


## Spis treści

5.1. Informacja o wynikach kontroli „Wykonanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego” .....	3
5.2. Informacja o wynikach kontroli „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju” .....	69
5.3. Informacja o wynikach kontroli „Przygotowanie jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości” .....	133
5.4. Wystąpienie pokontrolne do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej po kontroli rozpoznawczej w zakresie przygotowania podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do działań ratownictwa technicznego na drogach i autostradach.....	189
5.5. Wystąpienie pokontrolne do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej po kontroli rozpoznawczej w zakresie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego .....	195
5.6. Wystąpienie pokontrolne do Ministra Spraw Wewnętrznych po kontroli „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi” .....	201
5.7. Wystąpienie pokontrolne do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej po kontroli „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi” .....	249
5.8. Wystąpienie pokontrolne do Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa po kontroli „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi” .....	279
5.9. Wystąpienie pokontrolne do Wojewody Wielkopolskiego po kontroli „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi” .....	295
5.10. Wystąpienie pokontrolne do Wojewody Małopolskiego po kontroli „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi” .....	307





5.1. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI  
„WYKONANIE PRZEZ ORGANY  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
ZADAŃ W ZAKRESIE  
ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO”





KAP-4101-04/2010  
Nr ewid. 146/2011/P/10/006/KAP

Informacja o wynikach kontroli

**WYKONYWANIE PRZEZ ORGANY  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
ZADAŃ W ZAKRESIE  
ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO**

5


## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu  
Administracji Publicznej




Czesława Rudzka-Lorentz

Akceptuję:  
p.o. Wiceprezesa  
Najwyższej Izby Kontroli



Józef Górny

Zatwierdzam  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Jacek Jezierski  
dnia 7 października 2011 r.

1. WPROWADZENIE.....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności.....	8
2.2. Uwagi i wnioski .....	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	12
3.1. Opracowanie planów reagowania/zarządzania kryzysowego.....	12
3.2. Ochrona infrastruktury krytycznej.....	20
3.3. Przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego .....	25
3.4. Realizacja zadań w sytuacji wystąpienia zdarzeń kryzysowych.....	32
3.5. Pozostałe wyniki kontroli .....	39
3.6. Wyniki innych kontroli przeprowadzonych w związku z występującymi zdarzeniami kryzysowymi.....	42
3.7. Informacje pozyskane w związku z kontrolą.....	43
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI .....	45
4.1. Przygotowanie kontroli.....	45
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	45
5. ZAŁĄCZNIKI.....	47
Załącznik nr 1 .....	47
Załącznik nr 2 .....	51
Załącznik nr 3 .....	52
Załącznik nr 4.....	56
Załącznik nr 5 .....	59

**zarządzanie kryzysowe** – działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)

**sytuacja kryzysowa** – sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)<sup>1)</sup>

**infrastruktura krytyczna** – systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa

państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, a także produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych (art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)

**ochrona infrastruktury krytycznej** – wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie (art. 3 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)<sup>2)</sup>

**planowanie cywilne** – całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji pu-

<sup>1)</sup> Definicja ta została wprowadzona ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076) i obowiązuje od 19 września 2009 r. Wcześniej sytuacja kryzysowa zdefiniowana była jako sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Taka definicja została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. (K50/07).

<sup>2)</sup> Definicja ta została wprowadzona ustawą zmieniającą i obowiązuje od 19 września 2009 r. Wcześniej ochrona infrastruktury krytycznej zdefiniowana była jako zespół przedsięwzięć organizacyjnych realizowanych w celu zapewnienia funkcjonowania lub szybkiego odtworzenia infrastruktury krytycznej na wypadek zagrożeń, w tym awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.



## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

blicznej do zarządzania kryzysowego oraz planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)<sup>3)</sup>

**GPRK** – gminny plan reagowania kryzysowego

**GZZK** – gminny zespół zarządzania kryzysowego

**jednolity wykaz** – jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej

**KPOIK** – Krajowy Plan Ochrony Infrastruktury Krytycznej

**KPRK** – Krajowy Plan Reagowania Kryzysowego

**KPZK** – Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego

**Minister SWiA** – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

**MPRK** – miejski plan reagowania kryzysowego

**MZZK** – miejski zespół zarządzania kryzysowego

**NPOIK** – Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej

**PPRK** – powiatowy plan reagowania kryzysowego

**PZZK** – powiatowy zespół zarządzania kryzysowego

**Raport** – Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego

**RCB** – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

**RZZK** – Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego

**ustawa** – ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.)

**ustawa zmieniająca** – ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076)

**WCZK** – wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego

**WPRK** – wojewódzki plan reagowania kryzysowego

**WPZK** – wojewódzki plan zarządzania kryzysowego

**WZZK** – wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego

<sup>3)</sup> Definicja ta została wprowadzona ustawą zmieniającą i obowiązuje od 19 września 2009 r. Wcześniej planowanie cywilne zdefiniowane było jako całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, polegających na opracowaniu planów, w tym planów reagowania kryzysowego i programów, mających na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru.

### Temat i numer kontroli

#### **Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego (P/10/006)**

### Uzasadnienie podjęcia kontroli

Od momentu wejścia w życie ustawy tematyka dotycząca wykonywania zadań w zakresie zarządzania kryzysowego nie była przedmiotem kompleksowego badania przez NIK. Wcześniejsze badania kontrolne NIK obejmowały problematykę zarządzania kryzysowego jedynie na małych obszarach kraju, w związku z wystąpieniem klęsk żywiołowych<sup>4)</sup>. Pierwsze kompleksowe uregulowanie kwestii zarządzania kryzysowego w prawie polskim, stworzenie nowej sytuacji organizacyjnej i prawnej w tym zakresie uzasadniały potrzebę przeprowadzenia kontroli na wszystkich szczeblach systemu oraz na terenie całego kraju tak, aby możliwe było ustalenie ewentualnych różnic w organizacji systemu zarządzania kryzysowego i różnego ujęcia koordynacji tych działań, a także ocena, czy takie zróżnicowanie jest rzeczą pożądaną i czy przyjęty model sprawdza się w działaniu i pozwala oczekiwać, że w przyszłości okaże się skuteczny.

### Cel kontroli

Celem kontroli NIK była ocena prawidłowości wykonywania przez organy i instytucje administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego

określonych w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (zwanej dalej ustawą).

W szczególności przedmiotem oceny było:

- w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) i w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (RCB):
  - czy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwany dalej Ministrem SWiA) oraz dyrektor RCB właściwie realizowali zadania w zakresie zarządzania kryzysowego określone w ustawie, w szczególności w zakresie zorganizowania spójnego krajowego systemu zarządzania kryzysowego oraz szkoleń osób funkcjonujących w tym systemie,
  - czy w budżetach MSWiA i RCB rzetelnie zaplanowano, zabezpieczono w odpowiedniej wysokości i prawidłowo wykorzystywano środki finansowe na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego,
  - czy utworzone w MSWiA i RCB struktury zarządzania kryzysowego właściwie realizowały zadania w sytuacji kryzysowej w zakresie reagowania na zagrożenia, koordynacji działań oraz usuwania skutków zdarzeń kryzysowych;
- w urzędach wojewódzkich, starostwach powiatowych i urzędach (miast) gmin:
  - czy wojewodowie, starostowie oraz wójtowie (burmistrzowie/prezydenci miast) właściwie i zgodnie z przepisami ustawy zorganizowali system zarządza-

<sup>4)</sup> Kontrole przeprowadzone w 2009 r.: nr P/09/161 Udzielanie pomocy poszkodowanym w wyniku tornada z 15 sierpnia 2008 r. oraz likwidacja jego skutków oraz nr P/09/143 Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim.

- nia kryzysowego, w szczególności w zakresie utworzenia struktur, opracowania procedur działania oraz szkoleń kadr,
- czy w budżetach wojewodów oraz jednostek samorządu terytorialnego rzetelnie zaplanowano, zabezpieczono w odpowiedniej wysokości i prawidłowo wykorzystywano środki finansowe na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego,
  - czy system zarządzania kryzysowego umożliwił, w sytuacji wystąpienia zdarzeń kryzysowych, sprawne i skuteczne reagowanie, monitorowanie i koordynację działań oraz usuwanie skutków powyższych zdarzeń.

### Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 91 jednostkach, tj. w MSWiA, RCB, 16 urzędach wojewódzkich, 17 starostwach powiatowych, 49 urzędach (miast) gmin, pięciu powiatowych i jednej miejskiej komendzie państwowej straży pożarnej oraz w jednej gminnej straży miejskiej.

Wykaz jednostek objętych kontrolą zamieszczono w załączniku nr 3.

W MSWiA, RCB i 16 urzędach wojewódzkich kontrolę przeprowadzono

na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>5)</sup> pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, a w 17 starostwach powiatowych, 49 urzędach (miast) gmin, pięciu powiatowych i jednej miejskiej komendzie państwowej straży pożarnej oraz w jednej gminnej straży miejskiej na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Kontrolą objęto okres od 22 sierpnia 2007 r. (data wejścia w życie ustawy) do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 17 grudnia 2010 r.

W ramach badań kontrolnych pozyskano także informacje od marszałków województw na temat sposobu realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego przez organy samorządu województwa oraz wysokości środków zaplanowanych i wydatkowanych z budżetu samorządu województwa w latach 2007-2010 (I półrocze) na realizację tych zadań oraz o stanie urządzeń melioracyjnych i wałów przeciwpowodziowych, a także o potrzebach w tym zakresie i możliwościach ich sfinansowania.

<sup>5)</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

### 2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Prawidłowa realizacja zadań nałożonych na organy i instytucje administracji publicznej ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>6)</sup> powinna zapewnić zwiększenie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w sytuacjach kryzysowych, m.in. takich jak powódź. Z tego względu, jako konieczne NIK uznała objęcie kompleksowym badaniem tej problematyki. Kontrola wykazała, iż – poza nielicznymi wyjątkami – w skontrolowanych jednostkach prawidłowo reagowano na zagrożenia i sprawnie koordynowano działania oraz usuwano skutki zdarzeń kryzysowych. Stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości w realizacji zadań:

- Budowa spójnego systemu planowania działań i reagowania na sytuacje kryzysowe, przewidziana ustawą, na wszystkich szczeblach – od gminnego do centralnego – przebiega opieszale. Jednym z powodów są opóźnienia w realizacji zadań planistycznych przez organy i instytucje funkcjonujące w systemie zarządzania kryzysowego. Niektórzy ministrowie i kierownicy urzędów centralnych nie dostarczyli Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa niezbędnych danych, pozwalających na realizację spraw z zakresu planowania cywilnego i infrastruktury krytycznej.
- W sytuacjach kryzysowych część skontrolowanych jednostek nie przestrzegała przyjętych procedur działania, co niekorzystnie wpływało na efektywność reagowania podczas zdarzeń kryzysowych.

Istotną kwestią mającą wpływ na skuteczne zapobieganie sytuacjom kryzysowym jest zapewnienie należytego stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych, cieków naturalnych i kanałów, stacji pomp i budowli piętrzących na terenie całego kraju. Tymczasem marszałkowie województw informowali NIK o ich złym stanie oraz narastających potrzebach w zakresie modernizacji i utrzymania ww. infrastruktury, które z roku na rok zaspokajane są w coraz mniejszym stopniu.

Oceny w poszczególnych jednostkach były zróżnicowane<sup>7)</sup>. W zakresie objętym kontrolą, NIK oceniła pozytywnie tylko 14 jednostek (14,9%), pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości 65 jednostek (69,1%) i negatywnie 15 jednostek (16,0%).

Pozytywnie NIK oceniła w szczególności:

- wywiązanie się przez Ministra SWiA z obowiązku wydania wojewodom wytycznych do WPRK [str. 13],
- właściwe przygotowanie organizacyjne urzędów wojewódzkich i skontrolowanych starostw powiatowych do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego [str. 26-30],
- wywiązanie się przez wojewodów z obowiązku wydania starostom założeń do PPRK [str. 15],
- organizowanie i prowadzenie przez RCB, wojewodów i starostów szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego [str. 26, 29, 30],
- celowe i oszczędne wydatkowanie środków finansowych na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przez

<sup>7)</sup> W toku niniejszej kontroli zastosowano trójstopniową skalę ocen, tj.: 1) ocena pozytywna, 2) ocena pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, 3) ocena negatywna.

<sup>6)</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

większość skontrolowanych jednostek [str. 39-41],

- prawidłową realizację zadań w sytuacji kryzysowej w zakresie reagowania na zagrożenia, koordynacji działań oraz usuwania skutków zdarzeń kryzysowych w zdecydowanej większości skontrolowanych jednostek [str. 33-38].

Zdjęcie nr 1

Eksplozja cystern z paliwem na torach kolejowych w Białymstoku w listopadzie 2010 r.



Fot. Paweł Ostrowski

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej:
  - opóźnieniach w realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej przez RCB [str. 20-21],
  - nieopracowaniu przez 15 wojewodów (94% skontrolowanych urzędów wojewódzkich) wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej [str. 21-22],
  - niewywiązywaniu się z obowiązku gromadzenia oraz przetwarzania informacji, a także nieopracowywaniu i niewdrożeniu procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej w dziewięciu starostwach powiatowych (52,9% skontrolowanych starostw) i 24 urzędach miast/gmin (49,0% skontrolowanych urzędów) [str. 22-24];
- opracowaniu przez RCB Krajowego Planu Reagowania Kryzysowego (KPRK) 10 miesięcy po ustawowym terminie oraz nieopracowaniu do zakończenia kontroli Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK), który od września 2010 r. miał zastąpić KPRK [str. 12];
- opóźnieniach w opracowaniu planów reagowania kryzysowego przez 11 wojewodów (69%), ośmiu starostów (47%) i 35 wójtów/burmistrzów/prezydentów miast (72%) [str. 13-17];
- wydaniu przez Ministra SWiA wytycznych do opracowania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (WPRK) po ponad roku od powstania obowiązku w tym zakresie [str. 15];
- niekompletności trzech powiatowych (18%) oraz 18 gminnych (37%) planów reagowania kryzysowego w stosunku do elementów wymaganych ustawą [str. 15-10];
- nieorganizowaniu i nieprowadzeniu szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego przez 17 wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) (35%) [str. 31-32];
- niezgodnym z przyjętymi procedurami reagowania na sytuacje kryzysowe w trzech urzędach wojewódzkich (19%), trzech starostwach powiatowych (18%) oraz siedmiu urzędach miast/gmin (15%) [str. 33-38].

Zdjęcie nr 2

Powódź w Warszawie w 2010 r.



Fot. Elżbieta Matuszewska

## 2.2 Uwagi i wnioski

1. Kontrola wykazała, że budowa spójnego systemu planowania działań i reagowania na sytuacje kryzysowe na wszystkich szczeblach nie została jeszcze zakończona. W szczególności plany reagowania kryzysowego wdrożono z wielomiesięcznym opóźnieniem, a mające je zastąpić plany zarządzania kryzysowego były dopiero opracowywane. Nie opracowano jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług kluczowych dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz ogólnokrajowego planu ochrony infrastruktury krytycznej.

2. Opóźnienia w realizacji zadań przez organy i instytucje szczebla centralnego przyczyniają się do opóźnień w realizacji zadań planistycznych przez inne podmioty w systemie zarządzania kryzysowego. Wynika stąd potrzeba zapewnienia skuteczniejszego nadzoru Rady Ministrów nad realizacją tych zadań przez podmioty szczebla centralnego, ponieważ RCB jest państwową jednostką budżetową kierowaną przez dyrektora, podlegającą Prezesowi Rady Ministrów, natomiast ma koordynować prace ministrów i kierowników urzędów centralnych.

3. W ramach sprawowanego nadzoru Minister SWiA oraz inne terenowe organy powinny zwrócić większą uwagę na wypełnianie ustawowych obowiązków w zakresie terminowości opracowania planów oraz zapewnienia spójności systemu zarządzania kryzysowego z planami operacyjnymi służb biorących udział w działaniach profilaktycznych i w usuwaniu skutków zdarzeń nadzwyczajnych.

4. Należy podkreślić, że niezależnie od pozytywnej oceny skontrolowanych działań podjętych w sytuacjach nadzwyczajnych (poza kilkoma wyjątkami), zidentyfikowane nieprawidłowości w procesie planowania oraz przypadki nieprzestrzegania procedur niekorzystnie wpływają na efektywność działań struktur zarządzania kryzysowego. Właściwe przygotowanie planów i procedur działania oraz ich doskonalenie ma szczególne znaczenie dla zapewnienia sprawnego i skutecznego reagowania w przypadku wystąpienia zdarzeń kryzysowych.

Zdjęcie nr 3

Eksplzja cystern z paliwem na torach kolejowych w Białymstoku w listopadzie 2010 r.



Fot. Paweł Ostrowski

5. Ujmowanie środków na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w różnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej

towej utrudnia oszacowanie faktycznych wydatków ponoszonych na ten cel. Przestrzeganie zasad prawidłowego klasyfikowania wydatków na zadania związane z zarządzaniem kryzysowym, zwłaszcza w sferze planowania, przyczyni się do poprawy przejrzystości i efektywności wykorzystania środków.

6. Dla prawidłowej realizacji zadań wymagane jest systematyczne szkolenie osób zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe, zwłaszcza na szczeblu gminnym, gdzie stwierdzono zaniechania w tym zakresie.

7. Rozwiązania wymaga także problem niedofinansowania realizacji zadań dotyczących utrzymania i rozbudowy infrastruktury gospodarki wodnej i melioracji, zleconych samorządom województw. Na problem ten, mający zasadnicze znaczenie dla ochrony przeciwpowodziowej, NIK zwraca uwagę już od dłuższego czasu, przedstawiając wyniki innych kontroli<sup>8)</sup>. Z powodu niewy-

starczających środków finansowych organy administracji publicznej nie w pełni wykonują zadania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, natomiast z budżetu państwa wydatkowane są następnie wielomilionowe kwoty na usuwanie skutków powodzi.

Zdjęcie nr 4

Powódź w Sandomierzu w 2010 r.



Fot. źródło: Starostwo Powiatowe w Sandomierzu

<sup>8)</sup> Kontrole przeprowadzone w 2009 r.: nr P/09/143 Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim oraz nr P/09/122 Utrzymanie melioracji wodnych szczegółowych w województwie podlaskim w latach 2007-2009 (I półrocze).

### 3.1 Opracowanie planów reagowania/zarządzania kryzysowego

#### **Szczebel centralny**

Krajowy Plan Reagowania Kryzysowego został opracowany przez RCB w czerwcu 2009 r., tj. 10 miesięcy po terminie określonym ustawą. Projekt KPRK przedłożono Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego, a następnie Plan został przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 4 grudnia 2009 r.

Nieterminowe sporządzenie KPRK spowodowane było głównie faktem, że RCB dopiero po roku od wejścia w życie ustawy, tj. od sierpnia 2008 r., zaczęło realizować swoje zadania. Powołany przez Prezesa Rady Ministrów w czerwcu 2007 r. Pełnomocnik Rządu do spraw organizacji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa nie podejmował skutecznych działań organizacyjnych i merytorycznych pozwalających na uruchomienie funkcjonowania RCB. Dopiero działania następnego Pełnomocnika, powołanego w lutym 2008 r., doprowadziły do przygotowania projektu rozporządzenia w sprawie organizacji i trybu działania RCB. Rozporządzenie to weszło w życie 2 sierpnia 2008 r.<sup>9)</sup> i na jego podstawie utworzono struktury organizacyjne, zatrudniono pracowników i wyznaczono im zakresy obowiązków, a RCB podjęło merytoryczne działania, m.in. w zakresie opracowania KPRK. Plan został opracowany w trybie określonym w ustawie i zawiera wszystkie określone nią elementy.

Do dnia zakończenia kontroli RCB nie opracowało Krajowego Planu Zarzą-

dzania Kryzysowego, który miał zastąpić KPRK. Ustawowy termin na sporządzenie KPZK upłynął 19 września 2010 r. Główną przyczyną nieopracowania KPZK było niezakończenie prac nad Raportem o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Kierunki działania wynikające z Raportu mają stanowić element KPZK. Działania podejmowane przez dyrektora RCB w zakresie koordynacji przygotowania Raportu były nieskuteczne; podmioty zobowiązane do przygotowania raportów częściowych – pomimo bieżących działań monitorujących i wielokrotnych ponagleń ze strony RCB – nie wywiązały się z zadania terminowo (tj. do 1 września 2010 r.), a część z nich nie przekazała danych do dnia zakończenia kontroli. NIK zauważa jednak, że dyrektor RCB dopiero 30 września 2010 r., a więc po upływie terminu na opracowanie KPZK, poinformował Prezesa Rady Ministrów o występujących problemach.

Minister SWiA wywiązał się z obowiązku opracowania Planu Zarządzania Kryzysowego w terminie przewidzianym przez ustawę. Dokument ten nie zawierał jednak analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożeń dla infrastruktury krytycznej MSWiA, tj. jednego z elementów wymaganego art. 12 ust. 2 pkt. 1 ustawy. Przyczyną nieopracowania tego elementu było nieprzekazanie przez dyrektora RCB niezbędnych do jego opracowania danych, tj. jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej.

Raport częściowy MSWiA, opracowany na potrzeby przygotowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, został sporządzony i przedłożony dyrektorowi RCB w terminie i formie

<sup>9)</sup> Dz. U. Nr 128, poz. 821.



określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego<sup>10)</sup>. W ocenie NIK, Raport cząstkowy został opracowany prawidłowo, zgodnie z zakresem właściwości Ministra SWiA.

Minister SWiA wydał i przekazał wojewodom wytyczne do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego w styczniu 2008 r., tj. siedem miesięcy przed upływem ustawowego terminu na przygotowanie i przedłożenie WPRK przez wojewodów.

### **Szczebel wojewódzki**

Wszyscy wojewodowie wywiązali się z obowiązku utworzenia WPRK, jednak tylko pięciu<sup>11)</sup> sporządziło i przedłożyło plan do zatwierdzenia przez Ministra SWiA w terminie określonym ustawą. W przypadku pozostałych 11 wojewodów (69%) ustawowy termin został przekroczony o od 14 do 377 dni (Wojewoda Opolski). Minister SWiA nie podjął wystarczająco skutecznych działań w celu wyegzekwowania od wojewodów obowiązku terminowego przedłożenia planów do zatwierdzenia. Monit do wojewodów o przekazanie WPRK do zatwierdzenia przesłany został dopiero w styczniu 2009 r., tj. cztery miesiące po upływie terminu.

Jako główne przyczyny opóźnień w przygotowaniu i przedłożeniu planów do zatwierdzenia wojewodowie wskazywali m.in. na:

- trudną sytuację kadrową w komórce organizacyjnej opracowującej plan,

zmiany organizacyjne w urzędzie wojewódzkim (Wojewoda Opolski i Wojewoda Śląski),

- potrzebę szerokich konsultacji oraz związanych z nimi zmian w projekcie planu, a także złożoność i nowatorstwo planu (Wojewoda Małopolski).

WPRK przedłożone Ministrowi SWiA podlegały procedurze zatwierdzającej trwającej w niektórych przypadkach kilka miesięcy. W efekcie, w większości województw WPRK zaczęły obowiązywać dopiero po upływie kilku miesięcy, a niekiedy nawet roku od upływu ustawowego terminu na ich sporządzenie.

Plany sporządzone w 15 urzędach wojewódzkich zawierały wszystkie elementy określone w ustawie. Zastrzeżenia NIK dotyczyły planu województwa dolnośląskiego, w którym nie wykazano wszystkich potencjalnych istotnych i realnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo osób i mienia, w tym wystąpienia deszczy nawalnych. Należy zaznaczyć, że deszcze takie w okresie objętym kontrolą dwukrotnie były przyczyną groźnych powodzi na terenie tego województwa.

We wszystkich planach uwzględniono wytyczne Ministra SWiA, a w przypadku 15 WPRK zapewniono ich spójność z planami operacyjnymi innych podmiotów i służb zaangażowanych w sytuacji wystąpienia zdarzeń kryzysowych<sup>12)</sup>, w tym uwzględniono przyjęte tam założenia dotyczące reagowania tych pod-

<sup>10)</sup> Dz. U. Nr 83, poz. 540.

<sup>11)</sup> Wojewodowie: Dolnośląski, Kujawsko-Pomorski, Mazowiecki, Podkarpacki i Warmińsko-Mazurski.

<sup>12)</sup> W szczególności z planami obrony cywilnej województwa, wojewódzkimi planami ratowniczymi, przyjętym systemem powiadamiania ratunkowego, planami zewnętrznymi operacyjno-ratowniczymi oraz planami przeciwpowodziowymi regionu wodnego.

miotów i służb w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Plan reagowania kryzysowego województwa zachodniopomorskiego nie był spójny z Wojewódzkim Planem Ratowniczym, sporządzonym przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie i zatwierdzonym przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, w zakresie podmiotów wykonujących poszczególne zadania opisane w planach.

Zgodnie z przepisami ustawy, plany reagowania kryzysowego są aktualizowane nie rzadziej niż co dwa lata<sup>13)</sup>, a aktualizacje planów podlegają zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Natomiast – zgodnie ze stanowiskiem Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności w Departamencie Analiz i Nadzoru MSWiA – bieżące zmiany dokonywane pomiędzy kolejnymi aktualizacjami wynikającymi z ustawy, o ile nie mają zasadniczego znaczenia dla treści planu, nie wymagają zatwierdzenia przez Ministra SWiA. Oceny charakteru zmian powinien dokonywać zespół zarządzania kryzysowego lub jego przewodniczący. „Jeżeli zmiany w planie mają charakter redakcyjny, techniczny, dotyczą danych adresowych lub teleadresowych lub dostosowania obowiązujących procedur do wniosków z ćwiczeń lub realnych sytuacji kryzysowych, to zmieniony plan pozostaje planem reagowania kryzysowego obowiązującym do upływu ustawowego terminu (2 lata od zatwierdzenia planu)

lub do momentu wprowadzenia w planie takich zmian, które w ocenie Zespołu lub jego przewodniczącego będą uzasadniały przedstawienie planu do oceny i zatwierdzenia”<sup>14)</sup>.

W okresie objętym kontrolą na bieżąco wprowadzono do WPRK zmiany niewymagające zatwierdzenia przez Ministra SWiA; w zakresie aktualizacji planów podlegających zatwierdzeniu przez Ministra SWiA stwierdzono natomiast następujące nieprawidłowości:

- nieprzedłożenie do zatwierdzenia przez Ministra SWiA aktualizacji planu polegającej na dodaniu nowej procedury lub zmianach w procedurach ujętych w planie, co było niezgodne z art. 14 ust. 4 ustawy (Wojewoda Dolnośląski i Wojewoda Podkarpacki);
- nieprzestrzeganie zasad aktualizacji planu określonych w tym dokumencie; w Tabeli zmian i aktualizacji planu wykazano tylko jedną zmianę z pięciu faktycznie dokonanych; ponadto zestawienie zawartych umów i porozumień nie zostało uzupełnione o porozumienia i umowy dotyczące wymiany informacji i współdziałania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, zawarte przez wojewodę po zatwierdzeniu planu przez Ministra SWiA; ujęte w planie procedury reagowania kryzysowego nie zostały uzupełnione o procedurę PRK-11<sup>15)</sup> dotyczącą uruchamiania rezerw materiałowych (Wojewoda Mazowiecki).

<sup>13)</sup> Art. 5 ust. 4 ustawy. Od 19 września 2009 r. art. 5 ust. 3 ustawy w brzmieniu: Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

<sup>14)</sup> Stanowisko MSWiA wyrażone w piśmie przesłanym pocztą e-mail do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 21 lipca 2010 r.

<sup>15)</sup> Procedura PRK-11 została opracowana w związku ze zmianą art. 5 ust. 2 ustawy, na podstawie art. 1 pkt. 3 ustawy zmieniającej.

Od 19 września 2009 r. Minister SWiA został zobowiązany do wydawania wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego w formie zarządzenia, po zasięgnięciu opinii dyrektora RCB. Kontrola NIK wykazała, że przedmiotowe zarządzenie Minister SWiA wydał dopiero 29 października 2010 r., a więc po ponad roku od powstania obowiązku w tym zakresie. W konsekwencji, do dnia zakończenia kontroli tylko dwóch wojewodów: Warmińsko-Mazurski i Wielkopolski opracowało i przedłożyło Ministrowi SWiA do zatwierdzenia WPZK.

Wszyscy wojewodowie wywiązali się z obowiązku wydania zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego. Zastrzeżenia NIK dotyczyły:

- braku przeprowadzenia analizy zagrożeń w poszczególnych powiatach przed wydaniem zaleceń, co było niezgodne z art. 14 ust. 6 pkt. 8 ustawy (Wojewoda Lubelski)<sup>16)</sup>,
- przekazania dyspozycji szczegółowych do sporządzenia PPRK pismem z dnia 21 lipca 2008 r., podczas gdy termin złożenia planów do zatwierdzenia przez wojewodę określono na 31 lipca 2008 r. (Wojewoda Podkarpacki).

Do dnia zakończenia kontroli wojewodowie zatwierdzili 363 PPRK, tj. 96,0%. Sześciu wojewodów (38%)<sup>17)</sup> nie zatwierdziło niektórych powiatowych planów z terenu województwa, z uwagi na ich

późne przedłożenie (w 2010 r.) i liczne poprawki lub – w przypadku sześciu starostów (36%)<sup>18)</sup> – nieprzedłożenie wojewodzie do zatwierdzenia. W 17<sup>19)</sup> przypadkach wpływ powiatowych planów do urzędów wojewódzkich nie został zarejestrowany, co było niezgodne z § 5 ust. 12 i § 7 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie<sup>20)</sup>. Wojewoda Zachodniopomorski zatwierdził 20 PPRK, mimo przedłożenia do zatwierdzenia planów głównych bez wymaganych przepisami ustawy procedur reagowania na wypadek sytuacji kryzysowych oraz załączników. Plany te nie zawierały więc dwóch z trzech części wymaganych art. 5 ust. 2 ustawy. Wojewodowie Dolnośląski, Opolski i Podlaski również zatwierdzili powiatowe plany reagowania kryzysowego pomimo ich niekompletności (por. opis poniżej).

### **Szczebel powiatowy**

Spośród 17 kontrolowanych starostw powiatowych, w ośmiu przypadkach (47%)<sup>21)</sup> PPRK zostały przygotowane

<sup>16)</sup> Fakt ten był podnoszony przez NIK po kontroli nr P/10/147 przeprowadzonej w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w II i III kwartale 2010 r. i w tym zakresie sformułowano wnioski pokontrolny.

<sup>17)</sup> Wojewoda Dolnośląski, Łódzki, Podlaski, Śląski, Warmińsko-Mazurski i Zachodniopomorski.

<sup>18)</sup> Starosta Hajnowski, Kamieński, Łódzki (Starostwo Powiatowe w Łodzi oraz Urząd Miasta Łodzi), Wieluński oraz Wieruszowski.

<sup>19)</sup> Dziesięć powiatowych planów reagowania kryzysowego przedłożonych Wojewodzie Lubelskiemu, pięć – Wojewodzie Łódzkiemu, jeden – Wojewodzie Małopolskiemu i jeden – Wojewodzie Podkarpackiemu.

<sup>20)</sup> Dz. U. Nr 161, poz. 1109 ze zm.; rozporządzenie zostało uchylone z dniem 2 kwietnia 2010 r. na mocy art. 81 i 82 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.).

<sup>21)</sup> Starostwa Powiatowe w: Bielsku-Białej, Nysie, Siemiatyczach, Staszowie, Świeciu, Tczewie, Toma-

z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 11 miesięcy. W przypadku trzech powiatowych planów NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości w zakresie ich kompletności:

- brak danych dotyczących jednej z gmin z terenu powiatu w Planie ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, stanowiącym element składowy PPRK (powiat policki);
- brak dwóch załączników w postaci standardowych procedur operacyjnych opisujących sposoby działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego (procedur stosowanych przez przedsiębiorstwa eksploatujące rurociąg naftowy i gazowy) oraz wykazu umów i porozumień zawartych w związku z realizacją zadań wymienionych w tym planie (powiat siemiatycki);
- brak procedur reagowania kryzysowego w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt. 2 ustawy sprzed nowelizacji (powiat kłodzki).

Ponadto Starosta Policki przedłożył wojewodzie do zatwierdzenia tylko plan główny PPRK, bez załączników: procedur reagowania kryzysowego i załączników funkcjonalnych do planu głównego, i w takiej formie Wojewoda Zachodniopomorski zatwierdził plan dla powiatu polickiego.

NIK ustaliła, że PPZK powiatu zgorzeleckiego, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w sierpniu 2010 r., nie wskazywał wszystkich potencjalnych zagrożeń zdrowia i życia mieszkańców powiatu oraz bezpieczeństwa mienia, m.in.

przekroczeń dopuszczalnych stężeń zanieczyszczenia powietrza.

W PPRK powiatu nyskiego nie uwzględniono niektórych wytycznych Wojewody Opolskiego, w szczególności nie ujęto w nim wykazu sprzętu zgromadzonego w powiatowym magazynie przeciwpowodziowym, sposobu współdziałania pomiędzy strukturami powiatowymi w zakresie monitorowania zagrożeń oraz formularzy wykorzystywanych do opisywania i szacowania strat.

Kontrola wykazała, że w dwóch przypadkach PPRK nie zostały zaktualizowane stosownie do zaleceń wydanych przez odpowiednich wojewodów; i tak:

- w planie powiatu siemiatyckiego nie zdefiniowano newralgicznych obszarów i skutków, jakie mogą powodować długotrwałe przerwy w dostawie energii elektrycznej, oraz nie opracowano możliwych działań minimalizujących skutki zakłóceń w systemie infrastruktury krytycznej;
- w planie powiatu nyskiego nie uwzględniono – w ramach planu organizacji łączności GSM – terminala do powiadamiania osób funkcyjnych realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, koordynacji działań ratowniczych oraz do powszechnego alarmowania, powiadamiania i ostrzegania ludności.

W kontrolowanych starostwach powiatowych, z wyjątkiem starostwa w Siemiatyczach, zapewniono spójność PPRK z innymi planami operacyjnymi obowiązującymi na terenach powiatów. PPRK powiatu siemiatyckiego nie był spójny z zatwierdzonym przez starostę siemiatyckiego planem reagowania kryzysowego gminy Mielnik. W planie powiatowym

odnotowano bowiem obszary największego zagrożenia powodziowego na terenie tej gminy, a w gminnym planie zapisano, że zagrożenie powodziowe w gminie Mielnik nie występuje.

Wszyscy objęci kontrolą starostowie wywiązali się z obowiązku wydania zaleceń do gminnych planów reagowania kryzysowego. Zastrzeżenia NIK dotyczyły:

- wydania zaleceń po terminie ustawowym na sporządzenie planów reagowania kryzysowego (Starosta Staszowski i Tczewski) albo krótko przed upływem tego terminu (Starosta Nyski – zalecenia wydane 30 lipca 2008 r., tj. na 23 dni przed upływem ustawowego terminu);
- wydania zaleceń tylko do planu głównego GPRK (Starosta Świecki);
- wyznaczenia w zaleceniach terminu przedkładania GPRK późniejszego, niż termin określony w ustawie (Starosta Świecki – termin wyznaczony na maj 2009 r.).

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że spośród 149 gmin znajdujących się na terenie skontrolowanych powiatów 66 GPRK<sup>22)</sup> (44,3%) zostało złożonych po terminie ustawowym. Pięć gminnych (miejskich) planów z terenu powiatu jasielskiego nie zostało przedłożonych do zatwierdzenia staroście do dnia zakończenia kontroli. W starostwach powiatowych w Kłodzku, Nysie, Policach, Siemiatyczach, Staszowie i Świeciu nie była możliwa ocena terminowości sporządzenia i przedłożenia do zatwierdzenia łącznie 53 GPRK, gdyż daty ich wpływu

do starostw nie zostały zarejestrowane, co było niezgodne z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu<sup>23)</sup>.

Wszystkie przedłożone starostom GPRK (144) zostały zatwierdzone do dnia zakończenia kontroli, z wyjątkiem GPRK gminy Morzeszczyn, który Starosta Tczewski zwrócił do uzupełnienia z uwagi na brak wymaganych ustawą załączników funkcjonalnych. Cztery GPRK z terenu powiatu polickiego i dwa GPRK z terenu powiatu siemiatyckiego zostały zatwierdzone przez starostów pomimo faktu, iż nie zawierały wszystkich elementów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy.

### **Szczebel gminny**

Wszyscy wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast objętych kontrolą 49 gmin/miast wywiązali się z obowiązku opracowania i przekazania do zatwierdzenia właściwym starostom gminnych planów reagowania kryzysowego, przy czym w 35 przypadkach (72%)<sup>24)</sup> nastąpiło to z opóźnieniem wynoszącym od 13 dni do nawet 27 miesięcy. Dopiero w trakcie kontroli NIK wójt gminy Tarnowiec przedłożył GPRK do zatwierdzenia staroście jasielskiemu. Plan gminy Zielona Góra, sporządzony dopiero we wrześniu 2010 r., został przedłożony staroście do zatwierdzenia w listopadzie 2010 r.

<sup>22)</sup> Z terenu powiatów: bielskiego, jasielskiego, krotoszyńskiego, nyskiego, olkuskiego, otwockiego, polickiego, puławskiego, tczewskiego, tomaszowskiego, zgorzeleckiego i zielonogórskiego.

<sup>23)</sup> Dz. U. Nr 160, poz. 1074 ze zm.

<sup>24)</sup> Bestwina, Bystrzyca Kłodzka, Celestynów, Czecho-wice-Dziedzice, Czerwieńsk, Dębowiec, Dragacz, Drohiczyn, Elbląg, Głucholazy, Gniew, Janowiec, Jeżewo, Karczew, Kazimierz Dolny, Klucze, Kłodzko, Krotoszyn, Łądek Zdrój, Łubnice, Mielnik, Nowe Warpno, Osiek, Otmuchów, Paczków, Pelplin, Połaniec, Siemiatycze, Świecie, Tarnowiec, Tczew, Trzebiechów, Wiązowna, Wilamowice, Zielona Góra.

Kontrola NIK wykazała, że 18 gminnych planów (37%) nie zawierało części elementów wymaganych ustawą, w tym m.in.:

- procedur reagowania kryzysowego określających zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny (art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy)<sup>25)</sup> oraz załączników funkcjonalnych planu głównego (art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy), tj. dwóch z trzech części GPRK określonych w ustawie – Dobra, Nowe Warpno, Police;
- organizacji ochrony przed zagrożeniami radiacyjnymi, biologicznymi i chemicznymi charakterystycznymi dla danego obszaru (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. g ustawy)<sup>26)</sup> – Bestwina, Drohiczyn, Mielnik, Siemiatycze;
- zadań w zakresie monitorowania zagrożeń (art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy) – Bestwina, Klucze;
- organizacji łączności między podmiotami realizującymi zadania z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy)<sup>27)</sup> – Bestwina, Siemiatycze;
- wykazu zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie reagowania kryzysowego (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. h ustawy) – Janowiec, Jasło, Siemiatycze;
- zasad oraz trybu oceniania i dokumentowania szkód (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. i ustawy) – Paczków, Siemiatycze.

<sup>25)</sup> Art. 5 ust. 2 pkt 2 po nowelizacji otrzymał brzmienie: zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych.

<sup>26)</sup> Art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. g po nowelizacji otrzymał brzmienie: organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru.

<sup>27)</sup> Art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. b po nowelizacji otrzymał brzmienie: organizację łączności.

Ponadto Wójt Gminy Mielnik nie dokonał w GPRK oceny ryzyka związanego z lokalizacją na obszarze gminy 13 zbiorników do magazynowania 570.000 m<sup>3</sup> ropy naftowej (posadowionych w pobliżu siedzib ludzkich i lasów), a także gazociągu wysokiego ciśnienia, którym tłoczony jest gaz wysokometanowy, co stanowiło naruszenie postanowień art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy.

W objętych kontrolą gminach województwa dolnośląskiego (Bystrzyca Kłodzka, Kłodzko i Łądek Zdrój) stwierdzono ponadto, że w procedurach reagowania kryzysowego zawartych w GPRK założono prowadzenie niektórych działań w oparciu o plany operacyjne jednostek pomocniczych gmin, podczas gdy jednostki te do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie posiadały planów operacyjnych na wypadek wystąpienia zdarzeń kryzysowych.

W przypadku czterech GPRK (Bestwina, Janowiec, Mielnik i Siemiatycze) wójtowie/burmistrzowie nie zapewnili ich spójności z innymi planami operacyjnymi obowiązującymi na terenie tych gmin, co było niezgodne z art. 4 ust. 1 pkt. 6 ustawy<sup>28)</sup>, w szczególności z planami operacyjnymi ochrony przed powodzią, m.in. w zakresie miejscowości zagrożonych powodzią i liczby osób przewidzianych do ewakuacji.

Cztery GPRK nie zostały zaktualizowane, pomimo takiej konieczności wynikającej:

- ze zmiany ryzyka wystąpienia określonych zdarzeń kryzysowych na terenie gminy (Bestwina),

<sup>28)</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy został wprowadzony na mocy art. 1 pkt. 3 ustawy zmieniającej.

- z zapisów procedury przewidujących aktualizację planu co rok oraz zaleceń starosty dotyczących aktualizacji katalogu zagrożeń oraz procedur uruchomienia sił i środków do monitorowania zagrożeń (Klucze),
- z zarządzenia wojewody, którym ograniczono liczbę zastępczych miejsc szpitalnych w gminie oraz zmieniono miejsce ich lokalizacji (Police),
- ze zmiany w wykazie obiektów służących do kwaterowania i wyżywienia ludności w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz w wykazie jednostek organizacyjnych współdziałających w reagowaniu kryzysowym, zmiany liczby osób przewidzianych do ewakuacji z miejsc szczególnie zagrożonych powodzią, zmiany składu MZZK oraz numerów telefonów wpisanych do planu (Józefów).

### **Nieprawidłowości i zagrożenia**

Stwierdzone przypadki:

- niezawierania w planach reagowania/zarządzania kryzysowego wszystkich elementów określonych w ustawie,
  - braku kompatybilności tych planów z innymi planami operacyjnymi, w szczególności ochrony przed powodzią,
  - opóźnień w opracowaniu i przedkładaniu do zatwierdzenia planów reagowania kryzysowego,
  - braku aktualizacji planów reagowania kryzysowego
- spowodowały, iż do dnia zakończenia kontroli nie powstał spójny system zarządzania kryzysowego.

### **Wnioski pokontrolne i ich realizacja**

1. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora RCB Naj-

wyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. o niezwłoczne opracowanie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, a po jego przyjęciu przez Radę Ministrów – opracowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego.

W odpowiedzi na wystąpienie, p.o. dyrektora RCB poinformował, że Stały Komitet Rady Ministrów przyjął 9 czerwca 2011 r. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego i rekomendował Radzie Ministrów projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego wraz z Raportem. Niezwłocznie po przyjęciu przez Radę Ministrów przedmiotowej uchwały, RCB przedłoży do ostatecznych uzgodnień Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego.

2. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów NIK wniosowała m.in. o uzupełnienie lub doprecyzowanie procedur zawartych w WPRK oraz wyegzekwowanie od starostów tych PPRK, które nie zostały przedłożone wojewodzie do zatwierdzenia.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wojewodowie poinformowali o podjęciu m.in. następujących działań:

- w miejsce dotychczasowych WPRK opracowane zostaną WPZK, zgodnie z wytycznymi Ministra SWiA z dnia 10 listopada 2010 r.,
- skierowano pisma do starostów, którzy nie przesłali wojewodzie do zatwierdzenia PPRK, o ich przedłożenie.

3. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do starostów NIK wniosowała m.in. o zapewnienie spójności PPRK z planami reagowania kryzysowego gmin znajdujących się na terenie powiatu oraz opiniowanie przez PZZK powia-

towych planów reagowania/zarządzania kryzysowego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne starostowie poinformowali m.in. o podjęciu działań w celu zapewnienia spójności PPRK z innymi planami operacyjnymi oraz o realizacji przez PZZK zadań określonych w ustawie, w tym opiniowania PPZK oraz jego aktualizacji.

4. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów (burmistrzów/prezydentów miast) Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. o aktualizację GPRK w celu dostosowania jego treści do wymogów ustawy, w tym sporządzenie rzetelnej charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, a także przedkładanie każdorazowo staroście do zatwierdzenia istotnych zmian wprowadzonych w GPRK.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast poinformowali m.in. o sporządzeniu GPZK/MPZK z uwzględnieniem charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, a także przedkładaniu starostom do zatwierdzenia aktualizacji tych planów.

Zdjęcie nr 5

[Eksplzja cystern z paliwem na torach kolejowych w Białymstoku w listopadzie 2010 r.](#)



Fot.: Paweł Ostrowski

### 3.2 Ochrona infrastruktury krytycznej

#### **Szczebel centralny**

NIK ustaliła, że prace podjęte w RCB nad opracowaniem Krajowego Planu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (KPOIK) zostały przerwane w związku z nowelizacją ustawy, która zniósła obowiązek przygotowania tego dokumentu. Nowelizacja ustawy nałożyła natomiast na RCB obowiązek opracowania jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt. 1 ustawy, oraz Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK), który miał zastąpić nieopracowany KPOIK. Do dnia zakończenia kontroli dyrektor RCB nie sporządził jednolitego wykazu, na opracowanie którego termin upłynął 19 marca 2010 r. Konsekwencją tego było również nieopracowanie NPOIK.

W ramach prac nad przygotowaniem jednolitego wykazu, w grudniu 2009 r. RCB opracowało i przekazało 35 ministrom i kierownikom urzędów centralnych kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej z prośbą o wytypowanie na ich podstawie – do 19 lutego 2010 r. – obiektów, instalacji, urządzeń i usług mogących znaleźć się w jednolitym wykazie. Zdaniem NIK, dyrektor RCB inicjując proces przygotowania jednolitego wykazu dopiero w grudniu 2009 r., nie uwzględnił stopnia złożoności tego zadania oraz ryzyka jego niezrealizowania w obowiązującym terminie. Do dnia wyznaczonego terminu dyrektor RCB nie otrzymał niezbędnych do sporządzenia wykazu informacji od Ministra Środowi-



ska, Ministra Gospodarki oraz Ministra Skarbu Państwa, jednak o trudnościach w wyegzekwowaniu powyższych informacji poinformował Prezesa Rady Ministrów dopiero 25 marca 2010 r., a więc po upływie ustawowego terminu na sporządzenie jednolitego wykazu.

Projekt zawierający propozycję wykazu infrastruktury krytycznej RCB przesłało Prezesowi Rady Ministrów w lipcu 2010 r., jednak wykaz ten był niekompletny, gdyż nie zawierał wszystkich elementów infrastrukturalnych, m.in. w obszarze zaopatrzenia w ropę naftową i gaz ziemny, zaopatrzenia w wodę oraz w obszarze systemu produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych.

Do dnia zakończenia kontroli prace nad przygotowaniem NPOIK były we wstępnej fazie zaawansowania. RCB wystąpiło w styczniu 2010 r. do ministrów i kierowników urzędów centralnych o sporządzenie informacji niezbędnych do opracowania tego planu w oparciu o przekazane w grudniu 2009 r. wytyczne. Półroczny termin na przekazywanie tych informacji nie został dotrzymany, a do dnia zakończenia kontroli informacji takich RCB nie otrzymało od kierowników 10 jednostek. Dyrektor RCB tylko raz, wysyłając w sierpniu 2010 r. pisemny monit, podjął próbę wyegzekwowania niezbędnych danych. Próba okazała się nieskuteczna, jednak do dnia zakończenia kontroli dyrektor RCB nie poinformował Prezesa Rady Ministrów o trudnościach w realizacji tego zadania.

Plan zarządzania kryzysowego MSWiA nie zawierał analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożeń dla infrastruktury krytycznej MSWiA, co zostało opisane na str. 12-13 Informacji.

Kontrola wykazała, że m.in. w związku z brakiem ogólnokrajowego planu ochrony infrastruktury krytycznej oraz jednolitego wykazu obiektów, urządzeń, instalacji i usług kluczowych dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, wystąpiły także zaniechania w zakresie realizacji zadań dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej na poziomie wojewódzkim oraz w powo-  
łowie skontrolowanych powiatów i gmin.

### **Szczegół wojewódzki**

Ustalono, że 15 wojewodów (94%) nie wywiązało się z ustawowego obowiązku sporządzenia wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy przed nowelizacją. Jedynie Wojewoda Łódzki wywiązał się z ww. obowiązku, przygotowując i przedkładając RCB przedmiotowy plan w terminie określonym w art. 34 ust. 1 ustawy. Plan ten zawierał wszystkie elementy wymagane art. 6 ust. 3 pkt. 1-7 ustawy<sup>29)</sup>. W pozostałych urzędach wojewódzkich jako przyczyny niesporządzenia ww. planu wskazywano:

- zbyt ogólne, zdaniem kontrolowanych, przepisy ustawy dotyczące systemów infrastruktury krytycznej (Lubelski, Małopolski, Opolski, Podlaski, Pomorski, Śląski, Świętokrzyski, Warmińsko-Mazurski, Wielkopolski i Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki);
- brak rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej, o którym mowa w art. 6 ust. 7 ustawy przed nowelizacją<sup>30)</sup>; rozporządzenie miało

<sup>29)</sup> W brzmieniu obowiązującym do 18 września 2009 r.

<sup>30)</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. Nr 83, poz. 542) weszło w życie 1 czerwca 2010 r.

określić m.in. sposób tworzenia oraz strukturę planów operatorów infrastruktury krytycznej, niezbędnych do utworzenia planu wojewódzkiego (Kujawsko-Pomorski, Małopolski, Mazowiecki, Podkarpacki, Śląski, Świętokrzyski i Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki);

- informację z RCB przekazaną w trybie roboczym o planowanej nowelizacji ustawy, wprowadzającej obowiązki opracowania planu jedynie na poziomie krajowym (Dolnośląski, Kujawsko-Pomorski, Opolski, Świętokrzyski i Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki);
- brak Krajowego Planu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, opracowywanego przez RCB (Świętokrzyski Urząd Wojewódzki).

Ustawa zmieniająca uchyliła z dniem 18 września 2009 r. obowiązek sporządzania planów ochrony infrastruktury krytycznej na poziomie wojewódzkim, pozostawiła jednak w gestii wojewodów organizację wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 14 ust. 2 pkt 7 ustawy) oraz włączyła kwestie wykazu infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie województwa i priorytety w zakresie jej ochrony oraz odtwarzania do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. „k” i „l” ustawy). Do dnia zakończenia kontroli dyrektor RCB nie wywiązał się jednak z obowiązku opracowania i przekazania wojewodom wyciągów z jednolitego wykazu infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie województw. W konsekwencji, żaden z WPRK nie został uzupełniony o wymagane ustawą kwestie ochrony infrastruktury krytycznej. Wojewoda Dolnośląski wprowadził do

WPRK część dotyczącą „Awarii systemów infrastruktury krytycznej”, jednak odnosiła się ona tylko do systemów gazowniczych i elektroenergetycznych<sup>31)</sup>, a więc zaledwie jednego z dziewięciu systemów infrastruktury krytycznej określonych w ustawie.

### **Szczebel powiatowy**

Kontrola NIK wykazała, że w dziewięciu<sup>32)</sup> (z 17) starostwach powiatowych nie wywiązywano się z obowiązku realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, a w szczególności nie gromadzono oraz nie przetwarzano informacji w tym zakresie, a także nie opracowano i nie wdrożono procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej, co było niezgodne z art. 17 ust. 2 pkt. 6, w związku z art. 6 ust. 1 ustawy. W kolejnych siedmiu starostwach powiatowych zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej były realizowane częściowo, tj.:

- opracowano procedury na wypadek wystąpienia zagrożeń niektórych elementów infrastruktury krytycznej, jednak nie opracowano wykazu tej infrastruktury ani priorytetów jej ochrony i odtwarzania (Starostwa Powiatowe w: Krotoszynie, Olkuszu, Staszowie i Zielonej Górze);
- sporządzono wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu, jednak nie opracowano priorytetów jej ochrony i odtwarzania (Starostwa Powiatowe w Otwocuku i Zgorzelcu);

<sup>31)</sup> Do WPRK województwa dolnośląskiego wprowadzono również „Procedury operacyjne” związane z działaniami podczas długotrwałych przerw w dostawie energii elektrycznej oraz gazu.

<sup>32)</sup> Starostwa Powiatowe w: Bielsku-Białej, Jaśle, Kłodzku, Ostródzie, Nysie, Puławach, Siemiatyczach, Świeciu i Tomaszowie Mazowieckim.

- opracowano procedury uruchamiania działań w ramach ochrony infrastruktury krytycznej, ale nie sporządzono jej wykazu (Starostwo Powiatowe w Policach).

Jedynie Starostwo Powiatowe w Tczewie posiadało procedury ochrony infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu, a w październiku 2010 r. włączyło do PPRK wykaz tej infrastruktury.

Jako przyczyny braku lub częściowej realizacji zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej starostowie wymieniali m.in.:

- brak jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej (Starosta Olkuski i Puławski),
- brak informacji od wojewody, na podstawie art. 5b ust. 8 ustawy, o infrastrukturze krytycznej znajdującej się na terenie powiatu (Starostowie: Ostródzki, Policki i Świecki);
- zalecenia wojewody do PPZK, w których wskazano, że wykaz infrastruktury krytycznej oraz priorytety w zakresie jej ochrony i odtwarzania powinny zostać uzupełnione po opracowaniu WPZK, a priorytety odtwarzania tej infrastruktury będą pochodzić z Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (Starosta Zielonogórski).

### **Szczebel gminny**

W 24<sup>33)</sup> spośród 49 skontrolowanych gmin (49%) nie wywiązywano się z obo-

wiązku realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, a w szczególności nie gromadzono oraz nie przetwarzano informacji w tym zakresie, a także nie opracowano i nie wdrożono procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej, co było niezgodne z art. 19 ust. 2 pkt. 6, w związku z art. 6 ust. 1 ustawy. W kolejnych dziewięciu gminach zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej były realizowane częściowo, m.in.:

- w GPRK zawarto procedury dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej tylko w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę (Puławy i Rozdrażew);
- plan główny GPRK nie zawierał siatki bezpieczeństwa<sup>34)</sup> dla czterech spośród dziewięciu systemów wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, a siatki bezpieczeństwa dla dwóch systemów zostały opracowane tylko częściowo (Olkusz).

Jako przyczyny braku lub częściowej realizacji zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej wójtowie (burmistrzowie/prezydenci miast) wymieniali m.in.:

- brak wytycznych starosty dotyczących realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (Celestynów, Głuchołazy, Gniew, Ostróda, Połaniec, Świecie, Tczew),
- brak informacji od wojewody w trybie art. 5b ust. 8 ustawy (Celestynów, Olkusz),
- brak Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Bestwi-

<sup>33)</sup> Urzędy (Miasta) Gminy w: Bestwinie, Bystrzycy Kłodzkiej, Celestynowie, Czechowicach-Dziedzicach, Czerwieńsku, Elblągu, Głuchołazach, Gniewie, Karczewie, Kluczach, Kłodzku, Krotoszynie, Łądku Zdroju, Łubnicach, Mielniku, Nowym Warpnie, Ostródzie, Policach, Połańcu, Świeciu, Tczewie, Wiązowej, Wilamowicach i Wolbromiu.

<sup>34)</sup> Art. 3 pkt 8 ustawy po nowelizacji definiuje siatkę bezpieczeństwa jako zestawienie potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących.

na, Czechowice-Dziedzice, Kłodzko, Wilamowice),

- brak jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej (Głucholazy, Kłodzko, Puławy).

### **Nieprawidłowości i zagrożenia**

Brak jakiegokolwiek ogólnokrajowego planu ochrony infrastruktury krytycznej oznacza, że w systemie zarządzania kryzysowego nie zostały w sposób jednolity wyodrębnione obiekty, urządzenia i instalacje kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Skutkiem powyższego jest też m.in. nieutworzenie planów ochrony infrastruktury krytycznej na poziomie wojewódzkim oraz brak realizacji zadań z tego zakresu w znacznej części powiatów i gmin. Może to stanowić zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców w przypadku konieczności reagowania na sytuacje kryzysowe, a w konsekwencji mieć negatywny wpływ na ochronę zdrowia i życia obywateli.

### **Wnioski pokontrolne i ich realizacja**

1. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora RCB Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje m.in. o niezwłoczne sporządzenie pełnego jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy określone w ustawie oraz opracowanie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, p.o. dyrektora RCB poinformował, że 6 maja 2011 r. sporządził jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług

wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, zawierający obiekty infrastruktury krytycznej we wszystkich systemach określonych w ustawie. Ponadto, zakończono prace nad Narodowym Programem Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Jego projekt, po konsultacjach, zostanie wniesiony pod obrady Rady Ministrów.

2. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów, starostów oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) NIK wnioskowała m.in. o realizację zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w szczególności sporządzenie procedur działania w zakresie jej ochrony.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wojewodowie poinformowali m.in., iż zadania w zakresie gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących infrastruktury krytycznej będą realizowane niezwłocznie po otrzymaniu z RCB wyciągu z wykazu infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie województwa.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne starostowie i wójtowie (burmistrzowie/prezydenci miast) poinformowali m.in. o podjęciu czynności w celu sporządzenia wykazu infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenach powiatów i gmin oraz opracowania procedur jej ochrony i odtwarzania.

Zdjęcie nr 6

Powódź w Sandomierzu w 2010 r.



Fot. Źródło: Starostwo Powiatowe w Sandomierzu

### 3.3 Przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego

#### **Szczebel centralny**

Struktura organizacyjna RCB określona została w § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. NIK zauważa jednak, że projekt tego rozporządzenia został przygotowany dopiero w wyniku działań drugiego Pełnomocnika Rządu do spraw organizacji RCB, powołanego przez Prezesa Rady Ministrów w lutym 2008 r. W konsekwencji, przedmiotowe rozporządzenie weszło w życie 2 sierpnia 2008 r. i dopiero na jego podstawie utworzono struktury organizacyjne RCB, zatrudniono pracowników i wyznaczono im zakresy obowiązków. RCB podjęło więc merytoryczne działania w celu wypełnienia obowiązków wynikających z ustawy dopiero po roku od wejścia w życie ustawy (str. 12 Informacji).

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji przez RCB od sierpnia 2008 r. zadań dotyczących gro-

madzenia informacji o występujących zagrożeniach, przedstawiania właściwym podmiotom sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz bieżącej współpracy z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, a także uruchamiania – w przypadku zaistnienia zagrożeń – procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym. Organizacja i posiadany przez RCB sprzęt zapewniały ciągłość monitorowania oraz możliwość niezwłocznego i bezpośredniego połączenia z wybranymi podmiotami i organami zarządzania kryzysowego. Na podstawie porozumienia zawartego 16 marca 2009 r. z Ministrem SWiA, RCB wykonywało także działania wspierające realizację niektórych zadań Ministra w obszarze zarządzania kryzysowego, m.in. dotyczące monitorowania i analizowania stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju. RCB prawidłowo realizowało także zadania w zakresie obsługi prac RZZK, bieżąco organizując prace tego zespołu, a także przygotowując aktualne komunikaty o wynikach tych prac.

Minister SWiA wykonywał zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przy pomocy Departamentu Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA, a od marca 2009 r. Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA. Stosownie do wymogu art. 12 ust. 2b ustawy<sup>35)</sup>, Minister utworzył Zespół Zarządzania Kryzysowego MSWiA, w skład którego wchodziły osoby kierujące właściwymi komórkami organizacyjnymi MSWiA oraz podległy-

29

<sup>35)</sup> Przed nowelizacją wymóg ten określał przepis art. 12 ust. 2 ustawy.

mi lub nadzorowanymi przez Ministra jednostkami organizacyjnymi. Minister określił również organizację, skład oraz miejsce i tryb pracy Zespołu. W okresie objętym kontrolą Zespół realizował zadania m.in. w zakresie zaopiniowania projektu planu zarządzania kryzysowego MSWiA oraz wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej.

NIK pozytywnie oceniła wykonywanie przez RCB zadania stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa. Wyniki kontroli wykazały, że całodobowy monitoring sytuacji realizowany jest przez Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, którego sposób organizacji i posiadany sprzęt zapewniają ciągłość prac oraz możliwość niezwłocznego i bezpośredniego połączenia z wybranymi podmiotami i organami zarządzania kryzysowego. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokumentowania przebiegu ww. dyżuru. RCB zapewniało ponadto realizację zadań centrum zarządzania kryzysowego MSWiA, w tym m.in. pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Zadania te zostały przekazane RCB na mocy porozumienia z dnia 16 marca 2009 r. zawartego pomiędzy Ministrem SWiA a Dyrektorem RCB w sprawie wsparcia przez RCB realizacji niektórych zadań Ministra SWiA w obszarze zarządzania kryzysowego.

Kontrola wykazała, że RCB realizowało obowiązek organizowania, prowadzenia i koordynacji szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udziału w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych.

### **Szczebel wojewódzki**

We wszystkich urzędach wojewódzkich funkcjonowały komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego. Regulaminy organizacyjne urzędów uwzględniały zadania tych komórek wyszczególnione w art. 14 ust. 6 ustawy. Zastrzeżenia NIK dotyczyły m.in. następujących przypadków:

- w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w okresie objętym kontrolą wojewoda dokonał sześciu zmian w regulaminie organizacyjnym w zakresie zadań realizowanych przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, w tym trzykrotnie zmieniał strukturę organizacyjną Wydziału. Zmiany dotyczyły m.in. włączenia wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego w strukturę jednego z oddziałów, a następnie ponownego jego wyodrębnienia. Zmiany organizacyjne i kadrowe przyczyniły się do przygotowania WPRK ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w ustawie,
- w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przypisano, oprócz Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, także trzem innym komórkom organizacyjnym. W regulaminie organizacyjnym Urzędu określono wprowadzić zakresy zadań, obowiązków i kompetencji tych Wydziałów, ale bez odniesienia do potencjalnych sytuacji i procedur kryzysowych, co w przypadku wystąpienia zdarzeń kryzysowych mogło doprowadzić do nadmiernego rozproszenia zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i w konsekwen-

cji utrudniać bezzwłoczną i sprawną realizację zadań w zakresie m.in. monitorowania sytuacji kryzysowej, prowadzenia akcji ratowniczej czy usuwania skutków zdarzenia.

W 15 urzędach wojewódzkich zapewniono odpowiednio liczną obsadę kadrową Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim kontrola NIK wykazała, że obsada kadrowa Wydziału – wystarczająca przy braku wystąpienia sytuacji kryzysowej – okazała się zbyt mała w przypadku jej zaistnienia. W związku z działaniami podjętymi w trakcie powodzi na Dolnym Śląsku w 2010 r., dwóch pracowników Wydziału pracowało w godzinach nadliczbowych<sup>36)</sup>, w wymiarze znacznie większym niż dopuszczalna liczba godzin nadliczbowych określona w art. 151 § 3 Kodeksu pracy<sup>37)</sup>. W Opolskim Urzędzie Wojewódzkim występowała duża rotacja zatrudnienia w Wydziale: w okresie od 22 sierpnia 2007 r. do 31 lipca 2010 r. zatrudniono 19 pracowników, a pracę zakończyło 22<sup>38)</sup>; nastąpiły również liczne zmiany personalne na stanowiskach dyrektora i zastępcy dyrektora oraz kierowników komórek organizacyjnych Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

Wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe osób wykonujących w urzędach wojewódzkich zadania z zakresu zarządzania kryzysowego były odpowiednie do przypisanych im obowiązków; w okresie objętym kontro-

lą pracownicy ci regularnie brali udział w szkoleniach i ćwiczeniach z tematyki zarządzania kryzysowego.

Wszyscy wojewodowie powołali zespoły zarządzania kryzysowego, jako organy pomocnicze w wykonywaniu zadań zarządzania kryzysowego. Określono skład zespołów, ich organizację, siedzibę i tryb pracy. Zadania określone w art. 14 ust. 8 pkt. 1-5 i art. 17 ust. 5 ustawy wykonywane były prawidłowo, z wyjątkiem następujących przypadków:

- WZZK przy Wojewodzie Wielkopolskim nie opiniował pierwotnego (opracowanego w maju 2008 r.) oraz zaktualizowanego w marcu 2010 r. wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego; do zaopiniowania Zespołowi przedłożono dopiero wersję zaktualizowaną w październiku 2010 r., tj. w trakcie kontroli NIK;
- WZZK przy Wojewodzie Podkarpackim przedłożono wojewódzki plan reagowania kryzysowego w lipcu 2008 r.; z dokumentacji prac Zespołu nie wynika, czy plan ten został zaopiniowany.

We wszystkich urzędach wojewódzkich funkcjonowały wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, pełniące całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Stanowiska pełnienia całodobowego dyżuru były wyposażone w odpowiedni sprzęt i systemy łączności, a także posiadały – z wyjątkiem stanowiska w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim – awaryjne źródła zasilania energetycznego. W urzędach wojewódzkich w Kielcach, Lublinie i Łodzi stwierdzono następujące problemy w zakresie łączności:

- Świętokrzyski Urząd Wojewódzki: niesprawność łączności radiowej oraz

<sup>36)</sup> W okresie 01.01.-23.09.2010 r.

<sup>37)</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

<sup>38)</sup> W tym dziewięciu lekarzy koordynatorów ratownictwa medycznego.

brak sprawnej funkcji bezpośredniego wybierania połączeń w aparacie telefonicznym na stanowisku dyżurnego;

- Lubelski Urząd Wojewódzki: niesprawność łączności radiowej<sup>39)</sup> oraz dwa nieaktualne numery telefonów zapisane w WPRK;
- Łódzki Urząd Wojewódzki: brak połączenia drogą radiową z Komendą Wojewódzką Policji, brak łączności z centralami systemu wykrywania i alarmowania, zainstalowanymi w miastach i strefach zbiorników wodnych na terenie województwa oraz niesprawność funkcjonowania części syren alarmowych<sup>40)</sup>.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w dokumentowaniu przebiegu dyżurów całodobowych, jednak w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim procedury w tym zakresie wprowadzono dopiero w trakcie kontroli NIK.

Do zadań WCZK należało ponadto, zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt. 8 ustawy, pełnienie całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego. Powyższy przepis został uchylonym z dniem 10 lutego 2009 r.<sup>41)</sup>, lecz do czasu utworzenia wojewódzkiego centrum powiadamiania ratunkowego, jednak nie później niż do dnia 31 grudnia 2011 r., lekarze koordynatorzy ratownictwa medycznego działają w WCZK<sup>42)</sup>,

w liczbie niezbędnej do zapewnienia całodobowej realizacji zadań, o których mowa w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>43)</sup>.

W 13 WCZK zapewniono całodobowy dyżur lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, natomiast w Opolskim, Podkarpackim i Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim liczba zatrudnionych lekarzy koordynatorów nie umożliwiała pełnienia dyżurów przez całą dobę. W ww. urzędach wojewódzkich podejmowano działania w celu zatrudnienia odpowiedniej liczby lekarzy, m.in. ogłaszając nabory na stanowisko lekarza koordynatora. Działania te były jednak nieskuteczne; na ogłoszenia o naborze nie wpływały żadne oferty lub kandydaci nie spełniali wymogów ustawowych<sup>44)</sup>. Jako główne przyczyny braku zainteresowania ogłaszanymi naborami wskazywano wysokie wymogi ustawowe do zatrudnienia na stanowisku lekarza koordynatora<sup>45)</sup> oraz

<sup>43)</sup> Dz. U. Nr 191, poz. 1410 ze zm.

<sup>44)</sup> Zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym obowiązującym do 30 listopada 2010 r., lekarzem koordynatorem ratownictwa medycznego może być lekarz systemu, który posiada co najmniej 5-letni staż pracy w szpitalnym oddziale ratunkowym lub w zespole ratownictwa medycznego. Zgodnie z art. 57 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, lekarzem systemu (do 31 grudnia 2020 r.) może być lekarz posiadający specjalizację lub tytuł specjalisty albo który ukończył co najmniej drugi rok specjalizacji w dziedzinie: anestezjologii i intensywnej terapii, chorób wewnętrznych, chirurgii ogólnej, chirurgii dziecięcej, ortopedii i traumatologii narządu ruchu, ortopedii i traumatologii lub pediatrii.

<sup>45)</sup> Od 1 grudnia 2010 r. lekarzem koordynatorem ratownictwa medycznego może być lekarz systemu, który posiada co najmniej 3-letnie doświadczenie zawodowe w pracy w szpitalnym oddziale ratunkowym lub w zespole ratownictwa medycznego – zmianę wprowadzono art. 1 pkt. 6 lit. b ustawy z dnia 22 października 2010 r. o zmianie

<sup>39)</sup> Brak łączności radiowej na stanowisku dyżurnego w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim spowodowany był awarią anteny na budynku Urzędu; awaria została usunięta w trakcie kontroli NIK.

<sup>40)</sup> W 2009 r. na 92 zainstalowane syreny 63 były uszkodzone (68,5%), w 2010 r. – na 180 syren uszkodzonych było 70 (37,6%).

<sup>41)</sup> Art. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59).

<sup>42)</sup> Art. 11 ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw.



niekonkurencyjne wynagrodzenie w stosunku do dochodów lekarzy z prywatnej praktyki czy dyżurów szpitalnych.

Wszyscy wojewodowie wywiązali się z obowiązku zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego<sup>46)</sup>. Zastrzeżenia NIK dotyczyły jedynie województwa dolnośląskiego, w którym w okresie objętym kontrolą spośród łącznie 192 osób piastujących stanowiska marszałka województwa, prezydenta miasta, starosty, burmistrza i wójta w szkoleniach, ćwiczeniach i treningach organizowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego z zakresu zarządzania kryzysowego uczestniczyło, uzyskując certyfikat, tylko 40 osób (20,8%).

### **Szczebel powiatowy**

We wszystkich starostwach powiatowych utworzono komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego. Regulaminy organizacyjne urzędów uwzględniały zadania tych komórek wyszczególnione w art. 14 ust. 6 ustawy. Zapewniono także odpowiednią obsadę kadrową pracowników, którzy posiadali wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe odpowiednie do przypisanych im obowiązków. W okresie objętym kontrolą pracownicy ci regularnie brali udział w szkoleniach i ćwiczeniach z tematyki zarządzania kryzysowego.

Ustalono, że 16 (z 17 kontrolowanych) starostów powołało, jako organy pomoc-

nicze w wykonywaniu zadań zarządzania kryzysowego, zespoły zarządzania kryzysowego. Do dnia zakończenia kontroli jedynie Starosta Świecki nie powołał zespołu<sup>47)</sup>. W pozostałych przypadkach starostowie określili skład zespołów, ich organizację, siedzibę i tryb pracy. Z wyjątkiem następujących przypadków nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykonywania przez zespoły zadań określonych w ustawie:

- PZZK przy Staroście Polickim nie wniósł uwag do przedłożonego mu PPRK, pomimo że dokument ten był niekompletny;
- PZZK przy Staroście Siemiatyckim nie wykonywał dwóch z czterech określonych w ustawie zadań: nie opiniował PPRK oraz nie przygotowywał propozycji działań i nie przedstawiał staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w PPRK.

Wszyscy kontrolowani starostowie prawidłowo zorganizowali pełnienie całodobowego dyżuru na potrzeby zarządzania kryzysowego. Centrum zarządzania kryzysowego w Starostwie Powiatowym w Otwocku zostało utworzone, co prawda, dopiero w lutym 2010 r., jednak do tego czasu jego zadania wykonywane były przez powiatową straż pożarną. W żadnym ze skontrolowanych starostw nie stwierdzono nieprawidłowości w dokumentowaniu przebiegu dyżurów całodobowych. W Starostwie Powiatowym w Zgorzelcu kontrola wykazała natomiast brak bezpośredniej

ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 219, poz. 1443).

<sup>46)</sup> Do 18 września 2009 r.: szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia.

<sup>47)</sup> W starostwie powiatowym w Świeciu funkcjonował Powiatowy Zespół Reagowania Kryzysowego, powołany zarządzeniem Starosty w 2003 r.

łączności radiowej oraz niezapewnienie odpowiednio licznej obsady kadrowej dyżurnych, co w sytuacji wystąpienia zagrożenia kryzysowego skutkowało wydłużaniem czasu pracy i naruszaniem przepisów Kodeksu Pracy.

Wszyscy starostowie wywiązali się z obowiązku zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

### **Szczegół gminny**

W siedmiu<sup>48)</sup> (15%) spośród 49 skontrolowanych urzędów gmin wójtowie (burmistrzowie) nie powołali komórki organizacyjnej urzędu, przy pomocy której mieli realizować ustawowo określone zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, co było niezgodne z art. 19 ust. 3 ustawy. W dwóch przypadkach – Urzędu Miasta Police i Urzędu Gminy Dobra – komórki takie powstały dopiero w 2009 r., po ponad dwóch latach od wejścia w życie ustawy. W czterech urzędach gmin<sup>49)</sup> kontrola NIK wykazała brak formalnego przypisania właściwym komórkom organizacyjnym całości lub części zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, a w sześciu urzędach gmin<sup>50)</sup> – brak przypisania tych zadań właściwym pracownikom.

W 48 urzędach gmin wójtowie (burmistrzowie/prezydenci miast) powołali gminne (miejskie) zespoły zarządzania kryzysowego. Burmistrz miasta i gminy Gniew do dnia zakończenia kontroli nie powołał zespołu, co było niezgodne z art. 19 ust. 4 ustawy. Zespół Zarządza-

nia Kryzysowego miasta Nowe Warpno został powołany dopiero w listopadzie 2010 r., a miasta Świecie – w styczniu 2010 r. Brak dokumentowania realizacji zadań zespołu w Kobylinie i Bestwinie uniemożliwił dokonanie oceny w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą dwa zespoły: w Celestynowie i Mielniku nie odbyły ani jednego posiedzenia i nie zrealizowały żadnego z zadań określonych w art. 8 pkt. 1-4, w związku z art. 19 ust. 5 ustawy. NIK stwierdziła ponadto następujące nieprawidłowości:

- burmistrz miasta Ostróda nie określił organizacji i trybu pracy zespołu, co było niezgodne z art. 19 ust. 4 ustawy;
- w skład zespołów zarządzania kryzysowego miast Nowe Warpno i Police oraz gminy Elbląg nie powołano pracowników odpowiednich służb, inspekcji i straży oraz przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych, co było niezgodne z art. 19 ust. 6 pkt. 2 i 3 ustawy;
- 14 zespołów nie realizowało obowiązków nałożonych art. 8 pkt. 1-3, w związku z art. 19 ust. 5 ustawy, tj.:
  - nie dokonywało oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i nie prognozowało tych zagrożeń (Bystrzyca Kłodzka, Celestynów, Dębowiec, Klucze, Łądek Zdrój, Mielnik, Otmuchów, Paczków, Wolbrom),
  - nie przygotowywało propozycji działań i nie przedstawiało wójtowi (burmistrzowi/prezydentowi miasta) wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zanie-

<sup>48)</sup> Dębowiec, Janowiec, Jasło, Kobylin, Nowe Warpno, Rozdrażew i Tomaszów Mazowiecki.

<sup>49)</sup> Elbląg, Klucze, Police, Wolbrom.

<sup>50)</sup> Elbląg, Klucze, Osiek, Police, Trzebiechów, Wolbrom.

chania działań ujętych w GPRK (Bystrzyca Kłodzka, Celestynów, Dębowiec, Dobra, Janowiec, Klucze, Łądek Zdrój, Mielnik, Olkusz, Otmuchów, Paczków, Police, Wiązowna, Wolbrom),

- nie przekazywało do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami (Bystrzyca Kłodzka, Celestynów, Łądek Zdrój, Mielnik, Otmuchów);
- 11 zespołów nie zaopiniowało gminnych (miejskich) planów reagowania kryzysowego, co było niezgodne z art. 8 pkt. 4, w związku z art. 19 ust. 5 ustawy (Bestwina, Celestynów, Czerwieńsk, Mielnik, Osiek, Otmuchów, Paczków, Police, Połaniec, Trzebiechów, Wiązowna);
- zespół funkcjonujący w Połańcu wypełniał zadania ustawowe dopiero od listopada 2009 r.;
- zespół funkcjonujący w Siemiatyczach pozytywnie zaopiniował GPRK, pomimo jego niekompletności;
- przewodniczącym zespołu powołanego w Otmuchowie był kierownik komórki organizacyjnej urzędu miasta właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, a nie burmistrz, co było niezgodne z art. 19 ust. 6 ustawy.

W urzędach miasta i gminy Czerwieńsk oraz Paczków nie zostało zapewnione pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji. W Głuchołazach, Kazimierzu Dolnym i Trzebiechowie nie zapewniono pełnienia takich dyżurów do września 2009 r., tj. do momentu nowelizacji ustawy<sup>51)</sup>.

<sup>51)</sup> W okresie od 22 sierpnia 2007 r. do 18 września 2009 r. na mocy art. 20 ust. 1 pkt. 1 ustawy, wójt

W Dobrej, Nowym Warpnie, Policach i Siemiatyczach całodobowy dyżur nie został uruchomiony w sytuacji wystąpienia zdarzenia kryzysowego, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 pkt. 1 ustawy. Kontrola wykazała ponadto następujące nieprawidłowości w zakresie pełnienia całodobowych dyżurów w gminach:

- nieudokumentowanie prowadzonych czynności w ramach pełnionych dyżurów (Celestynów, Janowiec i Mielnik);
- niepodanie do publicznej wiadomości numerów telefonów osób zobowiązanych do pełnienia całodobowych dyżurów (Celestynów);
- niesprawny system łączności radiowej (Tomaszów Mazowiecki).

W 17<sup>52)</sup> przypadkach (z 49) wójtowie (burmistrzowie) nie zarządzali, nie organizowali i nie prowadzili szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, mimo takiego obowiązku określonego w art. 19 ust. 2 pkt. 3 ustawy. W tym zakresie kontrola wykazała ponadto następujące uchybienia:

- nieprzeprowadzenie treningów z zakresu zarządzania kryzysowego z udziałem wskazanych w MPRK jednostek pomocniczych (gminnych jednostek organizacyjnych), co zgodnie z MPRK warunkowało wejście tego dokumentu w życie (Kłodzko);

(burmistrz, prezydent miasta) był zobowiązany do zapewnienia na obszarze gminy (miasta) pełnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Od 19 września 2009 r., na mocy art. 1 pkt. 19 lit. a ustawy zmieniającej, pełnienie całodobowego dyżuru zostało ograniczone do okresów występowania sytuacji kryzysowych.

<sup>52)</sup> Bestwina, Bystrzyca Kłodzka, Celestynów, Dębowiec, Gniew, Janowiec, Karczew, Kazimierz Dolny, Łądek Zdrój, Mielnik, Nowe Warpno, Osiek, Paczków, Police, Tarnowiec, Wiązowna, Wolbrom.

- nieprzeprowadzenie szkoleń dla członków MZZK, pomimo że obowiązek ich organizowania wynikał z regulaminu MZZK (Józefów).

### **Nieprawidłowości i zagrożenia**

Stwierdzone przypadki niewłaściwego przygotowania organizacyjnego do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w kilku urzędach wojewódzkich, starostwach powiatowych i w części urzędów gmin (miast) stanowiły zagrożenie dla sprawnego reagowania w sytuacjach kryzysowych na obszarze właściwości tych jednostek.

### **Wnioski pokontrolne i ich realizacja**

1. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów NIK wniosowała m.in. o zapewnienie pełnienia całodobowych dyżurów przez lekarzy koordynatorów ratownictwa medycznego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wojewodowie poinformowali m.in., iż kontynuowane będą działania zmierzające do zapewnienia całodobowych dyżurów przez lekarzy koordynatorów ratownictwa medycznego, jednak z powodu braku zainteresowania ofertą pracy przez lekarzy nie ma gwarancji zapewnienia pełnej obsady.

2. Wnioski pokontrolne w wystąpieniach skierowanych do starostów dotyczyły m.in. wykonywania przez PZZK wszystkich zadań nałożonych ustawą, a także rzetelnego prowadzenia dokumentacji działań podejmowanych przez PZZK oraz dyżurnych centrum zarządzania kryzysowego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne starostowie poinformowali m.in. o podjęciu realizacji przez PZZK

wszystkich zadań określonych w ustawie, a także rzetelnym dokumentowaniu prac zespołów oraz dyżurnych centrum zarządzania kryzysowego.

3. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów (burmistrzów/prezydentów miast) Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. o wprowadzenie do regulaminów organizacyjnych urzędów zapisów dotyczących realizacji zadań określonych w art. 19 ust. 2 ustawy oraz przypisanie ich wyznaczonym pracownikom, a także systematyczne organizowanie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast poinformowali m.in. o uzupełnieniu regulaminów organizacyjnych urzędów gmin (miast) oraz zaplanowaniu na 2011 r. szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

#### Zdjęcie nr 7

[Eksplzja cystern z paliwem na torach kolejowych w Białymstoku w listopadzie 2010 r.](#)



Fot. Paweł Ostrowski

### **3.4 Realizacja zadań w sytuacji wystąpienia zdarzeń kryzysowych**

#### **Szczebel centralny**

Działania podjęte przez RCB w związku z powodzią w maju i czerwcu 2010 r. były zgodne z odpowiednimi procedurami

mi i zasadami zawartymi w KPRK. Działania mające na celu niezwłoczne przekazanie informacji o zbliżającym się zagrożeniu powodziowym RCB prowadziło na podstawie komunikatów i ostrzeżeń Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz raportów dobowych wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego. NIK stwierdziła jednak, że podczas majowej powodzi służba hydrologiczno-meteorologiczna oraz WCZK nie przekazały do RCB z odpowiednim wyprzedzeniem (tj. w okresie od 12 do 16 maja 2010 r.) informacji o zbliżającej się fali powodziowej. Z napływających do RCB danych wynikało, że sytuacja w poszczególnych regionach kraju nie wymaga podejmowania szczególnych scentralizowanych działań. Konsekwencją tej sytuacji był brak możliwości natychmiastowego rozpoznania przez RCB rzeczywistego zagrożenia powodziowego. Z uwagi na powyższe, dopiero 17 maja 2010 r. sporządzono w RCB informację o zagrożeniu powodziowym na południu Polski. Przekazywanie informacji odbywało się m.in. za pośrednictwem strony internetowej, na której zamieszczano komunikaty o aktualnej sytuacji powodziowej, poczty e-mail oraz innych mediów.

NIK pozytywnie ocenia działania RCB w zakresie usuwania skutków powodzi. RCB opracowywało materiały analityczno-informacyjne dotyczące m.in. przewidywanych scenariuszy zagrożeń powodziowych oraz szacunkowych strat popowodziowych. Na podkreślenie zasługiwała aktywność RCB w pozyskiwaniu i dystrybuowaniu informacji dotyczących m.in. zapotrzebowania na pomoc rzeczową oraz krajowych i międzynarodowych instytucji deklarujących swą pomoc.

NIK nie stwierdziła również nieprawidłowości w zakresie działań podjętych przez Ministra SWiA w związku z powodzią maj-czerwiec 2010 r., które były zgodne z odpowiednią procedurą zawartą w KPRK. Jednostki organizacyjne MSWiA oraz służby współdziałające w zarządzaniu kryzysowym (m.in. Straż Pożarna, Policja i Straż Graniczna) podjęły działania niezwłocznie po zaistnieniu zdarzenia kryzysowego. Na stronie internetowej Ministerstwa na bieżąco zamieszczano komunikaty o aktualnej sytuacji hydrologicznej panującej na terenie województw oraz komunikaty o pomocy finansowej dla osób poszkodowanych przez żywioł. Organizowano także konferencje prasowe, na których Minister SWiA przekazywał mediom informacje m.in. o działaniach podejmowanych przez służby ratownicze. Na pozytywną ocenę zasługiwał również, opracowany przez Biuro Prasowe MSWiA i zamieszczony na stronie internetowej MSWiA, poradnik dla powodźników zawierający informacje na temat zasad udzielania pomocy finansowej osobom poszkodowanym przez powódź, praktyczne wskazówki dotyczące osobistego bezpieczeństwa oraz ważne telefony kontaktowe.

### **Szczebel wojewódzki**

Kontrola wykazała, że działania wojewodów i podległych im służb podjęte w sytuacji wystąpienia zdarzeń kryzysowych<sup>53)</sup> pozwalały na sprawne i skuteczne reagowanie. Służby wojewody reagowały zgod-

<sup>53)</sup> Lista zdarzeń kryzysowych, w stosunku do których podejmowano działania objęte kontrolą, została zamieszczona w załączniku nr 4.

nie z procedurami określonymi w WPRK, uruchamiano adekwatne siły i środki, a także monitorowano i koordynowano działania podejmowane w trakcie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Przykładem mogą być działania podjęte przez Wojewodę Podlaskiego i podległe mu służby w związku z sytuacją kryzysową, która wystąpiła w wyniku eksplozji cystern z materiałami palnymi w Białymstoku w listopadzie 2010 r. Działania Wojewody realizowane były zgodnie z zawartą w WPRK siatką bezpieczeństwa i opracowanymi procedurami, zaś cały przebieg zdarzenia i podjętych czynności rzetelnie dokumentowano.

Podejmowano również właściwe działania w celu usunięcia skutków zdarzeń kryzysowych. Zastrzeżenia NIK dotyczyły następujących uchybień:

- w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim dyżurni operacyjni WCZK nie przekazywali informacji o zagrożeniu powodziowym do niektórych odbiorców wskazanych w WPRK<sup>54)</sup>; ponadto w 11 przypadkach ostrzeżenia przekazywane były w czasie od 48 minut do 2 godzin 12 minut od momentu wpływu informacji do urzędu; jakkolwiek w WPRK nie określono ram czasowych na przekazanie tych ostrzeżeń, jednak w opinii NIK takie opóźnienie w sytuacji, gdy ogłoszono najwyższy stopień zagrożenia, było zdecydowanie zbyt duże;

- w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim spośród 38 komunikatów ostrzegawczych<sup>55)</sup> 25 komunikatów przekazano właściwym podmiotom po upływie 20 minut przewidzianych w planie reagowania, z tego 13 komunikatów przekazano z opóźnieniem od 22 do 52 minut, a jeden komunikat<sup>56)</sup> z opóźnieniem 6 godzin i 9 minut. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że powyższe opóźnienia nie miały wpływu na przebieg akcji przeciwpowodziowej;
- w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim WCZK nie nawiązało bezpośredniej współpracy z trzema spośród 10 podmiotów wymienionych w procedurach Wojewódzkiego Planu Ochrony przed Powodzią oraz w Instrukcji dyżurnej służby wojewody, tj. z RCB, Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności oraz z centrami zarządzania kryzysowego sąsiednich województw;
- Lubelski Urząd Wojewódzki niewłaściwie przeprowadzał weryfikację szkód powodziowych w infrastrukturze komunalnej jednostek samorządu terytorialnego; w imieniu komisji wojewódzkiej czynności te wykonywał tylko jej przewodniczący, a pozostałych 14 członków nie brało w nich udziału. Dopiero w listopadzie 2010 r., tj. w trakcie kontroli NIK, Wojewoda powołał komisję wojewódzką w nowym składzie;

<sup>54)</sup> W 30 na 45 badanych przypadków dyżurny operacyjny nie przekazał wiadomości Wojewodzie Łódzkiemu, w 11 przypadkach – dyrektorowi komórki organizacyjnej urzędu właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, a w 14 przypadkach – organom powiatowej administracji samorządowej, administracji zespolonej i niezespolonej oraz powiatowym, miejskim i gminnym centróm zarządzania kryzysowego, a także medióm.

