

Warszawa, dnia 5 kwietnia 2006 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

37264

RPO-524107-X/06/TG

Pan
Kazimierz MARCINKIEWICZ
Prezes Rady Ministrów

Wielce Szanowny Panie Premierze,

Pragnę przedstawić Panu Premierowi informację o działaniach, podjętych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z katastrofą na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich.

Pozwolę sobie wyrazić nadzieję, że dokonane z niezależnej pozycji ustalenia i opinie, sprzyjać będą obiektywnej ocenie przyczyn katastrofy, działań administracji i służb publicznych w akcji ratowniczej oraz pomocy udzielanej ofiarom tragedii i ich rodzinom, a także poszukiwaniu rozwiązań systemowych dotyczących zapobiegania katastrofom budowlanym oraz usprawniających działania ratownicze.

Załącznik 1

Łączę wyrazy szacunku

/-/

Informacja

dotycząca działań Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z katastrofą na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich

W związku ze skutkami zawalenia się hali wystawowej na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich w trakcie trwającej tam imprezy, stosownie do dyspozycji Rzecznika Praw Obywatelskich dr Janusza Kochanowskiego, podjęto szereg przedsięwzięć, dotyczących przyczyn i przesłanek katastrofy i sposobu przeprowadzenia akcji ratowniczej oraz pomocy dla rodzin ofiar śmiertelnych oraz osób poszkodowanych w katastrofie.

I. W dniach 2-3 lutego 2006 r., powołany doraźnie zespół pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich prowadził w Katowicach badania, dotyczące działania administracji publicznej, związane z prowadzeniem akcji ratunkowej. Dokonane ustalenia uprawniały do wysokiej oceny akcji ratowniczej, podjętej przez Państwową Straż Pożarną, Policję oraz służby ratownictwa medycznego. Zwraca uwagę dobra organizacja akcji od samego jej początku, a także harmonijna współpraca zaangażowanych w niej służb. Na podkreślenie zasługuje ofiarność i poświęcenie funkcjonariuszy PSP i Policji uczestniczących w akcji, a także spontaniczne i ofiarne włączenie się okolicznych mieszkańców oraz załogi usytuowanego w pobliżu miejsca katastrofy Hotelu Uniwersyteckiego, do bezpośredniej pomocy osobom wyprowadzanym z miejsca katastrofy (gorące napoje, kołdry, koce, okrycia, udzielenie schronienia itp.).

Bardzo pozytywnie ocenić należy pomoc dla rodzin ofiar oraz osób poszkodowanych, udzielaną w czasie trwania akcji ratowniczej. Zorganizowano doraźnie pomoc psychologiczną, zaangażowano w tym ok. 70 psychologów policyjnych i Żandarmerii Wojskowej. Uruchomiono stosownie organy pomocy społecznej. W znaczącym wymiarze do pomocy włączyła się Caritas Archidiecezji Katowickiej. Okręgowa Izba Adwokacka w Katowicach oraz kancelarie adwokackie, a także Biura Porad Obywatelskich z terenu Śląska, zadeklarowały bezpłatną pomoc prawną. Jedna z korporacji taksówkarskich świadczyła bezpłatnie usługi transportowe. Firma reasekuracyjna, w której ubezpieczony był od odpowiedzialności cywilnej właściciel zawalonego obiektu, przeznaczyła kwotę 5 mln zł. na odszkodowania, a także poinformowała o zamiarze wypłacenia odszkodowań niezależnie od wyników śledztwa w sprawie przyczyn katastrofy. Odnotować też należy spontaniczne oddawanie krwi przez honorowych dawców.

