak?

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Antoni Podolski:**

Tak. I jeżeli trzeba by było pogłębić którąś kwestię prawną, to oddam głos pani dyrektor.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Panie Mecenasie, czy chciałby pan ustosunkować się do tych objaśnień? Czy pan mecenas podtrzymuje te propozycje legislacyjne? Czy te wyjaśnienia pomogły rozwiązać jakieś wątpliwości, czy nie? Chciałbym o to spytać dla porządku.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Maciej Telec:**

Poprawki zgłoszone przez biuro mają charakter legislacyjny. Co do propozycji pierwszej powiem tak. Wydaje się, że ponieważ określenie „procedura reagowania kryzysowego” jest określeniem po raz pierwszy używanym w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, to aby zapewnić systemowi prawnemu spójność, stosuje się instytucję odesłań w ten sposób, żeby było wiadomo, gdzie jakieś określenie się pojawia.

Jeśli chodzi o kwestię zatrudnienia, to ja się nie mogę zgodzić z tym, że zatrudnienie obejmuje również wykonywanie czynności na podstawie umowy cywilnoprawnej, ponieważ zatrudnienie to określenie, które dotyczy stricte wykonywania czynności na podstawie stosunku pracy. Zresztą ustawa, która stanowi podstawę do funkcjonowania dyspozytorów, również rozróżnia, że osoby te mogą być albo zatrudnione na podstawie stosunku pracy, albo można z nimi podpisać umowy cywilnoprawne.

Jeżeli chodzi o kwestię kontroli i nadzoru, to nadzór jest określeniem, które konsumuje kontrolę, ponieważ nadzór oznacza kontrolę oraz prawo do wydawania kontrolowanemu wiążących poleceń. O tyle nie zgadzam się z argumentacją pana ministra.

Jeżeli chodzi o kwestię tego przepisu przejściowego, skoro centra powiadamiania ratunkowego, które miały funkcjonować w oparciu o ustawę o ratownictwie medycznym, nie istnieją i nie ma tam osób zatrudnionych, nie ma mienia, z którym należałoby coś zrobić w związku z tym, że te instytucje są likwidowane, bo traci moc przepis, który stanowi podstawę prawną ich funkcjonowania, to ten przepis przejściowy rzeczywiście może nie mieć racji bytu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję, Panie Mecenasie.

Stanowiska są dla nas jasne i nie będziemy pogłębiać tej dyskusji. Dziękuję państwu za wyjaśnienia.

Czy państwo senatorowie chcieliby zabrać głos? Nie widzę chętnych.

(*Senator Zbigniew Meres: Ja chciałbym zabrać głos.*)

Pan senator chciałby coś krótko powiedzieć.

Senator Zbigniew Meres:

Panie Przewodniczący, jeszcze tylko jedna prośba. Jeżeli można by było prosić pana ministra o wyjaśnienie, bo może być tutaj jedna taka sytuacja, która byłaby dość

istotna, jeżeli chodzi o te centra samorządowe. Pan minister już to prezentował na sesji sejmowej i jeszcze tylko dwa słowa, bo jakby w tej argumentacji, w uzasadnieniu brak tego elementu. I tylko tyle. Dziękuję.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo proszę, Panie Ministrze. Jeżeli można, to krótko, bo znamy oczywiście dokument i znamy wcześniejsze opinie na ten temat.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Antoni Podolski:**

Projekt zakłada nie tylko możliwość tworzenia tych centrów na bazie i w oparciu o stanowiska kierowania Państwowej Straży Pożarnej, Komendy Państwowej Straży Pożarnej i Państwowe Ratownictwo Medyczne, ale również, jak wspomniałem, możliwość zawierania porozumień z samorządami. Ma to głównie na celu wykorzystanie tego potencjału, który mają duże miasta, duże samorządy, i zintegrowanie przy tej okazji innych służb miejskich z centrami powiadamiania ratunkowego. W przypadku dużych miast, takich jak na przykład Warszawa, oczywiście jest istotne, żeby takim centrum powiadamiania ratunkowego również była objęta Straż Miejska. I stąd również kwestia rozróżnienia nadzoru i kontroli, bo jednak w takim wariantcie zadania wojewody w tym zakresie będą inne, a inne w zakresie, kiedy będzie to obejmować to, co organizuje komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej. Dziękuję.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.

Nie widzę więcej zgłoszeń.

Przechodzimy do głosowania. Proponuję, żeby w pierwszej kolejności głosować nad ustawą bez poprawek, zgodnie z rekomendacją.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Biuro proponowało. Ja ich nie przejmuję. Ale każdy z państwa może to zrobić. Jeżeli pan senator chce, to bardzo proszę. Dlatego ja wnoszę o to, żeby najpierw głosować nad ustawą bez poprawek.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Ale nikt nie przejmuję, jedno z drugim oczywiście jest tożsame. To znaczy, jeżeli nikt nie przejmuję poprawek, to głosujemy nad projektem ustawy, ale ja jeszcze podkreślam, bo ktoś z państwa może zgłosić czy przejąć poprawki, więc proponuję to dla porządku.

Kto jest za przyjęciem ustawy? (8)

Ustawa została jednogłośnie zaakceptowana przez Wysoką Komisję.

Gratuluję państwu.

Sprawozdawca jest oczywisty. Generał dywizji, który nie ma konkurencji na tej sali, jeżeli chodzi o ilość gwiazdek przy lampasie generalskim, czyli pan generał Meres.

(Senator Zbigniew Meres: Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.)

Bardzo proszę.

(Koniec posiedzenia o godzinie 11 minut 55)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851