<sup>55)</sup> Komunikaty o intensywnych opadach deszczu i przekroczeniu stanów alarmowych przekazane od 8 maja do 11 czerwca 2010 r.

<sup>56)</sup> Komunikat z 1 czerwca 2010 r. z terminem obowiązywania od 2 czerwca 2010 r.

- W Opolskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono opóźnienia w weryfikacji przez Komisję Wojewódzką 11 z 39 protokołów strat w mieniu komunalnym, zgłoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

We wszystkich urzędach wojewódzkich na podstawie sporządzonej dokumentacji możliwe było rzetelne odtworzenie przebiegu wydarzeń, określenie ich chronologii oraz wskazanie adresatów wydawanych poleceń. W ocenie NIK, dokumentowanie działań służb wojewodów podejmowanych w trakcie zagrożenia było prawidłowe i zgodne z przyjętymi procedurami, z wyjątkiem Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym czynności podejmowane w trakcie wystąpienia sytuacji kryzysowej nie były dokumentowane w formie uregulowanej w planie reagowania kryzysowego i nie było możliwe odtworzenie pełnego przebiegu wydarzeń.

Ustalenia kontroli wskazują, że w 14 urzędach wojewódzkich doświadczenia i wnioski wynikające z przeprowadzonych działań związanych ze zdarzeniami kryzysowymi były przedmiotem ocen i analiz ze strony wojewody i podległych mu służb, a także zostały wykorzystane do doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego. Zastrzeżenia NIK dotyczyły:

- Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym w związku z powodzią nie dokonano stosownej analizy dotyczącej podjęcia niezbędnych działań w celu uniknięcia podobnego zagrożenia w przyszłości lub ograniczenia jego skutków; w świetle ustaleń kontroli skala zagrożenia oraz stopień prawdopodobieństwa powtórzenia się powodzi na obszarze województwa uzasadniały potrzebę dokonania takiej analizy;
- Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym kontrola NIK wykazała potrzebę zweryfikowania standardowych procedur operacyjnych pod kątem rzeczywistej przydatności ich stosowania w sytuacji powodzi oraz doprecyzowania niektórych zapisów WPRK, odpowiednio do wniosków i doświadczeń wynikających z powodzi majowoczerwcowej 2010 r.

### **Szczebel powiatowy**

NIK pozytywnie oceniła działania podejmowane przez 12<sup>57)</sup> (z 16<sup>58)</sup>) starostów w związku z wystąpieniem na terenie powiatów sytuacji kryzysowych<sup>59)</sup>, w tym zgodność działań z odpowiednimi procedurami, skuteczne i sprawne informowanie i monitorowanie zdarzeń, ostrzeżenie i alarmowanie ludności, likwidację szkód oraz rzetelne dokumentowanie podejmowanych działań.

W Starostwie Powiatowym w Kłodzku NIK stwierdziła nieodnotowywanie w dzienniku zdarzeń podejmowanych czynności oraz nierzetelne protokolowanie posiedzeń PZZK, co utrudniło kompleksową ocenę prawidłowości działań oraz przebiegu akcji ratowniczej na terenie tego powiatu.

<sup>57)</sup> Starostowie: Bielski, Jasielski, Krotoszyński, Nyski, Olkuski, Policki, Puławski, Świecki, Staszowski, Tczewski, Tomaszowski i Zielonogórski.

<sup>58)</sup> W powiecie ostródzkim w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zdarzenia kryzysowe o zasięgu powiatowym.

<sup>59)</sup> Lista zdarzeń kryzysowych, w stosunku do których podejmowano działania objęte kontrolą, została zamieszczona w załączniku nr 4.

Ponadto, kontrola NIK wykazała następujące nieprawidłowości:

- brak podjęcia adekwatnych do potencjalnego zagrożenia działań starostwa<sup>60)</sup>, nieskuteczność przyjętego systemu powiadamiania i zapewnienia przepływu informacji w sytuacjach kryzysowych pomiędzy właściwymi osobami i podmiotami na terenie powiatu (Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu);
- opieszałość działań podejmowanych przez starostę i jego służby w związku z wystąpieniem zanieczyszczenia rzeki śniętymi rybami (Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach);
- brak podjęcia przez starostę działań przewidzianych w PPRK w sytuacji wystąpienia awarii sieci energetycznych spowodowanych obfitymi opadami śniegu (Starostwo Powiatowe w Otwocku).

W Starostwie Powiatowym w Policach stwierdzono, że dwie gminy z terenu powiatu nie rozliczyły się z pobranych z powiatowego magazynu przeciwpowodziowego materiałów o łącznej wartości 21,4 tys. zł, a Starosta Policki – mimo poniesionych kosztów na odtworzenie stanu magazynu przeciwpowodziowego – do dnia zakończenia kontroli nie wystąpił do tych jednostek o odpowiednie rozliczenie.

W Starostwie Powiatowym w Zielonej Górze zidentyfikowano dobre praktyki w zakresie zapobiegania i reagowania na występujące zagrożenia, w tym współpracę z niemieckimi ratownikami, którzy za pomocą własnego specjalistycznego

sprzętu wypompowywali wodę z zagród, piwnic i dróg oraz z jednostkami straży pożarnej z województwa śląskiego, które przekazały zaporę wodną wykorzystaną do ochrony ujęcia wody dla miasta Zielona Góra.

### **Szczelbel gminny**

W przypadku 44 gmin (spośród 48<sup>61)</sup>) kontrola wykazała sprawne i skuteczne reagowanie w sytuacji wystąpienia zdarzeń kryzysowych, właściwe monitorowanie i koordynację działań, a także usuwanie skutków tych zdarzeń<sup>62)</sup>. Zastrzeżenia NIK dotyczyły następujących nieprawidłowości:

- niepodjęcia w całości bądź w części działań przewidzianych w GPRK (Celestynów, Drohiczyn, Elbląg, Mielnik, Olkusz, Siemiatycze, Wolbrom), np. Wójt Gminy Celestynów, w trakcie zdarzenia kryzysowego, które miało miejsce na terenie Gminy w październiku 2009 r. (awaria sieci energetycznych) nie podjął żadnych działań przewidzianych w GPRK w przypadku wystąpienia tego rodzaju zdarzenia kryzysowego. Podczas zagrożenia powodziowego, które wystąpiło na terenie Gminy Elbląg w październiku 2009 r., ewakuacja ludności z zagrożonych terenów przeprowadzona została nie w pełni zgodnie z ustalonymi w GPRK procedurami. Spowodowało to opóźnienia w ewakuacji ludności. Wójt Gminy Mielnik nie stosował procedur ustalonych w GPRK oraz planie

<sup>60)</sup> Częściowo przyczyną tego były nie odpowiadające późniejszej rzeczywistości przekazywane starostwu prognozy przewidywanego poziomu opadów atmosferycznych.

<sup>61)</sup> W Gminie Miłomłyn w okresie objętym kontrolą nie wystąpiła sytuacja kryzysowa.

<sup>62)</sup> Lista zdarzeń kryzysowych, w stosunku do których podejmowano działania objęte kontrolą, została zamieszczona w załączniku nr 4.



przeciwpowodziowym w czasie zagrożenia powodziowego w styczniu i marcu 2010 r.;

- działania na podstawie doraźnych dyspozycji burmistrza oraz wytycznych starosty w sytuacji wystąpienia powodzi, z uwagi na brak – wymaganego art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>63)</sup> – gminnego planu operacyjnego ochrony przed powodzią (Osiek);
- niewprowadzenia w sytuacji zagrożenia pogotowia (alarmu) przeciwpowodziowego (Lądek Zdrój, Osiek);
- nieskutecznego systemu ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach (Kłodzko – ostrzeżenia IMGW w trakcie powodzi w czerwcu 2009 r. nie zostały właściwie i na czas przeanalizowane przez odpowiedzialne służby UMK, a mieszkańcy nie zostali poinformowani o ryzyku wystąpienia intensywnych opadów deszczu i możliwościach podtopień; Krotoszyn – niepoinformowanie ludności o możliwości wystąpienia nawałnicy; Rozdrażew – brak łączności telefonicznej z pracownikiem odpowiedzialnym za uruchomienie systemu alarmowania, w sytuacji wystąpienia nawałnicy);
- nierzetelnych protokołów komisji szacujących straty w mieniu komunalnym i prywatnym (Kobylin, Rozdrażew);
- braku dokumentacji lub niepełnego dokumentowania przebiegu działań i czynności podejmowanych w sytuacji wystąpienia zdarzenia kryzysowego (Bestwina, Dobra, Karczew, Kazimierz Dolny, Kłodzko, Kobylin, Nowe Warpno, Olkusz, Paczków, Wiązowna).

W przypadku trzech gmin kontrola wykazała braki w posiadanych materiałach, sprzęcie i wyposażeniu niezbędnym w momencie wystąpienia powodzi, w tym braki w stanie magazynu przeciwpowodziowego. W Osieku magazyn przeciwpowodziowy nie był uzupełniany od września 2007 r. aż do wystąpienia powodzi w maju 2010 r. W Elblągu w magazynie przeciwpowodziowym brak było koców, materaców, śpiworów i rękawic; nie posiadano też jednostek pływających, agregatów prądotwórczych i zespołów oświetleniowych. W Policach niezbędny w czasie akcji przeciwpowodziowej sprzęt użyczono od Urzędu Gminy Dobra, Starostwa Powiatowego w Policach i Komendy Powiatowej PSP w Policach, lecz do dnia zakończenia kontroli nie rozliczono się z ww. jednostkami z użyczonego mienia ani z uzyskanego za nie odszkodowania z tytułu ubezpieczenia w kwocie 64,9 tys. zł.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły ponadto nieprzeprowadzania w latach 2008-2009 inwentaryzacji składników majątkowych w magazynach przeciwpowodziowych Miasta Kłodzka, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>64)</sup>. W tej sprawie Najwyższa Izba Kontroli skierowała do rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienie o naruszeniu przez Burmistrza Miasta Kłodzka dyscypliny finansów publicznych.

### ***Nieprawidłowości i zagrożenia***

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie:

<sup>63)</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>64)</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

- nieprzestrzegania przez część skontrolowanych jednostek przyjętych procedur,
- nieprzekazywania właściwym podmiotom informacji o występujących zagrożeniach,
- nieterminowego przekazywania komunikatów podmiotom funkcjonującym w systemie obniżały sprawność i skuteczność reagowania w sytuacjach wystąpienia zdarzeń kryzysowych.

### **Dobre praktyki**

W trakcie kontroli w urzędach wojewódzkich zidentyfikowano szereg dobrych praktyk, tj. działań podejmowanych przez wojewodów i podległe im służby, które przyczyniały się do skutecznej realizacji zadań i osiągnięcia celów w zakresie zarządzania kryzysowego. I tak m.in.:

- w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w sytuacji wystąpienia powodzi opracowano i przekazano jednostkom samorządu terytorialnego mapy miejscowości zagrożonych zalaniem z określeniem prognozy wysokości zalania w zależności od stanów wód na głównych wodowskazach, a wojewoda, wicewojewoda oraz pracownicy Urzędu brali udział w posiedzeniach gminnych i powiatowych sztabów zarządzania kryzysowego;
- w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim pracownicy WCZK byli oddelegowywani do udziału w corocznych przeglądach obiektów hydrotechnicznych na terenie województwa prowadzonych przez Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych oraz Regionalny Zarząd Gospodarki Wod-

nej w Krakowie, a Wojewoda Śląski otrzymywał protokoły z tych przeglądów; również pracownicy Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego uczestniczyli w przeglądach wybranych obiektów hydrotechnicznych, a Wojewoda Opolski otrzymywał protokoły z tych przeglądów;

- w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim przeprowadzono wizyty sprawdzające przygotowanie gmin do powodzi, a także zorganizowano punkt obsługi powiatów i całodobowy punkt informacyjny dla mieszkańców województwa.

### **Wnioski pokontrolne i ich realizacja**

1. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów i starostów NIK wniosowała m.in. o dokonywanie pogłębionych ocen i analiz doświadczeń i wniosków wynikających z działań podjętych w związku z wystąpieniem sytuacji kryzysowych, w celu doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wojewodowie i starostowie poinformowali o uwzględnieniu w opracowywanych WPZK/PPZK doświadczeń z działań podjętych w trakcie sytuacji kryzysowych.

2. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. o stosowanie procedur określonych w GPRK oraz innych planach operacyjnych w przypadku wystąpienia zagrożenia sytuacją kryzysową.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) poinformowali m.in. o zobowiązaniu właściwych pracowni-

ków urzędów do stosowania procedur określonych w GPRK oraz innych planach operacyjnych.

Zdjęcie nr 8

Powódź w Sandomierzu w 2010 r.



Fot. Źródło: Starostwo Powiatowe w Sandomierzu

### 3.5 Pozostałe wyniki kontroli

W okresie objętym kontrolą RCB zrealizowało wydatki na prowadzenie swojej działalności w kwocie 13 676,4 tys. zł, w całości sklasyfikowane w rozdziale 75421-Zarządzanie kryzysowe. Szczegółowa kontrola wydatków w łącznej kwocie 2 572,4 tys. zł<sup>65)</sup> wykazała, iż poniesiono je zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania określonymi w ustawie o finansach publicznych, a zakupiony sprzęt i urządzenia były niezbędne do prawidłowego funkcjonowania RCB. NIK stwierdziła jednak nieprawidłowości w klasyfikacji wydatków na szkolenia dla pracowników RCB na łączną kwotę 11,9 tys. zł<sup>66)</sup>, które zaklasyfikowano

do § 4300 Zakup usług pozostałych, zamiast do § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>67)</sup>.

Z budżetu MSWiA w części 42-Sprawy wewnętrzne, w ramach rozdziału 75421-Zarządzanie kryzysowe w 2008 r. wydatkowano środki w wysokości 327,6 tys. zł, a w 2009 r. w wysokości 6,9 tys. zł. Wydatki te poniesiono głównie na wyposażenie centrum zarządzania kryzysowego MSWiA (m.in. zakup map cyfrowych, mebli biurowych, systemu do zbierania i przetwarzania informacji z zakresu zarządzania kryzysowego), na podróże służbowe zagraniczne związane ze współpracą z NATO oraz współfinansowanie konferencji z zakresu zarządzania kryzysowego. W ocenie NIK, wydatki te zostały poniesione w sposób celowy oraz rzetelnie udokumentowane.

W urzędach wojewódzkich wydatki na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego ujmowano w rozdziale 75421-Zarządzanie kryzysowe, z wyjątkiem Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym środki te planowano w innych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, m.in. w rozdziale 75414-Obrona cywilna i 75212-Pozostałe

<sup>65)</sup> Tj. 70% wydatków pozapłacowych RCB; kontrola nie obejmowała wydatków ujętych w §§: 3020, 4010, 4040, 4050, 4060, 4070, 4110, 4120, 4140 i 4170.

<sup>66)</sup> Spowodowało to zawyżenie wydatków ujętych w § 4300 w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków za 2009 r. o kwotę 4 706,40 zł oraz za okres od 1 stycznia do 31 października 2010 r. o kwotę 7 200,00 zł i zaniżenie o takie same kwoty wydatków ujętych w § 4700.

<sup>67)</sup> Do 31 grudnia 2009 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.). Z dniem 1 stycznia 2010 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w ww. sprawie (Dz. U. Nr 38, poz. 207).

wydatki obronne. Taka klasyfikacja wydatków była niezgodna z art. 16 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a następnie z art. 39 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W pozostałych 15 urzędach wojewódzkich wydatki klasyfikowane w rozdziale 75421 przeznaczono głównie na sfinansowanie szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego, zakup sprzętu i wyposażenia centrów zarządzania kryzysowego oraz zakup usług telekomunikacyjnych.

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim kontrola wydatków wykazała, że 15,8 tys. zł wydatkowano z naruszeniem przepisów art. 35 ust. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych<sup>68)</sup>. I tak:

- 44
- umowę najmu sali na przeprowadzenie szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego w 2008 r. (o wartości 4,2 tys. zł) zawarto z wybranym przez Urząd wykonawcą bez przeprowadzenia rozpoznania cenowego u innych potencjalnych oferentów;
  - dokonując w 2008 r. zakupu sprzętu i wyposażenia na potrzeby WCZK na kwotę 6,6 tys. zł, a w 2009 r. zlecając usługę o wartości 5,0 tys. zł, spośród trzech dostawców wybrano ofertę, która zawierała cenę, natomiast w dokumentacji Urzędu brak było informacji o cenach zaoferowanych przez pozostałych oferentów.

Wielkopolski Urząd Wojewódzki przekazał samorządom powiatowym 27 radiotelefonów, zakupionych w latach 2008-2009, bez formalnego udokumentowania tej czynności. Urządzenia

o łącznej wartości 154,6 tys. zł, stanowiące element radiotelefonicznej sieci łączności tworzonej przez Wojewodę na terenie województwa wielkopolskiego, zostały faktycznie zainstalowane w 23 starostwach powiatowych i czterech urzędach miast (powiaty grodzkie), podczas gdy sprzęt ten pozostawał cały czas w ewidencji środków trwałych Urzędu Wojewódzkiego.

Kontrola dotacji udzielonych przez Opolski Urząd Wojewódzki na usuwanie szkód powodziowych wykazała, że dotacje celowe w kwocie 3 800 tys. zł udzielone w 2008 i 2009 r. Samorządowi Województwa Opolskiego na realizację 10 zadań zostały rozliczone niezgodnie z art. 153 ust. 2 pkt. 2 i ust. 3 pkt. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, gdyż w pełni zrealizowano jedynie sześć z ww. 10 zadań. Pomimo, że cztery zadania faktycznie nie zostały zrealizowane, dyrektorzy Wydziału Infrastruktury i Geodezji oraz Wydziału Bezpieczeństwa Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego potwierdzili prawidłowe wykorzystanie i rozliczenie dotacji. Środki z zadań niezrealizowanych lub częściowo zrealizowanych zostały wykorzystane na realizację pozostałych dotowanych zadań<sup>69)</sup>.

Ponadto, w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim NIK stwierdziła nieprawidłowości w klasyfikacji wydatków na szkolenia dla pracowników Urzędu – członków korpusu służby cywilnej na łączną kwo-

<sup>68)</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2009 r. o finansach publicznych.

<sup>69)</sup> Na remont cieków Złoty Potok, Osobłoga i Kanał Ulgi rz. Osobłoga przekazano dotację w kwocie o 571 353,11 zł wyższej, niż ustalona w decyzji Ministra Finansów nr BP9/4135/04/PRQ/62,87/2008/688 z dnia 13 marca 2008 r. W 2009 r. nie określono kwot dotacji przypadających na poszczególne zadania.

tę 6,6 tys. zł, które zaklasyfikowano do § 4300 Zakup usług pozostałych, zamiast do § 4550 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Kontrola NIK wykazała, że w 10 (spośród 17) starostwach powiatowych oraz 30 (spośród 49) urzędach gmin wydatki na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego nie były ujmowane w rozdziale 75421-Zarządzanie kryzysowe, lecz w innych rozdziałach, w tym głównie 75414-Obrona cywilna i xxx78-Usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

W Urzędzie Gminy Mielnik kontrola wykazała zrealizowanie wydatków w kwocie 11,7 tys. zł z naruszeniem zasady dokonywania ich w sposób celowy, oszczędny i umożliwiający terminową realizację zadań, określonej w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a następnie w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Środki te wydatkowano w latach 2008-2010 na przygotowanie gminnego centrum zarządzania kryzysowego, którego obsługi do dnia zakończenia kontroli nie zapewniono, a zainstalowany w nim sprzęt nie był wykorzystywany.

W Urzędzie Miejskim w Krotoszynie stwierdzono wydatkowanie kwoty 392,4 tys. zł z naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>70)</sup>, w myśl którego zamówienia udziela się wyłącz-

nie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy. W 2009 r. prace w zakresie usuwania skutków nawałnicy zostały zlecone dwóm wykonawcom zewnętrzny bez przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych. W powyższej sprawie Najwyższa Izba Kontroli skierowała do rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Kontrola spraw związanych z finansowaniem zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wykazała ponadto, że w budżetach gmin Dębowiec i Tarnowiec w 2010 r. nie utworzono rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, pomimo obowiązku określonego w art. 26 ust. 4 ustawy.

45

### **Nieprawidłowości i zagrożenia**

Nieprawidłowe klasyfikowanie wydatków na zadania związane z zarządzaniem kryzysowym utrudnia oszacowanie faktycznych wydatków ponoszonych na ten cel i wpływa na mniejszą przejrzystość wykorzystania tych środków.

### **Wnioski pokontrolne i ich realizacja**

Wnioski pokontrolne w wystąpieniach skierowanych do starostów oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) dotyczyły m.in. planowania wydatków na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego we właściwej podziałce klasyfikacji budżetowej.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne starostowie oraz wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) poinformowali m.in. o ujęciu środków planowanych na wydatki związane z zarządzaniem kryzysowym w nowym roku

<sup>70)</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759.

budżetowym w rozdziale 75421-Zarządzanie kryzysowe.

Zdjęcie nr 9

Powódź w Warszawie w 2010 r.



Fot. Elżbieta Matuszewska

### 3.6 Wyniki innych kontroli przeprowadzonych w związku z występującymi zdarzeniami kryzysowymi

W wyniku przeprowadzonej w 2009 r. kontroli pt. Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim<sup>71)</sup>, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej w tych województwach, wskazując na wzrastającą wysokość corocznych szkód i strat powodziowych, świadcząca o niskiej skuteczności istniejącego systemu<sup>72)</sup>. Kontrola wykazała, że organy odpowiedzialne za realizację zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową koncentrowały się na postępowaniu awaryjnym, a nie przykładają należytej wagi do pozostałych elementów zarządzania ryzykiem powodziowym, tj.

zapobiegania, ochrony, gotowości i wyciągania wniosków. Stwierdzono, iż organy administracji rządowej i samorządowej nie realizowały zadań wynikających z Prawa wodnego<sup>73)</sup>. Dyrektor RZGW w Krakowie nie opracował planu ochrony przeciwpowodziowej dla regionu wodnego w województwie małopolskim i świętokrzyskim, a wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych nie utrzymywały w należytym stopniu budowli służących ochronie przeciwpowodziowej oraz cieków wodnych. Nietechniczne środki ochrony przeciwpowodziowej wykorzystywane były w znikomym stopniu lub wcale. W przypadku budowli przeciwpowodziowych brakowało natomiast rzetelnych i wiarygodnych danych na temat ich stanu technicznego, gdyż nie przeprowadzono obowiązkowych co 5 lat kontroli ich stanu i przydatności do użytkowania.

W wyniku kontroli NIK zwróciła uwagę, że z powodu braku środków finansowych organy administracji publicznej nie wykonują zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, natomiast z budżetu państwa wydatkowane są corocznie wielomilionowe kwoty na usuwanie skutków powodzi.

Kontrola pt. Utrzymanie melioracji wodnych szczegółowych w województwie podlaskim w latach 2007-2009 (I półrocze)<sup>74)</sup> wykazała szereg nieprawidłowości w działalności starostów oraz zarządów spółek wodnych w zakresie utrzymania urządzeń tych melioracji. Starostowie nie

<sup>71)</sup> Informacja o wynikach kontroli ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim (Kraków, grudzień 2009 r.). Nr kontroli: P/09/143.

<sup>72)</sup> Straty w 2007 r. wyniosły łącznie 194 mln zł, w 2008 r. 261 mln zł, a w 2009 r. 519 mln zł.

<sup>73)</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.).

<sup>74)</sup> Informacja o wynikach kontroli utrzymania melioracji wodnych szczegółowych w województwie podlaskim w latach 2007-2009 (I półrocze) – Białystok, 2010 r. Nr kontroli: P/09/122.

podejmowali działań wobec właścicieli gruntów niewywiązujących się z obowiązku konserwacji tych urządzeń oraz nie wykonywali nadzoru nad działalnością spółek wodnych<sup>75</sup>). Zarządy spółek wodnych nie zapewniały konserwacji urządzeń na poziomie wynikającym z dobrych praktyk lub instrukcji eksploatacyjnych. W konsekwencji, w stanie odbiegającym od pożądanego (zabezpieczającego prawidłową regulację stosunków wodnych na użytkach rolnych) znajdowały się urządzenia na 65,3% gruntów zmeliorowanych w siedmiu objętych kontrolą powiatach. W wyniku kontroli, NIK stwierdziła istotne ograniczenie funkcjonalności i dekapitalizację urządzeń melioracji szczegółowych na terenie województwa podlaskiego.

Zdjęcie nr 10

Eksplozja cystern z paliwem na torach kolejowych w Białymstoku w listopadzie 2010 r.



Fot. Paweł Ostrowski

### 3.7 Informacje pozyskane w związku z kontrolą

Marszałkowie województw informowali Najwyższą Izbę Kontroli o złym stanie technicznym oraz potrzebach modernizacji wałów przeciwpowodziowych, cieków naturalnych i kanałów,

stacji pomp, a także budowli piętrzących. I tak np. wg stanu na 31 grudnia 2009 r. stan techniczny 36,4% wałów przeciwpowodziowych na terenie województwa pomorskiego był niezadowalający, a ok. 34% kanałów wymagało odbudowy i modernizacji. Marszałek Województwa Małopolskiego określił stan 75% wałów przeciwpowodziowych jako zagrażający bezpieczeństwu. W warmińsko-mazurskim na dzień 1 stycznia 2010 r. 41% wałów przeciwpowodziowych wymagało odbudowy bądź modernizacji. Marszałek Województwa Lubuskiego poinformował, że 42,5% wałów przeciwpowodziowych na terenie województwa jest w stanie mogącym zagrażać bezpieczeństwu, a 43,9% w stanie zagrażającym bezpieczeństwu.

47

Wszyscy marszałkowie województw informowali, iż corocznie przyznawane środki finansowe na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych są niewystarczające w stosunku do potrzeb. Przykładowo:

- Marszałek Województwa Podlaskiego otrzymał z budżetu państwa na utrzymanie wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych w 2007 r. 44,1% zgłoszonego zapotrzebowania<sup>76</sup>), w 2008 r. 30,3%<sup>77</sup>), w 2009 r. 14,9%<sup>78</sup>) i w 2010 r. 22,3%<sup>79</sup>);

<sup>76</sup>) Uzyskano 9 270,0 tys. zł w stosunku do 20 997,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

<sup>77</sup>) Uzyskano 7 915,0 tys. zł w stosunku do 26 131,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

<sup>78</sup>) Uzyskano 4 383,0 tys. zł w stosunku do 29 377,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

<sup>79</sup>) Uzyskano 7 179,0 tys. zł, w tym 3 000,0 tys. zł na likwidację szkód powstałych w wyniku powodzi, w stosunku do 32 176,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

<sup>75</sup>) Poza Starostą Suwalskim, który częściowo realizował te zadania.

- Marszałek Województwa Pomorskiego otrzymał z budżetu państwa na wykonywanie robót konserwacyjnych i eksploatację istniejących urządzeń melioracyjnych w 2007 r. 60,6% zgłoszonego zapotrzebowania<sup>80)</sup>, w 2008 r. 67,4%<sup>81)</sup>, w 2009 r. 32,7%<sup>82)</sup> i w 2010 r. 29,2%<sup>83)</sup>;
- Marszałek Województwa Wielkopolskiego otrzymał z budżetu państwa na utrzymanie cieków i urządzeń melioracji wodnych podstawowych w 2007 r. 10,8% zgłoszonego zapo-

trzebowania<sup>84)</sup>, w 2008 r. 12,3%<sup>85)</sup>, w 2009 r. 8,1%<sup>86)</sup> i w 2010 r. 6,4%<sup>87)</sup>.

## Zdjęcie nr 11

Powódź w Sandomierzu w 2010 r.



Fot. Źródło: Starostwo Powiatowe w Sandomierzu

<sup>80)</sup> Uzyskano 18 772,0 tys. zł w stosunku do 31 000,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

<sup>81)</sup> Uzyskano 20 987,0 tys. zł w stosunku do 31 160,3 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

<sup>82)</sup> Uzyskano 17 568,0 tys. zł w stosunku do 53 687,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

<sup>83)</sup> Uzyskano 15 350,0 tys. zł w stosunku do 52 519,3 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

<sup>84)</sup> Uzyskano 11 189,0 tys. zł w stosunku do 103 400,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

<sup>85)</sup> Uzyskano 16 538,0 tys. zł w stosunku do 135 000,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

<sup>86)</sup> Uzyskano 13 266,0 tys. zł w stosunku do 164 100,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

<sup>87)</sup> Uzyskano 11 114,0 tys. zł w stosunku do 175 000,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.



#### 4.1 Przygotowanie kontroli

W ramach kontroli przeprowadzonych w urzędach wojewódzkich przewidziano konieczność pozyskania informacji od marszałków województw na temat sposobu realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez organy samorządu województwa oraz na temat wysokości środków zaplanowanych i wydatkowanych z budżetu samorządu województwa na ten cel, a także na temat stanu urządzeń melioracyjnych i wałów przeciwpowodziowych i rzeczywistych potrzeb w zakresie finansowania ich utrzymania i modernizacji.

Doboru jednostek samorządu terytorialnego do kontroli dokonano w sposób celowy, obejmując kontrolą powiaty i gminy, na obszarze których w okresie objętym kontrolą doszło do wystąpienia zdarzeń kryzysowych, takich jak awarie sieci energetycznych, wichury czy osuwiska ziemi. Tak dobraną próbę uzupełniono o wybrane powiaty i gminy, na których obszarze w okresie maj-czerwiec 2010 r. wystąpiła powódź.

W ramach kontroli prowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego przewidziano możliwość przeprowadzenia czynności kontrolnych w innych jednostkach niż kontrolowane, z uwagi na fakt, iż część zadań starosty lub wójta (burmistrza/prezydenta miasta) może być realizowana na mocy porozumienia przez jednostki specjalistyczne, np. jednostki straży pożarnej.

#### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w 91 jednostkach. Ponadto w 81 niekontrolowanych jednostkach zasięgnięto informacji w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK. Wyniki kontroli omówiono na

15 naradach pokontrolnych<sup>88)</sup>. Wszystkie kontrole zostały zakończone podpisaniem protokołów kontroli. Do protokołu kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego Wicewojewoda Dolnośląski zgłosiła sześć zastrzeżeń, które zostały w całości oddalone.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 91 wystąpień pokontrolnych do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek oraz jedno wystąpienie do właściwego organu państwowego<sup>89)</sup>. Z danych na dzień 29 lipca 2011 r. wynika, że na 282 wnioski pokontrolne sformułowane przez NIK, 147 zostało zrealizowanych, 95 było w trakcie realizacji, a 40 wniosków nie zrealizowano. Sześciu kierowników jednostek kontrolowanych<sup>90)</sup> wniosło łącznie 28 zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Dwa zastrzeżenia zostały uwzględnione w całości, trzy zostały uwzględnione w części, a 23 zastrzeżenia oddalono.

W związku ze stwierdzonym w Urzędzie Miasta Kłodzko naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości oraz w Urzędzie Miasta i Gminy Krotoszyn naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, Najwyższa Izba Kontroli skierowała w tych sprawach zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych (str. 37 i 41 Informacji). Do dnia 29 lipca 2011 r. NIK nie została powiadomiona o wszczęciu postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny finansów

49

<sup>88)</sup> W Urzędach Wojewódzkich: Kujawsko-Pomorskim i Mazowieckim; w Starostwach Powiatowych w: Siemiatyczach, Świeciu i Krotoszynie; w Urzędach (Miasta) Gminy: Mielnik, Świecie, Bestwina, Osiek, Kobylin, Rozdrażew, Krotoszyn, Dębowiec, Celestynów i Zielona Góra.

<sup>89)</sup> Do Wojewody Łódzkiego w związku z kontrolą w Urzędzie Gminy Tomaszów Mazowiecki.

<sup>90)</sup> Po. dyrektora RCB, Wojewoda Podkarpacki, Wojewoda Wielkopolski, Wojewoda Zachodniopomorski, Starosta Otwocki i Burmistrz Polic.

publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy Krotoszyn. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą we Wrocławiu poinformował NIK w czerwcu 2011 r. o umorzeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia przez Burmistrza Miasta Kłodzka dyscypliny finansów publicznych, wobec znikomej szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych.

**Finansowe rezultaty kontroli** wyniosły 1 067 334,26 zł, z tego:

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa w łącznej kwocie 979 470,86 zł, z tego:
  - 571 353,11 zł – przekazanie przez Opolski Urząd Wojewódzki dotacji na usuwanie szkód w urządzeniach melioracji wodnych podstawowych na trzy zadania w kwotach wyższych, niż ustalone w decyzji Ministra Finansów przyznającej tę dotację – str. 40 Informacji,
  - 15 759,00 zł – najem sali wraz z noclegami i wyżywieniem przez Lubelski Urząd Wojewódzki na przeprowadzenie szkolenia bez dokonania rozpoznania cenowego u innych potencjalnych oferentów (4 200,00 zł), zakup sprzętu i wyposażenia na potrzeby wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego bez odnotowania cen innych oferentów ubiegających się o zamówienie (6 581,00 zł), druk ulotek informacyjnych bez odnotowania cen innych oferentów ubiegających się o zamówienie w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim (4 978,00 zł) – str. 40 Informacji,
  - 392 358,75 zł – wydatki poniesione przez Urząd Miejski w Krotoszynie w 2009 r. bez przeprowadzenia postępowania w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych – str. 41 Informacji;
- kwoty nienależnie uzyskane w wysokości 64 905,00 zł – środki uzyskane przez Urząd Miejski w Policach z tytułu odszkodowania za mienie obce użyte do przeprowadzenia akcji przeciwpowodziowej w październiku 2009 r.; do dnia zakończenia kontroli Urząd nie rozliczył się z użyzonego mienia, ani z uzyskanego za nie odszkodowania z jednostkami, od których mienie to użyczono – str. 37 Informacji;
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w wysokości 11 664,00 zł – środki przeznaczone przez Urząd Gminy Mielnik w latach 2008-2010 (do 30 czerwca) na przygotowanie gminnego centrum zarządzania kryzysowego, podczas gdy do listopada 2010 r. nie zapewniono obsługi tego centrum, ani nie wykorzystywano zainstalowanego tam sprzętu – str. 41 Informacji;
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, mających wpływ na sprawozdanie roczne, w łącznej kwocie 11 294,40 zł, z tego:
  - 4 706,40 zł – nieprawidłowa klasyfikacja budżetowa w RCB wydatków na szkolenia pracowników – str. 39 Informacji,
  - 6 588,00 zł – nieprawidłowa klasyfikacja budżetowa w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim wydatku na szkolenie pracowników – str. 41 Informacji.

## Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych oraz stanu prawnego

### 1. Uwarunkowania

System zarządzania kryzysowego w Polsce został uregulowany po raz pierwszy w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, zmienionej w szczególności ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (ustawa zmieniająca)<sup>91)</sup>. Wcześniej poszczególne wytyki związane z tą problematyką były ujęte w różnych ustawach, nie istniał natomiast utworzony ustawą i działający w jej ramach system zarządzania kryzysowego zapewniający kierowanie i koordynowanie działań antykryzysowych w przypadku różnych zagrożeń występujących na obszarze całego państwa, jak i jego części.

### 2. Charakterystyka stanu prawnego

Ustawa wprowadziła m.in. pojęcia zarządzania kryzysowego, sytuacji kryzysowej, infrastruktury krytycznej i jej ochrony oraz planowania cywilnego (por. str. 5 Informacji).

W myśl ustawy, system zarządzania kryzysowego obejmuje m.in. organy i instytucje administracji rządowej i samorządowej oraz wybrane podmioty sektora prywatnego (właściciele i posiadacze infrastruktury krytycznej).

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie infor-

muje o zaistniałym zdarzeniu odpowiednio organy wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach (art. 21 ustawy).

### **Administracja rządowa**

Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 ust. 1). W przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów, zaś decyzje podjęte przez ww. ministra podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów (art. 7 ust. 2 i 3). Jako organ opiniodawczo-doradczy utworzony został przy Radzie Ministrów Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Przewodniczącym RZZK jest Prezes Rady Ministrów, zaś sekretarzem RZZK jest dyrektor RCB.

W art. 12 ustawy określono zadania nałożone na ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz kierowników urzędów centralnych, dotyczące zarządzania kryzysowego. Art. 13 ustawy zobowiązał ministrów i centralne organy administracji rządowej do utworzenia centrów zarządzania kryzysowego w ministerstwach.

Minister SWiA opracowuje plan zarządzania kryzysowego zawierający elementy określone w art. 12 ust. 2 ustawy<sup>92)</sup>. Na potrzeby zarządzania kry-

<sup>91)</sup> Dz. U. Nr 131, poz. 1076.

<sup>92)</sup> Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji obowiązek ten ma realizować od dnia 19 września 2009 r.

zysowego Minister SWiA tworzy zespół zarządzania kryzysowego, którego zadania określono w art. 12 ustawy. Minister wydaje również wytyczne do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego oraz zatwierdza te plany i ich aktualizacje (art. 14 ust. 3 i 4 ustawy).

Ustawa (w art. 10) tworzy Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, będące państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów. Centrum kieruje dyrektor powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz RZZK w sprawach zarządzania kryzysowego. Szczegółowe zadania Centrum zostały określone w art. 11 ustawy, zaś organizację i tryb jego działania określa rozporządzenie Prezesa RM.

#### **Administracja rządowa w województwie i administracja samorządowa**

Wojewoda, starosta i wójt (burmistrz/prezydent miasta) są organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie odpowiednio województwa, powiatu i gminy (art. 14 ust. 1, art. 17 ust. 1 i art. 19 ust. 1 ustawy). Wojewoda, starosta i wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonują zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przy pomocy:

- właściwej komórki organizacyjnej urzędu,
- zespołu zarządzania kryzysowego jako organu pomocniczego,
- centrum zarządzania kryzysowego (fakultatywnie powoływanego w gminie).

Ustawa nie nałożyła szczegółowych zadań na organy samorządu terytorialnego na szczeblu województwa. W art. 15

stwierdzono tylko, iż Zarząd województwa<sup>93)</sup> uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji. Ponadto marszałek województwa wyznacza przedstawiciela samorządu województwa, który może wejść w skład wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego.

#### **Plany reagowania/zarządzania kryzysowego**

Art. 5 ustawy wprowadził obowiązek utworzenia na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym planów reagowania kryzysowego oraz określił elementy wchodzące w ich skład (ust. 2) i okres aktualizacji nie rzadziej niż co 2 lata (ust. 4)<sup>94)</sup>. Krajowy plan reagowania kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany reagowania kryzysowego miały zostać sporządzone w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 22 sierpnia 2008 r. Na poziomie wojewódzkim plany miały być sporządzane w oparciu o wytyczne Ministra SWiA, który jest też organem właściwym do zatwierdzania planów i ich aktualizacji. Plany powiatowe miały zostać sporządzone w oparciu o zalecenia wojewodów, a gminne – w oparciu o zalecenia starostów.

Ustawa zmieniająca wprowadziła w art. 1 pkt. 3 obowiązek utworzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkich, powiatowych

<sup>93)</sup> Do dnia 18 września 2009 r. marszałek województwa.

<sup>94)</sup> Od 19 września 2009 r. plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

i gminnych planów zarządzania kryzysowego, określając jednocześnie elementy tych planów. W art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej postanowiono, że KPZK zostanie sporządzony w okresie jednego roku od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 19 września 2010 r. Plany reagowania kryzysowego przygotowane na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej pozostają w mocy do czasu ich aktualizacji (art. 2). Ustawa zmieniająca wprowadziła też obowiązek opracowania w terminie do 19 czerwca 2010 r. planów zarządzania kryzysowego przez ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz kierowników urzędów centralnych. Plany te, po uzgodnieniu z dyrektorem RCB, mają stanowić załączniki funkcjonalne do KPZK.

Wprowadzony do ustawy art. 5a stanowi, iż na potrzeby KPZK ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie sporządzają Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Koordynację przygotowania Raportu zapewnia dyrektor RCB, a w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wskazano także elementy, które Raport powinien zawierać. Stwierdzono, iż kierunki działania wynikające z wniosków do Raportu stanowią element KPZK oraz są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego. Rada Ministrów miała określić rozporządzeniem sposób, tryb i terminy opracowania Raportu. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bez-

pieczeństwa narodowego weszło w życie 1 czerwca 2010 r.

### ***Ochrona infrastruktury krytycznej***

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w art. 6 ust. 295) wprowadziła obowiązek utworzenia planów ochrony infrastruktury krytycznej na poziomie krajowym i wojewódzkim. Na poziomie krajowym plan ten miał zostać opracowany przez RCB, zaś na poziomie wojewódzkim przez wojewodów. Termin na utworzenie tych planów został określony na 22 sierpnia 2008 roku.

Ustawa zmieniająca wprowadziła w art. 5b obowiązek przygotowania przez dyrektora RCB, we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy infrastruktury krytycznej, Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Program ten przyjmuje, w drodze uchwały, Rada Ministrów. Sposób realizacji przedstawionych w ustawie obowiązków i współpracy w zakresie NPOIK organów administracji publicznej został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej<sup>96)</sup>, które weszło w życie 1 czerwca 2010 r.

Ustawa zmieniająca zniósła obowiązek wojewody przygotowania wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej, wprowadzając elementy ochrony tej infrastruktury do planów zarządzania kryzysowego.

Właściciele oraz posiadacze samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub

<sup>95)</sup> Art. 6 ust. 2 obowiązywał do dnia 18 września 2009 r.

<sup>96)</sup> Dz. U. Nr 83, poz. 541.

urządzeń infrastruktury krytycznej zostali na mocy ustawy zobowiązani do jej ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury do czasu pełnego jej odtworzenia. Sposób tworzenia, aktualizacji oraz struktura ww. planów zostały określone przez Radę Ministrów w rozporządzeniu z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej<sup>97)</sup>, które weszło w życie 1 czerwca 2010 r.

#### **Finansowanie zadań dotyczących zarządzania kryzysowego**

54

Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw (art. 26 ust. 1 ustawy). Finansowanie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej (art. 26 ust. 2 ustawy).

<sup>97)</sup> Dz. U. Nr 83, poz. 542.

Na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań (art. 26 ust. 3 ustawy).

Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy, w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości do 1% bieżących wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu<sup>98)</sup>.

