



Stanowisko

Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie służby w obronie cywilnej oraz Ewidencji Obrony Cywilnej

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWRP) pozytywnie ocenia potrzebę uporządkowania zasad prowadzenia Ewidencji Obrony Cywilnej oraz procedur związanych z nadawaniem i uchylaniem przydziałów mobilizacyjnych obrony cywilnej, a także powoływaniem do służby w obronie cywilnej.

Jednocześnie ZGWRP wskazuje, że projekt w obecnym brzmieniu nakłada na gminy - w szczególności gminy wiejskie i miejsko-wiejskie - szereg konkretnych obowiązków organizacyjnych, ewidencyjnych, dokumentacyjnych, doręczeniowych i związanych z przechowywaniem dokumentów, przy jednoczesnym przyjęciu w OSR, że projekt nie wywołuje skutków finansowych i organizacyjnych po stronie JST. Ocena ta nie odpowiada rzeczywistemu zakresowi czynności przewidzianych w projekcie.

Po stronie gmin projekt przewiduje m.in. sporządzanie wniosków o nadanie i uchylenie przydziałów mobilizacyjnych, pozyskiwanie i weryfikowanie danych, wzywanie do ich uzupełniania, przekazywanie dokumentacji, udział w obiegu kart przydziału, ewidencjonowanie i przechowywanie kart tożsamości i tabliczek tożsamości, przyjmowanie ich zwrotów oraz wykonywanie czynności związanych z dalszym przekazaniem i zabezpieczeniem dokumentów. Są to rzeczywiste czynności administracyjne wymagające czasu pracy, odpowiednich zasobów kadrowych, organizacyjnych i technicznych.

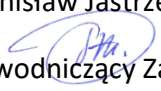
ZGWRP podkreśla, że realizacja zadań z zakresu bezpieczeństwa i obrony cywilnej nie może prowadzić do dalszego obciążania gmin nowymi obowiązkami bez zapewnienia adekwatnych środków finansowych oraz bez uwzględnienia zróżnicowanych możliwości organizacyjnych JST. Problem ten w szczególności dotyczy gmin wiejskich, które dysponują ograniczonym zapleczem kadrowym i technicznym.

W ocenie Związku projekt wymaga uzupełnienia i skorygowania przede wszystkim w następujących obszarach:

1. rzetelnego wykazania skutków finansowych i organizacyjnych po stronie JST w OSR,
2. jednoznacznego wskazania zasad finansowania czynności wykonywanych przez gminy,
3. pełniejszej elektronicznej procedur i ograniczenia papierowego obiegu dokumentów,
4. wydłużenia terminów na wykonanie obowiązków oraz odpowiedniego *vacatio legis*,
5. doprecyzowania zasad doręczania i publicznego ogłaszania informacji o wezwaniu, z poszanowaniem ochrony danych osobowych,
6. uwzględnienia specyfiki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich przy projektowaniu obowiązków wykonawczych.

ZGWRP popiera cel projektowanej regulacji, jednak wnosi o jej uzupełnienie i skorygowanie w części dotyczącej skutków dla jednostek samorządu terytorialnego, zasad finansowania, organizacji obiegu dokumentów oraz terminów wykonania obowiązków. Przyjęte rozwiązania powinny uwzględniać rzeczywiste możliwości organizacyjne gmin, w szczególności gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Stanisław Jastrzębski


Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej

UWAGI SZCZEGÓŁOWE ZGWRP

do projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie służby w obronie cywilnej oraz Ewidencji Obrony Cywilnej

1. Termin aktualizacji danych - § 2 ust. 3

Proponowane brzmienie:

„Dane wprowadza się do Ewidencji Obrony Cywilnej oraz aktualizuje bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia uzyskania informacji będącej podstawą wprowadzenia albo aktualizacji danych, z zastrzeżeniem przypadków wymagających niezwłocznego działania.”

