



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

Warszawa, dnia 7 października 2010 r.

*Irena LIPOWICZ*

**RPO-647544-X/10/TG**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

**Pan**  
**Jerzy MILLER**

**Minister**  
**Spraw Wewnętrznych i Administracji**

*Szanowny Panie Ministrze,*

Uprzejmie informuję Pana Ministra, że pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzili na przełomie maja i czerwca wizytacje wybranych jednostek samorządu terytorialnego na dotkniętych klęską powodzi terenach województw śląskiego, małopolskiego, świętokrzyskiego, lubelskiego i mazowieckiego. Przeprowadzone zostały także sondáže telefoniczne, którymi objęto przedstawicieli wybranych organów administracji publicznej w województwach: opolskim, dolnośląskim i lubuskim. Monitorowano ponadto przebieg akcji przeciwpowodziowej oraz pomocy dla dotkniętych klęską powodzi mieszkańców B. i innych miejscowości na terenie powiatu zgorzeleckiego.

Obserwacje, spostrzeżenia i ustalenia dokonane w toku wizytacji i sondáže wskazują na potrzebę zróżnicowanej oceny działań, podejmowanych w obliczu klęski żywiołowej przez władzę publiczną, a zwłaszcza organy administracji samorządowej. Do pozytywów zaliczyć należy przede wszystkim poświęcenie i ofiarność funkcjonariuszy służb publicznych i żołnierzy, a także członków Ochotniczej Straży Pożarnej i wolontariuszy, którzy bezpośrednio uczestniczyli w akcjach przeciwpowodziowych i ratowniczych. Godny odnotowania jest również udział w tych akcjach osób odbywających karę pozbawienia wolności. Należy też wskazać, że organy uczestniczące w akcjach w sposób właściwy reagowały tam, gdzie zagrożone było życie

ludzkie. Nie stwierdzono przypadków, by w obliczu istniejącego zagrożenia, organy władzy publicznej w sposób nieuzasadniony ograniczały prawa lub wolności człowieka i obywatela.

W toku wizytacji ujawniły się równocześnie słabości, występujące na poszczególnych etapach walki z klęską żywiołową i jej skutkami. Do słabości tych zaliczyć należałoby niewystarczającą skuteczność systemu bieżącego informowania jednostek samorządu terytorialnego o zagrożeniu powodziowym. O ile system ten funkcjonował w dni robocze bez większych przeszkód, o tyle w dni wolne od pracy, kiedy urzędy gminne są nieczynne, powiatowe służby zarządzania kryzysowego nie zawsze miały wówczas możliwości przekazania władzom gminy otrzymanych z województwa informacji o zagrożeniach (np. na terenie województwa śląskiego).

Nie zawsze wystarczająca była też efektywność przyjętych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego zasad powiadamiania mieszkańców zagrożonych terenów o zbliżającej się fali powodziowej. Najczęściej stosowaną formą powiadamiania mieszkańców o zagrożeniu powodziowym był przekaz ustny za pośrednictwem sołtysów, albo poprzez wywieszanie stosownych komunikatów w zwyczajowo przyjętych punktach informacyjnych. Na terenie powiatu mieleckiego uruchomiono system SMS-owego powiadamiania o zagrożeniu, którego niewątpliwą zaletą jest szybkość i operatywność, jednakże w tym przypadku nie może być uznany za skuteczny, bowiem obejmuje niewielki odsetek mieszkańców zagrożonych terenów. Natomiast władze samorządowe Gminy A. (woj. lubelskie) zrezygnowały z powiadamiania mieszkańców o zagrożeniu wychodząc z założenia, iż znają oni sytuację i są świadomi zagrożenia. Godna odnotowania jest pozytywna rola, jaką w przekazywaniu mieszkańcom informacji o zagrożeniach odegrały media, głównie lokalne.

Wójtowie części wizytowanych gmin zgłaszali uwagi, dotyczące funkcjonowania kilkustopniowego systemu zarządzania kryzysowego, wprowadzonego mocą ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89 poz. 590 ze zm.). Uwagi te dotyczyły głównie ograniczonych możliwości dysponowania przez nich służbami biorącymi udział w akcji ratowniczej, z wyjątkiem Ochotniczej

Straży Pożarnej i wolontariuszy. Wyrażali pogląd, że obniżało to skuteczność akcji przeciwpowodziowej na poziomie gminy, ze względu na wydłużający się czas oczekiwania na interwencję i pomoc ze strony służb publicznych.