Na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać również dotacje celowe z budżetu państwa (art. 26 ust. 5 ustawy). Zasady otrzymywania i rozliczania powyższych dotacji określają przepisy ustawy o finansach publicznych<sup>99)</sup> i ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>100)</sup>.

<sup>98)</sup> Ustawa zmieniająca wprowadziła obowiązek utworzenia w opracowywanych budżetach jst na 2011 r. rezerw celowych na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości do 0,5% wydatków budżetu jst, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

<sup>99)</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych i ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

<sup>100)</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.

## Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076)
3. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
8. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
10. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.)
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.)
12. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.)
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. Nr 128, poz. 821)
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 226, poz. 1810)

## Wykaz objętych kontrolą jednostek i osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L.p.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność	
		Pełniona funkcja	Imię i nazwisko
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Minister	Władysław Stasiak Grzegorz Schetyna Jerzy Miller
2.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	Dyrektor	Antoni Podolski Przemysław Guła Marcin Samsonowicz-Górski
3.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Krzysztof Grzelczyk Rafał Jurkowłaniec
4.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Zbigniew Hoffmann Rafał Bruski
5.	Lubelski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Wojciech Żukowski Grzegorz Jawor (I Wicewojewoda Lubelski) Genowefa Tokarska
6.	Lubuski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Wojciech Perczak Helena Hatka
7.	Łódzki Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Helena Pietraszkiewicz Jolanta Chełmińska
8.	Małopolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Maciej Klima Jerzy Miller Stanisław Kracik
9.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Jacek Sasin Jacek Kozłowski
10.	Opolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Bogdan Tomaszek Ryszard Wilczyński
11.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Ewa Kraus Mirosław Karapyta
12.	Podlaski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Bohdan Paszkowski Maciej Żywno
13.	Pomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Piotr Karczewski Roman Zaborowski
14.	Śląski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Tomasz Pietrzykowski Zygmunt Łukaszczyk
15.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Grzegorz Banaś Bożentyna Pałka-Koruba
16.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Anna Szyszka Marian Podziewski
17.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Tadeusz Dziuba Piotr Florek



18.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Robert Krupowicz Marcin Zydorowicz
19.	Starostwo Powiatowe w Kłodzku	Starosta	Monika Podjadka Krzysztof Baldy
20.	Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu	Starosta	Piotr Woroniak Mariusz Tureniec
21.	Starostwo Powiatowe w Świeciu	Starosta	Marzena Kempieńska
22.	Starostwo Powiatowe w Puławach	Starosta	Sławomir Kamiński
23.	Starostwo Powiatowe w Zielonej Górze	Starosta	Edwin Łazicki Ireneusz Plechan
24.	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim	Starosta	Piotr Kalankiewicz
25.	Starostwo Powiatowe w Olkuszu	Starosta	Leszek Konarski
26.	Starostwo Powiatowe w Otwocku	Starosta	Krzysztof Boczarski Bogumiła Więckowska
27.	Starostwo Powiatowe w Nysie	Starosta	Adam Fularczuk
28.	Starostwo Powiatowe w Jaśle	Starosta	Adam Kmiecik
29.	Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach	Starosta	Jan Zalewski
30.	Starostwo Powiatowe w Tczewie	Starosta	Witold Sosnowski Józef Puczyński
31.	Starostwo Powiatowe w Bielsko-Białej	Starosta	Andrzej Płonka
32.	Starostwo Powiatowe w Staszowie	Starosta	Andrzej Karuzel
33.	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	Starosta	Włodzimierz Brodiuk
34.	Starostwo Powiatowe w Krotoszynie	Starosta	Leszek Kulka
35.	Starostwo Powiatowe w Policach	Starosta	Leszek Guździół
36.	Urząd Miasta Kłodzko	Burmistrz	Bogusław Szpytma
37.	Urząd Miasta i Gminy Bystrzyca Kłodzka	Burmistrz	Renata Surma
38.	Urząd Miasta i Gminy Łądek Zdrój	Burmistrz	Joanna Walaszczyk Kazimierz Szkudlarek
39.	Urząd Miejski Świecie	Burmistrz	Tadeusz Pogoda
40.	Urząd Gminy Jezewo	Wójt	Mieczysław Pikuła
41.	Urząd Gminy Dragacz	Wójt	Andrzej Lorenc
42.	Urząd Miasta Kazimierz Dolny	Burmistrz	Grzegorz Dunia
43.	Urząd Gminy Janowiec	Wójt	Tadeusz Kocoń
44.	Urząd Miasta Puławy	Prezydent Miasta	Janusz Grobel
45.	Urząd Gminy Zielona Góra	Wójt	Mariusz Zalewski
46.	Urząd Gminy i Miasta Czerwieńsk	Burmistrz	Piotr Iwanus
47.	Urząd Gminy Trzebiechów	Wójt	Stanisław Drobek
48.	Urząd Gminy Tomaszów Mazowiecki	Wójt	Ignacy Niedziałkowski

49.	Urząd Gminy Inowłódz	Wójt	Cezary Krawczyk
50.	Urząd Gminy Ujazd	Wójt	Włodzimierz Goździk
51.	Urząd Miasta i Gminy Olkusz	Burmistrz	Dariusz Rzepka
52.	Urząd Miasta i Gminy Wolbrom	Burmistrz	Jan Łaksa
53.	Urząd Gminy Klucze	Wójt	Małgorzata Węgrzyn
54.	Urząd Miejski Karczew	Burmistrz	Władysław Dariusz Łokietek
55.	Urząd Gminy Celestynów	Wójt	Stefan Traczyk
56.	Urząd Gminy Wiązowna	Wójt	Marek Jędrzejczak
57.	Urząd Miasta Józefów	Burmistrz	Stanisław Kruszewski
58.	Urząd Miejski Paczków	Burmistrz	Bogdan Wyczółkowski
59.	Urząd Miejski Otmuchów	Burmistrz	Jan Woźniak
60.	Urząd Miejski Głucholazy	Burmistrz	Edward Szupryczyński
61.	Urząd Miasta Jasło	Burmistrz	Maria Kurowska
62.	Urząd Gminy Tarnowiec	Wójt	Krzysztof Szafnicki Bogusław Wójcik
63.	Urząd Gminy Dębowiec	Wójt	Zbigniew Staniszewski
64.	Urząd Gminy Siemiatycze	Wójt	Edward Zaremba
65.	Urząd Miejski Drohiczyn	Burmistrz	Wojciech Borzym
66.	Urząd Gminy Mielnik	Wójt	Adam Tobota
67.	Urząd Miejski Tczew	Prezydent Miasta	Zenon Ody
68.	Urząd Miasta i Gminy Gniew	Burmistrz	Bogdan Badziąg
69.	Urząd Miasta i Gminy Pelplin	Burmistrz	Andrzej Stanuch
70.	Urząd Miasta Czechowice-Dziedzice	Burmistrz	Marian Błachut
71.	Urząd Gminy Bestwina	Wójt	Stefan Wodniak
72.	Urząd Gminy Wilamowice	Burmistrz	Marian Trela
73.	Urząd Gminy Łubnice	Wójt	Anna Grajko
74.	Urząd Miasta i Gminy Połaniec	Burmistrz	Jacek Tarnowski
75.	Urząd Miasta i Gminy Osiek	Burmistrz	Włodzimierz Wawrzekiewicz
76.	Urząd Miasta Ostróda	Burmistrz	Jan Nosowicz Olgierd Dąbrowski (p.o. Burmistrza)
77.	Urząd Miasta i Gminy Miłomłyn	Burmistrz	Stanisław Iwkowski
78.	Urząd Gminy Elbląg	Wójt	Grzegorz Nowaczyk Jan Puzio Genowefa Kwoczek
79.	Urząd Miejski Krotoszyn	Burmistrz	Julian Jokś
80.	Urząd Miejski Kobylin	Burmistrz	Bernard Jasiński
81.	Urząd Gminy Rozdrażew	Wójt	Mariusz Dymarski

82.	Urząd Miejski Police	Burmistrz	Władysław Diakun
83.	Urząd Gminy Nowe Warpno	Burmistrz	Władysław Kiraga
84.	Urząd Gminy Dobra	Wójt	Teresa Dera
85.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku	Komendant Powiatowy	Jan Chodorowski
86.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Zgorzelcu	Komendant Powiatowy	Bernard Szablowski Kazimierz Wilk (p.o. KP) Wiesław Wypych
87.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Świeciu	Komendant Powiatowy	Janisław Buller
88.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Siemiatyczach	Komendant Powiatowy	Edward Krasowski
89.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Policach	Komendant Powiatowy	Dariusz Uchto
90.	Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku-Białej	Komendant Miejski	Adam Caputa
91.	Straż Miejska w Kłodzku	Komendant	Andrzej Pokojewski Piotr Występski

## Wykaz zdarzeń kryzysowych, w związku z którymi podejmowano działania objęte kontrolą

L.p.	Urząd Wojewódzki	Zdarzenie kryzysowe
1.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w Kotlinie Kłodzkiej w czerwcu 2009 r. i w okresie sierpień-wrzesień 2010 r.
2.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe na terenie województwa w maju i czerwcu 2010 r.
3.	Lubelski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w okresie maj-wrzesień 2010 r.
4.	Lubuski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
5.	Łódzki Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju 2010 r.
6.	Małopolski Urząd Wojewódzki	Awaria sieci energetycznej w 5 powiatach w styczniu 2010 r.
7.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
8.	Opolski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
9.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
10.	Podlaski Urząd Wojewódzki	Wypadek i eksplozja cystern z paliwem na torach kolejowych w Białymstoku w listopadzie 2010 r.
11.	Pomorski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe na terenie sześciu powiatów nadwiślańskich oraz Miasta Gdańska w maju i czerwcu 2010 r.
12.	Śląski Urząd Wojewódzki	Obfite opady deszczu i osuwiska ziemi na Podbeskidziu w okresie od 30 sierpnia do 6 września 2010 r.
13.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
14.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w gminie Sępólno w marcu 2010 r.
15.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
16.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	Powódź sztormowa w październiku 2009 r.
L.p.	Starostwo Powiatowe	Zdarzenie kryzysowe
1.	Starostwo Powiatowe w Bielsku-Białej	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
2.	Starostwo Powiatowe w Jaśle	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
3.	Starostwo Powiatowe w Kłodzku	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2009 r. Zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego pyłem zawieszonym PM10 w styczniu 2010 r.
4.	Starostwo Powiatowe w Krotoszynie	Obfite opady śniegu zimą 2010 r.
5.	Starostwo Powiatowe w Nysie	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2009 r.
6.	Starostwo Powiatowe w Olkuszu	Awaria sieci energetycznej w styczniu 2010 r.
7.	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zdarzenia kryzysowe o zasięgu powiatowym.
8.	Starostwo Powiatowe w Otwocku	Zagrożenie powodzią w okresie od maja do września 2010 r. Awaria sieci energetycznej w październiku 2009 r.

9.	Starostwo Powiatowe w Policach	Zagrożenie powodziowe w październiku 2009 r.
10.	Starostwo Powiatowe w Puławach	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
11.	Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach	Zagrożenie powodziowe w I kwartale 2010 r. Zanieczyszczenie Bugu śniętymi rybami w lipcu 2009 r.
12.	Starostwo Powiatowe w Staszowie	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
13.	Starostwo Powiatowe w Świeciu	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
14.	Starostwo Powiatowe w Tczewie	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
15.	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim	Zagrożenie powodziowe w maju 2010 r.
16.	Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu	Zagrożenie powodziowe w sierpniu 2010 r.
17.	Starostwo Powiatowe w Zielonej Górze	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
<b>L.p.</b>	<b>Urząd (Miasta) Gminy</b>	<b>Zdarzenie kryzysowe</b>
1.	Urząd Gminy Bestwina	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
2.	Urząd Miasta i Gminy Bystrzyca Kłodzka	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2010 r.
3.	Urząd Gminy Celestynów	Awaria sieci energetycznej w październiku 2009 r.
4.	Urząd Miasta Czechowice-Dziedzice	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
5.	Urząd Miasta i Gminy Czerwieńsk	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
6.	Urząd Gminy Dębowiec	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2010 r.
7.	Urząd Gminy Dobra	Pożar budynku wielorodzinnego w Stolcu w marcu 2009 r.
8.	Urząd Gminy Dragacz	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
9.	Urząd Miejski Drohiczyn	Zagrożenie powodziowe w I kwartale 2010 r. Zanieczyszczenie Bugu śniętymi rybami w lipcu 2009 r.
10.	Urząd Gminy Elbląg	Zagrożenie powodziowe w październiku 2009 r.
11.	Urząd Miejski Głucholązy	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2009 r.
12.	Urząd Miasta i Gminy Gniew	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
13.	Urząd Gminy Inowłódz	Zagrożenie powodziowe w maju 2010 r.
14.	Urząd Gminy Janowiec	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
15.	Urząd Miasta Jasło	Zagrożenie powodziowe w lipcu 2010 r.
16.	Urząd Gminy Jeżewo	Trąba powietrzna w kwietniu 2008 r.
17.	Urząd Miasta Józefów	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
18.	Urząd Miejski Karczew	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
19.	Urząd Miasta Kazimierz Dolny	Zagrożenie powodziowe na przełomie lipca i sierpnia 2010 r.
20.	Urząd Gminy Klucze	Awaria sieci energetycznej w styczniu 2010 r. Podtopienia gospodarstw domowych
21.	Urząd Miasta Kłodzko	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2009 r. Awaria miejskiego systemu energetycznego w październiku 2010 r. Zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego pyłem zawieszonym PM10 w styczniu 2010 r.

22.	Urząd Miejski Kobylin	Wichura w lipcu 2009 r. Obfite opady deszczu w maju 2010 r.
23.	Urząd Miejski Krotoszyn	Wichura, która przeszła w lipcu 2009 r.
24.	Urząd Miasta i Gminy Łądek Zdrój	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2010 r.
25.	Urząd Gminy Łubnice	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
26.	Urząd Gminy Mielnik	Zagrożenie powodziowe w I kwartale 2010 r.
27.	Urząd Miasta i Gminy Miłomłyn	W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zdarzenia kryzysowe.
28.	Urząd Gminy Nowe Warpno	Zagrożenie powodziowe w październiku 2009 r.
29.	Urząd Miasta i Gminy Olkusz	Awaria sieci energetycznej w styczniu 2010 r.
30.	Urząd Miasta i Gminy Osiek	Zagrożenie powodziowe w okresie maj – lipiec 2010 r.
31.	Urząd Miasta Ostróda	Zalanie ulicy w wyniku gwałtownych opadów deszczu w czerwcu 2009 r.
32.	Urząd Miejski Otmuchów	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2010 r.
33.	Urząd Miejski Paczków	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2009 r.
34.	Urząd Miasta i Gminy Pelplin	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
35.	Urząd Miejski Police	Zagrożenie powodziowe w październiku 2009 r.
36.	Urząd Miasta i Gminy Połaniec	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
37.	Urząd Miasta Puławy	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
38.	Urząd Gminy Rozdrażew	Wichura, która przeszła w lipcu 2009 r.
39.	Urząd Gminy Siemiatycze	Zagrożenie powodziowe w I kwartale 2010 r.
40.	Urząd Miejski Świecie	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
41.	Urząd Gminy Tarnowiec	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2010 r.
42.	Urząd Miejski Tczew	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
43.	Urząd Gminy Tomaszów Mazowiecki	Zagrożenie powodziowe w maju 2010 r.
44.	Urząd Gminy Trzebiechów	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
45.	Urząd Gminy Ujazd	Zagrożenie podtopieniami w maju 2010 r. Uszkodzenie instalacji gazowej na osiedlu mieszkaniowym Wypadek drogowy z udziałem cysterny zawierającej materiały łatwopalne
46.	Urząd Gminy Wiązowna	Podtopienia posesji w lipcu 2009 r. Awaria sieci energetycznej w październiku 2009 r. Zaleganie nadmiaru śniegu na budynkach w styczniu i lutym 2010 r. Zagrożenia podtopieniami na skutek roztopów w marcu 2010 r.
47.	Urząd Gminy Wilamowice	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
48.	Urząd Miasta i Gminy Wolbrom	Awaria sieci energetycznej w styczniu 2010 r.
49.	Urząd Gminy Zielona Góra	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.

## Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
8. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Minister Finansów
10. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
13. Komendant Główny Policji
14. Komendant Główny Straży Granicznej
15. Wojewodowie

Tomasz Arabski

Warszawa, dnia 26 października 2011 r.

DKN-587-81(6)/11

**Pan**  
**Jacek JEZIERSKI**  
**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

*Szanowny Panie Prezesie,*

W nawiązaniu do przekazanej *Informacji o wynikach kontroli wykonywania przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego*<sup>1</sup>, uprzejmie dziękuję za przeprowadzenie przez Izbę ww. kontroli, która jest zbieżna z jedną z propozycji tematów zgłoszonych przez Prezesa Rady Ministrów do planu kontroli NIK na 2010 r.<sup>2</sup> Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>3</sup>, uprzejmie przedstawiam stanowisko do powyższego dokumentu.

Z satysfakcją przyjmuję pozytywną ocenę reagowania jednostek na zagrożenia i sprawne koordynowanie działań oraz usuwanie skutków zdarzeń kryzysowych, pomimo stwierdzonych przez Izbę nieprawidłowości. Wnioski z powodzi, które wystąpiły w roku 1997, w roku 2001 i w roku 2010 potwierdzają konieczność podjęcia kompleksowych działań, mających na celu usprawnianie struktur zarządzania kryzysowego.

Chcę zapewnić Pana Prezesa, że organy administracji publicznej zdiagnozowały i eliminują wieloletnie zaniedbania związane z wdrożeniem systemu zarządzania kryzysowego. Dlatego też za niezwykle cenne i niezależne źródło informacji o tym obszarze uważam aktualne wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK.

Za sprawę kluczową uznaję zapewnienie efektywnej współpracy podmiotów systemu zarządzania kryzysowego. Koordynacja całego systemu jest bez wątpienia zadaniem najtrudniejszym m.in. z uwagi na liczbę i specyfikę zaangażowanych podmiotów, a także brak zależności służbowej pomiędzy nimi.

Kierunki usprawnienia zarządzania kryzysowego znajdują swoje odzwierciedlenie w *Strategii Sprawne Państwo na lata 2011-2020* i powinny skupić się na:

- usprawnieniu działania struktur zarządzania kryzysowego,
- wzmocnieniu koordynacji działań,
- wzmocnieniu gotowości i zapobieganiu zagrożeniom,
- monitorowaniu, zapobieganiu, usuwaniu skutków zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego, spowodowanych przez siły natury i działalność człowieka,
- profesjonalizacji kadr zarządzania kryzysowego,
- skutecznym mechanizmie finansowania,
- stworzeniu systemu ochrony ludności.

Chcę także zwrócić uwagę, że wykazane w toku kontroli NIK opóźnienia w opracowaniu przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa kluczowych dokumentów dla zarządzania

---

<sup>1</sup> Pismo z dnia 18 października 2011 r., znak KAP-4101-04/2010.

<sup>2</sup> Pismo Szefa KPRM z dnia 20 sierpnia 2009 r., znak DKN-585-5(22)/09

<sup>3</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.



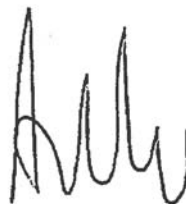
kryzysowego, wynikają w szczególności z późnego uruchomienia funkcjonowania RCB (które rozpoczęło działalność w roku 2008), są stopniowo eliminowane. I tak:

1. *Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego* został przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 108/2011 z dnia 24 czerwca 2011 r.,
2. Po przyjęciu *Raportu*, którego wnioski – zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>4</sup> – stanowią element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK), rozpoczął się proces legislacyjny nad tym dokumentem. Po zakończeniu procesu uzgodnień wewnątrz i międzyresortowych Stały Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 22 września 2011 r. przyjął i rekomendował Radzie Ministrów KPZK.
3. Po uzgodnieniach i konsultacjach projektu Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK), został on przesłany w dniu 2 września 2011 r. do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów, wraz z *Projektem Uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia NPOIK* oraz *Protokołem rozbieżności do projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia NPOIK*, celem rozpatrzenia na najbliższym możliwym posiedzeniu. Aktualnie decyzją Stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. dokument został skierowany do dalszych uzgodnień z Ministrem Gospodarki oraz Ministrem Środowiska.
4. Jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej we wszystkich systemach, o których mowa w ustawie o zarządzaniu kryzysowym sporządzony został przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w dniu 6 maja 2011 r. Od tego czasu miała miejsce jedna aktualizacja wykazu, tj. w dniu 20 października br. W czasie ostatniej aktualizacji wykaz został wzbogacony m.in. o europejską infrastrukturę krytyczną.

Odnośnie do wniosku Izby dotyczącego niedofinansowania realizacji zadań w zakresie utrzymania i rozbudowy infrastruktury gospodarki wodnej i melioracji, zleconych samorządom województw, chciałbym zwrócić uwagę, że finansowanie tych zadań jest determinowane możliwościami finansowymi budżetu państwa. Jednocześnie z satysfakcją przyjmuję stwierdzone przez Izbę oszczędne i celowe wydatkowanie środków finansowych na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przez większość skontrolowanych jednostek.

Wyrażam przekonanie, że podjęte działania Rady Ministrów, MSWiA, RCB oraz pozostałych podmiotów systemu zarządzania kryzysowego przyczynią się do budowy spójnego systemu planowania działań i reagowania na sytuacje kryzysowe oraz zwiększenia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w sytuacjach kryzysowych.

Z poważaniem,



<sup>4</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 ze zm.



Warszawa, dnia 26 października 2011 r.

MINISTER  
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

JERZY MILLER  
DKSiW-A-0960-22-5/11

PAN  
MARIAN CICHOSZ  
WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

*Szanowny Panie Prezosię*

Nawiązując do *Informacji o wynikach kontroli wykonania przez organy administracji rządowej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego* przekazanej w dniu 15 października 2011 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli (pismo znak: KSP-4101-04/2010), uprzejmie przedstawiam stanowisko do ww. dokumentu. KPF

Odnosnie do kwestii stwierdzonej przez NIK nieprawidłowości w postaci opóźnienia w wydaniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, uprzejmie informuję, że zgodnie ze znowelizowaną ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.) plany reagowania kryzysowego (wojewódzkie, powiatowe gminne) pozostawały w mocy do czasu ich aktualizacji (cykl planowania wynosi 2 lata). Zgodnie z terminami aktualizacji, pierwszy wojewódzki plan zarządzania kryzysowego powinien być zatem zostać sporządzony w październiku 2010 r.

W związku z ustawowym obowiązkiem zasięgnięcia opinii Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa przy wydawaniu wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) w dniu 26 stycznia 2010 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpiło do RCB z prośbą o przedstawienie ww. opinii. W odpowiedzi RCB z dnia 5 lutego 2010 r. (sygn. RCB-139/10) zawarta została opinia, że wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego powinny zostać opracowane po sporządzeniu *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*. Z uwagi na to, że termin aktualizacji obowiązujących wówczas wojewódzkich planów reagowania kryzysowego na poziomie wojewódzkim upływał w kolejnych miesiącach począwszy od października 2010 r., w sierpniu 2010 r. w MSWiA podjęta została decyzja o przygotowaniu zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego,




które - po sporządzeniu ww. *Raportu* - zostanie znowelizowane stosownie do zawartych w nim wniosków. W przyszłych wytycznych rozwinięte zostaną również kwestie związane z ochroną infrastruktury krytycznej, jeśli do tego czasu wydany zostanie wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej.

W związku z powyższym informuję Pana Prezesa, że po zasięgnięciu opinii Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego zostały wydane zarządzeniem nr 39 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 października 2010 r. (tekst niepublikowany).

Z wyrazami szacunku

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'X' shape followed by the name 'P. Zdzia'.





**5.2. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI  
„PRZYGOTOWANIE STRUKTUR  
OBRONY CYWILNEJ DO REALIZACJI ZADAŃ  
W OKRESIE WOJNY I POKOJU”**





KPB-4101-02/2011

Nr ewid. 5/2012/P/11/083/KPB

Informacja o wynikach kontroli

71

## PRZYGOTOWANIE STRUKTUR OBRONY CYWILNEJ DO REALIZACJI ZADAŃ W OKRESIE WOJNY I POKOJU

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Departamentu  
Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:  
Marek Bienkowski



Akceptuję:  
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:  
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
Warszawa, dnia 3 marca 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)



1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	12
3.1. Istotne ustalenia kontroli .....	12
3.1.1. Zadania obrony cywilnej w kontekście zaleceń i wniosków instytucji międzynarodowych, właściwych w sprawach bezpieczeństwa i ochrony ludności oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.....	12
3.1.2. Dostosowanie struktur i organizacji obrony cywilnej do zadań ustawowych .....	15
3.1.3. Przygotowanie obrony cywilnej do realizacji zadań wojennych i pokojowych .....	23
3.1.4. Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie obrony cywilnej.....	31
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI .....	36
4.1. Przygotowanie kontroli .....	36
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	36
5. ZAŁĄCZNIKI.....	38

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

**ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP** – ustawa z dnia z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>.

**ustawa o zarządzaniu kryzysowym** – ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>2</sup>.

**protokół dodatkowy I (pierwszy)** – Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony dnia 8 czerwca 1977 r.<sup>3</sup>

**rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r.** – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>4</sup>.

**obrona cywilna (oc)** – działalność organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych mająca na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków (art. 2 i art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP).

**zarządzanie kryzysowe** – działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

**infrastruktura krytyczna** – systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, a także produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych (art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

**Minister SWiA** – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

**MSWiA** – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

**Szef OCK** – Szef Obrony Cywilnej Kraju

**Szef OCW** – szef obrony cywilnej województwa

**Szef OCP** – szef obrony cywilnej powiatu

**Szef OCG** – szef obrony cywilnej gminy

<sup>1</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z zm.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 1992 r. Nr 41 poz. 175.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 850.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła od 28 czerwca 2011 r. do 16 listopada 2011 r., na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>5</sup>, kontrolę Nr P/11/083 **Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju**.

Obrona cywilna ma istotne znaczenie dla obronności kraju, zarówno w okresie wojny jak i pokoju. Ważnym zadaniem w okresie wojny jest ochrona ludności cywilnej i infrastruktury krytycznej, a w okresie pokoju, współdziałanie w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych. Z uwagi na społeczny charakter tych zadań, istotne jest, aby formacje obrony cywilnej były właściwie przygotowane do ich realizacji. Dotyczy to głównie organizacji, wyposażenia w sprzęt oraz wyszkolenia.

Kontrola została przeprowadzona w związku z sugestią Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP, z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności w odniesieniu do organów administracji rządowej, a w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego – legalności, gospodarności i rzetelności.

Zgodnie z art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, celami obrony cywilnej są: ochrona ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.

Celem kontroli była ocena przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań ustawowych.

Dla osiągnięcia celu kontroli badaniami objęte zostały m.in. następujące zagadnienia:

- zadania przewidziane dla obrony cywilnej w kontekście zaleceń i wniosków instytucji międzynarodowych, właściwych w sprawach bezpieczeństwa i ochrony ludności oraz zagrożeń okresów wojny i pokoju;
- dostosowanie struktur i organizacji obrony cywilnej do zadań ustawowych<sup>6</sup> oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP<sup>7</sup>;
- przygotowanie obrony cywilnej do realizacji zadań przewidzianych w okresie wojny i pokoju;
- efektywność planowania i wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie obrony cywilnej.

Kontrolą objęto lata 2009–2011 (do 31 października). Dane liczbowe dotyczące realizacji zadań przedstawiono według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r.

Kontrola przeprowadzona została w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, zwanym dalej MSWiA, w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, zwanej dalej Komendą Główną PSP oraz w siedmiu urzędach wojewódzkich, siedmiu starostwach powiatowych i 14 urzędach gmin. Wykaz skontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku nr 5.3. do niniejszej Informacji.

75

<sup>5</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

<sup>6</sup> Zadania wynikające z ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 t.j. ze zm.).

<sup>7</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP – dokument zatwierdzony przez Prezydenta RP w listopadzie 2007 r. na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst dokumentu niepublikowany, zamieszczony na stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

#### **Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przygotowanie struktur obrony cywilnej kraju do realizacji jej zadań ustawowych.**

Kontrola wykazała istotne nieprawidłowości w tym zakresie. Szef OCK<sup>8</sup> nie określił założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców. Plany obrony cywilnej opracowane przez szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin były niekompletne oraz zawierały nieaktualne rozwiązania w odniesieniu do zaistniałych zmian gospodarczych i administracyjnych oraz do zmieniającej się infrastruktury. Szef OCK nie ustalił również normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań oc, a wyposażenie sprzętowe formacji oc, z uwagi na stopień wyeksploatowania, nie zapewniało skuteczności prowadzenia działań. Aż 29% kontrolowanych szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin nie powołało na swoim terenie formacji obrony cywilnej. Nie w pełni był realizowany przez szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin obowiązek ustalania wykazu podmiotów przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej. Szefowie OCG nie realizowali w okresie objętym kontrolą szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony. Nieskutecznie funkcjonował system kontroli realizacji zadań oraz informowania o stanie obrony cywilnej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, aktualna struktura i organizacja obrony cywilnej kraju nie zapewnia skutecznej realizacji celów ustawowych. Minister Spraw Wewnętrznych

i Administracji<sup>9</sup>, zwany dalej Ministrem SWiA, będący organem kierującym działem sprawy wewnętrzne, obejmującym m.in. sprawy obrony cywilnej oraz sprawujący nadzór nad obroną cywilną kraju, nierzetelnie wywiązywał się ze swoich obowiązków, w szczególności nie podejmował działań w zakresie uzyskania aktualnych i zweryfikowanych danych co do funkcjonowania oc. Również działalność Szefa OCK, centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach obrony cywilnej, nie zapewniła właściwego dostosowania i przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań ustawowych. Sposób i poziom finansowania obrony cywilnej nie zapewniał sprawnego funkcjonowania systemu obrony cywilnej i praktycznie uniemożliwiał wyposażenie formacji oc w niezbędny sprzęt, w tym wymianę zdekapitalizowanych i przestarzałych urządzeń.

Pomimo podejmowanych od 2006 r. przez Szefa OCK i Ministra SWiA prac mających na celu stworzenie spójnych i precyzyjnych regulacji prawnych obrony cywilnej, do czasu zakończenia kontroli prace te nie zostały zakończone.

### 2.2 Synteza wyników kontroli

**2.2.1** W 2006 r. w MSWiA i Komendzie Głównej PSP rozpoczęto prace nad przygotowaniem projektu ustawy, mającej w sposób kompleksowy uregulować kwestie związane z obroną cywilną, w tym zintegrować w sposób systemowy działania wszystkich podmiotów zaangażowanych w ochronę ludności w czasie pokoju i wojny. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych projekt ustawy nie został przygotowany. [szerzej str. 13-14]

**2.2.2** Minister SWiA nie wyegzekwował od Szefa OCK danych dotyczących aktualnego stanu organizacyjnego oraz funkcjonowania oc. Nie

<sup>8</sup> W okresie objętym kontrolą osoba pełniąca funkcję Szefa Obrony Cywilnej Kraju zajmowała równocześnie stanowisko Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

<sup>9</sup> Od listopada 2011 r. Minister Spraw Wewnętrznych.

posiadał więc on żadnych informacji w powyższym zakresie. Nie dysponując podstawowymi danymi, Minister SWiA nie mógł wykonywać skutecznie swoich obowiązków nadzorczych i koordynacyjnych wynikających z art. 29 ust. 4 i art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>10</sup> w związku z art. 17 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. W badanym okresie Minister SWiA otrzymał tylko jedną kompleksową informację o realizacji zadań Szefa OCK za 2008 r. W kolejnych latach MSWiA nie występowało o takie informacje. W latach 2009–2011 Minister SWiA nie wyegzekwował również od Szefa OCK przedłożenia mu do akceptacji oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, do czego zobowiązuje Szefa OCK § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego<sup>11</sup>. Wprawdzie na wniosek Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA, Szef OCK opracował raport *Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Raport końcowy. Stan na dzień 31 grudnia 2009 r.*, to jednak z ustaleń kontroli wynika, że dokument ten nie był przedmiotem analiz ze strony właściwych komórek organizacyjnych MSWiA. Wyjaśniając przyczyny tej nieprawidłowości Minister SWiA stwierdził, że Raport trafił do MSWiA w drodze kontaktów roboczych i opierał się on na subiektywnych ocenach stanu faktycznego i prawnego. Pomimo takiej oceny, Minister SWiA nie podjął działań zmierzających do weryfikacji przedstawionych w raporcie informacji i danych. W ocenie NIK, brak analizy i weryfikacji przedstawionego dokumentu spowodował, iż Minister SWiA nie posiadał informacji niezbęd-

nych do podejmowania działań usuwających nieprawidłowości lub korygujących funkcjonowanie obrony cywilnej kraju. NIK zauważa, iż w Raporcie przygotowanym przez Szefa OCK wskazywano na zasadnicze nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu obrony cywilnej. [szerzej str. 15-16]

**2.2.3** Szef OCK, pomimo obowiązku wynikającego z § 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. nie określił założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców. Brak tych założeń spowodował, że w praktyce stosowano wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 1999 roku dotyczące zasad opracowania planów obrony cywilnej, co nie gwarantowało zachowania wymaganej spójności i kompatybilności sporządzanych planów, zwłaszcza przy braku określenia zarówno funkcji planu obrony cywilnej, jak również jego formy i zakresu merytorycznego. Kontrolowani terenowi szefowie obrony cywilnej, z wyjątkiem jednego szefa obrony cywilnej gminy, stosując wytyczne z 1999 roku, opracowali plany obrony cywilnej w celu ustalenia i przygotowania przedsięwzięć organizacyjnych i rzeczowych obrony cywilnej na okres zewnętrznego zagrożenia państwa i wojny. Jednak nie wszystkie plany spełniały wymogi ustalone w tych wytycznych. W grupie wojewódzkich planów obrony cywilnej jeden spośród siedmiu kontrolowanych (14%) nie spełniał tych wymogów. Wśród planów powiatowych wymogów nie spełniało pięć spośród siedmiu kontrolowanych (71%), a w grupie planów obrony cywilnej gmin wymogów nie spełniało sześć spośród 14 kontrolowanych (42%). Zastrzeżenia kontroli budził brak kompletności planów w zakresie zawartości merytorycznej oraz aktualność przyjętych rozwiązań i założeń w odniesieniu do zmieniającej się infrastruktury. [szerzej str. 16-17; 25-26; 28-29; 30]

<sup>10</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 152, poz.1599 ze zm.

**2.2.4** Szef OCK koordynował zadania i przedsięwzięcia obrony cywilnej, w formie wydawanych corocznie wytycznych do działalności w dziedzinie obrony cywilnej. W wytycznych określano przedsięwzięcia w poszczególnych obszarach działalności, tj.: w zakresie organizacyjnym, planowania i ratownictwa, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, szkolenia, zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej. Jednakże sposób realizacji tak ustalonych zadań i przedsięwzięć nie był przez Szefa OCK kontrolowany, pomimo obowiązku określonego w § 4 pkt 1 rozporządzenia z 25 czerwca 2002 r. Skutkowało to brakiem zweryfikowanych i pełnych informacji w zakresie terminowości i rzetelności realizacji ustalonych zadań przez szefów OCW. Szef OCK nie przeprowadzał również kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych, do czego zobowiązuje § 2 pkt 11 rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2002 r. Wyjaśniając powyższe nieprawidłowości, Szef OCK wskazał, że kontrole takie prowadzili szefowie obrony cywilnej województw i z tego względu czynności tych nie prowadził. NIK zauważa, że wykonywanie takich kontroli przez inne organy nie zwalnia jednak Szefa OCK z obowiązku realizacji przypisanych mu zadań. [szerzej str. 17]

**2.2.5** Szef OCK zorganizował system sporządzania ocen stanu przygotowań obrony cywilnej w województwach. Wszyscy kontrolowani szefowie obrony cywilnej województw, w okresie objętym kontrolą, przedkładali corocznie, według ustalonego wzoru i zakresu tematycznego, oceny stanu przygotowań obrony cywilnej. Dokumenty te sporządzano w oparciu o oceny przedkładane przez szefów obrony cywilnej powiatów i gmin. Kontrola NIK wykazała jednak, że przedstawiany w dokumentach stan przygotowań obrony cywilnej był niezgodny ze stanem faktycznym co powodowało, że oceny były nierzetelne i nie odzwierciedlały rzeczywistego przygotowania

jednostek oc do realizacji zadań. Opracowane przez szefów OCW oceny nie zawierały też uwag i wniosków, zmierzających do poprawy stanu funkcjonowania obrony cywilnej w gminach i powiatach. Szef OCK nie przedkładał Ministrowi SWiA oraz Radzie Ministrów i Ministrowi Obrony Narodowej ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, do czego zobowiązuje § 12 ust. 1 pkt 4 oraz § 12 ust. 2 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r.<sup>12</sup> Kontrola NIK wykazała, że projekty takich dokumentów wprawdzie zostały przygotowane w Biurze do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej<sup>13</sup> za lata 2009 i 2010 to jednak Szef OCK dokumentów tych nie przedłożył właściwym organom. [szerzej str. 18; 20; 21-22]

**2.2.6** Szef OCK nie ustalił normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, do czego zobowiązuje § 2 pkt 13 rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2002 r. Powodowało to m.in., że poszczególne formacje dysponowały bardzo zróżnicowanym wyposażeniem, zarówno pod względem ilościowym jak i funkcjonalnym. Zdaniem NIK, może to powodować, iż w sytuacji wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń posiadany przez formacje oc sprzęt nie pozwoli na prowadzenie skutecznych działań ratowniczych. [szerzej str. 32]

**2.2.7** Szef OCK przygotował dziesięcioletni plan zamierzeń w zakresie doskonalenia i przekształceń systemu ochrony ludności i obrony cywilnej - Program Doskonalenia Obrony Cywilnej. Ustalono, że przygotowując Program

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 152, poz.1599 ze zm.)

<sup>13</sup> Komórka organizacyjna w Komendzie Głównej PSP obsługująca wykonywanie zadań Szefa OCK.

Szef OCK zasięgał opinii innych organów zobowiązanych do sporządzania takich planów na obszarze swojego działania. W dniu 5 sierpnia 2009 r. Szef OCK przesłał ten projekt do MSWiA, wskazując na potrzebę uzupełnienia go przez MSWiA o dane niezbędne do jego kompletności. Pomimo nieotrzymania tych danych, Szef OCK wystąpił dopiero podczas kontroli NIK z monitem o przekazanie powyższych informacji. Do czasu zakończenia kontroli, dane te nie zostały przez MSWiA przekazane. [szerzej str. 15]

**2.2.8** Obsługę realizacji zadań Szefa OCK, zajmującego równocześnie stanowisko Komendanta Głównego PSP, w praktyce zapewniała Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej. Prezes Rady Ministrów, rozporządzeniem z dnia 15 września 1999 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej<sup>14</sup> nadał Komendzie statut. W § 1 statutu określono, że Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej jest urzędem zapewniającym obsługę Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Wprowadzając kolejne zmiany w statucie Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Prezes Rady Ministrów utworzył Biuro do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Zmiana ta nie skutkowała formalnym powierzeniem obsługi Szefa OCK tej jednostce. W dalszym ciągu Komenda Główna PSP jest urzędem zapewniającym obsługę wyłącznie Komendanta Głównego PSP. Przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP nie określiły jednostki organizacyjnej zobowiązanej do obsługi Szefa OCK. Komendant Główny PSP zarządzeniem Nr 20 z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej<sup>15</sup>, wprowadził do zakresów działania Biura do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, jak również innych

biur Komendy, obsługę zadań Szefa OCK, tj. zadań nie będących we właściwości Komendanta Głównego PSP. Do czasu zakończenia kontroli kwestia formalnego określenia jednostki zapewniającej obsługę Szefa OCK nie została uregulowana. [szerzej str. 18]

**2.2.9** Nie był realizowany bądź nierzetelnie wykonywany obowiązek ustalania przez terenowych szefów obrony cywilnej wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej, do czego zobowiązuje § 3 pkt 24 rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2002 r. Ustalono, że 13 kontrolowanych szefów obrony cywilnej (46%) nie ustaliło takich wykazów, tym samym nie zobowiązało funkcjonujących na terenie swojego działania podmiotów do realizacji zadań. [szerzej str. 19; 21; 22]

**2.2.10** Ośmiu szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (29% skontrolowanych) nie powołało w ogóle podstawowych jednostek organizacyjnych obrony cywilnej, tj. terenowych formacji obrony cywilnej, przeznaczonych między innymi do ochrony ludności, tj. nie realizowało obowiązku wynikającego z § 3 pkt 7 rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2002 r. [szerzej str. 19; 21; 22]

**2.2.11** Wszyscy skontrolowani szefowie OCW organizowali ćwiczenia i szkolenia z zakresu obrony cywilnej. NIK stwierdziła natomiast, iż spośród siedmiu skontrolowanych szefów OCP jeden (14%) nie realizował tego zadania, a wśród szefów OCG sześciu (42%) spośród czternastu kontrolowanych. NIK stwierdziła zaniechanie prowadzenia szkoleń z zakresu powszechnej samoobrony ludności przez wszystkich kontrolowanych szefów obrony cywilnej gmin, co należy ocenić negatywnie. Powoduje to ryzyko nieposiadania przez mieszkańców tych gmin umiejętności zachowania się w sy-

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 843.

<sup>15</sup> Dz. Urz. KG PSP Nr 2, poz. 34 ze zm.

tuacji zagrożeń. W części gmin organizowano jedynie spotkania „pogadankowe” z tego zakresu, głównie w szkołach i przedszkolach, oraz wydawano tematyczne broszury i plakaty. [szerzej str. 26; 29; 30-31]

**2.2.12** Wszyscy skontrolowani szefowie obrony cywilnej województw i powiatów zorganizowali i zapewnili działanie systemów wykrywania i alarmowania oraz systemów wczesnego ostrzegania o zagrożeniach. Natomiast spośród 14 skontrolowanych szefów obrony cywilnej gmin jeden nie wykonał tego obowiązku, a w dwóch gminach systemy te były niekompletne. [szerzej str. 26-27; 29; 31]

**2.2.13** Udział Szefa OCK w procedurze planowania środków na realizację zadań przez terenowe organy obrony cywilnej był realizowany w formie opiniowania programów doskonalenia obrony cywilnej, sporządzanych przez wojewodów. Szef OCK planował środki budżetowe na realizację własnych zadań w ramach budżetu Komendy Głównej PSP, w części 42 – Sprawy wewnętrzne, rozdział 75414- Obrona cywilna. Ustalono, iż w latach 2009–2010 środki te wynosiły odpowiednio 125,1 tys. zł (98,5% środków planowanych) i 115,4 tys. zł (99,5%) i były przeznaczone głównie na organizację szkoleń i ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej. Wszyscy kontrolowani szefowie OCK w latach 2009–2011 planowali i zabezpieczali w budżetach wojewodów środki finansowe na wykonywanie zadań z zakresu obrony cywilnej. Środki te przeznaczano na wydatki bieżące, wydatki majątkowe oraz na dotacje dla szefów obrony cywilnej powiatów i gmin. W budżetach powiatów i gmin kontrolowanych szefów obrony cywilnej w latach 2009–2011 nie planowano i nie dokonywano wydatków ze środków własnych na obronę cywilną w rozdziale 75414 – Obrona cywilna. Realizowano natomiast wydatki ze środków dotacji budżetu państwa. Środki przeznaczano głównie na wydatki bieżące, obejmujące koszty organizowanych szkoleń i ćwiczeń oraz konserwa-

cję i utrzymanie posiadanego sprzętu. [szerzej str. 31-33]

**2.2.14** W kontrolowanych jednostkach stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą nie dokonywano zakupów sprzętu i wyposażenia formacji oc. Gospodarka magazynowa polegała głównie na weryfikacji przydatności sprzętu, w większości przypadków przestarzałego, pochodzącego z zakupów realizowanych nawet w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku. W magazynach sprzętu obrony cywilnej przechowywano sprzęt i wyposażenie, używane przez wojewodów, o małej przydatności z uwagi na stan techniczny i stopień wyeksploatowania. [szerzej str. 34-35]

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

**Kontrola wykazała, że obecnie funkcjonujący model systemu obrony cywilnej kraju nie jest w pełni dostosowany do aktualnych potrzeb, w tym wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, obecnej organizacji państwa i stanu infrastruktury kraju. Normy prawne regulujące organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej nie zapewniają skutecznego koordynowania działań dotyczących szeroko pojętej ochrony ludności oraz współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych wykonywanych w ramach struktur obrony cywilnej z działalnością wykonywaną w tym zakresie przez inne podmioty. Brakuje również mechanizmów zapewniających niezbędną, skuteczną koordynację działań w ramach samego systemu obrony cywilnej. Zadania obrony cywilnej kraju zostały bowiem powierzone odrębnym organom i formacjom, jednak bez precyzyjnego określenia ich wzajemnych relacji, zasad współdziałania oraz odpowiedzialności za poszczególne zadania. Nie ustalono także zasad współpracy z innymi organami państwa wykonującymi zadania z zakresu ochrony ludności,**



zwalczania klęsk żywiołowych i innych zdarzeń nadzwyczajnych.