Uzasadnienie:

Projektodawca w uzasadnieniu wskazuje, że Ewidencja Obrony Cywilnej ma być prowadzona poprzez stałe wprowadzanie i aktualizowanie szerokiego zakresu danych, a także że dane pochodzące od podmiotów i organów ochrony ludności będą aktualizowane w terminie 14 dni od uzyskania informacji będącej podstawą dokonania zmiany. Jednocześnie w tym samym uzasadnieniu opisano bardzo szeroki katalog czynności towarzyszących: pozyskiwanie danych, ich weryfikację, prowadzenie obiegu dokumentów, personalizację dokumentów oraz dalszą obsługę organizacyjną.

W praktyce oznacza to, że termin 14 dni nie dotyczy wyłącznie prostej czynności technicznej, lecz często całego procesu organizacyjnego, który po stronie gminy będzie wykonywany przy ograniczonych zasobach kadrowych. W szczególności w gminach wiejskich jedna osoba realizuje równolegle zadania z zakresu obronności, ochrony ludności, zarządzania kryzysowego i spraw obywatelskich.

Skoro sam projektodawca przyjmuje rozbudowany model proceduralny, termin na wykonanie obowiązków powinien być dostosowany do rzeczywistej złożoności tych czynności. Wydłużenie terminu do 30 dni pozwoli zachować aktualność danych, a jednocześnie ograniczy ryzyko powstawania pozornych naruszeń terminów wynikających nie z braku działania, lecz z obiektywnych ograniczeń organizacyjnych.

2. Elektroniczna forma wniosków - § 6 ust. 4

Proponowane brzmienie:

„Wniosek sporządza się i przekazuje za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego Ewidencję Obrony Cywilnej, a w przypadku braku możliwości korzystania z systemu – w postaci papierowej.”

Uzasadnienie:

W uzasadnieniu projektu wyraźnie wskazano, że w systemie teleinformatycznym prowadzącym Ewidencję Obrony Cywilnej generuje się karty przydziału mobilizacyjnego, wezwania do służby oraz wnioski o wydrukowanie karty tożsamości lub tabliczki tożsamości. Oznacza to, że sama konstrukcja projektu opiera się na założeniu centralnego systemu teleinformatycznego. Przy takim założeniu utrzymywanie obligatoryjnej formy pisemnej dla wniosku jest niespójne z logiką projektu i prowadzi do tworzenia równoległego obiegu papierowego oraz elektronicznego. Skutkiem są dodatkowe koszty, wydłużenie czasu procedowania i wzrost ryzyka błędów związanych z wielokrotnym przepisywaniem tych samych danych.

Skoro uzasadnienie wskazuje, że system ma generować zasadnicze dokumenty i obsługiwać ewidencję, to naturalną konsekwencją powinno być przyjęcie zasady, że również składanie i przekazywanie wniosków odbywa się elektronicznie, a forma papierowa ma charakter wyłącznie zastępczy.

3. Ograniczenie obowiązku ponownego pozyskiwania fotografii - § 6 ust. 6

Proponowane brzmienie:

„Do wniosku dołącza się fotografię osoby, której ma być nadany przydział mobilizacyjny obrony cywilnej, jeżeli jest ona niezbędna do wydania karty tożsamości i nie jest możliwe jej pozyskanie z istniejącego zasobu danych publicznych na podstawie przepisów prawa.”

Uzasadnienie:

Uzasadnienie projektu akcentuje potrzebę sprawnej obsługi przydziałów mobilizacyjnych i wydawania dokumentów. Jednocześnie projekt przewiduje dołączanie fotografii o parametrach jak do dowodu osobistego, co oznacza dodatkowe czynności po stronie osoby zainteresowanej oraz gminy lub innego podmiotu obsługującego procedurę. W ocenie ZGWRP należy stosować zasadę jednokrotnego pozyskiwania danych. Jeżeli fotografia znajduje się już w publicznych zasobach państwa i jej wykorzystanie jest dopuszczalne prawnie, brak jest uzasadnienia dla ponownego angażowania osoby i administracji lokalnej w pozyskiwanie tego samego rodzaju danych. Szczególnie istotne jest to w gminach wiejskich, gdzie każde dodatkowe wezwanie, kontakt lub czynność kancelaryjna generuje relatywnie większe obciążenie organizacyjne.

Proponowana zmiana nie podważa celu regulacji, lecz wzmacnia jej efektywność i spójność z deklarowanym przez projektodawcę modelem ewidencyjno-teleinformatycznym.