W związku z istniejącym zagrożeniem, władze wizytowanych gmin zarządzały ewakuację mieszkańców lub pomagały im opuścić zagrożone tereny. W każdym przypadku, osobom ewakuowanym zapewniało się schronienie w szkołach, internatach lub hotelach. W razie potrzeby oferowano mieszkańcom żywność i wodę pitną, a także dostarczano żywność dla zwierząt. Generalnie jednak, do wezwań do ewakuacji w sytuacji realnego zagrożenia mieszkańcy stosowali się niechętnie, w wielu wypadkach w zagrożonych siedliskach pozostawały pojedyncze osoby a nawet całe rodziny. Powodowało to konieczność prowadzenia ewakuacji już po zalaniu terenu przez wodę, niejednokrotnie z użyciem ciężkiego sprzętu pływającego oraz śmigłowców, albo zaopatrywania osób pozostałych na zalanych terenach w środki niezbędne do przeżycia.

Według opinii i ocen uzyskanych od przedstawicieli organów wszystkich wizytowanych jednostek samorządowych, dramatyczne skutki tegorocznej powodzi są w pierwszej kolejności następstwem bardzo wysokiego stanu wody, przekraczającego poziom tzw. wody stuletniej. Jednakże w niektórych miejscach skala zagrożenia oraz zniszczeń dokonanych przez żywioł, mogła mieć związek z zaniedbaniami w zakresie utrzymywania i eksploatacji urządzeń ochrony przeciwpowodziowej, co zdaje się uzasadniać stan wałów na części terenów dotkniętych powodzią. Nadto, do zwiększenia skali klęski żywiołowej przyczynić się mogły zaniedbania w konserwacji i udroźnianiu szczegółowych melioracji wodnych. Według opinii władz gmin S. i G. w województwie mazowieckim, istotny wpływ na poziom zagrożenia powodziowego w tych gminach może mieć stan utrzymania Zbiornika Włocławskiego. Jak wskazywano, dno Zbiornika nie było pogłębiane od lat 80 - tych, kiedy na tym odcinku wybudowane zostały wały. Tymczasem Wisła, wpływając do Zbiornika właśnie na wysokości gmin S. i G., nanosi rocznie kilkaset tysięcy metrów sześciennych piasku, który osadzając się na dnie poważnie zmniejsza pojemność Zbiornika.

Poważnym utrudnieniem w prowadzeniu racjonalnej polityki przeciwpowodziowej jest chaos planistyczny i brak precyzyjnego wytyczenia obszarów,

na których zabudowa - w tym mieszkaniowa - jest dozwolona, a na których nie. Spowodowane jest to przede wszystkim brakiem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego - wedle szacunków, nadal nie jest nimi objęte ok. 80% powierzchni kraju.

Rozmowy prowadzone w czasie wizytacji wskazywały na dobre przyjęcie przez mieszkańców zakresu pomocy finansowej Państwa udzielanej osobom poszkodowanym przez powódź. Mieszkańcy, którzy ucierpieli w wyniku powodzi otrzymywali szybkie (choć na ogół skromne - na miarę możliwości budżetowych poszczególnych jednostek) wsparcie finansowe ze środków własnych gmin, w tym także dopłaty do czynszu osobom, które w wyniku szkód poczynionych przez powódź, zmuszone były wynająć lokal mieszkalny. Bez większych kłopotów przebiegało przyznawanie oraz wypłata mieszkańcom poszkodowanym w wyniku pierwszej fali powodziowej, zasiłków celowych w wysokości do 6 tys. zł finansowanych z budżetu państwa. Po przejściu drugiej fali powodziowej ujawnił się jednakże problem zróżnicowanych praktyk, dotyczących wypłacania tego zasiłku osobom, które poniosły wówczas dodatkowe straty w swym mieniu. W jednej z wizytowanych gmin województwa podkarpackiego, zasiłki do 6 tys. zł przyznawane były po raz drugi wyłącznie tym mieszkańcom, którzy udokumentowali straty spowodowane drugą falą powodziową. W gminach województwa mazowieckiego, zasiłek otrzymywali poszkodowani mieszkańcy, którzy po przejściu pierwszej fali powodziowej powrócili do swoich domów i rozpoczęli już prace remontowe. W województwie lubelskim natomiast, władze jednej z gmin wypłacały zasiłki celowe wszystkim mieszkańcom dotkniętym skutkami drugiej fali, nie żądając od nich dokumentowania poniesionych strat.