Doświadczenia, uwagi i opinie przedstawicieli administracji publicznej oraz uczestników i organizatorów akcji ratowniczej, uprawniały do następujących wniosków:

1. Sprawny przebieg akcji ratowniczej w Katowicach był następstwem wcześniej podjętych działań na rzecz stworzenia w Województwie Śląskim efektywnego systemu reagowania na sytuacje kryzysowe. Województwo było

dobrze przygotowane do podjęcia skoordynowanych działań ratowniczych. W strukturze Urzędu Wojewódzkiego funkcjonował Wydział Zarządzania Kryzysowego, na bazie którego zorganizowano działające całodobowo Centrum Zarządzania Kryzysowego, z zadaniem monitorowania i zbierania informacji o sytuacji w województwie. Między komendantami wojewódzkimi Policji i Państwowej Straży Pożarnej podpisano porozumienie, dotyczące zasad i organizacji współdziałania tych służb w sytuacjach kryzysowych.

Powołano też Centrum Koordynacji Ratownictwa Medycznego, działające jako wyspecjalizowana służba Wojewody, ale usytuowane fizycznie przy Komendzie Wojewódzkiej PSP. Na przełomie lat 2004 – 2005 prowadzone były ćwiczenia zgrywające wymienionych służb. Skuteczność przyjętych zasad potwierdziła się także w toku podejmowanych wcześniej działań ratowniczych (np. po katastrofie autobusu szkolnego w 2005 r.).

2. Przyjęte w Województwie Śląskim rozwiązania systemowe, swe oparcie prawne znajdowały m. in. w przepisach kompetencyjnych ustawy o administracji rządowej w województwie i ustaw samorządowych, wynikały także z zaangażowania i dobrej woli administracji i służb publicznych w Województwie. Poważnym mankamentem jest jednakże brak przepisów specjalnych, dotyczących zarządzania kryzysowego w sytuacji, gdy nie jest ogłoszony stan nadzwyczajny lub stan klęski żywiołowej, co podejmowanym działaniom nadaje charakter swoistego „pospolitego ruszenia”. Najpilniejsze wydaje się więc przyjęcie ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Równie pilne jest przyspieszenie prac nad nową ustawą o ratownictwie medycznym.

3. Niezależnie od pilnej potrzeby regulacji w zakresie zarządzania kryzysowego oraz ratownictwa medycznego, należałoby rozważyć przyjęcie kompleksowej regulacji, dotyczącej stworzenia jednolitego systemu ratownictwa. Potrzebna wydaje się kompleksowa ustawa, która określiła by konkretnie zakres właściwości, zadania i obowiązki oraz zasady współdziałania poszczególnych organów administracji rządowej i samorządowej w województwie, organów samorządów powiatowych i gminnych oraz służb publicznych i struktur obrony cywilnej. Ustawa ta winna stworzyć warunki do podjęcia niezbędnych działań organizacyjno - planistycznych, przygotowania niezbędnych struktur zarządzania oraz zapewnienia szkolenia i doskonalenia zawodowego osób uczestniczących w tych strukturach, a także zapewnić środki na ich funkcjonowanie. Uregulowania wymaga kwestia przygotowania społeczeństwa do odpowiedniego zachowania się w sytuacjach kryzysowych. Należało by też przewidzieć regulacje, dotyczące konieczności objęcia pomocą psychologiczną ofiar i ich rodzin nie tylko na miejscu katastrofy, ale także w miejscach ich zamieszkania.

4. Z doświadczeń z przeprowadzonej akcji ratowniczej wynika potrzeba stworzenia sprawnego systemu informowania o ofiarach i

poszkodowanych w katastrofie. Brak jednego konkretnego ośrodka informacji o ofiarach był dodatkowym czynnikiem stresogennym, zarówno w odniesieniu do rodzin ofiar jak i uczestników akcji ratowniczej. Pożądana byłoby obowiązkowa obecność lekarza oraz psychologa przy informowaniu rodzin o ofiarach.