4. Przekazywanie wniosków przez wójta - § 6 ust. 2 oraz § 10 ust. 2

Proponowane brzmienie:

„Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza wniosek i przekazuje go bezpośrednio wojewodzie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, z jednoczesnym zapewnieniem staroście dostępu do informacji o przekazanym wniosku.”

Uzasadnienie:

Z uzasadnienia projektu wynika, że procedura nadawania i uchylania przydziałów mobilizacyjnych jest wieloetapowa i obejmuje weryfikację danych, uzgodnienia, obieg dokumentów oraz dalsze czynności organizacyjne. Na tym tle utrzymanie dodatkowego, obowiązkowego pośrednictwa starosty w każdym przypadku zwiększa liczbę ogniw proceduralnych, wydłuża obieg dokumentów i podnosi ryzyko opóźnień.

Jeżeli projekt zakłada prowadzenie ewidencji w systemie teleinformatycznym oraz generowanie dokumentów w tym systemie, to bardziej racjonalne jest przyjęcie modelu bezpośredniego przekazywania wniosków do wojewody, przy jednoczesnym zapewnieniu staroście wglądu lub automatycznego dostępu do informacji o toczącej się sprawie.

Takie rozwiązanie jest bardziej spójne z celem projektu, jakim ma być uporządkowanie i usprawnienie procedur, a nie ich dalsze komplikowanie. Oczywiście zmiana ta powinna pozostawać zgodna z ustawowym podziałem kompetencji.

5. Koszty wykonywania czynności przez JST - nowy § 18a

Proponowane brzmienie:

„§ 18a.

- 1. Wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego czynności wynikających z niniejszego rozporządzenia następuje z zapewnieniem środków finansowych adekwatnych do zakresu tych czynności.**
- 2. Środki, o których mowa w ust. 1, obejmują w szczególności koszty obsługi ewidencyjnej, przekazywania i doręczania dokumentów, przechowywania i zabezpieczenia kart i tabliczek tożsamości oraz wykonywania czynności związanych z ich wydawaniem i zwrotem.”**

Uzasadnienie:

Jest to uwaga kluczowa. Uzasadnienie projektu szczegółowo opisuje czynności wykonywane przez kierowników podmiotów sporządzających wnioski oraz przez organy uczestniczące w procedurze, w tym: weryfikację kompletności danych, wezwania do uzupełnień, ewidencjonowanie i depozyt dokumentów, przyjmowanie zwrotów, przekazywanie dokumentów organom właściwym, a także dalsze obowiązki związane z obsługą kart i tabliczek tożsamości. Nie są to czynności abstrakcyjne ani bezkosztowe. Przeciwnie - projektodawca sam wykazuje, że procedura ma charakter rozbudowany i wymaga materialnego zaangażowania administracji terenowej. Tym bardziej nie można zaakceptować sytuacji, w której OSR pomija skutki finansowe po stronie JST lub traktuje je jako zerowe. Wzmocnienia wymaga zatem nie tylko sama ocena skutków regulacji, ale również normatywne potwierdzenie zasady, że czynności wykonywane przez gminy w ramach systemu obrony cywilnej muszą być objęte adekwatnym finansowaniem. Bez takiego zastrzeżenia koszty centralnie projektowanego systemu będą w praktyce przerzucane na budżety lokalne.

6. Pierwsze przekazanie danych - § 18

Proponowane brzmienie:

„Przekazanie danych do Ewidencji Obrony Cywilnej przez zobowiązane podmioty nastąpi po raz pierwszy w terminie 60 dni od dnia faktycznego uruchomienia Ewidencji Obrony Cywilnej i zapewnienia zobowiązanym podmiotom dostępu do systemu teleinformatycznego oraz niezbędnej dokumentacji i instrukcji jego obsługi.”

Uzasadnienie:

W uzasadnieniu wskazano, że pierwsze przekazanie danych ma nastąpić po otrzymaniu pisemnej informacji o uruchomieniu ewidencji. Samo przekazanie informacji nie oznacza jednak jeszcze, że system jest realnie dostępny, technicznie gotowy i że wszystkie podmioty zobowiązane posiadają dostęp, instrukcje, uprawnienia oraz przeszkolonych pracowników.