Więcej krytycznych ocen i opinii mieszkańców, dotyczyło pomocy w postaci zasiłków celowych w wysokości do 20 tys. zł i do 100 tys. zł. Według stanu na czas wizytacji, w poszczególnych jednostkach większości wniosków jeszcze nie rozpoznano. Władze niektórych z gmin wskazywały przy tym na brak wytycznych co do sposobu rozpoznawania wniosków o wypłatę zasiłku w wysokości do 20 tys. zł. Trudności polegać miały przede wszystkim na braku po stronie pracowników ośrodków pomocy społecznej kompetencji niezbędnych do dokonania wyceny poniesionych przez mieszkańców strat i ustalenia na tej podstawie wysokości zasiłku. Nie we wszystkich

gminach objętych wizytacją powołani zostali rzeczoznawcy, których zadaniem miało być oszacowanie strat w gospodarstwach domowych, ubiegających się o pomoc w wysokości do 100 tys. zł. Należy wskazać także na brak jednolitego poglądu władz jednostek samorządu terytorialnego co do tego, czy mieszkańcy wnioskujący o udzielenie powyższej pomocy mogą rozpocząć czynności remontowe przed oszacowaniem przez rzeczoznawców szkód wyrządzonych przez powódź w nieruchomości, czy też powinni się wstrzymać do czasu wykonania takich szacunków. Przewlekłość w załatwianiu wniosków o udzielenie pomocy w tych formach, rodziła niekorzystne nastroje zainteresowanych mieszkańców.

Godne podkreślenia jest niezwykle szybkie uruchomienie pomocy finansowej w wysokości do 6 tys. zł dla rodzin poszkodowanych w czasie powodzi w B. i Gminie Z. Jednakże w związku ze skalą zniszczeń nieporównywalną ze skutkami powodzi na innych terenach, pomoc finansowa w wysokości do 20 tys. zł i do 100 tys. zł nie rozwiąże problemu mieszkań dla powodzian. Problem ten, obok odtworzenia infrastruktury komunalnej i drogowej, zdaje się być obecnie najważniejszy.

Obserwowane na przestrzeni ostatnich lat zmiany klimatyczne potęgują zagrożenia, w postaci wzrostu częstotliwości oraz natężenia gwałtownych zjawisk atmosferycznych. Stwarza to potrzebę doskonalenia systemu zapobiegania i likwidowania dramatycznych skutków tych zjawisk. Oceny i opinie zgłaszane przez przedstawicieli władz samorządowych i mieszkańców oraz własne obserwacje i spostrzeżenia osób wizytujących, skłaniają do przedstawienia następujących wniosków:

- Pożądane wydaje się dokonanie przeglądu stanu wykonania zadań, wynikających z art. 80 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. z 2005 r. Nr 239 poz. 2019 ze zm.), dotyczących ochrony ludzi i mienia przed powodzią, w szczególności w odniesieniu do kwestii utrzymania i eksploatacji wałów i urządzeń przeciwpowodziowych oraz urządzeń melioracji wodnej.
- Godna rozważenia zdaje się być możliwość wprowadzenia systemowych zmian w zakresie likwidacji skutków klęsk żywiołowych, opartych np. o założenia wynikające z ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz. U. Nr

123 poz. 835 ze zra.). Warto zastanowić się nad ujednoczeniem zasad i form kwalifikowania podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy, szacowania zakresu i wysokości pomocy finansowej, pełnej koordynacji pomocy świadczonej przez rząd i terenowe organy administracji publicznej. Należałoby też wziąć pod uwagę ewentualność ustanowienia na obszarach szczególnie zagrożonych, specjalnego, obowiązkowego i powszechnego systemu ubezpieczeń nieruchomości, przy założeniu częściowego dofinansowania uczestnictwa w tym ubezpieczeniu ze środków publicznych dla najuboższych.

Powyższą informację pragnę przedstawić Panu Ministrowi do ewentualnego wykorzystania w działalności na rzecz podnoszenia bezpieczeństwa obywateli oraz skuteczności systemu ochrony przed powodzią i ich skutkami.

*Łącznie wyraży się*

*Irena Jędrzejka*