Zdefiniowane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP zadania obrony cywilnej są też w dużej mierze zbieżne z zadaniami określonymi w ustawach: o ochronie przeciwpożarowej<sup>16</sup>, o Państwowej Straży Pożarnej<sup>17</sup>, o stanie klęski żywiołowej<sup>18</sup> oraz o zarządzaniu kryzysowym. Regulacje te nie są jednak dostatecznie skorelowane, co powoduje, że do realizacji poszczególnych zadań powołano kilku wykonawców. Przy braku jednoznacznego ustalenia ich wzajemnych relacji może to powodować wątpliwości co do tego kto i w jakim zakresie odpowiada za wykonanie poszczególnych zadań. Wprawdzie już w 2006 r. podjęte zostały prace zmierzające do dostosowania systemu obrony cywilnej do aktualnych potrzeb i organizacji państwa, to jednak do czasu zakończenia kontroli regulacji takich nie przygotowano i nie wdrożono. **W ocenie NIK w polskim systemie prawnym brak**

**jest jasnych i przejrzystych przepisów wykonawczych dotyczących oc, które umożliwiłyby prawidłową i skuteczną realizację zadań oc na terenie RP.**

Ustalenia kontroli wskazują, że przygotowanie jednostek terenowych oc nie zapewnia skutecznej ochrony ludności przed zagrożeniami. Formacje oc nie posiadają adekwatnego do potencjalnych zagrożeń wyposażenia, a przeznaczane na ten cel środki finansowe nie dają możliwości bieżącego uzupełniania niedoborów oraz rotacji sprzętu wyeksploatowanego. Zaniechanie weryfikacji organizacji formacji oc spowodowało, że znaczna część tych jednostek nie posiada niezbędnych obsad osobowych. Przeszarżałe plany obrony cywilnej nie dają gwarancji, że działania prowadzone według przyjętych w tych dokumentach założeń zapewnią ochronę zdrowia i życia ludności cywilnej.

Ustalenia dokonane podczas niniejszej kontroli uzasadniają przedstawienie wniosku do **Ministra Spraw Wewnętrznych** o przyspieszenie prac zmierzających do przygotowania projektu ustawy regulującej kompleksowo funkcjonowanie obrony cywilnej kraju, adekwatnej do standardów międzynarodowych i uwarunkowań wewnętrznych.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 Nr 178, poz. 1380 ze zm.).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.).

## 3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 3.1 Istotne ustalenia kontroli

#### 3.1.1. Zadania obrony cywilnej w kontekście zaleceń i wniosków instytucji międzynarodowych, właściwych w sprawach bezpieczeństwa i ochrony ludności oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stan związań prawnych w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej wymaga systemowych zmian, ukierunkowanych przede wszystkim na realizację zadań szeroko pojętej sfery ochrony ludności w czasie pokoju, uwzględniających przynależność Polski do Unii Europejskiej, dających podstawy funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego stwierdzono, że nadrzędnym celem działań państwa w tej dziedzinie jest utrzymanie zdolności do reagowania - odpowiednio do zaistniałej sytuacji - w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych. Osiągnięcie tego celu wymaga tworzenia spójnych przepisów prawnych, kształtowania postaw społecznych, doskonalenia działalności wszystkich podmiotów państwowych i społecznych, których aktywność związana jest z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Będzie to możliwe poprzez zwiększenie efektywności działania administracji publicznej oraz systematyczne podnoszenie poziomu profesjonalizmu funkcjonariuszy i pracowników instytucji państwowych realizujących zadania w tej sferze funkcjonowania państwa, a także upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach bezpie-

czeństwa wewnętrznego państwa. Wszelkie działania w zakresie zapewnienia odpowiedniego, akceptowanego przez społeczeństwo, poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa winny być skierowane na realizację zadań w zakresie wdrożenia systemu zarządzania kryzysowego, budowy Systemu Ochrony Ludności poprzez zapewnienie funkcjonowania Systemu Ostrzegania i Alarmowania Ludności oraz Zintegrowanego Systemu Ratowniczego.

W dniu 19 września 1991 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował Protokoły Dodatkowe z dnia 8 czerwca 1977 r. do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. Stosowne oświadczenie Prezydenta RP zostało opublikowane w Dz. U. z 1992 r. Nr 41 poz. 175. W art. 80 ust. 2 Protokołu Dodatkowego I określono między innymi, że „wysokie umawiające się strony wydadzą zarządzenia i instrukcje w celu zapewnienia przestrzegania niniejszego protokołu”.

W art. 61 lit. a Protokołu Dodatkowego I ustalono, że pojęcie „obrona cywilna” oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych w tym przepisie, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Są to następujące zadania: służba ostrzegawcza; ewakuacja; przygotowanie i organizowanie schronów; obsługa środków zaciemnienia; ratownictwo; służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną; walka z pożarami; wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; odkażanie i inne podobne działania ochronne; dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zapotrzenia; doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej; doraźne grzebanie zmarłych; pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania; dodatkowe

rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne. Określenie „organizacje obrony cywilnej” obejmuje obiekty oraz formacje utworzone przez uprawnione władze strony konfliktu lub działające z ich upoważnienia dla wypełnienia któregoś z zadań wymienionych wyżej i wyznaczone wyłącznie do tych zadań.

W prawie polskim cele obrony cywilnej zostały określone w art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Są to: ochrona ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.

Kontrola wykazała, że w 2006 r. w MSWiA rozpoczęto prace nad przygotowaniem projektu ustawy o *ochronie ludności i obronie cywilnej*, który w zamierzeniach miał stanowić regulację uzupełniającą w stosunku do projektu ustawy o *zarządzaniu kryzysowym*. Regulacje projektowanej ustawy miały na celu również integrować – w sposób systemowy – działania różnych podmiotów zaangażowanych w ochronę ludności w czasie pokoju i wojny. W wyniku uwag zgłoszonych przez Ministerstwo Obrony Narodowej i Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, problematyka obrony cywilnej została w całości usunięta z tego projektu. W styczniu 2010 r. Szef OCK opracował i przedłożył Ministrowi SWiA dokument pt. *Założenia do projektu ustawy o ochronie ludności*. W dokumencie tym sformułowano założenia do projektu ustawy o ochronie ludności, obejmujące: określenie zasad organizacji i funkcjonowania ochrony ludności i związanych z tym zadań organów właściwych w zakresie ochrony ludności; zasad informowania, ostrzegania i alarmowania przed zagrożeniami; praw i obowiązków obywateli w zakresie ochrony ludności; zasad finansowania zadań ochrony ludności,

a także sferę koordynowania przyjmowania i udzielania pomocy humanitarnej. W założeniach tych zaproponowano rozwiązanie, aby w razie wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny, ochrona ludności przekształcała się w obronę cywilną, a podmioty ochrony ludności określone w ustawie, stawały się organizacjami obrony cywilnej w rozumieniu artykułu 61 lit. b Protokołu Dodatkowego I. Proponowane regulacje i rozwiązania były zbieżne z zaleceniami Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej oraz Protokołu Dodatkowego I. Do dnia zakończenia kontroli nie sporządzono jednak projektu takiej ustawy.

Przewlekły i nieskuteczny proces legislacyjny, w ocenie NIK, był przyczyną braku kompleksowej i aktualnej regulacji prawnej w postaci ustawy, która określałaby zadania obrony cywilnej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tego systemu. Po 6-ciu latach prac, cel jakim było stworzenie aktualnej systemowej regulacji prawnej w tym zakresie, nie został zrealizowany, a zaangażowanie dwóch instytucji (Minister SWiA i Szef OCK) nie zostało należycie wykorzystane.

Kontrole przeprowadzone przez NIK wykazały również, że obowiązujący stan rozwiązań prawnych w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej wymaga systemowych zmian, gdyż zadania obrony cywilnej w dużej części są zbieżne z zadaniami określonymi przepisami ustaw: o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej, o stanie klęski żywiołowej oraz o zarządzaniu kryzysowym. Zadania te są powierzane różnym podmiotom, co powoduje np. powielanie dokumentów planistycznych o podobnym charakterze, przeprowadzanie analiz zagrożeń w tym samym zakresie, utrzymywanie kilku systemów alarmowania i powiadamiania na tym samym obszarze czy też planowanie i organizowanie ewakuacji ludności z zagrożonych terenów w ramach zadań wynikających z odrębnych przepisów prawnych.

84

Wiele aktów prawnych dotyczących obrony cywilnej przestało obowiązywać z dniem 4 lipca 2004 r. na skutek uchylenia m.in. art. 140 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP<sup>19</sup>, który stanowił delegację do wydania rozporządzeń określających obowiązki i uprawnienia organów oc, kwestie formacji oc oraz sygnały powszechnego ostrzegania i alarmowania. Spowodowało to, iż moc obowiązującą utraciło rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej<sup>20</sup>, które precyzowało między innymi formy realizacji zadań obrony cywilnej, w pełnym zakresie ustalonym w Protokole Dodatkowym I, regulowało zagadnienia dotyczące organizacji i funkcjonowania formacji oc, jak również wskazywało podmioty do realizacji tych zadań. Moc obowiązującą utraciło również zarządzenie Szefa Obrony Cywilnej Kraju Nr 1/OC z dnia 5 maja 1994 roku w sprawie szczegółowych struktur organizacyjnych formacji OC, czasów osiągnięcia gotowości do działań oraz ich zadań i wyposażenia. Do dnia zakończenia kontroli w miejsce uchylonych aktów nie uchwalono nowych przepisów.

Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin określiła zadania poszczególnych organów obrony cywilnej. Jednak nie do wszystkich zadań, wymienionych w Protokole Dodatkowym I, wskazano podmioty odpowiedzialne za ich realizację. Nie wskazano wykonawcy tak istotnych zadań jak np. przygotowanie i organizowanie schronów, obsługa środków zaciemniania czy opieka religijna. Ponadto przepisy tego rozporządzenia wskazują do

poszczególnych zadań kilku wykonawców, nie precyzując ich wzajemnych relacji w tym zakresie co powoduje, że terenowi szefowie OC mimo określenia zakresu działania mieli problem z ustaleniem swoich kompetencji na obszarze ich działania. Rozporządzenie określając ramowo zadania, nie wskazuje sposobu ich realizacji oraz nie wyposaża w doprecyzowane narzędzia, niezbędne do kompleksowego nadzoru oraz koordynowania przygotowań na niższych szczeblach.

W toku kontroli Szef OCK stwierdził, że obowiązujący stan rozwiązań prawnych w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej wymaga systemowych zmian, ukierunkowanych przede wszystkim na realizację zadań szeroko pojętej sfery ochrony ludności w czasie pokoju, uwzględniających przynależność Polski do Unii Europejskiej i aktywność w zakresie ochrony ludności w ramach członkostwa w UE, a jednocześnie dających podstawy funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Potrzeba wdrożenia systemowych rozwiązań, ukierunkowanych na wykorzystanie istniejącego w państwie potencjału realizującego w praktyce zadania ochrony ludności, zdolnego do podjęcia niezbędnych działań w tym zakresie, staje się nieodzownym atrybutem nowego podejścia do sfery ochrony ludności, z uwzględnieniem obrony cywilnej w rozumieniu przepisów Protokołu Dodatkowego I do Konwencji Genewskich. Podobnie, pozostali kontrolowani terenowi szefowie obrony cywilnej stwierdzili, że obrona cywilna, jako pozamilitarny element systemu obronnego państwa powinna działać w oparciu o kompleksowe uregulowania prawne pozwalające na prowadzenie skoordynowanych, interdyscyplinarnych przedsięwzięć o charakterze planistycznym, organizacyjnym, szkoleniowym, logistycznym i inwestycyjnym.

Zdaniem NIK normy prawne regulujące organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej wymagają zmian, gdyż nie zapewniają możli-

<sup>19</sup> Art. 140 został uchylony z dniem 1 lipca 2004 r. przez art. 1 pkt 63 ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 210, poz. 2036).

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 93, poz. 429 ze zm.

wości skutecznego koordynowania i realizacji działań dotyczących szeroko pojętej ochrony ludności.

### 3.1.2. Dostosowanie struktur i organizacji obrony cywilnej do zadań ustawowych

#### Szczegół centralny

W kontrolowanym okresie Minister SWiA nie dysponował aktualnymi danymi dotyczącymi zasobów, stanu oraz funkcjonowania oc. Ustalono, że w badanym okresie złożona została tylko jedna informacja o realizacji zadań Szefa OCK za 2008 r. Wprawdzie na wniosek Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA w Komendzie Głównej PSP został opracowany raport *Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Raport końcowy. Stan na dzień 31 grudnia 2009 r.*, to jednak dokument ten nie został wykorzystany i nie był przedmiotem analiz właściwych komórek organizacyjnych MSWiA.

Minister SWiA nie występował również do Szefa OCK o przekazanie kompleksowych informacji o realizacji zadań obrony cywilnej<sup>21</sup>, do czego uprawnia § 6 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r.

Ustalono również, że w latach 2009–2010 Szef OCK nie przedłożył do akceptacji Ministrowi SWiA oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, do czego zobowiązuje § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego<sup>22</sup>.

NIK pozytywnie ocenia opracowanie przez Szefa OCK projektu Programu Doskonalenia

Obrony Cywilnej, tj. sporządzanego na 10-letni okres planu zamierzeń w zakresie: kierunków doskonalenia i przekształceń systemu ochrony ludności i obrony cywilnej; przedsięwzięć rzeczowo-finansowych w zakresie doskonalenia obrony cywilnej dotyczących: kierowania obroną cywilną, formacji obrony cywilnej, organizacji zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności, działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie samoobrony ludności oraz szkolenia. Szef OCK, po zasięgnięciu opinii organów sporządzających programy doskonalenia obrony cywilnej w ramach poszczególnych ministerstw, centralnych organów administracji rządowej i szefów obrony cywilnej województw, pismem z dnia 5 sierpnia 2009 r. (nr BL-I-403/43-1/09) przesłał Podsekretarzowi Stanu w MSWiA projekt Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej informując równocześnie, że projekt ten został opracowany na podstawie materiałów otrzymanych ze wszystkich Ministerstw i centralnych organów administracji rządowej, a do jego kompletności niezbędne jest pozyskanie danych z MSWiA. Pismem z dnia 19 września 2011 r. (w trakcie kontroli NIK) Zastępca Szefa Obrony Cywilnej Kraju zwrócił się do Podsekretarza Stanu w MSWiA o przekazanie informacji, o które wnioskowano w piśmie z dnia 5 sierpnia 2009 r. Do czasu zakończenia kontroli dane te nie zostały przekazane.

Obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na Szefa OCK, ani na inny organ, obowiązku opracowania planu obrony cywilnej państwa. Uprzednio obowiązek taki wynikał z przepisu § 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1983 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej województw, miast, dzielnic, gmin oraz miast i gmin<sup>23</sup>. Przepis ten utracił moc w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie

<sup>21</sup> W latach 2009–2011 Minister SWiA wystąpił jedynie trzykrotnie do Szefa OCK o informacje dotyczące konkretnych zagadnień, nie mające kompleksowego charakteru.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 152, poz. 1599 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 73, poz. 324.

szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej<sup>24</sup>. Zarówno przepisy przywołanego wyżej rozporządzenia z dnia 28 września 1993 r. jak i obecnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin nie nałożyły na Szefa OCK obowiązku przygotowania projektu planu obrony cywilnej państwa, natomiast zobowiązały go do uzgadniania projektu planu obrony cywilnej państwa z Szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego lub Ministrem Obrony Narodowej, odpowiednio do okresu obowiązywania ww. przepisów. Taki stan prawny spowodował, że wynikający z § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. obowiązek uzgadniania planu obrony cywilnej państwa nie mógł być wykonany przez Szefa OCK. W zasobach archiwalnych Komendy Głównej PSP przechowywano Plan Obrony Cywilnej RP, opatrzony klauzulą „Tajne”, opracowany w 1995 r. Odnosząc się do wartości merytorycznej tego dokumentu Szef OCK stwierdził, że od czasu jego opracowania nastąpiły zasadnicze zmiany gospodarcze oraz administracyjne (reforma administracji publicznej), w tym znaczna decentralizacja zarządzania. Między innymi te uwarunkowania powodują, że struktura i treść wspomnianego planu nie przystaje do obecnych warunków, czyniąc go nieużytecznym. Dlatego też nie jest on stosowany w praktyce.

Szef OCK nie określił założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców, tj. nie zrealizował obowiązku wynikającego z § 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. Jedynie w wytycznych Szefa OCK do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2009, 2010 i 2011 nakazano aktualizację planów obrony cywilnej, z uwzględnieniem ich korelacji z innymi planami obejmującymi sferę ochrony ludności. W sytuacji braku aktualnych założeń do planów obrony cywilnej w praktyce stosowano wytyczne Szefa OCK z dnia 13 października 1999 roku w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i zakładów pracy. W powyższych „Wytycznych ...” jako podstawę ich wydania przywołano: § 1 pkt 1 lit. d rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej oraz § 37 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej. Pierwsze z przywołanych rozporządzeń utraciło moc z dniem 16 lipca 2002 r.,<sup>25</sup> a drugie z dniem 1 lipca 2004 r.<sup>26</sup> Należy ponadto zauważyć, wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 13 października 1999 roku regulowały zasady opracowania planów obrony cywilnej, natomiast na podstawie obowiązującego stanu prawnego na Szefie OCK ciąży obowiązek określenia założeń do tych planów. W powszechnie obowiązującym prawie oraz w wytycznych Szefa OCK brak jest określenia zarówno funkcji pla-

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 420. Rozporządzenie to utraciło moc w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).

<sup>25</sup> Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 16 lipca 2002 r. rozporządzeniem RM z dnia 25 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 96, poz. 850).

<sup>26</sup> Rozporządzenie utraciło moc z dniem 1 lipca 2004 r. na podstawie ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 210, poz. 2036).

nu obrony cywilnej, jak również jego formy i zakresu merytorycznego. W tym kontekście, brak ustalenia założeń do tych planów, może spowodować utratę kompatybilności tych dokumentów. Szef OCK poinformował wszystkich wojewodów o podjęciu prac nad opracowaniem nowych wytycznych, zaznaczając że zostaną one wydane w 2011 r. (pismo nr BL-I-0731/8-1/11 z 12 września 2011 r.). W dniu 9 września 2011 r. Szef OCK zatwierdził „Harmonogram prac nad przygotowaniem wytycznych do opracowania planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców”.

NIK pozytywnie ocenia ustalanie przez Szefa OCK zadań i przedsięwzięć do realizacji przez szefów obrony cywilnej województw. W okresie objętym kontrolą wydawano coroczne (na lata 2009, 2010 oraz 2011) wytyczne do działalności w dziedzinie obrony cywilnej. W wytycznych formułowano przedsięwzięcia w poszczególnych obszarach działalności, tj.: w zakresie organizacyjnym i normatywno-prawnym, planowania i ratownictwa, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, szkolenia, zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej. Wytyczne przekazane zostały do wszystkich szefów obrony cywilnej województw. Natomiast jako działanie nierzetelne należy ocenić zaniechanie przez Szefa OCK przeprowadzania kontroli realizacji ustalonych działań i przedsięwzięć obrony cywilnej przez Szefów OCW. NIK nie podziela stanowiska Szefa OCK, że nadzór i koordynacja realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej i ochrony ludności prowadzona była m.in. poprzez organizację szkoleń, odpraw, narad, warsztatów z przedstawicielami Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich, realizującymi zadania obrony cywilnej w województwie. Zaniechanie prowadzenia kontroli realizacji zadań, poza niedopełnieniem obowiązku wynikającego z § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r., po-

zbawiło Szefa OCK zweryfikowanych informacji o faktycznym stanie realizowanych zadań.

Szef OCK wydał w dniu 21 kwietnia 2009 r. „Wytyczne w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej”, realizując tym samym obowiązek wynikający z § 2 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. Wytycznymi uregulowano organizację szkoleń na szczeblu centralnym oraz terenowym (wojewódzkim, powiatowym, gminnym) i w zakładach pracy oraz określono ich formę jako: szkolenia podstawowe, doskonalące, specjalistyczne i ćwiczenia. Ponadto, określono grupy stanowisk podlegających obowiązkowi szkoleń oraz odpowiedzialnych za ich realizację. Wytycznymi określono także: założenia programowe do szkolenia podstawowego na szczeblu terenowym z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (cel szkolenia, treści edukacyjne, metody realizacji zajęć dydaktycznych, środki i materiały dydaktyczne, czas szkolenia, ewaluację<sup>27</sup>) oraz wykaz placówek dydaktycznych realizujących szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, dokumentację dydaktyczną oraz wzór zaświadczenia o ukończeniu szkolenia.

Według danych Komendy Głównej PSP, w okresie objętym kontrolą zorganizowano w kraju ogółem 49.851 kursów i szkoleń na których przeszkolono 1.852.682 osób. W 2009 roku przeprowadzono 23.139 kursów i szkoleń na których przeszkolono 1.028.850 osób, w 2010 r. - odpowiednio 25.993 i 780.958, a w I półroczu 2011 r. – 719 i 42.874. Szczegółowe zestawienie liczby przeszkolonych osób, według grup szkoleniowych w poszczególnych województwach, przedstawia zestawienie stanowiące załącznik Nr 5.7 do niniejszej informacji.

<sup>27</sup> Pod pojęciem „ewaluacja” należy rozumieć zespół przedsięwzięć mających na celu ocenę przydatności i skuteczności podejmowanych działań dydaktycznych, w odniesieniu do założonych celów, służących doskonaleniu procesu szkolenia.

88 Szef OCK, zmierzając do zapewnienia jednolitych form realizacji zadań przez terenowych szefów obrony cywilnej, wydał w okresie objętym kontrolą: wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 roku w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia; wytyczne z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie opracowania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w województwach; wytyczne z września 2009 r. do przeprowadzenia treningów doskonalących z zakresu znajomości procedur ATP-45B; wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie ogólnych zasad przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania (SWA) oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach (SWO) w województwach, powiatach i gminach. Szefowie obrony cywilnej województw informowali Szefa OCK, w przedkładanych sprawozdaniach, o wdrożeniu do realizacji bieżących zadań, form i zasad wynikających z przekazanych wytycznych.

Obsługę realizacji zadań Szefa OCK, zajmującego równocześnie stanowisko Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, w praktyce zapewniała Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej. Prezes Rady Ministrów, rozporządzeniem z dnia 15 września 1999 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej<sup>28</sup> nadał Komendzie statut. W § 1 Statutu określono, że Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej jest urzędem zapewniającym obsługę Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Wprowadzając kolejne zmiany w statucie Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej Prezes Rady Ministrów utworzył co prawda Biuro do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, jednak nie uległ zmianie przywołany § 1 Statutu co oznacza, że w dalszym ciągu Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej

jest urzędem zapewniającym obsługę wyłącznie Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP nie określiły jednostki organizacyjnej zobowiązanej do obsługi Szefa OCK. Komendant Główny PSP zarządzeniem Nr 20 z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, wprowadził do zakresów działania Biura do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, jak również innych biur Komendy, obsługę zadań Szefa OCK, tj. zadań nie będących we właściwości Komendanta Głównego PSP. Do czasu zakończenia kontroli kwestia formalnego określenia jednostki zapewniającej obsługę Szefa OCK nie została uregulowana.

### Szczelbel wojewódzki

Wytycznymi z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie opracowania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w województwach Szef OCK zobowiązał szefów OCW do corocznego przedkładania, według ustalonego wzoru i zakresu tematycznego, ocen stanu przygotowań obrony cywilnej. Wszyscy kontrolowani szefowie OCW, w okresie objętym kontrolą, przedkładali przedmiotowe oceny. Dokumenty te sporządzano w oparciu o oceny przedkładane przez szefów obrony cywilnej powiatów. Kontrola wykazała jednak, że nie wszystkie oceny przedstawiały rzetelny stan przygotowań obrony cywilnej. Jak ustalono, Szef Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego powielał w ocenie zbiorczej otrzymane dane bez ich weryfikacji. Tymczasem z ustaleń dokonanych przez NIK w toku kontroli przeprowadzonych w gminach Przeworno i Borów wynikało, że w informacjach o stanie oc na terenie tych gmin przekazywanych starostom powiatowym a następnie Szefowi OCW, zawarto dane niezgodne ze stanem rzeczywistym, w szczególności w odniesieniu do stanu zorganizowania i wyposażenia formacji obrony cywilnej. Opracowane przez szefów OCW oceny nie zawierały uwag

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 843



i wniosków, zmierzających do poprawy stanu funkcjonowania obrony cywilnej w gminach i powiatach.

Kontrolowani szefowie OCW, za wyjątkiem Szefa Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego, sporządzali roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej. Plany te sporządzano w formie rocznych wytycznych do działalności szefów OCP. W wytycznych tych ujmowano w pełnym zakresie zadania wskazane przez Szefa OCK do realizacji w poszczególnych latach, uzupełniając je zadaniami własnymi, właściwymi dla danego województwa. Stwierdzono natomiast, że wszyscy kontrolowani szefowie OCW nie sporządzali wieloletnich planów działania, tj. nie realizowali obowiązku wynikającego z § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. NIK przyjmuje do wiadomości złożone przez kontrolowanych szefów OCW wyjaśnienia, że funkcję wieloletnich planów działania pełniły, ustalone na 10 - letnie okresy, programy doskonalenia obrony cywilnej. Obowiązek sporządzania wojewódzkich programów doskonalenia obrony cywilnej wynikał z § 9 ust. 1 pkt 4 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. Ustalono, że wszyscy kontrolowani szefowie OCW opracowali wojewódzkie programy doskonalenia obrony cywilnej, obejmujące kierunki doskonalenia systemu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie doskonalenia obrony cywilnej.

Wszyscy kontrolowani szefowie OCW sprawdzali realizację zadań ustalonych w rocznych planach działania oraz programach doskonalenia obrony cywilnej przez szefów OCP, przeprowadzając w tym celu kontrole. Kontrola NIK wykazała jednak, że Szef Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego realizował to zadanie

nierzetelnie. Zdaniem NIK, w sposób niedostateczny kontrolował realizację ustalonych zadań z zakresu oc w powiatach. Przedmiotem jednodniowych kontroli przeprowadzanych przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego w powiatach były zagadnienia dotyczące planów oc, formacji oc, wytycznych do działalności na kolejne lata, działalności kontrolnej powiatów, systemu wczesnego alarmowania. Mimo ograniczonego zakresu tych kontroli wykazały one istotne nieprawidłowości, dotyczące m.in.: braku planów obrony cywilnej w trzech powiatach, braku uzgodnień tych planów z Szefem OCW w dalszych dwóch starostwach powiatowych, w jednym powiecie braku aktualizacji planu obrony cywilnej od czasu jego opracowania i uzgodnienia w 2003 r.

Spośród siedmiu kontrolowanych szefów OCW czterech tj. szefowie obrony cywilnej województw: pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego i dolnośląskiego nie ustaliło wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej.

Szefowie obrony cywilnej województw: dolnośląskiego i pomorskiego nie powołali wojewódzkich jednostek organizacyjnych obrony cywilnej tj. nie wydali zarządzeń o utworzeniu terenowych formacji obrony cywilnej. Pozostali kontrolowani szefowie OCW formacje takie utworzyli. I tak na przykład:

- Szef Obrony Cywilnej Województwa Lubelskiego utworzył pięć formacji o zasięgu wojewódzkim, w tym Wojewódzki Ośrodek Analizy Danych i Alarmowania, Kompanię Analiz Laboratoryjnych, Formację Łączności (na bazie Wojewódzkiego Sztabu Ratownictwa PL-CB Radio w Lublinie), dwie Formacje Lotnicze ( na bazie Aeroklubu Lubelskiego i Aeroklubu Ziemi Zamojskiej). Stany oso-

bowe utworzonych formacji oraz ich przygotowanie sprzętowe były zgodne z ustalonymi w zarządzeniach o ich powołaniu;

- Szef Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego utworzył dwie formacje tj.: Lotniczą Formację Obrony Cywilnej oraz Wojewódzką Kompanię Analiz Laboratoryjnych Tworząc te formacje ustalono ich przeznaczenie, skład osobowy i organizację wewnętrzną, ale nie określono wyposażenia sprzętowego. LFOC utworzona została na bazie Aeroklubu Łódzkiego, w oparciu o posiadany personel i sprzęt, a Wojewoda Łódzki zobowiązał się jedynie do zabezpieczenia środków finansowych na przeprowadzenie zajęć praktycznych. Stan personalny tej formacji był znacznie niższy niż ustalonego w zarządzeniu o jej powołaniu (8 osób na 18 podanych w zarządzeniu);

- 90
- Szef Obrony Cywilnej Województwa Podlaskiego utworzył pięć formacji wykrywania i alarmowania na bazie: Wojewódzkiej Stacji Sanitarно-Epidemiologicznej, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii, Aeroklubu Białostockiego i Polskiego Radia Białostok S.A., oraz Wojewódzki Ośrodek Analizy Danych i Alarmowania Były one wyposażone w zapewniający prawidłowe funkcjonowanie sprzęt łącznościowy, pomiarowy i analityczny.

- Szef Obrony Cywilnej Województwa Śląskiego utworzył cztery wojewódzkie formacje OC, tj. Drużynę Ratownictwa Górskiego i Speleologicznego, Pluton Identyfikacji Ofiar Katastrofalnych Zdarzeń, Drużynę Ratownictwa Górskiego i Wysokościowego oraz Pluton Ratownictwa Wodnego i Poszukiwawczego. Dla jednostek tych zakupiono niezbędny sprzęt. W ocenie NIK, w dokumentach dotyczących działania Plutonu Identyfikacji Ofiar Katastrofalnych Zdarzeń nie przedstawiono rozwiązań przechowywania, w celu identyfikacji, dużej liczby ciał ofiar.

Ustalono, że pięciu spośród siedmiu kontrolowanych szefów OCW, tj. województwa: podlaskiego, lubelskiego, łódzkiego, pomorskiego i dolnośląskiego, nie kontrolowali przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

### Szczebel powiatowy

Wszyscy kontrolowani szefowie OCP przedkładali właściwym szefom OCW, w okresie objętym kontrolą, oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu, o których mowa w § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. i wytycznych Szefa OCK z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie oceny stanu obrony cywilnej w Polsce. Dokumenty te sporządzano w oparciu o oceny przedkładane przez szefów OCG. Kontrola wykazała jednak, że niektóre oceny sporządzane były nierzetelnie. Sporządzane przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Strzelińskiego oceny były niepełne. Ocena za 2009 r. dokonywana była w formie arkusza ocen stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu i dotyczyła jedynie budowli ochronnych. Ocena za 2010 r. nie zawierała tak istotnych informacji jak na przykład: opisu zagrożeń mogących generować katastrofalne skutki oraz prawdopodobieństwo ich wystąpienia, rodzaje podejmowanych działań zapobiegawczych; funkcjonowania systemów monitoringu o zagrożeniach (meteorologicznych, biologicznych, itp.); analizy stanu technicznego sprzętu wykorzystywanego do ostrzegania i alarmowania (sposób finansowania, tryb eksploatacji); informacji o stanie opracowania planów ewakuacji, w tym ich uzgodnienia; informacji o utworzeniu i przygotowaniu do działań jednostek organizacyjnych obrony cywilnej. Natomiast Szef Obrony Cywilnej Powiatu Hajnowskiego przekazywał wprawdzie Szefowi OCW arkusze ocen stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu, jednak nie zawierały one ocen przygotowania oc do realizacji zadań.

Sporządzane oceny były terminowo przekazywane właściwym szefom OCW.

Kontrolowani szefowie OCP, za wyjątkiem Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Strzelińskiego, sporządzali roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej. Plany te sporządzano w formie rocznych wytycznych do działalności szefów obrony cywilnej właściwego powiatu oraz gmin. W wytycznych tych ujmowano w pełnym zakresie zadania wskazane przez Szefa OCW do realizacji w poszczególnych latach, uzupełniając je zadaniami własnymi, właściwymi dla danego powiatu. Stwierdzono natomiast, że trzech spośród siedmiu kontrolowanych szefów OCP, tj. powiatów: Hajnówka, Łęczna i Starogard Gdański, nie sporządzali wieloletnich planów działania, tj. nie realizowali obowiązku wynikającego z § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. Ponadto ustalono, że wieloletni plan działania obrony cywilnej powiatu strzelińskiego został sporządzony w sierpniu 2001 r., tj. ponad 10 lat temu i nie był od tej pory aktualizowany.

Spośród siedmiu kontrolowanych szefów OCP trzech, tj.: powiatów: Hajnówka, Starogard Gdański i Strzelin nie kontrolowali realizacji przez szefów OCG zadań ustalonych w rocznych planach działania, a Szef Obrony Cywilnej Powiatu Pszczyna przeprowadził jedną kontrolę w Urzędzie Miasta Pszczyna.

Spośród siedmiu kontrolowanych szefów OCP trzech tj. szefowie obrony cywilnej powiatów: Łęczna, Starogard Gdański i Strzelin nie ustaliło wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej.

Szefowie obrony cywilnej powiatów: Hajnówka, Łęczna i Sieradz nie powołali powiatowych jednostek organizacyjnych obrony cywilnej tj. nie wydali zarządzeń o utworzeniu terenowych formacji obrony cywilnej. Pozostali

kontrolowani szefowie obrony cywilnej powiatów formacje takie utworzyli. Były to Powiatowe Ośrodki Analizy Danych i Alarmowania.

Ustalono, że sześciu spośród siedmiu kontrolowanych szefów OCP, tj. powiatów: Hajnówka, Starogard Gdański, Sieradz, Łęczna, Strzelin i Płock nie kontrolowali przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych. Natomiast Szef Obrony Cywilnej Powiatu Pszczyna w okresie objętym kontrolą przeprowadził jedną kontrolę w tym zakresie.

### Szczebel gminny

Spośród 14 kontrolowanych szefów OCG ośmiu, tj. gmin: Słubice, Gąbin, Narewka, Białowieża, Zblewo, Sieradz, Warta i Przeworno, w okresie objętym kontrolą, nie przedkładało właściwym szefom obrony cywilnej powiatów ocen stanu przygotowań obrony cywilnej gminy do realizacji zadań, o których mowa w § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r., tj. nie realizowało obowiązku wynikającego z wytycznych Szefa OCK z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie oceny stanu obrony cywilnej w Polsce. Szef Obrony Cywilnej Gminy Borów nie sporządził takiej oceny za okres 2010 roku. Ustalono ponadto, że oceny sporządzane przez szefów obrony cywilnej gmin: Goczałkowice-Zdrój, Cyców i Puchaczów nie zawierały wniosków zmierzających do poprawy funkcjonowania oc.

Pozostali szefowie OCG sporządzali oceny terminowo i przekazywali właściwym szefom OCP.

Kontrola wykazała, że spośród 14 kontrolowanych szefów OCG czterech, tj. gmin: Gąbin, Goczałkowice-Zdrój, Przeworno i Borów nie opracowało, w okresie objętym kontrolą, wieloletnich i rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej. Natomiast szefowie obrony cywilnej gmin Narewka, Cyców, Puchaczów, Sieradz i Warta nie sporządzali planów wieloletnich. Pozostali kontrolowani Szefowie OCG

sporządzali te plany zgodnie z w wytycznymi do działalności szefów obrony cywilnej właściwego powiatu, uzupełniając je zadaniami własnymi, właściwymi dla danej gminy.

Spośród 14 kontrolowanych szefów OCG dziewięciu, tj.: gmin: Narewka, Zblewo, Starogard Gdański, Goczałkowice-Zdrój, Cyców, Puchaczów, Warta, Przeworno i Borów nie kontrolowało realizacji zadań ustalonych w rocznych oraz wieloletnich planach działania obrony cywilnej.

Spośród 14 kontrolowanych szefów OCG sześciu, tj. szefowie obrony cywilnej gmin: Zblewo, Goczałkowice-Zdrój, Cyców, Puchaczów, Przeworno i Borów nie ustaliło wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej, w tym tworzenia formacji obrony cywilnej. Szef Obrony Cywilnej Gminy Białowieża ustalił przedmiotowy wykaz dopiero w trakcie kontroli NIK.

Szefowie obrony cywilnej gmin: Gąbin, Starogard Gdański i Goczałkowice-Zdrój nie powołali jednostek organizacyjnych obrony cywilnej tj. nie wydali zarządzeń o utworzeniu terenowych formacji obrony cywilnej. Kontrola wykazała ponadto, że powołane przez szefów obrony cywilnej gmin: Puchaczów, Przeworno i Borów formacje obrony cywilnej w praktyce nie istniały. I tak:

- Zarządzeniem nr 5/OC/94 Wójta Gminy Puchaczów z dnia 15 grudnia 1994 r. utworzono na obszarze gminy osiem terenowych formacji obrony cywilnej, do których powołano 131 osób. Do czasu zakończenia kontroli nie znowelizowano struktury organizacyjnej formacji gdy tymczasem ustalono, że likwidacji bądź reorganizacji uległy zakłady pracy które zobowiązane były do utworzenia tych formacji. Oznacza to, że

formacje te praktycznie nie istniały. Szef Obrony Cywilnej Gminy wyjaśnił, że *po likwidacji zakładów pracy na terenie gminy nie dokonano aktualizacji zarządzenia z 1994 r. w zakresie dostosowania struktur formacji do stanu aktualnego z uwagi na mało precyzyjne przepisy prawne dot. tworzenia formacji obrony cywilnej, nie powierzono tworzenia tych formacji innym zakładom pracy z terenu gminy Puchaczów.*

- W wyniku kontroli ustalono, że wszystkie siedem utworzonych na terenie gminy Przeworno formacji obrony cywilnej faktycznie nie istniało, pomimo że o ich istnieniu sprawozdawano do Starostwa Powiatowego w Strzelinie. W trakcie kontroli Wojskowy Komendant Uzupełnień we Wrocławiu podał, że w ewidencji przydziałów organizacyjno-organizacyjnych do formacji OC nie figurują osoby z terenu gminy Przeworno. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że od 2000 r. formacje oc utworzone w gospodarstwach rolnych skarbu państwa oraz w Gminnej Spółdzielni Samopomoc Chłopska nie istnieją, ponieważ gospodarstwa te przekształciły się w spółki rolne, zaś Gminna Spółdzielnia uległa likwidacji z dniem 3 listopada 2010 r.
- wszystkie osiem utworzonych na terenie gminy Borów formacje obrony cywilnej faktycznie nie istniały z uwagi na nieaktualne składy osobowe. Tymczasem w rocznych ocenach stanu przygotowań obrony cywilnej gminy do realizacji zadań sprawozdawano do Starostwa Powiatowego w Strzelinie o ich istnieniu.

Z powyższego wynika, że spośród 14 kontrolowanych szefów OCG tylko siedmiu zorganizowało i przygotowało formacje obrony cywilnej do realizacji zadań ochrony ludności.

Ustalono, że spośród 14 kontrolowanych szefów OCG tylko Szef Obrony Cywilnej Gminy Sieradz kontrolował przygotowanie formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

### 3.1.3. Przygotowanie obrony cywilnej do realizacji zadań wojennych i pokojowych

#### Szczebel centralny

Realizując obowiązek wynikający z § 2 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. Szef OCK dokonywał okresowych ocen stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Szef OCK wydał w dniu 10 lipca 2009 r. wytyczne w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w województwach. Szefowie obrony cywilnej województw, na podstawie danych otrzymanych od szefów obrony cywilnej powiatów i gmin, w terminie do 20 marca każdego roku zostali zobowiązani do przesłania Szefowi OCK oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w województwie za poprzedni rok kalendarzowy.

Kontrola NIK wykazała, że Biuro do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej PSP opracowało wymienione wyżej oceny za lata 2009 i 2010, ale dokumenty te nie zostały przez Szefa OCK przedłożone Ministrowi SWiA a Minister nie żądał ich przedłożenia. Szef OCK w latach 2009–2011 opracowywał i przedkładał Ministrowi SWiA informacje dotyczące obrony cywilnej na jego żądanie (pisma nr BL-I-0731/2-3/09 z 20 stycznia 2009 r.; nr BL-I-0731/10-3/09 z 25 lutego 2009 r.; nr BL-I-0371/6-2/10 z 28 kwietnia 2010 r.) jednak informacje te nie miały charakteru kompleksowego, odnosiły się wyłącznie do tematów wymienionych w pismach Ministra.