5. Katastrofa na terenie MTK, a także doniesienia mediów o kolejnych przypadkach zawalenia się dachów budynków w związku z nie usunięciem zalegającego śniegu, potwierdzają słuszność działań podjętych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w celu spowodowania pilnego wydania przez wojewodów - wypełniających lukę w prawie rozporządzeń porządkowych w sprawie usuwania śniegu i lodu z budynków i obiektów budowlanych (co wykonane zostało we wszystkich województwach do 30 stycznia 2006 r.). Wskazują także na potrzebę wzmocnienia nadzoru budowlanego.

II. W związku z pilną potrzebą stworzenia sprawnego i wydolnego systemu ratownictwa medycznego, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w dniu 2 lutego 2006 r. wystąpienie do Ministra Zdrowia, w którym na tle pozytywnej oceny akcji ratowniczej wskazał na istotne znaczenie możliwości wezwania właściwej pomocy, szybkiego dotarcia ratowników na miejsce zdarzenia, udzielania fachowej pomocy, koordynacji działań i współdziałania służb ratowniczych oraz właściwego przepływu informacji Rzecznik podkreślił, że przyjęta przed pięcioma laty ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 113, poz. 1207 ze zm.) nie funkcjonuje zgodnie z zamierzeniami jej autorów, ponieważ kolejne rządy odkładały jej wejście w życie, uzasadniając to brakiem środków finansowych w budżecie państwa na pełne wdrożenie przepisów ustawy. Powołując się na doniesienia mediów o zaliczeniu sprawy uruchomienia nowoczesnego systemu ratownictwa medycznego do priorytetów działań Ministra Zdrowia oraz o trwających intensywnych pracach nad projektem nowej ustawy o systemie ratownictwa medycznego w związku ze zdezaktualizowaniem się obowiązujących przepisów, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się o udzielenie informacji na temat stanu zaawansowania prac nad projektem ustawy oraz przewidywanego zakresu regulacji i terminu wdrożenia tych przepisów. Rzecznik Praw Obywatelskich poprosił również o poinformowanie o działaniach resortu dotyczących usprawnienia dotychczas działającego systemu ratownictwa medycznego oraz możliwości wdrożenia przepisów nie wymagających wysokich nakładów finansowych z budżetu państwa.

W odpowiedzi z dnia 15 lutego 2006 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował, że Ministerstwo Zdrowia przygotowało wstępny projekt nowej ustawy o ratownictwie medycznym. Projekt ten będzie poddany dalszym uzgodnieniom międzyresortowym. Do czasu przyjęcia i wejścia w życie nowej ustawy o ratownictwie medycznym, co jest przewidywane na dzień 1 stycznia 2007 r., system ratownictwa medycznego funkcjonować będzie na dotychczasowych zasadach, tj. ratownictwo

medyczne przedszpitalne, jak również szpitalne oddziały ratunkowe, finansowane będą ze środków NFZ.

III. Rzecznik Praw Obywatelskich od dłuższego czasu dopominał się o stworzenie warunków dla skutecznej realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego, zwłaszcza na szczeblu podstawowym (powiatu). W wystąpieniu do Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 20 lutego 2006 r. Rzecznik podjął sprawę niedofinansowania i złej organizacji organów nadzoru budowlanego. Zasygnalizował, iż z informacji uzyskanych przez pracowników Biura Rzecznika podczas wizyty w Katowicach, po tragedii związanej z zawaleniem się hali targowej, wyłania się dramatyczny obraz dotyczący funkcjonowania organów nadzoru budowlanego, zwłaszcza szczebla powiatowego. Postępowania administracyjne prowadzone przez organy nadzoru budowlanego trwają bardzo długo, z powodu braku pieniędzy na czynności administracyjne, a przede wszystkim ze względu na braki kadrowe. Niewielka liczba inspektorów, jak również obsługi biurowej inspektoratu nie pozwala na sprawne wykonywanie zadań. Częstym problemem jest brak własnego środka transportu do dyspozycji inspektoratu, bądź niskie limity na paliwo do samochodów służbowych, co powoduje, że inspektorzy sporadycznie wykonują z własnej inicjatywy kontrole. Na niedofinansowaniu organów nadzoru budowlanego cierpi także jakość czynności orzeczniczych. Aż 36% decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wydanych przez organy nadzoru budowlanego jest uchylanych przez organy wyższego stopnia.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na konieczność stworzenia bardziej czytelnej struktury i sposobu podporządkowania organów nadzoru budowlanego na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. Dotychczasowa sytuacja budzi bowiem uzasadnione obawy co do sprawnego funkcjonowania organów nadzoru budowlanego, zarówno w sferze uprawnień w ramach tzw. Policji budowlanej, jak również na gruncie ich działalności orzeczniczej. Stan taki może spowodować w dłuższej perspektywie zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli, wynikające z faktu, iż właściwe organy władzy publicznej nie są w stanie prawidłowo wywiązać się z nałożonych na nie obowiązków.