Skoro projekt opiera się na centralnym systemie teleinformatycznym, to obowiązek pierwszego przekazania danych powinien być liczony nie od formalnego zawiadomienia, lecz od chwili, w której wykonanie obowiązku jest obiektywnie możliwe. W przeciwnym razie część gmin może już na starcie zostać postawiona w sytuacji ryzyka uchybienia terminowi z przyczyn od siebie niezależnych. Wydłużenie terminu do 60 dni jest uzasadnione zarówno skalą pierwszej operacji zasilenia systemu danymi, jak i koniecznością organizacyjnego przygotowania urzędów, zwłaszcza mniejszych gmin.

7. Publiczne ogłaszanie informacji o wezwaniu - § 13 ust. 2

Proponowane brzmienie:

„Podanie do publicznej wiadomości informacji o wezwaniu następuje w zakresie niezbędnym do realizacji celu wezwania, z zachowaniem zasad ochrony danych osobowych i prywatności osoby objętej wezwaniem. Zakres informacji podawanych publicznie określa wojewoda.”

Uzasadnienie:

Uzasadnienie projektu opisuje publiczne ogłaszanie informacji o wezwaniu jako element procedury doręczeniowej, ale nie rozwija wystarczająco granic tej publicznej formy działania. Tymczasem z punktu widzenia gmin jest to obszar szczególnie wrażliwy praktycznie i organizacyjnie. Brak precyzyjnego określenia zakresu informacji podawanych do publicznej wiadomości może prowadzić do niejednolitej praktyki, sporów interpretacyjnych oraz ryzyka nadmiernego ujawnienia danych osobowych. Jest to szczególnie istotne w małych społecznościach lokalnych, gdzie nawet ograniczona informacja może pozwalać na łatwą identyfikację konkretnej osoby. Proponowane doprecyzowanie nie osłabia skuteczności wezwania, lecz wyznacza bezpieczne granice działania administracji lokalnej i ogranicza ryzyko przerzucania na gminy odpowiedzialności za skutki nieprecyzyjnej regulacji.

8. Elektroniczna ewidencja kart i tabliczek - § 9 ust. 5

Proponowane brzmienie:

„Ewidencje, o których mowa w ust. 3 i 4, prowadzi się w systemie teleinformatycznym obsługującym Ewidencję Obrony Cywilnej. Prowadzenie odrębnej ewidencji papierowej może być wymagane wyłącznie w przypadku braku możliwości korzystania z systemu teleinformatycznego.”

Uzasadnienie:

Uzasadnienie projektu wskazuje, że centralny system ma obsługiwać zasadnicze procesy ewidencyjne oraz generować kluczowe dokumenty. Przy takim założeniu dopuszczanie na stałe równoległej ewidencji papierowej prowadzi do mnożenia obowiązków, zwiększania kosztów obsługi i osłabienia spójności systemu. Jeżeli projektodawca sam buduje system teleinformatyczny jako podstawowe narzędzie działania, to logiczną konsekwencją powinno być także uznanie go za podstawowe narzędzie ewidencji kart i tabliczek. Obieg papierowy powinien być pozostawiony wyłącznie jako rozwiązanie awaryjne. Dla gmin wiejskich ma to szczególne znaczenie, ponieważ każda dodatkowa ewidencja prowadzona równoległe oznacza wzrost obciążeń po stronie niewielkich zespołów pracowniczych.

9. Koszty i organizacja depozytu dokumentów - § 9

Proponowane brzmienie:

Po § 9 proponuje się dodać ustęp w brzmieniu:

„Koszty zapewnienia warunków przechowywania i zabezpieczenia kart tożsamości oraz tabliczek tożsamości ponosi organ właściwy do finansowania zadania zgodnie z przepisami ustawy.”

Uzasadnienie:

Z uzasadnienia projektu wynika wprost, że kierownik podmiotu sporządzającego wniosek ewidencjonuje oraz deponuje karty tożsamości i tabliczki tożsamości do czasu ich wydania. Oznacza to obowiązek zapewnienia bezpiecznych warunków przechowywania, organizacji dostępu do dokumentów, wyznaczenia osób odpowiedzialnych i prowadzenia odpowiedniej dokumentacji. Nie można zatem traktować depozytu dokumentów jako czynności neutralnej kosztowo. W małych urzędach sam obowiązek przechowywania dokumentów o szczególnym znaczeniu organizacyjnym i identyfikacyjnym może wymagać dodatkowych rozwiązań organizacyjnych i technicznych. Skoro projektodawca uznaje te czynności za element systemu, powinien jednocześnie wyraźnie przesądzić, że koszty ich wykonywania nie obciążają w sposób nieograniczony budżetów lokalnych.