Na wniosek Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA z dnia 24 lutego 2010 r., w Biurze ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej opracowano dodatkowy dokument pt. *Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Raport końcowy. Stan na dzień 31 grudnia 2009 r.* Dokument ten nie został podpisany przez Szefa OCK. Minister SWiA wyjaśnił, że (...) dokument

pt. *Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Raport końcowy – stan na dzień 31 grudnia 2009 r. nie został formalnie przedstawiony Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji przez Szefa OCK (...), dlatego szczegółowe diagnozy zawarte w Raporcie nie były przedmiotem analiz komórek organizacyjnych MSWiA (...). Raport trafił do Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA w drodze nieformalnych kontaktów roboczych, w toku prac, które były prowadzone w związku z opracowaniem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym.* W przywołanym wyżej raporcie wskazano m.in., że:

- a) obecny stan zorganizowania i przygotowania organów państwa i innych podmiotów do funkcjonowania obrony cywilnej i ochrony ludności jest nieadekwatny do występujących potrzeb oraz sposobu organizacji współczesnego państwa;
- b) niekompletność regulacji powoduje spory kompetencyjne na płaszczyźnie obrona cywilna – ratownictwo – zarządzanie kryzysowe;
- c) funkcjonujące w państwie organy i podmioty określone na mocy odrębnych ustaw oraz zadania, mogące być uznane, jako zadania obrony cywilnej i ochrony ludności są zbiorem całkowicie przypadkowych organów i podmiotów oraz ich zadań, w żaden sposób nieskoordynowanych i niepowiązanych ze sobą, nie mówiąc już o pojęciach systemowych rozwiązań;
- d) brak rozwiązań systemowych w zakresie powszechnego alarmowania i ostrzegania.
- e) brak standardów w zakresie szkoleń. Brak standardów w zakresie organizacji ćwiczeń w obszarze ochrony ludności, obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego;
- f) brak koordynacji działań w sferze szeroko rozumianej ochrony ludności, m.in. tworzenia zasobów i rezerw materiałowych, wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych, monitorowania zagrożeń;

Dalej w Raporcie stwierdzono, że sytuacja taka istnieje niemal od początku transformacji ustrojowej, czyli od 20 lat i staje się zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, zarówno w czasie pokoju (z powodu braku systemowych rozwiązań ochrony ludności w zakresie koordynacji działań) oraz w czasie wojny (na który państwo polskie w zakresie obrony cywilnej jest całkowicie nieprzygotowane), ponieważ: praktycznie nie istnieją formacje obrony cywilnej określone ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP; funkcjonujące w czasie pokoju wszelkie podmioty ochrony ludności mogą na czas wojny zaprzestać funkcjonowania z uwagi na brak zabezpieczenia sił i środków. Odnosząc się do kwestii ewakuacji ludności na wypadek masowego zagrożenia dla życia i zdrowia stwierdzono m.in., że w skali całego kraju zabezpieczono miejsca czasowego pobytu dla 2.106 tys. osób, co stanowi 35,1% wszystkich potrzeb w tym zakresie. Najlepsza sytuacja w zakresie zapewnienia miejsc pobytu ludności przedstawia się w województwach: kujawsko-pomorskim (100%), pomorskim (88,4%), świętokrzyskim (88,2%). Najmniej miejsc czasowego pobytu przewidziano w województwach: dolnośląskim (10,2%), warmińsko-mazurskim (11,5%), łódzkim (14,1%), zachodniopomorskim (15%), wielkopolskim (16%). W zakresie budownictwa ochronnego poinformowano m.in., że brak jednoznacznych przepisów prawa odnośnie tworzenia, klasyfikowania i utrzymania budowli ochronnych powoduje proces stałego pogarszania się stanu technicznego i likwidacji istniejących zasobów budowli ochronnych. Na terenie 14 województw (brak danych z województwa mazowieckiego i lubelskiego) znajduje się 35.461 budowli ochronnych, których pojemność ogółem wynosi 1.701.771 miejsc ochronnych. Z ogólnej liczby budowli tylko 5.554 stanowią schrony, w których znajduje się ogółem 860.376 miejsc ochronnych. Pozostałe 29.893 budowle to ukrycia, w któ-

rych ogółem może schronić się 800.586 osób. Istniejące schrony i ukrycia zapewniają ogółem zaledwie 4,37% potrzeb w zakresie miejsc ochronnych w skali kraju z czego wynika, że w przypadku konfliktu zbrojnego, jedynie co dwudziesty piąty Polak będzie mógł liczyć na miejsce w budowlu ochronnej. W zakresie zaopatrywania organów i formacji oc wskazano m.in., że z magazynów OC sukcesywnie wycofywany jest sprzęt, który utracił parametry eksploatacyjno-techniczne. Ze względu na ograniczone środki finansowe rotacja sprzętu z ww. magazynów jest niezadowalająca. Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich zgłosiły potrzeby zakupu ok. 237 tys. kpl. masek przeciwgazowych. W magazynach oc zgromadzono ok. 152 tys. kpl. odzieży ochronnej, z czego około 103 tys. przeznaczono do likwidacji. W 2009 r. zakupiono indywidualne środki ochrony skóry za kwotę 32 tys. zł, w tym 159 kpl. kombinezonów ochronnych za kwotę 26 tys. zł. Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich zgłosiły potrzeby zakupu odzieży ochronnej w ilości ok. 58 tys. kpl. Odnosząc się do planów obrony cywilnej stwierdzono m.in., że obecna struktura i treść tych dokumentów nie przystaje do istniejących realiów i nie odpowiada wyzwaniom w zakresie ochrony ludności oraz standardom europejskim. Wielość opracowywanych planów na poszczególnych szczeblach podziału administracyjnego, związanych z ochroną ludności, nie służy zwiększeniu bezpieczeństwa obywateli, lecz powoduje wzrost nakładów finansowych, powielanie treści, procedur itp.

Minister SWiA w złożonym wyjaśnieniu stwierdził: *Odnosząc się do poglądów i hipotez postawionych w materiale pt. Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Raport końcowy – stan na dzień 31 grudnia 2009 r. trudno uznać, że wszystkie pojawiające się w tym dokumencie stwierdzenia są słuszne. W wielu miejscach Raportu końcowego autor - Biuro*

ds. *Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej KG PSP opiera się na subiektywnej ocenie stanu faktycznego i prawnego. (...) niektóre diagnozy zawarte w omawianym dokumencie zostały wykorzystane przy opracowywaniu Projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym.* Kontrola wykazała, że Minister SWiA nie dysponował danymi pozwalającymi na weryfikację informacji zawartych w dokumencie Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce – Raport końcowy – Stan na dzień 31 grudnia 2009 r. W latach 2009–2011 Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA nie przeprowadzał czynności kontrolnych w zakresie funkcjonowania i realizacji zadań obrony cywilnej.

Z ocen sporządzanych przez Szefa OCK wynika, że według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r., na terenie kraju funkcjonowało ogółem 15 293 formacji obrony cywilnej, w tym: 50 formacji wojewódzkich, 8 347 – terenowych oraz 6 896 formacji zakładowych. Do formacji tych zostało powołanych 191 074 osób. Do dyspozycji formacji pozostawało między innymi: 6 264 szt. środków transportu, 4 937 szt. maszyn i urządzeń, 120 232 szt. masek przeciwgazowych, 87 442 kpl. odzieży ochronnej, 21 628 szt. środków rozpoznania skażeń oraz 9 550 szt. środków łączności. Szczegółowe informacje o stanie organizacji i wyposażenia formacji obrony cywilnej przedstawiono w zestawieniu stanowiącym załącznik nr 5.6 do niniejszej informacji.

### **Szczebel wojewódzki**

Wszyscy kontrolowani szefowie OCW opracowali plany obrony cywilnej. Wymagania formalne i merytoryczne dla planów obrony ustalił Szef Obrony Cywilnej Kraju w wytycznych z dnia 13 października 1999 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i zakładów pracy. W wytycznych tych stwierdzono m.in. że: plany obrony cywilnej opracowuje się w celu ustalenia i przygotowania przedsięwzięć or-

ganizacyjnych i rzeczowych obrony cywilnej na okres zewnętrznego zagrożenia państwa i wojny; za opracowanie planów odpowiadają organy obrony cywilnej tj. wojewoda, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta oraz kierownicy instytucji, jednostek organizacyjnych i zakładów pracy; podstawę opracowania planów obrony cywilnej stanowi ocena zagrożenia oraz potrzeby w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej; plany obrony cywilnej zatwierdzają: plany obrony cywilnej województwa – wojewoda, plany obrony cywilnej powiatu – starosta, plany obrony cywilnej gmin, odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent; plany obrony cywilnej składają się z następujących części: dokumentów graficznych – map, planów, szkiców oraz dokumentów opisowych – legend; treść planów obrony cywilnej składa się z następujących części: część I: „Ocena zagrożenia i zamiar realizacji zadań obrony cywilnej”, część II: „Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, część III: „Plan zabezpieczenia logistycznego działań obrony cywilnej”, część IV: „Plan działania obrony cywilnej w procesie osiągania wyższych stanów gotowości obrony (OWSGO)”. Wytyczne nie ustalały terminów opracowania planów obrony cywilnej.

Ustalono, że kontrolowane plany obrony cywilnej województw spełniały wymogi ustalone przez Szefa OCK, z wyjątkiem planu obrony cywilnej województwa pomorskiego, który sporządzony został w 2005 r., jednak Szef OCW zatwierdził go dopiero 17 sierpnia 2011 r., tj. w trakcie niniejszej kontroli. Ponadto stwierdzono, że plan łączności stanowiący część składową planu obrony cywilnej województwa łódzkiego w procesie osiągania wyższych stanów gotowości obronnej, nie zawierał tabeli adresów i kryptonimów abonentów radiowych, radiotelefonicznych i telefonicznych oraz zestawienia sił i środków łączności.

W wytycznych z dnia 13 października 1999 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów,

gmin i zakładów pracy Szef OCK postanowił, że wojewodowie określają szczegółowe zasady opracowania planów obrony cywilnej powiatów oraz ramowe zasady opracowania planów gmin, a także przekazują starostom niezbędne dane wyjściowe do opracowania planów. Ustalono, że wszyscy kontrolowani szefowie obrony cywilnej województw wydali wytyczne zawierające zasady opracowania planów obrony cywilnej i przekazali je podległym szefom obrony cywilnej powiatów. W praktyce wytyczne szefów obrony cywilnej województw stanowiły powielenie ustaleń zawartych w wytycznych Szefa OCK. W wytycznych Szefa OCK postanowiono również, że plany obrony cywilnej wymagają przed zatwierdzeniem uzgodnienia z nadrzędnym organem obrony cywilnej. Ustalono, że wszystkie kontrolowane wojewódzkie plany obrony cywilnej zostały poddane procedurze uzgodnieniowej z Szefem OCK. Kontrola wykazała natomiast, że dwóch spośród siedmiu kontrolowanych szefów OCW, niestety nie realizowało obowiązku uzgadniania planów obrony cywilnej powiatów. Na obszarze województwa pomorskiego pięć spośród 16 starostw powiatowych nie posiadało zatwierzonego planu obrony cywilnej. Szef Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego nie posiadał dowodów potwierdzających dokonanie uzgodnień planów obrony cywilnej powiatów, a przeprowadzane w latach 2009 – 2011 przez pracowników Urzędu Wojewódzkiego kontrole w starostwach powiatowych, wykazały brak takich uzgodnień.

Wszyscy kontrolowani szefowie OCW organizowali ćwiczenia i szkolenia z zakresu obrony cywilnej. NIK pozytywnie ocenia powszechnie stosowaną praktykę, zarówno w odniesieniu do ćwiczeń jak i szkoleń, łączenia tematyki obrony cywilnej z zagadnieniami zarządzania kryzysowego. Planowanie ćwiczeń i szkoleń odbywało się w ramach rocznych planów działalności w zakresie obrony cywilnej. Ustalono, że dwóch spośród siedmiu kontrolowa-

nych szefów OCW nie zrealizowało planowanych szkoleń i ćwiczeń w całości. Szef Obrony Cywilnej Województwa Śląskiego w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. zorganizował i koordynował dziewięć ćwiczeń oraz 435 szkoleń z zakresu OC. Nie przeprowadzono trzech zaplanowanych ćwiczeń i czterech szkoleń ujętych w planach rocznych. Na obszarze województwa pomorskiego w okresie objętym kontrolą przeprowadzono i koordynowano łącznie 467 ćwiczeń/treningów. Na poziomie wojewódzkim nie przeprowadzono dwóch planowanych treningów wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania.

Kontrola wykazała, że tematyki ćwiczeń i szkoleń były nakierowane głównie na doskonalenie systemu wykrywania i alarmowania w zakresie przyjmowania i wymiany informacji oraz oceny sytuacji a także ostrzegania i alarmowania według normy ATP-45 B. Na przykład spośród 36 szkoleń organizowanych przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa Lubelskiego aż 34 dotyczyło tematyki dotyczącej prognozowania według metodyki ATP 45-B po uderzeniach bronią jądrową, biologiczną i chemiczną. Natomiast tematyka zrealizowanych szkoleń i ćwiczeń przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego obejmowała w zasadzie tylko działania z obszaru ratownictwa. W ocenie NIK takie ograniczenie tematyki ćwiczeń i szkoleń nie zapewniało w pełni osiągnięcia celów, o których mowa w § 1 wytycznych Szefa OCK z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, tj. przygotowania organów administracji publicznej do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, przygotowania pracowników administracji publicznej, zakładów pracy oraz komendantów formacji obrony cywilnej do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

Wszyscy kontrolowani szefowie OCW zorganizowali i zapewnili działanie wojewódz-



kich systemów wykrywania i alarmowania oraz systemów wczesnego ostrzegania o zagrożeniach. NIK pozytywnie ocenia gotowość wojewódzkich systemów wykrywania i alarmowania oraz systemów wczesnego ostrzegania o zagrożeniach. Zastosowane rozwiązania zapewniają całodobowy przepływ informacji o mogących zaistnieć zagrożeniach oraz bezwzględne ostrzeganie ludności o ich wystąpieniu. Zasady organizacji i funkcjonowania tych systemów ustalił Szef OCK w wytycznych z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie ogólnych zasad przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania (SWA) oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach (SWO) w województwach, powiatach i gminach. Ustalono, że wszyscy kontrolowani szefowie OCW zobowiązali szefów obrony cywilnej powiatów i gmin do wprowadzenia ustalonych przez Szefa OCK zasad do systemów powiatowych i gminnych. Kontrola wykazała, że Szef Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego nie wyegzekwował od szefów OCP obowiązku powiadomienia o gotowości do działania w powiatach i gminach elementów systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach i systemu wykrywania i alarmowania. Do czasu kontroli informacje o realizacji przesłało tylko pięć powiatów, a dalsze dwa poinformowały o przystąpieniu do wdrażania tych zadań.

Ustalono, że wszyscy kontrolowani szefowie OCW opracowali, jako części składowe planów obrony cywilnej województw, plany ewakuacji ludności III stopnia, tj. organizację ewakuacji ludności na poziomie ponad powiatowym. Plany te uwzględniały wymogi określone przez Szefa OCK w Instrukcji w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, stanowiącej załącznik do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. Stwierdzono natomiast, że Szef Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego dopiero w dniu 10 czerwca 2011 r., tj. po upływie 2 lat i 8 miesięcy przekazał wy-

tyczne Szefa OCK do realizacji szefom obrony cywilnej powiatów, ustalając termin opracowania powiatowych planów ewakuacji II stopnia do końca lutego 2012 r.

Kontrolowani szefowie OCW wyznaczyli zakłady opieki zdrowotnej zobowiązane do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności, za wyjątkiem Szefa Obrony Cywilnej Województwa Pomorskiego, który obowiązku tego nie wykonał.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, na obszarze działania czterech spośród siedmiu kontrolowanych szefów obrony cywilnej województw, formacje obrony cywilnej nie uczestniczyły i nie współdziałały w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz w usuwaniu ich skutków. Szef Obrony Cywilnej Województwa Podlaskiego wyjaśnił, że w latach 2009–2011 (I półrocze) nie wystąpiły na obszarze województwa klęski żywiołowe lub zagrożenia środowiska, które - w celu ich likwidacji lub usuwaniu ich skutków - wymagałyby włączenia formacji obrony cywilnej do działań ratowniczych. Szefowie obrony cywilnej województw: dolnośląskiego i mazowieckiego stwierdzili, że nie znają przyczyn, dlatego w powiatach i gminach nie wzywano formacji oc do działań ratowniczych. Szef Obrony Cywilnej Województwa Lubelskiego stwierdził, że pomimo zaistnienia zdarzenia mającego znamiona klęski żywiołowej (powódź na części województwa lubelskiego w miesiącach maj-czerwiec 2010 r.), nie wprowadzono na obszarze województwa lubelskiego stanu klęski żywiołowej, w związku z czym brak było podstaw prawnych do użycia formacji obrony cywilnej.

Podstawę prawną możliwości współdziałania formacji obrony cywilnej w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków stanowi art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Przepis ten nie warunkuje udziału w działaniach

ratowniczych formacji obrony cywilnej od wprowadzenia stanu kwalifikowanego klęski żywiołowej.

Na obszarze województw: łódzkiego, pomorskiego i śląskiego w okresie objętym kontrolą formacje obrony cywilnej uczestniczyły i współdziałały w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz w usuwaniu ich skutków. Działania dotyczyły głównie zagrożeń powodowanych przez: powódzie, nawałnice, wichury, intensywne opady śniegu. Udział formacji obrony cywilnej w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków w województwie śląskim był niewielki. Tylko w gminach Racibórz, Żarnowiec i Tworóg w akcjach takich udział brały formacje oc. Na terenach powiatów doświadczonych przez skutki klęski powodzi w 2010 r. takich jak powiat bieruńsko-lędziński, czy gmina Czechowice-Dziedzice, w akcjach ratunkowych nie brały udziału formacje OC.

Szczegółowy wykaz formacji obrony cywilnej współdziałających w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków okresie od stycznia 2009 roku do 30 czerwca 2011 roku stanowi załącznik 5.4. do niniejszej informacji.

### Szczelbel powiatowy

Wszyscy kontrolowani szefowie OCP opracowali plany obrony cywilnej, jednak tylko plany opracowane przez szefów obrony cywilnej powiatów: Łęčna i Płock spełniały wymogi merytoryczne i formalne. Pozostałe plany nie spełniały, w różnym stopniu, warunków ustalonych przez Szef OCK w wytycznych z dnia 13 października 1999 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i zakładów pracy oraz wymogów szczegółowych ustalanych przez właściwych szefów OCW. I tak na przykład:

- Plan Obrony Cywilnej Powiatu Pszczyńskiego opracowany w 2001 r. do czasu zakończenia kontroli był tylko raz aktualizowa-

ny, tj. w 2010 r. opracowano nowy załącznik zawierający Plan Ewakuacji dla Powiatu Pszczyńskiego. Plan zawierał nieaktualne dane ujęte w: „Zestawieniu elementów organizacyjnych Systemu Wykrywania i Alarmowania”, „Planie alarmowania Jednostek Organizacyjnych Obrony Cywilnej dla Powiatu”, „Charakterystyce zasobów budownictwa ochronnego w Powiecie Pszczyńskim”, „Planie działania OC w procesie osiągnięcia wyższych stanów gotowości obronnej Powiatu Pszczyńskiego oraz „Planie powiadamiania Zespołu Kierowania Obroną Cywilną”.

- Plan Obrony Cywilnej Powiatu Sieradzkiego w części graficznej nie zawierał m.in. informacji dot.: rejonów formowania jednostek organizacyjnych (formacji) oc; rejonów rozmieszczenia współdziałających sił ratowniczych oraz ich charakterystyk; stanowisk kierowania sąsiednich powiatów oraz organów współdziałających; czasów gotowości do działania Systemów Wykrywania i Alarmowania; rozmieszczenia magazynów żywności; rozmieszczenia istniejących i planowanych (awaryjnych) ujęć i zbiorników wody oraz ich wydajności; rozmieszczenia warsztatów naprawczych, magazynów i stacji paliw, szpitali oraz punktów zakwaterowania ludności;
- opracowany Plan Obrony Cywilnej Powiatu Hajnówka nie uzyskał uzgodnienia szefa obrony cywilnej województwa, ponieważ nie przedstawiono w nim m.in. części danych niezbędnych do zaplanowania zaopatrzenia w wodę, doraźnego zakwaterowania ludności, użycia środków transportu i urządzeń specjalnych, podziału sił i środków na rejon porażenia oraz nie zamieszczono wykazu obiektów użyteczności publicznej. Nie zaktualizowano też stanu ewidencyjnego indywidualnych środków ochrony przed skażeniami, kryptonimów w schemacie łączności i kierowania ewakuacją, a tak-

że nie uwzględniono sił, jakimi dysponują sąsiednie powiaty.

Spośród siedmiu kontrolowanych szefów OCP sześciu organizowało ćwiczenia i szkolenia z zakresu obrony cywilnej, z tego pięciu zrealizowało zadanie w pełnym planowanym zakresie. Zadania tego nie realizował Szef Obrony Cywilnej Powiatu Strzelin. Szef Obrony Cywilnej Powiatu Hajnówka zrealizował zadanie w niepełnym zakresie, tj. nie przeprowadził ćwiczeń z udziałem formacji obrony cywilnej i funkcjonujących na terenie powiatu jednostek ratowniczych, nie zrealizował też zaplanowanych ćwiczeń w zakresie dystrybucji tabletek jodu oraz w sytuacji długotrwałego braku dostaw energii elektrycznej i wystąpienia epidemii ptasiej grypy. Nie zorganizował również szkoleń formacji obrony cywilnej oraz instytucji i społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie powiatu. NIK pozytywnie ocenia powszechnie stosowaną praktykę, zarówno w odniesieniu do ćwiczeń jak i szkoleń, łączenia tematyki obrony cywilnej z zagadnieniami zarządzania kryzysowego. Planowanie ćwiczeń i szkoleń odbywało się w ramach rocznych planów działalności w zakresie obrony cywilnej.

Wszyscy kontrolowani szefowie OCP zorganizowali i zapewnili działanie powiatowych systemów wykrywania i alarmowania oraz systemów wczesnego ostrzegania o zagrożeniach. NIK pozytywnie ocenia gotowość powiatowych systemów wykrywania i alarmowania oraz systemów wczesnego ostrzegania o zagrożeniach. Zastosowane rozwiązania zapewniają całodobowy przepływ informacji o mogących zaistnieć zagrożeniach oraz bezzwłoczne ostrzeganie ludności o ich wystąpieniu.

Ustalono, że spośród siedmiu kontrolowanych szefów OCP sześciu opracowało, jako części składowe planów obrony cywilnej powiatów, plany ewakuacji ludności II stopnia, tj. organizację ewakuacji ludności na poziomie ponad gminnym. Obowiązku tego nie wykonał

Szef Obrony Cywilnej Powiatu Łęczna. Plany te uwzględniały wymogi określone przez Szefa OCK w Instrukcji w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, stanowiącej załącznik do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r.

Kontrolowani szefowie OCP wyznaczyli zakłady opieki zdrowotnej zobowiązane do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności, za wyjątkiem Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Starogard Gdański, który obowiązku tego nie wykonał.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, na obszarze działania sześciu spośród siedmiu kontrolowanych szefów OCP, formacje obrony cywilnej nie uczestniczyły i nie współdziałały w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz w usuwaniu ich skutków. Szefowie obrony cywilnej powiatów: Hajnówka, Łęczna, Pszczyna, Starogard Gdański i Strzelin wyjaśnili, że w latach 2009–2011 (I półrocze) nie wystąpiły na obszarach ich działania klęski żywiołowe lub zagrożenia środowiska, które - w celu ich likwidacji lub usuwaniu ich skutków - wymagałyby włączenia formacji obrony cywilnej do działań ratowniczych. Szef Obrony Cywilnej Powiatu Płockiego wyjaśnił, że formacje obrony cywilnej z obszaru powiatu w okresie objętym kontrolą nie uczestniczyły samodzielnie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków pomimo wystąpienia np. powodzi, gdyż zadania te realizowały bardziej mobilne i bazujące na tych samych ratownikach ochotnicze strażę pożarne.

W działaniach ratowniczych uczestniczyły jedynie formacje obrony cywilnej z obszaru powiatu sieradzkiego. W okresie maj-czerwiec 2010 r. dwie drużyny ratownictwa przeciwpowodziowego realizowały czynności związane z zabezpieczaniem obwałowań, transportem worków z piaskiem, całodobowym monitoro-

waniem sytuacji powodziowej, wałów oraz budowli wałowych.

### Szczebel gminny

Kontrolowani szefowie OCG opracowali plany obrony cywilnej, za wyjątkiem Szefa Obrony Cywilnej Gminy Przeworno, który planu takiego nie opracował. Kontrola wykazała jednak, że plany opracowane przez szefów obrony cywilnej gmin: Białowieża, Słubice, Zblewo, Starogard Gdański, Miedźna, Cyców i Puchaczów spełniały wymogi merytoryczne i formalne. Pozostałe plany nie spełniały, w różnym stopniu, warunków ustalonych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w wytycznych z dnia 13 października 1999 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i zakładów pracy oraz wymogów szczegółowych ustalanych przez właściwych szefów obrony cywilnej województw i powiatów. Plany obrony cywilnej gmin: Sieradz, Warta, Borów, Goczałkowice-Zdrój, Gąbin i Narewka nie były kompletne pod względem merytorycznym i formalnym. I tak na przykład:

- Plan Obrony Cywilnej Gminy Sieradz został opracowany w 1996 r., a dostosowany do wytycznych Szefa OCK z 1999 r. dopiero w 2008 r. Plan ten został zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Sieradz bez wskazania daty. Nie posiadał także potwierdzenia uzgodnienia go z nadrzędnym organem obrony cywilnej. Plan nie był kompletny: w części opisowej brak było zestawienia ewentualnych strat w sprzęcie i materiałach, na skutek określonego zagrożenia, planu zapewnienia niezbędnych warunków do życia ludności ewakuowanej, terminów i sposobów realizacji przedsięwzięć związanych z zaciemnianiem i wygaszaniem świateł, czynności gminnego zespołu reagowania w czasie osiągnięcia wyższych stanów gotowości obronnej, planu powiadamiania gminnego zespołu reagowania, wykazu obowiązków osób funkcyjnych gminnego zespołu reagowania, zestawienia sił i środ-

ków łączności; w części graficznej brak było: liczebności i wyposażenia współpracujących sił ratowniczych, czasu gotowości do działania środków alarmowania, operacyjnych czasów prowadzenia ewakuacji, harmonogramu osiągnięcia gotowości eksploatacyjnej budowli ochronnych.

- Plan Obrony Cywilnej Gminy Warta został opracowany w 1995 r., uzgodniony z Wojewódzkim Inspektorem Obrony Cywilnej i zatwierdzony przez ówczesnego Burmistrza. Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 13 października 2011 r. nie sporządzono nowego planu oraz nie zaktualizowano planu funkcjonującego w celu dostosowania do wytycznych Szefa OCK z 1999 r. Burmistrz - wyjaśnił, iż brak aktualizacji planu wynikał „z przekonania, że jego aktualizacja jest nieuzasadniona w sytuacji wątpliwości (...) nakładania obowiązków na prywatne zakłady pracy.”
- Plan Obrony Cywilnej Gminy Borów został opracowany w 1995r., do czasu zakończenia kontroli nie został zaktualizowany i dostosowany do wytycznych Szefa OCK z 1999 r. Szef OCG Wójt Gminy Borów wyjaśnił, że aktualizacji planu zaniechano z uwagi na jego nieprzydatność do działania w sytuacjach kryzysowych dnia codziennego.

Spośród 14 kontrolowanych szefów OCG sześciu, tj. gmin: Goczałkowice-Zdrój, Cyców, Puchaczów, Sieradz, Przeworno i Borów nie organizowało ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej. Natomiast obowiązek organizowania szkoleń z zakresu obrony cywilnej realizowali tylko szefowie obrony cywilnej gmin Słubice i Miedźna.

Kontrolowani szefowie OCG nie organizowali, w okresie objętym kontrolą, szkoleń ludności w zakresie powszechnej samoobrony. Celem szkolenia jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie ludności do wykonywania zadań samoobrony. Obowiązek udziału w szkoleniu nakłada, w formie decyzji, wójt, burmistrz (prezydent miasta). Kontrola wy-

kazała, że szefowie obrony cywilnej gmin nie wydawali decyzji nakładających udział w szkoleniu. W ocenie NIK zaniechanie przeprowadzania szkoleń programowych z zakresu powszechnej samoobrony pozbawiło ludność cywilną kontrolowanych gmin wiedzy i umiejętności funkcjonowania w sytuacjach wystąpienia zagrożeń.

Kontrolowani szefowie OCG zorganizowali i zapewnili działanie systemów wykrywania i alarmowania oraz systemów wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, za wyjątkiem Szefa Obrony Cywilnej Gminy Gąbin, który obowiązku tego nie wykonał. Natomiast zorganizowany przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy Goczałkowice-Zdrój system stał się nieaktualny, gdyż formacje obrony cywilnej w zakładach pracy, na których oparto ten system uległy likwidacji w 2009 r., a system zorganizowany przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy Przeworno obejmował zasięgiem syren alarmowych jedynie 35,7% mieszkańców gminy.

Ustalono, że spośród czternastu kontrolowanych szefów OCG dziewięciu opracowało, jako części składowe planów obrony cywilnej gmin, plany ewakuacji ludności I stopnia, tj. organizację ewakuacji ludności na poziomie gminnym. Pozostałe Plany nie uwzględniały wszystkich wymogów określonych przez Szefa OCK w Instrukcji w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, stanowiącej załącznik do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. I tak na przykład:

- W planie ewakuacji Gminy Narewka jako rejon zbiórki ewakuowanej ludności przewidziano Szkołę Podstawową w Eliaszukach gdy tymczasem szkoła ta została zlikwidowana, a jej budynek – sprzedany w 2004 r.
- W planie ewakuacji Gminy Przeworno przygotowywano ewakuację ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze oraz planowano i zapewniono środki transpor-

towe, warunki bytowe oraz pomoc przedmedyczną, medyczną i społeczną dla ewakuowanej ludności jedynie z rejonów zagrożonych powodzią, pomijając inne, zdefiniowane w planie obrony cywilnej zagrożenia.

- W planie ewakuacji Gminy Borów przewidziano ewakuację ludności z rejonów zagrożonych wyłącznie w formie samoewakuacji, nie zapewniając środków transportu, miejsc dla ewakuowanych i warunków pobytowych.

Spośród 14 kontrolowanych szefów OCG trzech, tj. gmin: Narewka, Warta i Przeworno nie wyznaczyli zakładów opieki zdrowotnej, zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, na obszarze działania dwunastu spośród czternastu kontrolowanych szefów OCG, formacje obrony cywilnej nie uczestniczyły i nie współdziałały w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz w usuwaniu ich skutków.

#### 3.1.4. Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie obrony cywilnej

##### Szczebel centralny

Szef OCK planował środki budżetowe na realizację własnych zadań w ramach budżetu Komendy Głównej PSP, w części 42 – Sprawy wewnętrzne, rozdział 75414- Obrona cywilna. Plan rzeczowo – finansowy realizowało Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, zgodnie z ustalonym limitem. Przedmiotem wydatków było prowadzenie przez Komendę Główną PSP szkoleń i ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej. W latach 2009–2010 na powyższe zadania wydatkowano odpowiednio: 125,1 tys. zł (98,5% środków planowanych) i 115,4 tys. zł (99,5%). Środki wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem. Na 2011 rok zaplanowano 126,0 tys. zł,

do czasu zakończenia kontroli środków tych nie wykorzystano.

Udział Szefa OCK w procedurze planowania środków na realizację zadań przez terenowe organy obrony cywilnej był realizowany w formie opiniowania programów doskonalenia obrony cywilnej, sporządzanych przez wojewodów. Kontrola wykazała, że Szef OCK zadanie to realizował. NIK podziela stanowisko Szefa OCK, że planowanie środków finansowych i materiałowych do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej powinno odbywać się jak dotychczas przez wojewodów, którzy mają bezpośredni wpływ na rozdział tych środków dla powiatów i gmin.

Szef OCK zaniechał ustalenia normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, tj. realizacji obowiązku wynikającego z § 2 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. Szef OCK wyjaśnił, że nie ustalał ww. normatywów ponieważ akty prawne określające zasady funkcjonowania formacji obrony cywilnej oraz zawierające rozwiązania, co do ich struktur i wyposażenia, utraciły moc prawną. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Szefa OCK, gdyż obowiązek powyższy wynika z w/w rozporządzenia. Ponadto należy zauważyć, że w sytuacji utraty mocy obowiązującej aktów prawnych regulujących między innymi kwestie organizacji formacji obrony cywilnej<sup>29</sup>, ustalenie normatywów wyposażenia staje się istotne w kontekście zapewnienia kompatybilności tych formacji.

### Szczebel wojewódzki

Wszyscy kontrolowani szefowie OCW w latach 2009–2011 planowali i zabezpieczali w budżetach wojewodów środki finansowe na wy-

konywanie zadań z zakresu obrony cywilnej. Środki te przeznaczano na wydatki bieżące, wydatki majątkowe oraz dotacje dla szefów obrony cywilnej powiatów i gmin. I tak na przykład:

- z budżetu wojewody dolnośląskiego na realizację zadań wydatkowano: 704,9 tys. zł w 2009 r., 635 tys. zł w 2010 r., na rok 2011 zaplanowano 653 tys. zł. W badanym okresie omawiane środki nie były przeznaczane na wydatki majątkowe, na potrzeby bieżące wydatkowano w latach 2009 i 2010 odpowiednio 409 i 371 tys. zł tj. po 58% środków ogółem. Pozostałą część stanowiły dotacje dla gmin i powiatów odpowiednio dla powiatów 106 tys. zł i 78 tys. zł oraz dla gmin po 190 tys. zł.
- z budżetu wojewody lubelskiego w latach 2009–2011 na realizację zadań wydatkowano: 1.798 tys. zł w 2009 r., 1.839 tys. zł w 2010 r. i 1.071 tys. zł w I półroczu 2011 r. Środki wydatkowano na wynagrodzenia pracowników oraz zakup sprzętu i wyposażenia na potrzeby systemów łączności i alarmowania oraz dla formacji obrony cywilnej funkcjonujących na terenie powiatów zagrożonych powodzią. Środki te przeznaczono na zakup m.in.: masek przeciwgazowych, woderów, elektronicznych syren alarmowych, zasilaczy, radiotelefonów, łodzi wiosłowych, silników zaburtowych, motopomp, kamizelek asekuracyjnych i worków na piasek.
- z budżetu wojewody łódzkiego poniesione wydatki w okresie 2009 – 2011 (I półrocze) wyniosły 1.715,1 tys. zł. Główną pozycję wydatków (53%) stanowiły dotacje przeznaczone dla gmin (834 tys. zł) oraz na szkolenie (ćwiczenia) Lotniczej Formacji OC (75 tys. zł). Wydatki majątkowe wyniosły 202 tys. zł i poniesione zostały głównie na zakup sprzętu, przydatnego przy prowadzeniu akcji ratowniczych (5 agregatów prądotwórczych za 25,4 tys. zł, 6 szt. pomp

<sup>29</sup> rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej (Dz. U. Nr 93, poz. 429 ze zm.).

szlamowych za 23 tys. zł, 4 kompletów elektronicznych syren alarmowych za 80 tys. zł).

Ustalono, że dwóch spośród siedmiu kontrolowanych szefów OCW, tj.: Dolnośląski i Lubelski wydatkowali część zbadanych środków finansowych na zakupy związane z realizacją zadań z zakresu obrony cywilnej bez uprzedniego rozpoznania, jakie ceny mogliby zaoferować inni dostawcy, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Kontrola wykazała, że planowane i wydatkowane środki finansowe nie zapewniały pełnego zaopatrzenia i utrzymania wyposażenia formacji oc. I tak na przykład:

- w województwie dolnośląskim ze względu na brak środków system zaopatrzenia w sprzęt nie był realizowany. Działania w zakresie gospodarki sprzętem sprowadzały się w zasadzie do sukcesywnego „brakowania” starego, nienadającego się już do użytku sprzętu.
- w województwie podlaskim niewystarczające środki spowodowały m.in. wstrzymanie modernizacji systemu ostrzegania i alarmowania.
- w województwie łódzkim niższy niż zakładano poziom środków spowodował m.in. ograniczenie wydatków na: szkolenie kadr OC i formacji OC oraz ćwiczenia praktyczne szczebla powiatowego.

### Szczebel powiatowy

Ustalono, że w budżetach powiatów kontrolowanych szefów obrony cywilnej w latach 2009–2011 nie planowano i nie dokonywano wydatków ze środków własnych na obronę cywilną w rozdziale 75414 – Obrona cywilna. Spośród siedmiu kontrolowanych szefów OCP, sześciu realizowało wydatki ze środków dotacji na ten cel udzielonej z budżetów wojewodów lub środków budżetu powiatu planowanych w innych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, natomiast Szef Obrony Cywilnej Powiatu Hajnówka

w latach 2009–2011 nie planował i nie dokonywał wydatków na zadania związane z obroną cywilną. I tak na przykład:

- w budżecie powiatu Łęczna w latach 2009–2011 planowano i wydatkowano środki finansowe na wypłatę wynagrodzeń dwóch pracowników realizujących zadania z zakresu oc w rozdz. 75011 – Starostwa powiatowe. Ponadto planowano i wydatkowano środki w rozdziałach: 75212 - Pozostałe wydatki obronne i 75495 - Pozostała działalność, z których w badanym okresie sfinansowano m.in.: wynajem pomieszczeń i pokrycie kosztów żywienia uczestników szkoleń, treningów i ćwiczenia z zakresu obronności, zarządzania kryzysowego i oc; zakup artykułów spożywczych dla uczestników: ćwiczenia, szkoleń i treningów w tym między innymi z zakresu oc; zakup płaszczy przeciwdeszczowych dla uczestników akcji kurierskich. Na powyższe zadania wydatkowano ogółem w 2009 r. 91,2 tys. zł, w 2010 r. – 107,0 tys. zł a w 2011 r. (do 30 czerwca) 52,4 tys. zł.
- w budżecie powiatu Sieradz planowano środki na zadania oc w rozdziale 75095 – Pozostała działalność. Wydatki przeznaczone były w całości na pokrycie kosztów utrzymania magazynu przeciwpowodziowego i obrony cywilnej w Sieradzu oraz konserwację i remont sprzętu przeciwpowodziowego. Na powyższe zadania wydatkowano ogółem w 2009 r. 3,4 tys. zł, w 2010 r. – 3,0 tys. zł a w 2011 r. (do 30 czerwca) wydatków nie realizowano.
- w budżecie powiatu Pszczyna corocznie – w okresie objętym kontrolą – ujmowano w rozdziale 75414 – Obrona cywilna dotację na realizację zadań oc i reagowania kryzysowego (4,2 tys. zł w 2009 r., 3,6 tys. zł w 2010 r. i 3,6 tys. zł w 2011 r.). Środki z tych dotacji rozdysponowywano pomiędzy Starostwo i gminy Powiatu, zgodnie z zawartymi porozumieniami. Dotacje na lata 2009

i 2010 wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na konserwację i utrzymanie systemów alarmowych. Na powyższe zadania wydatkowano ogółem w 2009 r. 4,2 tys. zł, w 2010 r. – 3,6 tys. zł a w 2011 r. (do 30 czerwca) 2,0 tys. zł.

- w budżecie powiatu Starogard Gdański w latach 2009–2011 planowano wydatki na realizację zadań własnych z zakresu oc w rozdziale 75421 Zarządzanie kryzysowe. Planowane wydatki przeznaczone były zarówno na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, jak i na zadania dotyczące obrony cywilnej, m.in. na zakup zestawu ratowniczego. W latach 2009–2011 (do 30 czerwca) zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 62,9 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 51,6 tys. zł.

Kontrola wykazała, że planowane i wydatkowane środki finansowe nie zapewniały możliwości pełnego zaopatrzenia i utrzymania wyposażenia formacji oc. W kontrolowanych jednostkach stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą nie dokonywano zakupów sprzętu i wyposażenia formacji oc. Środki przeznaczano głównie na wydatki bieżące, obejmujące koszty organizowanych szkoleń i ćwiczeń oraz konserwację i utrzymanie posiadanego sprzętu. Gospodarka magazynowa polegała głównie na weryfikacji przydatności sprzętu, w większości przypadków przestarzałego, pochodzącego z zakupów realizowanych nawet w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku.

### Szczebel gminny

Kontrola wykazała, że w budżetach samorządowych gmin, których szefów obrony cywilnej poddano kontroli, w latach 2009–2011 nie planowano i nie dokonywano wydatków ze środków własnych na obronę cywilną. Ustalono natomiast, że dziewięciu spośród czternastu kontrolowanych szefów OCG korzystało z dotacji budżetowych na ten cel, udzielonych z budżetów właściwych wojewodów. Wysokość do-

tacji była zróżnicowana i kształtowała się od kilkuset do kilku tysięcy złotych w skali roku. I tak na przykład:

- w Gminie Białowieża w latach 2009–2010 na realizację zadań obrony cywilnej wykorzystano kolejno 4,4 tys. zł i 0,8 tys. zł (z zaplanowanych 9,2 tys. zł i 1,2 tys. zł). Z tych środków sfinansowano zakup wyposażenia do realizacji zadań obrony cywilnej, tj. komputera i map do celów planistycznych. W 2011 r. z zaplanowanej kwoty 1,4 tys. zł do zakończenia kontroli NIK nie wydatkowano żadnych środków.
- w Gminie Borów w badanym okresie dotacja z budżetu państwa wynosiła 1,0 tys. zł rocznie, a środki te wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem tj. na zakup bezprzewodowej stacji pogodowej, farby do konserwacji syren alarmowych i sprzętu komputerowego na potrzeby obsługi stanowiska ds. obronnych, obrony cywilnej, ochrony przeciwpożarowej i zarządzania kryzysowego.
- w Gminie Narewka w latach 2009–2011 na naprawy, konserwację i utrzymanie sprzętu obrony cywilnej wydatkowano kolejno 1,6 tys. zł, 0,4 tys. zł i 0,1 tys. zł (z planowanych na 2009 r. 2 tys. zł, zaś na 2010 i 2011 r. po 1 tys. zł),
- w Gminie Warta w latach 2009–2011 (do 30 czerwca), na realizację zadań obrony cywilnej wykorzystano środki w wysokości 17.678 zł. Powyższe kwoty wydatkowano na zakup m.in. artykułów dla Drużyny Ratownictwa Powodziowego, materiałów do konserwacji masztu antenowego oraz usługi konserwacji sprzętu OC znajdującego się na stanie magazynowym.

Ustalono, że w latach 2009–2011 kontrolowani szefowie obrony cywilnej gmin nie dokonywali zakupów sprzętu i wyposażenia formacji obrony cywilnej, niezbędnego do realizacji zadań. Z uwagi na nieustalenie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju normatywów w zakre-



sie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, brak było możliwości porównania stanu wyposażenia formacji ze stanem wymaganym. Kontrola wykazała, że w magazynach sprzętu obrony cywilnej przechowywano sprzęt i wyposażenie, używane przez wojewodów, pochodzące nawet z lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, o małej przydatności z uwagi na stan techniczny i stopień wyeksploatowania. Gospodarka magazynowa polegała głównie na weryfikacji przydatności sprzętu i jego brakowaniu. I tak na przykład:

- oględziny sprzętu oc w Gminie Cyców wykazały, że sprzęt jest przechowywany w budynku nieużytkowanym, nieogrzewanym i w złym stanie technicznym. Sprzęt jest w znacznej części bardzo stary, co budzi uzasadnione obawy co do jego faktycznej przydatności, pochodzi m.in. z lat 70-tych ubiegłego wieku. W szczególności dotyczy to przyrządów rozpoznania chemicznego, do obserwacji wybuchów jądrowych, sygnalizatora promieniowania, sprzętu telefonicznego, oraz z pochodzących sprzed trzydziestu lat masek przeciwgazowych. Od 2000 r. nie wykonano też wymaganych przeglądów sprzętu dozymetrycznego, tj. pięciu sygnalizatorów promieniowania.
- oględziny sprzętu oc w Gminie Miedźna, znajdującego się w magazynie (środki techniczne i umundurowanie) wykazały, że sprzęt taki, jak: maski przeciwgazowe wraz z dodatkowym osprzętem, ubrania ochronne, torby sanitarne, sprzęt łączności, wykazuje duży stopień zużycia, co budzi uzasadnione obawy o jego faktyczną przydatność.
- oględziny sprzętu oc w Gminie Puchaczów wykazały, że sprzęt ten nie jest w pełni przydatny do bieżącego wykorzystania (przestarzały) - wyprodukowany w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Dotyczy to m.in: przyrządów rozpoznania chemicznego, do obserwacji wybuchów jądrowych, sygnalizatorów promieniowania, sprzętu telefonicznego, oraz masek przeciwgazowych i ubrań ochronnych. Sprzęt był przechowywany w pomieszczeniu magazynowym w dobrych warunkach.
- oględziny sprzętu oc w Gminie Starogard Gdański wykazały, że sprzęt ten przechowywany był w dobrych warunkach w magazynie znajdującym się w piwnicach budynku Urzędu. Sprzęt był ułożony na półkach oraz opisany. Stwierdzono jednak, że sprzęt ten jest stary, w całości zakwalifikowany do kasacji.