W odpowiedzi z dnia 15 marca 2006 r. sekretarz stanu w Ministerstwie Transportu i Budownictwa podzielił zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące działań organów nadzoru budowlanego, informując równocześnie o odjętych pracach legislacyjnych dotyczących zmiany organizacji organów nadzoru budowlanego. Zakłada się m. in. wzmocnienie organów szczebla podstawowego poprzez powołanie okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego, obejmujących obszar kilku powiatów. Zakłada się „odzespolenie” tych organów i podporządkowanie ich wyłącznie organom wyższego stopnia oraz zwiększenie wpływu Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na działania organów terenowych. Przewidywane jest też wzmocnienie finansowe i kadrowe służb nadzoru budowlanego, co pozwoli na podejmowanie - obok spraw rutynowych, w tym interwencji obywateli - zaniedbanych obecnie działań prewencyjnych w zakresie kontroli stanu technicznego użytkowanych obiektów budowlanych.

IV. W toku badań terenowych w dniach 2 - lutego 2006 r. dotarły sygnały o zdarzeniach negatywnych. Ustalono, że organy Prokuratury wszczęły postępowanie wyjaśniające w sprawie bezczeszczenia zwłok osób poległych w katastrofie przez pracowników jednej z firm pogrzebowych. Potwierdzono także informację uzyskaną wcześniej przez p. Krzysztofa Orszagha - Prezesa Stowarzyszenia Przeciwno Zbrodni im. Jolanty Brzozowskiej - o możliwych przypadkach zaboru mienia i środków pieniężnych osób poszkodowanych. Wobec zapowiedzi przedstawicieli Policji i organów Prokuratury, że wszystkie zgłoszenia osób poszkodowanych zostaną wnikliwie zbadane, w dniu 10 lutego 2006 r. zwrócono się do Prokuratora Okręgowego w Katowicach o udzielenie Rzecznikowi Praw Obywatelskich informacji o wynikach postępowań prowadzonych przez podległe organy Prokuratury, w przedmiocie zbezczeszczenia zwłok, a także ograbiania ofiar katastrofy. W odpowiedzi Prokurator Okręgowy w Katowicach poinformował o stanie toczącego się postępowania w sprawie zbezczeszczenia zwłok ofiar katastrofy przez pracowników konkretnego zakładu pogrzebowego, a także postępowania dotyczącego ograbiania zwłok przez pracowników innego zakładu pogrzebowego, w związku z 4 zawiadomieniami o przestępstwie, złożonymi przez 4 zainteresowane osoby.

V. W ramach monitoringu prowadzonego przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczącego pomocy udzielanej rodzinom śmiertelnych ofiar katastrofy budowlanej na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich oraz osobom poszkodowanym, w dniu 15 marca 2006 r. przeprowadzone zostały kolejne badania terenowe. W ramach tych badań przedstawiciel Biura RPO uzyskał obszerne i szczegółowe informacje od Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej, koordynującego w skali województwa działania pomocowe organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych. Przeprowadził rozmowę z Dyrektorem „Caritas” Archidiecezji Katowickiej. Odbył też spotkania oraz przeprowadził rozmowy telefoniczne z rodzinami ofiar oraz osobami poszkodowanymi w katastrofie.