10. Poprawka do § 12 ust. 5 – niezwrócone dokumenty

Proponowane brzmienie:

„5. Zwrócone dokumenty podlegają protokolarnemu zniszczeniu. W przypadku niezwrócenia karty przydziału przez osobę, której uchylono przydział mobilizacyjny obrony cywilnej, kierownik podmiotu, który wydał kartę, odnotowuje fakt jej niezwrócenia oraz niezwłocznie przekazuje informację o tym właściwemu wojewodzie albo ministrowi. Niezwrócenie karty przez osobę, której została ona wydana, nie powoduje odpowiedzialności kierownika podmiotu za brak możliwości jej zniszczenia, jeżeli wydanie karty zostało prawidłowo udokumentowane.”

Uzasadnienie:

Konieczne jest jednoznaczne uregulowanie sytuacji, w której karta przydziału nie zostanie zwrócona do podmiotu, który ją wydał.

Obecne brzmienie § 12 ust. 5 stanowi jedynie, że „zwrócone dokumenty są protokolarnie niszczone”. Jednocześnie § 12 ust. 3 nakłada na osobę, której uchylono przydział, obowiązek zwrotu karty w terminie 14 dni, a § 12 ust. 4 nakłada na kierownika podmiotu obowiązek jej dalszego przekazania. Projekt nie określa natomiast procedury w przypadku niewykonania przez osobę obowiązku zwrotu karty. Powstaje tym samym ryzyko przerzucenia na gminę odpowiedzialności za dokument, którego faktycznie nie posiada i którego nie może zniszczyć ani przekazać właściwemu organowi. Proponowana zmiana

rozdziela odpowiedzialność za niezwrócenie dokumentu od obowiązków organizacyjnych gminy. Jeżeli kierownik podmiotu prawidłowo wydał kartę i posiada potwierdzenie jej odbioru, a następnie osoba zobowiązana jej nie zwróciła, kierownik powinien jedynie odnotować ten fakt i poinformować właściwy organ. Nie powinien natomiast ponosić odpowiedzialności za fizyczny brak dokumentu pozostającego poza jego władztwem. Poprawka zapewnia również właściwemu wojewodzie albo ministrowi informację pozwalającą na odnotowanie w Ewidencji Obrony Cywilnej, że dokument nie został zwrócony. Jest to szczególnie istotne, ponieważ Ewidencja obejmuje informacje o zwróconych kartach tożsamości i tabliczkach tożsamości.

Istota poprawki: gmina odpowiada za prawidłowe wydanie, udokumentowanie i obsługę dokumentu, ale nie może odpowiadać za jego niezwrócenie przez osobę, która go otrzymała.

11. Vacatio legis - § 19

Proponowane brzmienie:

„Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 90 dni od dnia ogłoszenia.”

Uzasadnienie:

Projekt przewiduje nowy, rozbudowany model czynności organizacyjnych i dokumentacyjnych, a uzasadnienie dodatkowo wskazuje na konieczność uruchomienia systemu teleinformatycznego, prowadzenia nowych ewidencji oraz obsługi kart i tabliczek tożsamości. Przy takim zakresie zmian 14-dniowe vacatio legis należy uznać za niewystarczające.

Jednostki samorządu terytorialnego muszą mieć realny czas na:

- przygotowanie wewnętrznej organizacji pracy,
- wyznaczenie pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań,
- zapoznanie się z nowymi procedurami,
- przygotowanie warunków przechowywania dokumentów,
- uzyskanie dostępu do systemu i przeprowadzenie niezbędnych szkoleń.

Wydłużenie vacatio legis do 90 dni jest rozwiązaniem minimalnym i racjonalnym z punktu widzenia prawidłowego wdrożenia projektowanej regulacji.