#### 4.1 Przygotowanie kontroli

W ramach przygotowania do przeprowadzenia kontroli, po dokonaniu badań analitycznych obowiązującego stanu prawnego, działając na podstawie art. 29 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zwrócono się do Szefa OCK o przedłożenie dokumentów i materiałów dotyczących regulacji normatywnych i regulaminowych obowiązujących w latach 2009–2011 oraz danych organizacyjnych dot. obrony cywilnej według stanu na dzień 30 kwietnia 2011 r.

Na podstawie wyników badań analitycznych oraz informacji uzyskanych od Szefa OCK opracowano program kontroli.

Doboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy, obejmując kontrolą szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, na obszarze których występował zróżnicowany stan zorganizowania struktur obrony cywilnej.

#### 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w 30 jednostkach. Wszystkie kontrole zostały zakończone podpisaniem protokołów kontroli. Do protokołu kontroli Szef Obrony Cywilnej Powiatu Strzebińskiego zgłosił jedno zastrzeżenie, które zostało w całości oddalone.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 30 wystąpień pokontrolnych do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek. W siedmiu jednostkach negatywnie oceniono realizację zadań, w 16 – pozytywnie z nieprawidłowościami, w sześciu – pozytywnie z uchybieniami, a w jednej jednostce – pozytywnie. Ogółem sformułowanych zostało 140 wniosków pokontrolnych. Z danych na dzień 9 stycznia 2012 r. wynika, że 26 wniosków zostało zrealizowanych, 59 było w trakcie realizacji, a 55 wniosków nie zrealizowano. Szef Obrony Cywilnej Miasta Starogard Gdański wniósł trzy zastrzeże-

nia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, wszystkie zastrzeżenia uwzględniono w całości.

Ustalenia dokonane podczas niniejszej kontroli uzasadniały przedstawienie następujących wniosków do:

- **Ministra Spraw Wewnętrznych o:**
  - zapewnienie właściwego i skutecznego nadzoru nad Obroną Cywilną Kraju, w tym wzmocnienie nadzoru nad Szefem OCK w celu wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu tego organu;
  - podjęcie działań pozwalających na pozyskanie rzetelnych i aktualnych danych dotyczących rzeczywistego stanu w zakresie funkcjonowania i zasobów obrony cywilnej;
- **Szefa Obrony Cywilnej Kraju o:**
  - podjęcie działań zmierzających do formalnego uregulowania kwestii jednostki zapewniającej obsługę Szefa OCK;
  - określenie założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców;
  - terminowe przedkładanie Radzie Ministrów i Ministrowi Obrony Narodowej ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Spraw Wewnętrznych informacji o realizacji zadań obrony cywilnej;
  - przeprowadzanie kontroli realizacji ustalonych działań i przedsięwzięć obrony cywilnej oraz kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych;
  - ustalenie normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej.

Do kontrolowanych szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin skierowano

wnioski pokontrolne, zmierzające do zapewnienia, według właściwości, pełnej realizacji powierzonych zadań oc.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy kontrolowanych jednostek

poinformowali o działaniach podejmowanych w celu realizacji wniosków pokontrolnych oraz o sposobie wykorzystania uwag. Wnioski zostały przyjęte do realizacji.

## Charakterystyka stanu prawnego

Cele obrony cywilnej (oc) zostały wymienione w art. 137 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Są to: ochrona ludności, zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. Obowiązek obywateli w zakresie oc polega na odbywaniu służby w oc, edukacji dla bezpieczeństwa w toku nauki szkolnej oraz na praktycznych lub teoretycznych szkoleniach w zakresie powszechnej samoobrony ludności (art. 139 w związku z art. 166 i 168).

Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są formacje obrony cywilnej. Formacje te składają się z oddziałów obrony cywilnej przeznaczonych do wykonywania zadań ogólnych lub specjalnych oraz innych jednostek tych formacji (art. 138 ust. 1 i 2). Formacje obrony cywilnej tworzą, w drodze rozporządzenia, ministrowie, a wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) - w drodze zarządzenia, uwzględniając w szczególności: skalę występujących zagrożeń, rodzaj formacji, ich przeznaczenie oraz stan osobowy i organizację wewnętrzną (art. 138 ust. 3). Formacje obrony cywilnej mogą tworzyć także pracodawcy (art. 138 ust. 4).

108

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju, podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Szefa Obrony Cywilnej Kraju powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 17 ust. 1-3). Natomiast terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) jako szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (art. 17 ust. 6).

Szef Obrony Cywilnej Kraju przygotowuje projekty założeń i zasad działania obrony cywilnej, ustala ogólne zasady realizacji zadań obrony cywilnej, a także koordynuje określone przedsięwzięcia i sprawuje kontrolę realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej, sprawuje nadzór nad odbywaniem zasadniczej służby w obronie cywilnej (art. 17 ust. 4 pkt 1-4).

Do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie (art. 17 ust. 7).

Zadania Szefa OCK oraz terenowych organów obrony cywilnej określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Stosownie do przepisów tego rozporządzenia, Szef Obrony Cywilnej Kraju zobowiązany jest m.in.: inicjować, przygotowywać, wydawać i opiniować projekty aktów normatywnych dotyczących obrony cywilnej; uzgadniać projekt planu obrony cywilnej państwa z Ministrem Obrony Narodowej oraz z innymi właściwymi ministrami, określać założenia do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców, opracowywać założenia programowe oraz kierunki kształcenia i szkolenia pracowników, ratowników i ludności w zakresie obrony cywilnej, dokonywać oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, planować potrzeby w zakresie środków finansowych i materiałowych niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie obrony cywilnej, określić założenia dotyczące

ewakuacji ludności i mienia na wypadek masowego zagrożenia. Obowiązkiem Szefa OCK jest także inicjowanie działalności naukowo-badawczej dotyczącej obrony cywilnej, a także udział w pracach unifikacyjno-normalizacyjnych w tej dziedzinie, organizowanie i koordynowanie ćwiczeń w zakresie obrony cywilnej, kontrolowanie przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych oraz ustalanie normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej (§ 2).

Odnosnie zadań szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, na ich obszarze działania, powołane wyżej rozporządzenie stanowi m.in., iż są zobowiązani do: dokonywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej, opracowywania i opiniowania planów obrony cywilnej, organizowanie i koordynowanie szkoleń oraz ćwiczeń obrony cywilnej, organizowanie szkolenia ludności w zakresie obrony cywilnej, przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, tworzenie i przygotowywanie do działań jednostek organizacyjnych obrony cywilnej, wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowanie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy, zaopatrywanie organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, a także zapewnienie odpowiednich warunków przechowywania, konserwacji, eksploatacji, remontu i wymiany tego sprzętu, środków technicznych oraz umundurowania, opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej, opracowywanie informacji dotyczących realizowanych zadań, kontrolowanie przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych, ustalanie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej (§ 3).

109

Szefowie obrony cywilnej ustalają zadania i kontrolują ich realizację oraz koordynują i kierują działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej:

- 1) Szef Obrony Cywilnej Kraju - szefów obrony cywilnej województw,
- 2) szef obrony cywilnej województwa - szefów obrony cywilnej powiatów,
- 3) szef obrony cywilnej powiatu - szefów obrony cywilnej gmin,
- 4) szef obrony cywilnej gminy - szefów obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych działających na obszarze gminy (§ 4).

Szefowie obrony cywilnej województw, powiatów, gmin oraz instytucje, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne i społeczne organizacje ratownicze opracowują wieloletnie i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej, które podlegają uzgodnieniu z właściwymi dla swojego terenu działaniami organami obrony cywilnej. Plany działania, o których mowa wyżej, uwzględniają zadania, o których mowa w § 4 (§ 5).

Informacje o realizacji zadań obrony cywilnej składają:

- 1) Szef Obrony Cywilnej Kraju - na żądanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub Prezesa Rady Ministrów,
- 2) szef obrony cywilnej województwa - na wystąpienie Szefa Obrony Cywilnej Kraju,
- 3) szef obrony cywilnej powiatu - na wystąpienie szefa obrony cywilnej województwa,
- 4) szef obrony cywilnej gminy - na wystąpienie szefa obrony cywilnej powiatu,
- 5) przedsiębiorcy, kierownicy instytucji i innych jednostek organizacyjnych i społecznych organizacji ratowniczych, działających na obszarze gminy, które prowadzą przygotowania i realizują przedsięwzięcia w zakresie obrony cywilnej - na wystąpienie szefa obrony cywilnej gminy (§ 6).

Szef OCK oraz szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, koordynując przygotowania i realizację przedsięwzięć obrony cywilnej, uwzględniają również działalność w zakresie obrony cywilnej przedsiębiorstw, dla których Minister Obrony Narodowej jest organem założycielskim, oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi SWiA lub przez niego nadzorowanych, w szczególności w zakresie systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania, ewakuacji ludności oraz sił i środków wydzielanych do prowadzenia akcji ratunkowych (§ 7).

Organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego zostały określone w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>30</sup>. Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2). Stosownie do ww. ustawy: tworzy się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego (art. 5). Zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów (art. 7). Przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. W posiedzeniach Zespołu, na prawach członka, może brać udział, w zależności od potrzeb, między innymi Szef Obrony Cywilnej Kraju (art. 8 ust. 3 pkt 12). Do obsługi w sprawach zarządzania kryzysowego Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i ministra właściwego do spraw wewnętrznych utworzono Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa pełni także funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego (art. 10 i11).

Zadania ochrony przeciwpożarowej zostały określone w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>31</sup>. Ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez: zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; prowadzenie działań ratowniczych (art. 1).

<sup>30</sup> Dz. U. nr 89, poz. 590 ze zm.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.

Przepisami ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>32</sup> powołano Państwową Straż Pożarną. Do podstawowych zadań tej formacji należy m.in.: rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń; organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń; wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze (art. 1 ust. 2 pkt 1-3).

Kłęska żywiołowa to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>33</sup>). W ustawie określono tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej (art. 1).

W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują: wójt (burmistrz, prezydent miasta) - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy; starosta - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu; wojewoda - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa; minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów - minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa (art. 8).

<sup>32</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.

## Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II) sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r., Nr 41, poz. 175).
2. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności (Dz. U. Nr 91, poz. 421).
9. Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej
10. Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2011 roku.
11. Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2010 roku.
12. Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2009 roku.



## Wykaz objętych kontrolą jednostek i osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.

L.p.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności
		Pełniona funkcja	Imię i nazwisko	
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Minister	Grzegorz Schetyna - od 16 listopada 2007 r. do 13 października 2009 r. Jerzy Miller - od 14 października 2009 r. - nadal	Negatywna
2.	Szef Obrony Cywilnej Kraju	Szef Obrony Cywilnej Kraju	Wiesław Leśniakiewicz	Pozytywna z nieprawidłowościami
3.	Szef Obrony Cywilnej Województwa Mazowieckiego	Szef Obrony Cywilnej Województwa - Wojewoda Mazowiecki	Jacek Kozłowski	Pozytywna z uchybieniami
4.	Szef Obrony Cywilnej Powiatu Płock	Szef Obrony Cywilnej Powiatu – Starosta Powiatu	Michał Boszko - od 1 stycznia 1999 r. do 28 czerwca 2010 r. Piotr Zgorzelski - od 29 czerwca 2010 r. - nadal	Pozytywna z uchybieniami
5.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Słubice	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Wójt Gminy	Józef Walewski	Pozytywna z uchybieniami
6.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Gąbin	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Burmistrz Miasta i Gminy	Krzysztof Jadczyk	Pozytywna z uchybieniami
7.	Szef Obrony Cywilnej Województwa Podlaskiego	Szef Obrony Cywilnej Województwa - Wojewoda Podlaski	Maciej Żywno	Pozytywna z uchybieniami
8.	Szef Obrony Cywilnej Powiatu Hajnówka	Szef Obrony Cywilnej Powiatu – Starosta Powiatu	Włodzimierz Pietroczyk	Pozytywna z nieprawidłowościami
9.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Białowieża	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Wójt Gminy	Albert Waldemar Litwinowicz	Pozytywna z nieprawidłowościami
10.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Narewka	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Wójt Gminy	Mikołaj Pawlicz	Pozytywna z nieprawidłowościami
11.	Szef Obrony Cywilnej Województwa Pomorskiego	Szef Obrony Cywilnej Województwa - Wojewoda Pomorski	Roman Zaborowski	Pozytywna z nieprawidłowościami
12.	Szef Obrony Cywilnej Powiatu Starogard Gdański	Szef Obrony Cywilnej Powiatu – Starosta Powiatu	Leszek Burczyk	Pozytywna z nieprawidłowościami
13.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Starogard Gdański	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Prezydent Miasta	Edmund Stachowicz	Pozytywna z nieprawidłowościami
14.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Zblewo	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Wójt Gminy	Krzysztof Gabriel Trawicki	Pozytywna

15.	Szef Obrony Cywilnej Województwa Śląskiego	Szef Obrony Cywilnej Województwa - Wojewoda Śląski	Zygmunt Łukaszczyk	Pozytywna z uchybieniami
16.	Szef Obrony Cywilnej Powiatu Pszczyna	Szef Obrony Cywilnej Powiatu – Starosta Powiatu	Paweł Sadza	Pozytywna z nieprawidłowościami
17.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Goczałkowice-Zdrój	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Wójt Gminy	Krzysztof Kanik Gabriela Placha	Negatywna
18.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Miedzna	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Wójt Gminy	Bogdan Taranowski	Negatywna
19.	Szef Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego	Szef Obrony Cywilnej Województwa - Wojewoda Łódzki	Jolanta Chełmińska	Pozytywna z nieprawidłowościami
20.	Szef Obrony Cywilnej Powiatu Sieradz	Szef Obrony Cywilnej Powiatu – Starosta Powiatu	Dariusz Olejnik	Pozytywna z nieprawidłowościami
21.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Sieradz	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Prezydent Miasta	Jacek Walczak	Pozytywna z nieprawidłowościami
22.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Warta	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Burmistrz Miasta i Gminy	Jan Serafiński	Negatywna
23.	Szef Obrony Cywilnej Województwa Lubelskiego	Szef Obrony Cywilnej Województwa - Wojewoda Lubelski	Genowefa Tokarska	Pozytywna z nieprawidłowościami
24.	Szef Obrony Cywilnej Powiatu Łęczna	Szef Obrony Cywilnej Powiatu – Starosta Powiatu	Adam Niwiński	Pozytywna z nieprawidłowościami
25.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Cyców	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Wójt Gminy	Jan Baczyński vel Mróz	Pozytywna z nieprawidłowościami
26.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Puchaczów	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Wójt Gminy	Paweł Grzesiuk	Pozytywna z nieprawidłowościami
27.	Szef Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego	Szef Obrony Cywilnej Województwa - Wojewoda Dolnośląski	Aleksander Marek Skorupa	Pozytywna z nieprawidłowościami
28.	Szef Obrony Cywilnej Powiatu Strzelin	Szef Obrony Cywilnej Powiatu – Starosta Powiatu	Jerzy Krochmalny	Negatywna
29.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Borów	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Wójt Gminy	Waldemar Grochowski	Negatywna
30.	Szef Obrony Cywilnej Gminy Przeworno	Szef Obrony Cywilnej Gminy – Wójt Gminy	Aleksander Bek	Negatywna

Współdziałanie formacji obrony cywilnej w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków okresie od stycznia 2009 roku do 30 czerwca 2011 roku  
(według danych przekazanych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej)

Data i miejsce akcji	Rodzaj zagrożenia	Liczba FOC i osób uczestniczących w działaniach	Charakter wykonywanych czynności	Podmiot, na którego żądanie uczestniczono w działaniach
1	2	3	4	5
<b>województwo lubuskie</b>				
<b>powiat nowosolski</b>				
2009 r.	powódź	1/22	patrolowanie i umacnianie wałów przeciwpowodziowych	Starosta
2010 r.	powódź	2/44	patrolowanie i umacnianie wałów przeciwpowodziowych	Starosta
<b>powiat wschowski</b>				
2010 r.	powódź	2/44	patrolowanie i umacnianie wałów przeciwpowodziowych	Burmistrz
<b>powiat słubicki</b>				
2010 r.	powódź	3/66	patrolowanie i umacnianie wałów przeciwpowodziowych	Burmistrz
<b>Razem</b>		<b>8/176</b>		
<b>województwo łódzkie</b>				
<b>powiat zduńskowolski</b>				
17–28 maj 2010 r. Pstrokonie	powódź	4/765	układanie worków z piaskiem, wypompowywanie wody, udrażnianie przepustów	Starosta Zduńskowolski, Wójt Gminy Zapolice
<b>powiat wierzuszowski</b>				
19 maja 2010 r. Gmina Bolesławiec	powódź	1/60	układanie worków z piaskiem, wypompowywanie wody	Wójt Gminy Bolesławiec
19–20 maja 2010 r. Gmina Galewice	powódź	1/50	układanie worków z piaskiem, wypompowywanie wody.	Wójt Gminy Galewice
<b>powiat zgierski</b>				
14–17 maja 2010 r. Miasto Ozorków	powódź	2/50	układanie worków z piaskiem.	Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego
<b>powiat łódzki wschodni</b>				
30 maja 2010 r. Lisowice	powódź	1/2	transport łodzią motorową.	Szef OC Miasta i Gminy Działoszyn
<b>powiat opoczyński</b>				
14–18 lipca 2011 r.	wichura	1/15	usuwanie powalonych drzew, zabezpieczanie budynków plandekami	Komendant Powiatowy PSP w Opocznie

<b>powiat skierniewicki</b>				
26–28 kwietnia 2011 r. Dębowa Góra, Mokra Prawa	powódź	1/10	wypompowywanie wody.	Wójt Gminy Skierniewice
<b>Razem</b>		<b>11/952</b>		
<b>województwo małopolskie</b>				
<b>powiat ziemski tarnowski</b>				
24v27.06.09 r. Szerzyny-Ołpiny	powódź	1/10	zabezpieczenia zagrożonych miejsc workami z piaskiem. Pompowanie wody z budynków i usuwanie mułu.	Wójt Gminy Szerzyny
03–05.06.2010 r. Szerzyny, Ołpiny, Czermna	powódź	1/12	zabezpieczanie zagrożonych miejsc workami z piaskiem. Ewakuacja ludzi i zwierząt.	Wójt Gminy Szerzyny
19–20.07.2011 r. Tuchówa	powódź	1/4	obsługa systemu łączności	Burmistrz Tuchowa
Maj–czerwiec 2010 r. Wierzchosławice	powódź	1/15	zabezpieczanie domów przed powodzią	Wójt Gminy Wierzchosławice
<b>powiat grodzki tarnowski</b>				
02–06.06. 2010 r. Zakłady Mechaniczne Tarnów S.A.	zagrożenie powodziowe	1/7	ochrona obiektów Zakładów Mechanicznych Tarnów S.A. przed podtopieniem, wypompowywanie wody z podtopionych obiektów.	Działania własne zakładu, współpraca z PSP i OSP
<b>powiat gorlicki</b>				
Miasto Grybów 03–05.06.2010 r.	powódź	1/1	wydawanie worków z piaskiem, pomoc ludności poszkodowanej	Burmistrz Grybowa
Gmina Łabowa 13.05–07.06.2010 r.	zagrożenie powodziowe	1/5	prowadzenie akcji ratunkowej na obszarze Gminy Łabowa, usuwanie skutków powodzi.	Wójt Gminy Łabowa
17–20.05.2010 r. Krynica-Zdrój	powódź	1/15	pompowanie wody z zalanych budynków i piwnic	Burmistrz Krynicy-Zdroju
4–6.06.2010 r. Krynica-Zdrój Muszyna	powódź	1/15	pompowanie wody z zalanych budynków, czyszczenie przepustów, koryt rzek	Burmistrz Krynicy-Zdroju
Maj - czerwiec 2010 r. Piwniczna-Zdrój	powódź	2/23	umacnianie wałów, sypanie worków z piaskiem, pompowanie wody z budynków, studni, ewakuacja ludzi z budynków przyległych do rzeki Poprad oraz przy osuwiskach	PSP Nowy Sącz, Burmistrz Miasta i Gminy
<b>powiat oświęcimski</b>				
16.05–04.06 2010 r. m. Oświęcim	zagrożenie powodziowe	4/55	układanie worków na wałach i w rejonach zagrożonych przesiąkaniem, patrolowanie wałów, pompowanie wody.	Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego Miasta Oświęcim
30.08. do 03.09. 2010 r. m. Oświęcim	zagrożenie powodziowe	2/30	patrolowanie wałów w wyznaczonych rejonach, układanie worków w rejonach zagrożonych przesiąkaniem, pompowanie wody.	Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego Miasta Oświęcim
<b>powiat grodzki krakowski</b>				
15.05–18.05. 2010 r. m. Krakowa	powódź	5/75	rozpoznanie zagrożenia powodziowego, dozоровanie stanu wody na Wiśle i stanu wałów.	PSP, Policja
19.05–21.05. 2010 r. ul. Zakole, Nowohucka, Stoczniovców.	powódź	3/45	bezpośredni udział w akcji ratowniczej	PSP, Policja
19.05–24.05. 2010 r. zalane i podtopione tereny w Krakowie	powódź	11/120	bezpośredni udział w akcji ratowniczej, usuwanie skutków powodzi	Kierownicy zakładów pracy

02.06–03.06. 2010 r. rz. Wisła w granicach miasta	powódź	5/75	rozpoznanie zagrożenia powodziowego, dozorowanie stanu wody na Wiśle i stanu wałów, usuwanie skutków powodzi.	PSP, Policja
<b>powiat ziemski krakowski</b>				
Maj 2010 r. teren gminy Słomniki	powódź	1/15	wypompowywanie wody, zabezpie- czenie budynków workami z piaskiem przed wtargnięciem wody	PSP Kraków
<b>powiat proszowski</b>				
17.05–02.08. 2010 r. teren całej gminy Nowe Brzesko	powódź	2/29	zabezpieczanie wałów, zabezpieczanie ując wody pitnej, wypompowywanie wody, zabezpieczanie domów i gospodarstw domowych przed zalaniem, ewakuacja ludności i mienia z terenów zagrożonych,	Wójt Gminy Nowe Brzesko
17.05–20.05. 2010 r. teren gminy Koszyce	powódź	1/30	workowanie piasku	Wójt Gminy Koszyce
<b>Razem</b>		<b>45/581</b>		
<b>województwo opolskie</b>				
<b>powiat kędzierzyńsko-kozielski</b>				
17–25 maj 2010 r. Kędzierzyn - Koźle	powódź	1/33	monitoring wałów, układanie worków, zabezpieczenie ewakuacji, dostarcza- nie żywności, kontrola stanu wody	Prezydent miasta
02–04 czerwiec 2010 r. Kędzierzyn - Koźle	powódź	1/13	monitoring wałów, układanie worków, zabezpieczenie ewakuacji, dostarcza- nie żywności, kontrola stanu wody	Prezydent miasta
<b>Miasto Opole</b>				
19 maj 2010 r. - ZUS Oddział w Opolu	zagrożenie powodziowe	1/33	zabezpieczenie i ewakuacja akt	Dyrekcja Oddziału ZUS
<b>powiat krapkowicki</b>				
Maj-Czerwiec 2010 r.	zagrożenie powodziowe	3/29	ewakuacja ludzi i inwentarza żywego	Urząd Miejski Zdzieszowice
24.05.2010 r. Krapkowice	Zagrożenie powodziowe	4/34	ewakuacja mieszkańców oraz mienia	Urząd Miasta i Gminy w Krapkowicach
<b>Razem</b>		<b>10/142</b>		
<b>województwo podkarpackie</b>				
<b>powiat kolbuszowski</b>				
17–21.05 2010 r. Miasto Kolbuszowa	podtopienia	1/8	układanie worków z piaskiem na brze- gach cieków wodnych	KP PSP w Kolbuszowej
<b>powiat przeworski</b>				
27.02. 2010 r. Gmina Przeworsk	powódź	1/5	wypompowywanie wód z pod- topionych gospodarstw i posesji; prowadzenie monitoringu sytuacji powodziowej	Komendant gminny OSP
18.05.2010 r. Gmina Przeworsk	powódź	1/5	wypompowywanie wód z podto- pionych gospodarstw i posesji; prowadzenie monitoringu sytuacji powodziowej	Komendant gminny OSP
02–03.06.2010 r. Gmina Przeworsk	powódź	1/5	wypompowywanie wód z podtopionych gospodarstw i posesji; prowadzenie monitoringu sytuacji powodziowej	Komendant gminny OSP

08.06.2010 r. Gmina Przeworsk	powódź	1/2	wypompowywanie wód z podtopionych gospodarstw i posesji; prowadzenie monitoringu sytuacji powodziowej	Komendant gminny OSP
28.07.2010 r. Gmina Przeworsk	powódź	1/2	wypompowywanie wód z podtopionych gospodarstw i posesji; prowadzenie monitoringu sytuacji powodziowej	Komendant gminny OSP
02.09.2010 r. Gmina Przeworsk	powódź	1/2	wypompowywanie wód z podtopionych gospodarstw i posesji; prowadzenie monitoringu sytuacji powodziowej	Komendant gminny OSP
09.09.2010 r. Gmina Przeworsk	powódź	1/2	wypompowywanie wód z podtopionych gospodarstw i posesji; prowadzenie monitoringu sytuacji powodziowej	Komendant gminny OSP
19–21.05.2010 r. Gmina Gać	powódź	2/30	wypompowywanie wód z podtopionych gospodarstw i posesji; prowadzenie monitoringu sytuacji powodziowej	Komendant gminny OSP
02–05.06.2010 r. Gmina Gać	powódź	2/30	wypompowywanie wód z podtopionych gospodarstw i posesji; prowadzenie monitoringu sytuacji powodziowej	Komendant gminny OSP
18–19.07.2010 r. Gmina Gać	powódź	2/30	wypompowywanie wód z podtopionych gospodarstw i posesji; prowadzenie monitoringu sytuacji powodziowej	Komendant gminny OSP
<b>Miasto Tarnobrzeg</b>				
10–13.03.2009 r. os. Sobów	powódź	1/6	wypompowywanie wody z zalanych budynków	Prezydent Miasta Tarnobrzega
01–07.03.2010 r. os. Sobów	powódź	1/6	wypompowywanie wody z zalanych budynków	Prezydent Miasta Tarnobrzega
07.05–10.09.2010 r. os. Sobów, Nagnajów, Zakrzów	powódź	1/13	wypompowywanie wody z zalanych budynków	Prezydent Miasta Tarnobrzega
<b>Razem</b>		<b>17/146</b>		
<b>województwo pomorskie</b>				
<b>Powiat Nowy Dwór Gdański</b>				
14.10.–30.10.2009 r. Gmina Nowy Dwór Gdański	podtopienia	6/300	workowanie piasku i układanie wałów powodziowych, wypompowywanie wody z piwnic	PSP
23.05.–18.06.2010 r. gmina i powiat	zagrożenie powodziowe	4/832	workowanie piasku, monitorowanie zagrożenia	PSP
14.10.–15.10.2009 r. Gmina Sztutowo	podtopienia	80	monitorowanie zagrożenia, zabezpieczanie wałów workami, wypompowywanie wody	PSP
21.05.–17.06.2010 r. Gmina Sztutowo	Zagrożenie powodziowe	60	monitorowanie zagrożenia, napełnianie worków piaskiem,	PSP
14.10.–15.10.2009 r. Gmina Stegna	podtopienia	286	zabezpieczanie miejsc zagrożonych	PSP
23.05.–18.06.2010 r. Gmina Stegna	zagrożenie powodziowe	138	monitorowanie zagrożenia, napełnianie worków piaskiem	PSP
23.05.–18.06.2010 r. Gmina Ostaszewo	zagrożenie powodziowe	155	monitorowanie zagrożenia, napełnianie worków piaskiem	PSP

14.10–15.10.2009 r. Krynica Morska Przebrno	podtopienia	1/28	układanie worków, wypompowywanie wody	PSP
<b>Powiat Kwidziński</b>				
23.05–17.06. 2010 r. Gmina Sadlinki	Zagrożenie powodziowe	1/9	monitorowanie przepływu fali powodziowej, zabezpieczenie logistyczne	Wójt Komendant Gminny OSP
<b>Powiat Pruszcz Gdański</b>				
26.05–18.06.2010 r. Leszkowy, Kiezmarm – Gmina Cedry Wielkie	zagrożenie powodziowe	2/28	napełnianie worków piaskiem, układanie worków w miejscach przesiąków	Wójt - OSP
26.05–18.06.2010 r. Koźliny, Giemlice – Gmina Suchy Dąb	zagrożenie powodziowe	2/26	napełnianie worków piaskiem, układanie worków w miejscach przesiąków	Wójt - OSP
<b>powiat lęborski</b>				
08.02.2011 r. Miasto Lębork	podtopienia	1/5	umacnianie brzegu rzeki Łeby na granicy Gminy Miasto Lębork i Gminy Nowa Wieś Lęborska	PSP
<b>Razem</b>		<b>18/1963</b>		
<b>województwo śląskie</b>				
<b>powiat kłobucki</b>				
10.01.2010 r. –19.01.2010 r. teren gminy Panki	Oblodzenie i szadź powodujące łamanie drzew i zrywanie linii energetycznych	1/12	Usuwanie połamanych drzew	Komenda Powiatowa PSP Kłobuck
12.05.2010–12.06.2010 r. teren gminy Panki	Podtopienia	1/12	Wypompowywanie wody z piwnic i studni	Komenda Powiatowa PSP Kłobuck
<b>powiat raciborski</b>				
17–18.05.2010 r. Gmina Racibórz	zagrożenie powodziowe	1/15	opróżnianie piwnic, garaży itp. z substancji szkodliwych dla środowiska, ewakuacja sprzętu komputerowego, wyposażenia biurowego i dokumentacji na wyższe kondygnacje.	RAFAKO S.A.
17.02.2009 r. Gmina Nędza	akcja zima zalegający śnieg na dachach, sople lodu,	4/20	akcja zima - usuwanie zalegającego śniegu na dachach i sopli lodu z dachów	Wójt- Szef OC Gminy
28.05.2009 r. Gmina Nędza	wiatrolomy	3/15	usuwanie powalonych drzew, wykonanie przejezdności dróg	Wójt- Szef OC Gminy
09.01.–06 02.2010 r. Gmina Nędza	akcja zima zalegający śnieg na dachach, sople lodu,	3/15	akcja zima - usuwanie zalegającego śniegu na dachach i sopli lodu z dachów,	Wójt- Szef OC Gminy
14.04.2010 r. Gmina Nędza	podtopienia	1/5	pompowanie wody z zalanych piwnic	Wójt- Szef OC Gminy
06.05.2010 r. Gmina Nędza	podtopienia	1/5	pompowanie wody z zalanych piwnic	Wójt- Szef OC Gminy

16.05.–10.06.2010 r. Gmina Nędza	stan powodziowy	6/60	monitoring wałów, pompowanie wody z rozlewisk, zalanych domów i pomieszczeń gospodarczych, ochrona przepompowni, wykonywanie zabezpieczeń przeciwpowodziowych, udrożnienie przepustów, monitoring dróg i mostów, zabezpieczenie grobli w rezerwacie Łęczczok,	Wójt - Szef OC Gminy
12.07–20.07.2010 r. Gmina Nędza	stan popowodziowy , usuwanie skutków popowodziowych	3/15	pompowanie wody zalegających w pomieszczeniach piwnicznych, czyszczenie studni głębinowych w gospodarstwach przydomowych,	Wójt - Szef OC Gminy
16.04.2011 r. Gmina Nędza	lokalne podtopienia	3/15	pompowanie wody zalegających w pomieszczeniach piwnicznych,	Wójt - Szef OC Gminy
23.06.–24.06.2011 r. Gmina Nędza	bardzo silne wiatry połączone z nawałnym deszczem	2/10	zabezpieczanie zerwanych dachów, usuwanie skutków nawałnicy, likwidacja połamanego drzewostanu i wiatrolomu, udrożnienie przejezdności dróg	Wójt - Szef OC Gminy
<b>powiat gliwicki</b>				
15–17.09. 2009 r. Gmina Sośnicowice	wichura, ulewny deszcz	5/60	zabezpieczenie zerwanych dachów, rozkładanie plandek i folii , udrażnianie urządzeń melioracyjnych, wypompowywanie wody	Burmistrz – Szef OC Gminy
20.02. 2010 r. Gmina Sośnicowice	pożar budynku	2/15	zabezpieczenie dachu, położenie plandek	Burmistrz – Szef OC Gminy
15,18,19.05. 2010 r. Gmina Sośnicowice	ulewne deszcze	6/65	przygotowywanie worków z piaskiem i układania wałów przeciwpowodziowych, wypompowywanie wody z piwnic, usuwanie skutków powodzi, pełne całodobowe dyżury (SWA)	Burmistrz – Szef OC Gminy
20.06. 2010 r. Gmina Sośnicowice	ulewne deszcze	3/18	wypompowywanie wody z piwnic	Burmistrz – Szef OC Gminy
30.06. 2010 r. Gmina Sośnicowice	Ulewne deszcze/ nawałnica	2/12	wypompowywanie wody z piwnicy szkoły i budynków prywatnych	Burmistrz – Szef OC Gminy
<b>powiat tarnogórski</b>				
maj - czerwiec 2010 r. Gmina Tworóg	powódź	4/50	zabezpieczanie cieków, utrzymanie i budowa zabezpieczeń przeciwpowodziowych, ratowanie mienia, odbudowa urządzeń melioracyjnych, dróg, akcja informacyjna, monitoring oraz przygotowanie ewakuacji.	Wójt – Szef OC Gminy
<b>powiat żywiecki</b>				
17.05. 2010 r. 02.06.2010 r. Gmina Węgierska Górka	powódź	1/12	zabezpieczanie szkód powstałych w drogach, zabezpieczanie brzegów rzek i potoków oraz wyrw na terenie gminy	Burmistrz – Szef OC Gminy
<b>powiat zawierciański</b>				
styczeń 2010 r. Gmina Żarnowiec	szadź - gołoleź	2/5	Usuwanie połamanych drzew, bieżące monitorowanie sytuacji, przyjmowanie i przekazywanie informacji.	Wójt – Szef OC Gminy
maj - czerwiec 2010 r. Gmina Żarnowiec	powódź	2/6	obsypywanie skarp, odmulanie przepustów, rowów, usuwanie konarów drzew	Wójt – Szef OC Gminy
sierpień – wrzesień 2010 r. Gmina Żarnowiec	powódź	2/4	obsypywanie skarp, odmulanie przepustów, rowów, usuwanie konarów drzew	Wójt – Szef OC Gminy
<b>Razem</b>		<b>58/470</b>		



<b>województwo świętokrzyskie</b>				
<b>powiat konecki</b>				
maj, czerwiec 2010 r. Brzostków, Nowy Korczyn, Sielpia	powódź	1/6	usuwanie skutków powodzi	KP PSP Końskie
16–21 maj 2010 r. 17–18 maj 2010 r. 1–2 wrzesień 2010 r. 18–19 maj; 4–6 czerwiec, 2–4 lipiec 2010 r. Nowy Korczyn, Sandomierz	powódź	1/6 1/6 1/6 1/6	zabezpieczanie domostw workami wypompowywanie wody odprowadzanie wody, ewakuacja zwierząt, umacnianie wałów udział w akcji powodziowej	Burmistrz Mig Stąporków KP PSP Końskie
8 lipiec 2011 r. Fałków	silne wiatry	1/9	usuwanie powalonych drzew z dróg	Wójt Gminy
19–20 maj 2010 r. Nowy Korczyn 14 lipiec 2011 r. Gowarczów	powódź	1/8	udział w akcji powodziowej	Wójt Gminy
	huragan	1/7	usuwanie skutków wichury	Komendant Powiatowy PSP
19–20 maj 2010 r; 5–7 lipiec 2010 r. Nowy Korczyn, Radoszyce	powódź	1/5 1/6	usuwanie skutków powodzi	Wójt Gminy Komendant Powiatowy PSP
<b>powiat pińczowski</b>				
kwiecień 2009 r. Zakrzów Gm. Pińczów	podtopienia	30	prace fizyczne polegające na tworzeniu wałów ochronnych za pomocą worków z piaskiem	Komendant Powiatowy PSP
sierpień 2009 r. Zakrzów, Skrzypiów Gm. Pińczów	podtopienia	25	udrażnianie przepustów i rowów odpływowych, wypompowywanie wody z podtopionych gospodarstw	Komendant Powiatowy PSP
maj 2010 r. Skrzypiów Zakrzów Gm. Pińczów	podtopienia	35	tworzenie zapór ochronnych z worków wypełnionych piaskiem, wypompowywanie wody z zalanych gospodarstw, pogłębianie rowów	Komendant Powiatowy PSP
<b>powiat sandomierski</b>				
4–5 czerwiec 2010 r. Zawichost	powódź	1/20	sypanie piasku w worki i układanie na wale przeciwpowodziowym	UMiG w Zawichoście
4–6 czerwiec 2011 r. Winiary Szczytniki	powódź	1/30	sypanie piasku w worki i układanie na wale przeciwpowodziowym	UG w Dwikozach
<b>Razem</b>		<b>12/220</b>		
<b>województwo warmińsko-mazurskie</b>				
<b>powiat bartoszycki</b>				
18–24.01.2011 r. 5–10.02.2011 r. Sępól, Lwowiec, Rygarby, Różyna, Smolanka, Stopki, Romankowo, Długa, Trosiny, Smiardowo	powódź	1/6	układanie worków z piaskiem , usuwanie kry, wypompowywanie wody z zalanych budynków, usuwanie powalonych drzewostanów, ewakuacja zalanego mienia, udrażnianie kanalizacji wodnych, itp.	Burmistrz
<b>powiat lidzbarski</b>				
02.02.2011 r. - Mingajny	podtopienie	1/3	napełnianie worków piaskiem, układanie worków	OSP Orneta
<b>powiat nowomiejski</b>				
2009 r. teren gminy Grodziczno	silne wiatry	2/12	usuwanie powalonych drzew	KP PSP NML

2010 r. teren gminy Grodziczno	Silne wiatry	7/47	usuwanie powalonych drzew	KP PSP NML
2010 r. teren gminy Grodziczno	podtopienia	5/30	pompowanie wody z piwnic	KP PSP NML
<b>powiat elbląski</b>				
14.10.2009 r. miasto Elbląg	Powódź sztormowa, cofka	5/47	zabezpieczanie obiektów przed zalaniem / worki z piaskiem/	Formacje Obrony Cywilnej miasta Elbląg/ p.powodziowe/
14–15.10.2009 r. powiat elbląski	powódź na terenie Wyspy Nowakowskiej	1/12	udział w akcji ratunkowej podczas powodzi. Pomoc przedmedyczna, opieka psychologiczna nad poszkodowanymi.	Warmińsko-Mazurskie CZK
13.11.2009 r.	udział w poszukiwaniach osoby zaginionej	1/12	udział w akcji poszukiwania osoby zaginionej na terenie gminy Kętrzyn	Warmińsko-Mazurskie CZK
<b>powiat olsztyński</b>				
06.04.2009 r. Gmina Dobre Miasto	udział w poszukiwaniach osoby zaginionej	1/12	udział w akcji poszukiwania osoby zaginionej	CZK Miasta i Powiatu Olsztyn
<b>Razem</b>		<b>24/181</b>		
<b>województwo wielkopolskie</b>				
<b>powiat kaliski</b>				
10–12 stycznia 2010 r. Kalisz	duże opady śniegu	1/48	usuwanie śniegu	Prezydent Miasta Kalisza
20–31 maja 2010 r. Kalisz	zagrożenie powodziowe miasta Kalisza	1/68	budowa zabezpieczeń przeciwpowodziowych, pompowanie wody, dostarczanie żywności ludności poszkodowanej.	Prezydent Miasta Kalisza
15–22 stycznia 2011 r. Kalisz	zagrożenie powodziowe miasta Kalisza	1/25	budowa zabezpieczeń przeciwpowodziowych, pompowanie wody.	Prezydent Miasta Kalisza
<b>powiat krotoszyński</b>				
23–30 lipca 2009 r. Kobylin.	wichura -nawałnica	1/26	usuwanie skutków wichury-nawałnicy.	Komenda Powiatowa PSP, Burmistrz Kobyлина
12–24 maja 2010 r. Kobylin.	podtopienia wywołane długotrwałymi opadami deszczu	1/26	pompowanie wody z zalanych ulic, piwnic oraz układanie worków z piaskiem w miejscach grożących wylaniem rzeki Radęcy.	Komenda Powiatowa PSP, Burmistrz Kobyлина
15–16 stycznia 2011 r. Kobylin.	podtopienia wywołane długotrwałymi opadami deszczu	1/26	pompowanie wody z zalanych ulic, /2 ulice/ piwnic oraz układanie worków z piaskiem w miejscach grożących wylaniem rzeki Radęcy.	Komenda Powiatowa PSP, Burmistrz Kobyлина
29.06.2009 r. Baszków, Zduny	wichura	1/30	usuwanie skutków wichury.	Komenda Powiatowa PSP, Burmistrz Gminy i Miasta Zduny
23.07.2009 r. Konarzew oraz teren Gminy	wichura - nawałnica	1/16	zabezpieczenie zerwanego dachu przez wicherę przed zamknięciem, usuwanie drzew	Komenda Powiatowa PSP, Burmistrz Gminy i Miasta Zduny

09.01.2010 r. 10.01.2010 r. teren Gminy Zduny	duże opady śniegu	1/16	usuwanie śniegu z obiektów (sale gimnastyczne, świetlice wiejskie)	Burmistrz Gminy i Miasta Zduny
15–26 maja 2010 r. Bestwin, Baszków, Zduny	podtopienia wywołane długotrwałymi opadami deszczu	1/26	pompowanie wody z zalanych ulic, układanie worków z piaskiem w miejscach grożących zalaniem gospodarstw niżej położonych, kopanie nowych spustów odejścia wody	Komenda Powia- towa Państwowej Straży Pożarnej w Krotoszynie, Burmistrz Gminy i Miasta Zduny
<b>Razem</b>		<b>10/307</b>		

W okresie od stycznia 2009 roku do 30 czerwca 2011 roku formacje obrony cywilnej nie uczestniczyły w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków w następujących województwach: lubelskim, mazowieckim, podlaskim, dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, zachodniopomorskim.

## Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
6. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
7. Minister Spraw Wewnętrznych
8. Minister Administracji i Cyfryzacji
9. Szef Obrony Cywilnej Kraju
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
12. Wojewodowie
13. Związek Powiatów Polskich
14. Związek Miast Polskich
15. Związek Gmin Wiejskich RP
16. Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP

124

## Wykaz formacji obrony cywilnej i stanu wyposażenia (według danych przekazanych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej)

(wg stanu na dzień 30 czerwca 2011 r.)