Ustalenia dokonane w czasie badań pozwalają na ocenę, że osobom poszkodowanym oraz rodzinom ofiar katastrofy, udzielono różnorodnej pomocy zarówno ze strony administracji publicznej, jak i podmiotów niepublicznych i osób prywatnych. Formy tej pomocy, to przede wszystkim wsparcie finansowo - materialne, pomoc psychologiczna i prawna. Skalę pomocy - w czasie bezpośrednich spotkań i rozmów telefonicznych - osoby zainteresowane oceniły jako satysfakcjonującą.

W ramach pomocy ze strony administracji rządowej na terenie Województwa Śląskiego:

- Ustalono uprawnienie 19 rodzin ofiar katastrofy do jednorazowego specjalnego zasiłku celowego w wysokości 5 tys. zł. na wydatki związane z pogrzebem;
- przyznano specjalny zasiłek jednorazowy w wysokości 1 tys. zł. dla 239 członków rodzin tych ofiar (w tym 71 dzieci);

- pokrywane są rzeczywiste koszty (na podstawie dostarczonych faktur i rachunków), poniesione w związku z przechowywaniem i transportem zwłok, transportem rodzin przemieszczających się po kraju w związku z załatwianiem formalności pogrzebowych i osób poszkodowanych do miejsca zamieszkania, zakwaterowaniem i wyżywieniem osób poszkodowanych oraz rodzin ofiar w miejscu katastrofy (łączna wysokość pomocy w tych formach wynosi ponad 380 tys. zł.);

- dokonywane są ustalenia dotyczące sytuacji rodzin ofiar katastrofy, mających stanowić podstawę do decyzji Prezesa Rady Ministrów w sprawie przyznania rent specjalnych (w toku);

- Wojewoda Śląski zwrócił się pismem z dnia 6 marca do wszystkich wojewodów z apelem o zapewnienie niezbędnej pomocy osobom poszkodowanym i rodzinom ofiar, zarówno obecnie, jak i w dalszej perspektywie czasowej.

Pomoc ze strony samorządów polega przede wszystkim na finansowym wsparciu ze środków własnych osób poszkodowanych oraz rodzin ofiar. Udzielano też pomocy w naturze w postaci bezpłatnych posiłków, opału itp. dla osób potrzebujących. Należałoby wskazać na następujące przykłady:

- Władze samorządowe Miasta Chorzowa wypłaciły zapomogi jednorazowe w wysokości 2 tys. zł. wszystkim poszkodowanym oraz rodzinom ofiar (na łączną kwotę blisko 375 tys. zł.)

- samorząd Miasta Katowice przeznaczył kwotę 500 tys. zł. na udzielenie pomocy finansowej innym gminom, celem wsparcia finansowego dla zamieszkałych w tych gminach rodzin ofiar katastrofy - z przeznaczeniem na wypłatę jednorazowej zapomogi w wysokości 5 tys. zł. dla każdej z tych rodzin;

- Prezydent Miasta Katowice podjął się koordynacji pomocy ze strony samorządów terytorialnych z terenu kraju. W odpowiedzi na apel Prezydenta Katowic oraz Unii Metropolii Polskich, wpływają środki finansowe od innych jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych i osób prywatnych, np. samorządu Miasta Poznania - 150 tys. zł., Łodzi - 150 tys. zł., Bydgoszczy - 100 tys. zł. Zgromadzono łącznie ponad 710 tys. zł., środki te przekazane zostaną jednostkom samorządu terytorialnego, na terenie których zamieszkują rodziny ofiar oraz osoby poszkodowane, z przeznaczeniem na ich finansowe wsparcie;

- Samorząd Miasta i Gminy Tychy udzielił specyficznej pomocy wdowie, której Mąż i Syn – ofiary śmiertelne katastrofy - byli współwłaścicielami firmy produkcyjno - handlowej. Pomoc ta polega na wynajęciu i opłaceniu fachowca, którego zadanie polega na wdrożeniu Wdowy w sprawy kierowania firmą i prowadzenia działalności gospodarczej.

Firma ubezpieczeniowa „Allianz - Polska”, w której właściciel zawałonej hali wystawienniczej ubezpieczony był od odpowiedzialności cywilnej, wypłaca zaliczkowo

poszkodowanym kwotę 10 tys. zł. na poczet powstałych roszczeń. Na wypłatę odszkodowań przewidziano kwotę 5 mln. zł.

Godną szczególnego podkreślenia jest aktywna i wielokierunkowa działalność „Caritas” Archidiecezji Katowickiej na rzecz pomocy rodzinom ofiar i osobom poszkodowanym. Na ten cel „Caritas” zebrał i dysponuje kwotą ponad 1 mln. 800 tys. zł. Pomoc udzielana jest w następujących formach:

- Jednorazowa pomoc finansowa bezpośrednio po katastrofie dla wszystkich osób poszkodowanych przebywających w szpitalach oraz dla rodzin ofiar śmiertelnych, w wysokości 1-7 tys. zł. (w zależności od konkretnej sytuacji obdarowanego), na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb;

- pomoc jednorazowa udzielana rodzinom i poszczególnym osobom w zależności od potrzeb, w wysokości 1-5 tys. zł. (pomocy takiej udzielają na swym terenie także inne „Caritas”);

- pomoc dla członków Związku Hodowców Gołębi Rasowych na odtworzenie hodowli;

- pomoc rzeczowa - zakup wózków inwalidzkich, wykup leków i przedmiotów ortopedycznych, transport rodzin w związku z pogrzebami, transport poszkodowanych do poradni, pokrycie kosztów zakupu paliwa osobom przemieszczającym się po kraju w celu załatwiania spraw związanych ze skutkami katastrofy;

- stypendia i renty dla dzieci osób zmarłych w katastrofie, w wysokości 300 zł. miesięcznie na 1 dziecko - do czasu osiągnięcia pełnoletności i zakończenia edukacji (na ten cel przeznaczono blisko 450 tys. zł);

- objęcie wszystkich osób poszkodowanych oraz rodzin ofiar katastrofy indywidualnym programem wsparcia. Program taki opracowywany jest z uwzględnieniem sytuacji materialnej i innych potrzeb objętych nim osób i rodzin, ma wymiar długofalowy i przewiduje pomoc finansową i rzeczową oraz pomoc dotyczącą leczenia i rehabilitacji, wsparcie psychologiczne.

Na łamach prasy oraz w mediach elektronicznych pojawiają się sygnały o niezadowoleniu niektórych zainteresowanych z zakresu i skali pomocy. Sygnały te są wnikliwie badane, w żadnym z przypadków nie stwierdzono faktów pomijania tych osób w udzielaniu zapowiadanej pomocy, wymagających interwencji. Wydaje się, że wpływ kształtowanie się oczekiwań w tym względzie, mogą wywierać informacje o wysokości środków pieniężnych, zgromadzonych w celu udzielania pomocy poszkodowanym i rodzinom ofiar. Charakterystyczna wydaje się być myśl wyrażona w artykule „Łatwiej zebrać niż rozdać” zamieszczonym w „Przekroju” z dnia 21 marca 2006 r.: „Łączna suma pieniędzy przeznaczonych dla ofiar katastrofy w Chorzowie dochodzi więc do 14 mln. zł.

Daje to średnio 60 tysięcy na każdą ofiarę chorzowskiej tragedii. Tyle, że takich pieniędzy nikt jeszcze nie zobaczył".

Opracował
DYREKTOR ZESPOŁU
/-/ Tomasz Gellert