Lp.	Rodzaj (nazwa) FOC / podległość (województkie, terenowe, zakładowe)	Liczba FOC			Wyposażenie								
		razem	podstawowy stopień gotowości.	wyższy stopień gotowości.	stan osobowy	maszyny i urządzenia	środki transportu	maski gaz.	odzież ochronna	środki rozpoznania skażeń	chemicznych	promienio-twórczych	środki łączności
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	Wojewódzkie	3	3	0	121	0	0	0	0	0	0	0	0
1	Formacje ratownictwa ogólnego	2179	1959	242	58751	1343	1676	47596	26977	2077	1952	1973	1189
	Zakładowe	1964	1846	83	27640	590	852	15513	10346	1391	1631	1182	221
	<b>RAZEM</b>	<b>4146</b>	<b>3808</b>	<b>325</b>	<b>86512</b>	<b>1933</b>	<b>2528</b>	<b>63109</b>	<b>37323</b>	<b>3468</b>	<b>3583</b>	<b>3155</b>	<b>1410</b>
	Wojewódzkie	47	9	38	1255	29	46	986	619	74	139	168	7
2	Formacje do zadań specjalnych	6168	3376	2819	61841	2064	2699	30459	30990	4206	5645	4530	2897
	Zakładowe	4932	3962	842	41466	911	991	25678	18510	1646	2867	1697	288
	<b>RAZEM</b>	<b>11147</b>	<b>7347</b>	<b>3699</b>	<b>104562</b>	<b>3004</b>	<b>3736</b>	<b>57123</b>	<b>50119</b>	<b>5927</b>	<b>8651</b>	<b>6395</b>	<b>3192</b>
	Wojewódzkie	50	12	38	1376	29	46	986	619	74	139	168	7
3	OGÓŁEM	8347	5335	3061	120592	3407	4375	78055	57967	6283	7597	6503	4086
	Zakładowe	6896	5808	925	69106	1501	1843	41191	28856	3037	4498	2879	509
	<b>RAZEM</b>	<b>15293</b>	<b>11155</b>	<b>4024</b>	<b>191074</b>	<b>4937</b>	<b>6264</b>	<b>120232</b>	<b>87442</b>	<b>9394</b>	<b>12234</b>	<b>9550</b>	<b>4602</b>

### Szkolenia (według danych przekazanych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej)

Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej zrealizowane w poszczególnych województwach w 2009 r. wg grup szkoleniowych

Grupa szkoleniowa*	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.
	dolnośląskie	kujawsko-pomorskie	lubelskie	lubuskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	opolskie	podkarpackie	podlaskie	pomorskie	śląskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie	RAZEM
1a	150	187	193	83	220	307	214	260	176	388	181	183	85	143	324	18	3112
1b	60	53	48	15	70	82	172	97	38	74	110	312	19	113	125	19	1407
1c	20	0	6	23	7	0	0	3	19	142	7	2	85	2	1	0	317
2a	300	842	645	205	692	972	1862	89	1307	638	587	677	682	601	732	105	10936
2b	150	106	234	66	426	112	484	71	545	249	221	543	109	277	247	79	3919
2c	16	0	39	16	2	25	0	4	21	112		46	216	0	1	0	498
6	0	127	95	37	110	192	240	5	119	420	54	189	70	591	185	113	2547
7	0	261	982	31	121	388	205	26	128	201	277	582	12	436	39	12	3701
8	0	2	0	2	7	7	4	11	5	9	3	72	3	11	1	0	130
9	30	8	38	13	16	2	46	9	21	27	11	36	34	24	7	3	325
10	158	50	253	33	36	5	314	68	114	229	64	86	43	23	35	16	1527
11a	0	25	15	19	18	44	146	15	29	6	40	41	0	114	11	3	526
11b	0	3	0	0	4	18	6	2	0	0	3	5	3	24	3	0	71
11c	0	3	0	6	4	10	4	1	5	14	6	2	0	17	1	2	75
11d	0	1	0	0	1	0	1	0	2	0	0	1	0	2	0	0	8
11e	0	1	0	0	6	0	2	0	2	20	2	1	0	16	1	0	51
11f	0	1	0	0	2	0	2	4	0	0	0	0	0	1	0	0	10
11g	0	3	0	0	0	0	7	2	3	5	0	2	0	12	0	1	35
11h	0	3	0	0	45	2	36	5	17	0	99	14	1	19	2	5	248
11i	0	17	0	0	10	17	22	5	7	0	10	5	0	23	0	0	116
11j	0	2	0	0	2	0	11	3	11	0	11	1	0	4	0	0	45
11k	0	0	0	0	0	0	5	1	0	0	1	0	0	0	0	1	8
11l	0	39	28	0	18	142	79	1	153	41	88	58	54	40	17	1	759
11m	0	0	2	0	1	0	0	1	0	0	0	2	0	1	0	0	7

11n	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	
11o	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	7
11p	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	
11r	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	5	0	0	0	1	10	4	3	0	0	0	0	0	2	0	0	34	
11s	0	1	0	0	0	0	14	161	9	10	17	0	3	1	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	219	
11t	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
12a	2410	1387	985	943	607	948	1893	358	1731	1259	1596	1284	94	2788	1420	747	20450											
12b	42	47	58	47	55	34	320	4	136	23	238	117	11	174	256	0	1562										1562	
12c	470	189	298	150	88	231	267	15	195	130	319	435	0	379	111	189	3466										3466	
12d	25	42	14	0	8	0	7	15	26	13	6	30	0	0	0	10	196										196	
12e	172	57	17	61	74	73	119	55	95	54	46	156	7	148	32	53	1219										1219	
12f	28	10	9	0	22	6	18	15	0	0	16	19		0	0	0	143										143	
12g	147	31	7	20	16	180	6	22	48	36	81	265		67	144	141	1211										1211	
12h	114	129	45	184	303	92	669	102	313	22	624	105	9	212	532	31	3486										3486	
12i	826	81	188	185	152	56	307	28	141	76	609	102	7	286	337	193	3574										3574	
12j		19	0	20	10	0	23	13	130	0	58	15		38	64	0	390										390	
12k	15		0	6	24	41	43	8	35	0	4	8		0	0	90	274										274	
12l	145	615	1430	291	457	1316	1578	192	2454	1549	1296	848	132	723	1120	115	14261										14261	
12m	4		18	5	6	10	11	6	0	13	5	14		8	0	0	100										100	
12n	0	11	0	17	0	0	7	4	76	0	10	0	15	14	17	0	171										171	
12o	0	0	0	33	8	54	37	10	10	6	35	35	15	18	18	27	306										306	
12p	0	0	10	0	0	0	46	12	54	39	35	0	11	0	34	15	256										256	
12r	8	8	29	10	102	20	10	49	59	19	33	84	19	40	46	58	594										594	
12s	876	37	41	199	195	215	243	83	340	36	139	21	6	88	0	59	2578										2578	
12t	205	7	0	59	5	0	0	0	0	0	6	0	0	8	0	0	290										290	
13	0	0	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	4										4	
14	0	0	0	0	0	0	0	1	12	0	0	0	0	0	0	0	13										13	
15	0	266	89	47	95	430	228	63	284	76	117	478	62	184	139	3	2561										2561	
16	0	1186	123	50	398	2521	659	243	642	546	983	383	61	1233	959	254	10241										10241	
17	650	109853	4868	14132	105427	23707	16511	2869	44188	3791	10949	309375	90	3123	15228	12999	677760										677760	
18	345	11190	3155	2331	9947	22862	9802	151	10263	12248	3498	35495	12	1591	3865	1287	128042										128042	
19	808	8708	1699	10410	2326	17112	9185	95	4556	7696	2989	8286	674	6965	2586	4	84099										84099	
20		696	843	253	2499	6542	3393	290	4078	494	496	19360	553	369	1070	15	40951										40951	
<b>Razem</b>	<b>8174</b>	<b>136306</b>	<b>16504</b>	<b>30003</b>	<b>124653</b>	<b>78937</b>	<b>49254</b>	<b>5409</b>	<b>72621</b>	<b>30701</b>	<b>25967</b>	<b>379786</b>	<b>3198</b>	<b>20957</b>	<b>29710</b>	<b>16670</b>	<b>1028850</b>											

Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej zrealizowane w poszczególnych województwach w 2010 r. wg grup szkoleniowych

Grupa szkoleniowa*	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.
	dolnośląskie	kujawsko-pomorskie	lubelskie	lubuskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	opolskie	podkarpackie	podlaskie	pomorskie	śląskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie	RAZEM
1a	62	61	225	157	306	248	234	107	123	333	290	186	99	112	323	65	2931
1b	237	46	52	42	73	22	100	20	34	114	92	124	8	76	99	48	1187
1c	8		6	20	15	5	3		27	37	29		58	3	2	1	214
2a	180	667	689	198	663	1010	2207	313	1266	533	633	439	367	705	698	532	11100
2b	362	102	254		203	162	1174	103	273	140	253	646	96	279	181	146	4374
2c	22		48	20		9			28	7		87	542		1	3	767
6	61	36	82	13	84	266	266	51	107	523	104	290	42	410	186	294	2815
7	3	687	876		167	380	187	78	59	166	314	472	5	306	29	81	3810
8		3			5	8	1		6	50	5	50		3	1		132
9	2	6	5	6	8	9	19	3	7		7	12	24	17	7	8	140
10	14	20	57	10	32	69	156	31	24	16	45	31	144	28	41	22	740
11a		21	12	12	7	25	95	0	19	51	31	121		119	7	49	569
11b		2			3	26	10	0	7		2	10		12	3		75
11c		3		12	3	17	7	1	4		2	10		26	2	3	90
11d					2		1	1						1			5
11e		1			1		7		1		1	10		12	2	1	36
11f							2		5					1			8
11g		5					7		3			8		9	1	1	33
11h		3			8	6	31	1	15		65	13		21	2	5	169
11i		2			2	17	18	1	5		4	12		18	2	5	86
11j					1		9	1	1								12
11k						1	4					4					9
11l		18	38		24	142	77	6	179		66	34		40	5	12	641
11m			2									4					6



11n																							1	
11o																								5
11p																								0
11r																								26
11s																								275
11t																								3
12a	9	3205	939	727	470	1083	3087	189	1105	1162	1367	1684	96	1625	739	845	18332							
12b	10	158	45	95	109	37	226	28	107	10	204	210	37	186	130	51	1643							
12c	24	86	303	69	54	284	752	5	239	221	211	431	23	719	23	192	3613							
12d			9	4	8		20	1	26	12	8	15				22	125							
12e	6	69	17	49	35	98	174		88	46	34	213	7	131	14	70	1051							
12f			15		31		40			6	10	19				37	158							
12g			6	24	34	140	63		53	42	124	315		65	68	123	1183							
12h			503	47	331	88	607		231		844	164	7	196	437	103	3712							
12i	7	233	191	120	78	65	931	62	208	62	310	213	7	203	294	198	3182							
12j					9	11	76	12	126		61	12		1	78	46	432							
12k				5	16	57	97	4	35		10	22			8	87	341							
12l	10	1394	1680	172	320	3282	2051	138	2374	2661	1085	760	77	736	567	433	17740							
12m			21	0	6	13			31	13	5	3					92							
12n			88	17	13		26	10	18			17	49			12	250							
12o	10	18		6	8	39	41	2	44	6	63	42	15	29		8	331							
12p			16	10			170	12	7	36	14		15				280							
12r	16	21	32		46	17	59	9	83	10	63	60		17	36	29	498							
12s	39	15	42	260	194	252	414	44	287	37	113	40	6	58		7	1808							
12t			14	59	5			1	7					8			94							
13							136										136							
15	11	231	83	1007	371	408	224	1	312	62	170	293	25	189	33	86	3506							
16	35	3620	134	0	1 210	3456	595	22	874	337	350	2046	30	1904	862	730	16205							
17	8521	28139	4785	14474	37 679	28187	27410	2034	55621	6685	6250	101900	1030	5059	11228	24080	363082							
18	63	12587	3234	2664	6 588	30207	8077	660	11320	7575	3955	36275	361	3006	3710	3374	133656							
19	194	7572	1943	4712	4 354	49973	9449	167	2022	6327	3023	28404	676	9357	1110	6113	135396							
20			1657	674	2 517	13835	3928	471	8259	79	535	3198	5818	169	1558	1101	43853							
<b>ogółem</b>	<b>9906</b>	<b>61436</b>	<b>16556</b>	<b>25162</b>	<b>56109</b>	<b>134185</b>	<b>63286</b>	<b>4593</b>	<b>85683</b>	<b>27359</b>	<b>20754</b>	<b>178914</b>	<b>9641</b>	<b>25864</b>	<b>22486</b>	<b>39024</b>	<b>780958</b>							

**\* Legenda - grupy szkoleniowe**

**pracownicy ds. OC**

**1a** - w gminie,

**1b** - w powiecie,

**1c** - w województwie,

**zespoły ds. zarządzania kryzysowego**

**2a** - w gminie,

**2b** - w powiecie,

**2c** - w województwie,

**6** - dyrektorzy, kierownicy zakładów pracy, prezesi jednostek gospodarczych,

**7** - inspektorzy/pracownicy ds. OC/obronnych,

**8** - instruktorzy OC,

**9** - starostowie i prezydenci miast,

**10** - burmistrzowie i wójtowie,

**11a** - komendanci formacji ratownictwa ogólnego,

**11b** - komendanci formacji pierwszej pomocy medycznej,

**11c** - komendanci formacji likwidacji skażeń,

**11d** - komendanci formacji ratownictwa budowlanego,

**11e** - komendanci formacji ratownictwa komunalnego,

**11f** - komendanci formacji ratownictwa energetycznego,

**11g** - komendanci formacji schronowych,

**11h** - komendanci formacji przeciwpożarowych,

**11i** - komendanci formacji porządkowo-ochronnych,

**11j** - komendanci formacji łączności,

**11k** - komendanci formacji zabezpieczenia i zaopatrzenia,

**11l** - komendanci formacji wykrywania i alarmowania,

**11m** - komendanci lotniczych formacji obrony cywilnej,

**11n** - komendanci formacji ochrony płodów rolnych,

**11o** - komendanci formacji ochrony produktów żywnościowych,

**11p** - komendanci formacji ochrony zwierząt i pasz,

**11r** - komendanci formacji ratownictwa chemicznego,

**11s** - komendanci formacji ratownictwa przeciwpowodziowego,

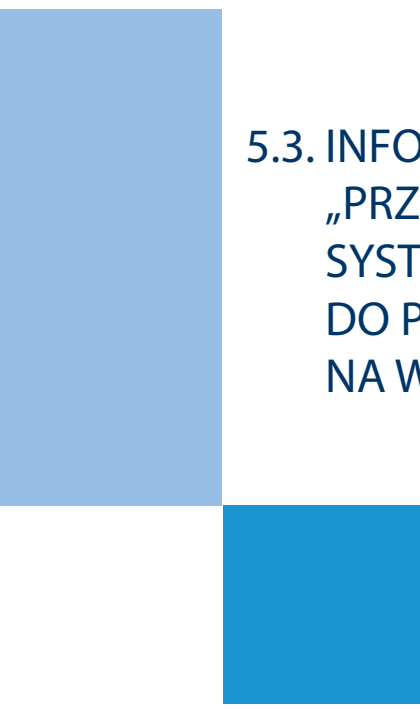
**11t** - komendanci formacji budowy i odbudowy awaryjnych ujęć wody,

**12a** - formacja ratownictwa ogólnego,

**12b** - formacja pierwszej pomocy medycznej,

- 12c** - formacja likwidacji skażeń,
- 12d** - formacja ratownictwa budowlanego,
- 12e** - formacja ratownictwa komunalnego,
- 12f** - formacja ratownictwa energetycznego,
- 12g** - formacja schronowych,
- 12h** - formacja przeciwpożarowych,-
- 12i** - formacja porządkowo-ochronnych,
- 12j** - formacja łączności,
- 12k** - formacja zabezpieczenia i zaopatrzenia,
- 12l** - formacja wykrywania i alarmowania, -
- 12m** - lotnicza formacja obrony cywilnej,
- 12n** - formacja ochrony płodów rolnych,
- 12o** - formacja ochrony produktów żywnościowych,
- 12p** - formacja ochrony zwierząt i pasz,
- 12r** - formacja ratownictwa chemicznego,
- 12s** - formacja ratownictwa przeciwpowodziowego,
- 12t** - formacja budowy i odbudowy awaryjnych ujęć wody,
- 13** - kuratorzy oświaty,
- 14** - wizytatorzy MEN ds. obronnych,
- 15** - dyrektorzy szkół,
- 16** - nauczyciele,
- 17** - ludność w ramach powszechnej samoobrony,
- 18** - pracownicy zakładów pracy,
- 19** - ćwiczenia
- 20** - inne (nie uwzględnione w spisie)





5.3. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI  
„PRZYGOTOWANIE JEDNOSTEK KRAJOWEGO  
SYSTEMU RATOWNICZO-GAŚNICZEGO  
DO PROWADZENIA CZYNNOŚCI RATOWNICZYCH  
NA WYSOKOŚCI”



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DÉPARTAMENT OBRONY NARODOWEJ I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

KOB-4101-04-00/2010

Nr ewid. 4/2011/P10/085/KOB

Informacja  
o wynikach kontroli  
przygotowania jednostek krajowego  
systemu ratowniczo-gaśniczego do  
prowadzenia czynności ratowniczych na  
wysokości

135

Warszawa luty 2011 r.

---

**Misją** Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

---

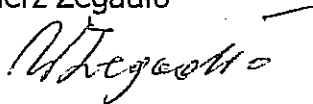
**Wizją** Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

---

**Informacja  
o wynikach kontroli  
przygotowania jednostek krajowego systemu  
ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia czynności  
ratowniczych na wysokości**

---

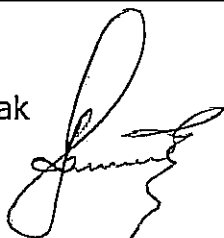
Włodzimierz Zegadło



Dyrektor  
Departamentu Obrony Narodowej  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

---

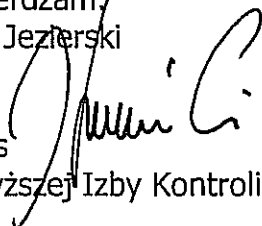
Akceptuję:  
Jacek Kościelniak



Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

---

Zatwierdzam:  
Jacek Jezierski



Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

---

Warszawa, 2011-02- 28

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel./fax: 0-22-444 50 00  
www.nik.gov.pl



# Spis treści

<b>1. Wprowadzenie</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Podsumowanie wyników kontroli</b> .....	<b>7</b>
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	7
2.2. Synteza wyników kontroli .....	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	13
<b>3. Ważniejsze wyniki kontroli</b> .....	<b>14</b>
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań organizacyjnych .....	14
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego .....	14
3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych.....	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	18
3.2.1. Organizacja krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w kontekście zapewnienia możliwości realizacji czynności ratowniczych na wysokości.....	18
3.2.1.1. Stan zorganizowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.....	18
3.2.1.2. Wojewódzkie i powiatowe plany ratownicze .....	19
3.2.1.3. Procedury ratownicze i analizy zagrożeń w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich.....	21
3.2.1.4. Dokumentowanie działań ratowniczych.....	23
3.2.1.5. Nadzór i kontrola jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.....	25
3.2.1.6. Współpraca z innymi podmiotami.....	25
3.2.1.7. Utrudnienia w prowadzeniu działań ratowniczych na wysokości.....	26
3.2.2. Przygotowanie kadr jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w zakresie kwalifikacji niezbędnych do realizacji czynności ratowniczych na wysokości .....	29
3.2.2.1. Szkolenie i doskonalenie zawodowe strażaków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego .....	29
3.2.2.2. Zatrudnienie w Państwowej Straży Pożarnej.....	31

3.2.3. Wyposażenie jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w sprzęt i środki niezbędne do realizacji czynności ratowniczych na wysokości.....	32
3.2.3.1. Normatywy wyposażenia jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w sprzęt i pojazdy ratownicze .....	32
3.2.3.2. Badania techniczne i przeglądy sprzętu i pojazdów ratowniczych .....	35
3.2.3.3. Stan wyposażenia .....	37
<b>4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....</b>	<b>39</b>
4.1. Przygotowanie kontroli .....	39
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	40
<b>5. Załączniki .....</b>	<b>41</b>
5.1. Wykaz zawartych porozumień dot. współpracy przy działaniach ratowniczych na wysokości.....	41
5.2. Zatrudnienie i kwalifikacje strażaków PSP (według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r.) .....	42
5.3. Zestawienie wyposażenia PSP w sprzęt i pojazdy (według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r.) .....	48
5.4. Zestawienie wyposażenia OSP w sprzęt i pojazdy (według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r.) .....	52
5.5. Wykaz jednostek objętych kontrolą .....	53
5.6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	54

## 1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła od 17 sierpnia 2010 r. do 15 listopada 2010 r., na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, kontrolę Nr P/10/085 *Przygotowanie jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości.*

*Czynności ratownicze na wysokości*, dla potrzeb niniejszej kontroli, zdefiniowano jako działania prowadzone w obiekcie lub przestrzeni otwartej, gdy zdarzenie zlokalizowane jest powyżej poziomu parteru lub poniżej poziomu gruntu. Tak określone czynności ratownicze na wysokości prowadzone są przez wszystkie jednostki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, w pełnym zakresie właściwości ratowniczej systemu. Prowadzenie czynności ratowniczych na wysokości, w rozumieniu ww. definicji, nie jest tożsame z ratownictwem wysokościowym, będącym wyspecjalizowaną formą działań ratowniczych jednostek Państwowej Straży Pożarnej. Przedmiotem niniejszej kontroli było przygotowanie wszystkich jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do realizacji tak zdefiniowanych działań ratowniczych, w tym również jednostek ratownictwa wysokościowego PSP.

139

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli pod względem legalności, celowości i rzetelności, w związku z sugestią Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>2</sup> do zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego należy ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez: walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, ratownictwo chemiczne, ratownictwo ekologiczne, ratownictwo medyczne, współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>3</sup> oraz systemem powiadamiania ratunkowego.

Zagrożenia pożarowe oraz inne miejscowe zagrożenia powstałe w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych oraz innych obiektach wysokich, stwarzają

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 191, poz. 1410 ze zm.

niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia osób tam przebywających. Prowadzenie działań ratowniczych, a szczególnie ewakuacji osób zagrożonych, przy pomocy standardowych technik ratowniczych i wyposażenia ma ograniczone możliwości. W takich przypadkach niezbędne jest stosowanie specjalistycznych metod ratowniczych, w tym ratownictwa wysokościowego, co wymaga odpowiedniego wyposażenia jednostek i szczególnych umiejętności strażaków.

Celem kontroli była ocena przygotowania organizacyjnego, technicznego i kadrowego jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG) do realizacji czynności ratowniczych na wysokości, w tym w obrębie budynków średniowysokich, wysokich, wysokościowych oraz innych obiektów wysokich.

Dla osiągnięcia celu kontroli badaniami objęte zostały m.in. następujące zagadnienia:

- organizacja krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w kontekście zapewnienia realizacji czynności ratowniczych na wysokości,
- wyposażenie jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w sprzęt i środki niezbędne do realizacji czynności ratowniczych na wysokości,
- przygotowanie strażaków jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do realizacji czynności ratowniczych na wysokości.

140

Kontrolą objęto lata 2008-2010 (trzy kwartały). Dane liczbowe dotyczące realizacji zadań przedstawiono według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r.

Kontrola przeprowadzona została w 13 jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, których wykaz przedstawiono w załączniku nr 5.5. do niniejszej Informacji. Ponadto zasięgnięto informacji w 100 jednostkach ochotniczych straży pożarnych (OSP), włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

## 2. Podsumowanie wyników kontroli

### 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości, stosownie do zidentyfikowanych zagrożeń, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Nieprawidłowości wystąpiły w zakresie przygotowania organizacyjnego, technicznego i kadrowego jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości, w tym w obrębie budynków średniowysokich, wysokich, wysokościowych oraz innych obiektów wysokich. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli występujące nieprawidłowości osłabiały zdolność jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do realizacji działań ratowniczych na wysokości.

W opracowanych przez komendantów wojewódzkich i powiatowych/miejskich PSP planach ratowniczych przewidziano siły i środki do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości. Do realizacji tych czynności przygotowane były, adekwatnie do rozpoznanych zagrożeń, wszystkie jednostki systemu. Ponadto 24 jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP utworzono jako specjalistyczne grupy ratownictwa wysokościowego, powołane do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości z wykorzystaniem technik alpinistycznych, specjalistycznego sprzętu wspinaczkowego oraz lotnictwa. Stwierdzono jednak, że tylko dwóch kontrolowanych komendantów PSP (16%) ustaliło w planach ratowniczych odrębne procedury prowadzenia działań ratowniczych na wysokości. Pozostali kontrolowani komendanci zastosowali w planach procedury standardowe, dotyczące ogółu zdarzeń. Zdolność do praktycznego działania jednostek była sprawdzana w trakcie ćwiczeń na obiektach oraz w ramach prowadzonego doskonalenia zawodowego.

Na wszystkich poziomach szkolenia strażaków występowała tematyka ratownictwa na wysokości. W odniesieniu do strażaków PSP system szkolenia zapewniał możliwość bieżącej realizacji potrzeb jednostek, natomiast nie dawał takich możliwości w odniesieniu do strażaków OSP. Opóźnienia w tym zakresie obejmowały od 27% strażaków wymagających przeszkolenia podstawowego, do 82% - szkoleń specjalistycznych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przygotowanie jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości odpowiadało

zagrożeniom określonym w planach ratowniczych. Tym niemniej odnotowano liczne braki w zakresie wyposażenia sprzętowego oraz mianowania strażaków na stanowiska służbowe niezgodnie z regulaminami organizacyjnymi jednostek.

Kontrole PSP w zakresie dostosowania budynków średniowysokich, wysokich i wysokościowych do wymogów ochrony przeciwpożarowej wykazywały liczne nieprawidłowości dotyczące m.in. stanu dojazdów pożarowych do obiektów<sup>4</sup>, co stanowiło utrudnienie w szybkim dotarciu strażaków do miejsca zdarzenia.

Pomimo stwierdzania tak wielu nieprawidłowości nie dokonywano kompleksowych analiz zagrożeń służących wypracowaniu bądź doskonaleniu procedur prowadzenia działań ratowniczych w przypadku powstania zdarzeń o charakterze masowym w budynkach średniowysokich, wysokich i wysokościowych.

## **2.2. Synteza wyników kontroli**

- 1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rozwój krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.** System budowano zgodnie z docelową koncepcją, uwzględniającą zdefiniowane zagrożenia oraz potrzeby operacyjnego zabezpieczenia terenu. Na koniec września 2010 r. krajowy system ratowniczo-gaśniczy tworzyło 4.330 podmiotów, z tego: 499 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, 3.795 ochotniczych straży pożarnych, 31 posterunków PSP oraz 5 innych jednostek ochrony przeciwpożarowej. Działania ratownicze na wysokości realizowały wszystkie jednostki KSRG, posługujące się standardowymi technikami ratowniczymi oraz 24 grupy ratownictwa wysokościowego, wykorzystujące techniki alpinistyczne, śmigłowce i inny sprzęt specjalistyczny (szerzej str. 19).
- 2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia plany ratownicze opracowane przez komendantów wojewódzkich i miejskich/powiatowych PSP.** Opracowanie planów poprzedzono dokonaniem analiz zagrożeń oraz zabezpieczenia operacyjnego, odpowiednio powiatu i województwa. Uwzględniono wymagania dotyczące ich zatwierdzenia przez wojewodę/starostę, uzgodnień z innymi podmiotami oraz

---

<sup>4</sup> Przez dojazd pożarowy do obiektu należy rozumieć drogę pożarową o utwardzonej nawierzchni, umożliwiającą dojazd pojazdów jednostek ochrony przeciwpożarowej do obiektu budowlanego o każdej porze roku.

powiązania z planami ratowniczymi sąsiadujących miast i powiatów. W planach ratowniczych wskazano podmioty realizujące zadania z zakresu ratownictwa na wysokościach oraz określono sprzęt mający zastosowanie w tych działaniach. **Wyjątek stanowił Plan Ratowniczy Województwa Opolskiego, który nie zawierał kompletnych informacji o przewidywanych, bądź posiadanych siłach i środkach do działań ratowniczych na wysokościach.** Przy opracowaniu tego planu nie uwzględniono m.in. przebiegu tras kolejowych i drogowych przewozu materiałów niebezpiecznych, lokalizacji parkingów dla transportu drogowego towarów niebezpiecznych, tras przebiegu gazociągów i rurociągów paliwowych oraz wykazu budowli szczególnie zagrożonych katastrofami. Pomimo 56-krotnej aktualizacji, plan zawierał błędne lub nieaktualne dane dotyczące m.in. liczby i rozmieszczenia jednostek OSP oraz podmiotów współpracujących. **Jako działanie nierzetelne NIK ocenia zaniechanie przez 2 komendantów miejskich/powiatowych PSP dokonywania okresowej aktualizacji powiatowych planów ratowniczych.** I tak Powiatowy Plan Ratowniczy dla m.st. Warszawy aktualizowany był w 2007 r., a następnie dopiero w 2010 r. Natomiast Komendant Powiatowy PSP w Brzegu w całym kontrolowanym okresie nie dokonywał aktualizacji zarówno powiatowego planu ratowniczego, jak i analiz zagrożeń oraz zabezpieczenia operacyjnego (szerzej str. 19-21).

143

- 3. Komenda Główna PSP nie wprowadziła do stosowania w jednostkach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego szczególnych procedur prowadzenia i koordynacji działań ratowniczych w przypadku powstania zdarzeń o charakterze masowym w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich.** W praktyce stosowano procedury mające zastosowanie do ogółu zdarzeń. Zdaniem NIK, zagrożenia występujące w budynkach wysokich, z uwagi na swój charakter oraz liczbę przebywających w nich osób, stwarzają prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń o charakterze masowym i z tego względu istnieje potrzeba opracowania oraz wprowadzenia do stosowania szczególnych procedur prowadzenia i koordynacji działań ratowniczych. Spośród 13 kontrolowanych komendantów PSP tylko Mazowiecki Komendant Wojewódzki PSP oraz Komendant Miejski PSP w Warszawie uwzględnili w planach ratowniczych procedury ratownicze dotyczące pożarów w budynkach wysokich i wysokościowych oraz technologię postępowania w przypadku zdarzeń o charakterze masowym (szerzej str. 21-22).

4. Ustalono, że budynki średniowysokie, wysokie, wysokościowe i inne obiekty wysokie objęto nadzorem służb kontrolno-rozpoznawczych Państwowej Straży Pożarnej w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych. W wyniku podjętych działań stwierdzano nieprawidłowości dotyczące m.in. stanu dróg ewakuacyjnych i oznakowania znakami bezpieczeństwa, warunków ewakuacji, stanu dojazdów pożarowych do obiektów oraz stanu instalacji użytkowych i zaopatrzenia wodnego. **W ocenie NIK, liczba i rodzaj stwierdzanych nieprawidłowości, wskazują na potrzebę dokonywania kompleksowych analiz zagrożeń w przypadku powstania zdarzeń o charakterze masowym w celu wypracowania stosownych procedur prowadzenia działań.** Analizy takie zostały opracowane jedynie przez komendantów miejskich PSP w Łodzi i w Nowym Sączu (szerzej str. 22-23).
5. **Corocznie w jednostkach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego były przeprowadzane inspekcje i kontrole,** obejmujące m.in. przygotowanie do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości. Wnioski i uwagi pokontrolne były realizowane przez komendantów powiatowych/miejskich PSP (szerzej str. 25).
6. **Możliwości korzystania z lotnictwa do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości były niewystarczające.** Jednostki organizacyjne PSP nie posiadały na swoim wyposażeniu statków powietrznych (śmigłowców). Do zadań ratowniczych wykorzystywano śmigłowce lotnictwa służb porządku publicznego, ale przy zachowaniu priorytetu realizacji zadań własnych przez Policję i Straż Graniczną, co w praktyce oznacza, że realizowanie działań ratowniczych nie zawsze może być wypełnione w trybie pilnym. Natomiast wykorzystanie statków powietrznych do ćwiczeń i szkoleń ratowników przebiegało w zakresie znacznie odbiegającym od zgłoszonych przez PSP potrzeb. Ponadto wykorzystanie śmigłowców do ratownictwa wysokościowego było utrudnione z powodu braku wyznaczonych lądowisk w ścisłych centrach dużych miast oraz regulacji prawnych dotyczących lądowisk wyniesionych, tj. zlokalizowanych na dachach budynków wysokościowych (szerzej str. 26-28).
7. **Doskonalenie zawodowe strażaków odbywało się zgodnie z ustalonymi planami. Szkolenia obejmujące wykonywanie czynności ratowniczych na wysokościach realizowane były na poziomie podstawowym, podoficerskim, aspiranckim oraz oficerskim.** W programach szkolenia i kształcenia ujęto zagadnienia związane



z prowadzeniem czynności ratowniczych na wysokości. Realizowano również szkolenie dla potrzeb innych jednostek ochrony przeciwpożarowej, w tym strażaków OSP włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W programie szkolenia strażaków OSP przewidziano zagadnienia podstawowe w zakresie ratownictwa na wysokości. Kontrola wykazała, że system szkolenia funkcjonariuszy PSP umożliwiał bieżącą realizację potrzeb w tym zakresie. **Stwierdzono natomiast, że w odniesieniu do szkolenia podstawowego strażaków OSP oraz szkoleń specjalistycznych, zarówno strażaków PSP i OSP, system ten nie zapewniał możliwości pełnej realizacji potrzeb.** Z ogólnej liczby 103.448 członków OSP na dzień 30 czerwca 2010 r. wymagało przeszkolenia 27% strażaków. W zakresie szkolenia specjalistycznego obsługi drabin mechanicznych i podnośników hydraulicznych na przeszkolenie oczekiwało 1.716 funkcjonariuszy PSP, tj. 13% osób wymagających przeszkolenia oraz 201 strażaków OSP (20,7%). W zakresie ratownictwa wysokościowego (kursy specjalistyczne ratowników wysokościowych oraz ratowników śmigłowcowych) na przeszkolenie oczekiwało 678 funkcjonariuszy PSP (36%), a wśród strażaków OSP włączonych do KSRG na przeszkolenie w tym zakresie oczekiwało 321 osób (82%) (szerzej str. 29-31).

8. **Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie powszechnie stosowaną praktykę mianowania funkcjonariuszy PSP na stanowiska służbowe inne niż określone w regulaminach organizacyjnych, co dotyczyło 45% ogólnej liczby funkcjonariuszy.** Przyczyną takiego postępowania było niespełnianie przez funkcjonariuszy wymagań kwalifikacyjnych do objęcia stanowisk określonych w regulaminach, np. dowódców zastępu, operatorów sprzętu specjalnego i ratowników. Stosowana w PSP praktyka była niezgodna z obowiązującymi regulaminami organizacyjnymi jednostek i nie usprawniała realizacji zadań (szerzej str. 31-32).
9. **Realizacja przez kontrolowanych komendantów PSP obowiązku ustalenia wielkości normatywnego wyposażenia i rozmieszczenia sprzętu oraz pojazdów na obszarze województwa czy powiatu była niepełna.** Kontrola wykazała, że spośród 6 kontrolowanych komendantów wojewódzkich PSP, tylko 3 wykonało to zadanie, tj. ustaliło normatywne wyposażenie i rozmieszczenie sprzętu oraz pojazdów na obszarze województwa. W grupie 6 kontrolowanych komendantów

miejskich/powiatowych PSP, 4 ustaliło normatywne wyposażenie i dyslokację sprzętu pożarniczego (szerzej str. 32-34).

**10. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wykorzystywanie do działań ratowniczych na wysokości silnikowego sprzętu transportowego, w tym 45% samochodów z drabinami mechanicznymi i 22% podnośników hydraulicznych, użytkowanego dłużej niż ustalony przez Komendanta Głównego PSP maksymalny czas eksploatacji, tj. 20 lat. W opinii NIK sprzęt taki jest zagrożony zwiększoną awaryjnością i może stanowić utrudnienie w skutecznej realizacji zadań (szerzej str. 34-35).**

**11. Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. wyposażenie jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w sprzęt i środki, w odniesieniu do ustalonych normatywów, nie było kompletne. W zakresie wyposażenia jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, na 27 pozycji sprzętowych ujętych w normatywie, w 23 pozycjach występowały niedobory dochodzące nawet do 69% w przypadku skokochronu kategorii 2, 65% - generatorów piany lekkiej, 63% - linkowych urządzeń ratowniczych, 35% - samochodów rozpoznawczo-ratowniczych. W zakresie wyposażenia specjalistycznych grup ratownictwa wysokościowego, na 56 pozycji sprzętowych ujętych w normatywie, w 45 pozycjach występowały niedobory. W grupie wyposażenia w sprzęt, pojazdy i środki techniczne do ratownictwa, we wszystkich 18 pozycjach sprzętowych ujętych w normatywie, wyposażenie było niekompletne. Kontrola wykazała, że we wszystkich kontrolowanych komendach miejskich/powiatowych PSP wyposażenie jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP w sprzęt pożarniczy i specjalistyczny, przydatny do działań ratowniczych na wysokości, odbiegało od ilości normatywnych. Stwierdzono, że szczególne niedobory w sprzęcie do działań ratowniczych na wysokości dotyczyły m.in. skokochronów, lin ratowniczych, różnego rodzaju drabin, linkowych urządzeń ratowniczych oraz szelek bezpieczeństwa. Tak istotne braki w wyposażeniu sprzętowym mogą mieć negatywny wpływ na efektywność prowadzonych działań ratowniczych na wysokości (szerzej str. 37-38).**

## 2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Na podstawie ustaleń kontroli, w tym stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

- Prezesa Rady Ministrów o rozważenie konieczności podjęcia działań legislacyjnych w celu regulacji funkcjonowania w aglomeracjach miejskich lądowisk dla śmigłowców ratowniczych;
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o:
  - zapewnienie możliwości bieżącego, stosownie do potrzeb, korzystania przez jednostki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego ze śmigłowców do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości;
  - zapewnienie możliwości zintensyfikowania szkoleń i ćwiczeń z zakresu ratownictwa wysokościowego z użyciem śmigłowców lub metod alternatywnych;
- Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej o:
  - uwzględnienie w ramowych wytycznych dla jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego procedur działań ratowniczych w przypadku powstania zdarzeń o charakterze masowym w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich;
  - zapewnienie pełnej, bieżącej realizacji szkolenia strażaków OSP włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego;
  - egzekwowanie rzetelnego dokonywania analiz zagrożeń i sporządzania planów ratowniczych, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich;
  - doprowadzenie do zgodności stanu zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych PSP z zatwierdzonymi strukturami stanowiskowymi wynikającymi z regulaminów organizacyjnych;
  - poprawę wyposażenia jednostek PSP w sprzęt i pojazdy ratowniczo-gaśnicze.

147

### **3. Ważniejsze wyniki kontroli**

#### **3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań organizacyjnych**

##### **3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego**

Zakres przedmiotowy ochrony przeciwpożarowej, zasady realizacji zadań w tym zakresie oraz organizację prowadzenia działań ratowniczych określono w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

Ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez:

- 1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- 2) zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- 3) prowadzenie działań ratowniczych (art. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej).

Do realizacji zadań ratowniczych utworzono krajowy system ratowniczo-gaśniczy, który ma na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez:

- 1) walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi;
- 2) ratownictwo techniczne;
- 3) ratownictwo chemiczne;
- 4) ratownictwo ekologiczne;
- 5) ratownictwo medyczne;
- 6) współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz systemem powiadamiania ratunkowego (art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej).

Stosownie do dyspozycji art. 14 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określił szczegółowe zasady organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W rozporządzeniu z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie

szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>5</sup> ustalono zasady:

- 1) organizacji na obszarze powiatu, województwa i kraju;
- 2) walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi;
- 3) ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego;
- 4) dysponowania do działań ratowniczych;
- 5) kierowania działaniem ratowniczym;
- 6) prowadzenia dokumentacji zdarzeń oraz dokumentacji funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego;
- 7) organizacji odwodów operacyjnych;
- 8) organizacji stanowisk kierowania.

Przepisami ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>6</sup> powołano Państwową Straż Pożarną, jako zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formację, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy m.in.: rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń; organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń; wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze (art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej).

149

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej (art. 9 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej).

Do zadań Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej należy między innymi kierowanie krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym, a w szczególności:

- a) dysponowanie podmiotami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze kraju poprzez swoje stanowisko kierowania,
- b) ustalanie zbiorczego planu sieci podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,

---

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 111, poz. 1311 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.

- c) ustalanie planu rozmieszczania na obszarze kraju sprzętu specjalistycznego w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,
- d) dysponowanie odwodami operacyjnymi i kierowanie ich siłami,
- e) dowodzenie działaniami ratowniczymi, których rozmiary lub zasięg przekraczają możliwości sił ratowniczych województwa,
- f) organizowanie centralnego odwodu operacyjnego oraz przeprowadzanie inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, których siły i środki tworzą centralny odwód operacyjny,
- g) analizowanie działań ratowniczych prowadzonych przez podmioty krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,
- h) ustalanie sposobu przeprowadzania inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (art. 10 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej).

Tryb, zasady i kryteria ustalania norm wyposażenia Państwowej Straży Pożarnej w pojazdy gaśnicze i specjalne oraz sprzęt przeznaczony do zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych, a także do ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego ustalono w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej<sup>7</sup>.

Wymogi kwalifikacyjne dla funkcjonariuszy PSP, przewidziane dla zajmowanych stanowisk, ustalone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 marca 2009 r. w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej<sup>8</sup>. Do dnia 2 kwietnia 2009 r. obowiązywało w tym zakresie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, maksymalnych stopni przypisanych do poszczególnych stanowisk oraz dodatkowych wymagań kwalifikacyjnych, jakim powinni odpowiadać strażacy na określonych stanowiskach służbowych<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 93, poz. 1035.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 54, poz. 448.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 142, poz. 1022 ze zm.

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>10</sup> ustalono warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę. W § 8 tego rozporządzenia wprowadzono podział budynków na grupy wysokości:

- 1) niskie (N) - do 12 m włącznie nad poziomem terenu lub mieszkalne o wysokości do 4 kondygnacji nadziemnych włącznie,
- 2) średniowysokie (SW) - ponad 12 m do 25 m włącznie nad poziomem terenu lub mieszkalne o wysokości ponad 4 do 9 kondygnacji nadziemnych włącznie,
- 3) wysokie (W) - ponad 25 m do 55 m włącznie nad poziomem terenu lub mieszkalne o wysokości ponad 9 do 18 kondygnacji nadziemnych włącznie,
- 4) wysokościowe (WW) - powyżej 55 m nad poziomem terenu.

### **3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych**

Zadania ratownicze na wysokości realizowane były przez jednostki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W skład tego systemu wchodziły między innymi: 16 komend wojewódzkich PSP, 335 komend powiatowych/miejskich, 510 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP oraz 3.795 jednostek ochotniczych straży pożarnych.

151

Według statystyki Komendy Głównej PSP w 2007 r., tj. w roku poprzedzającym okres objęty kontrolą, na pierwszym i wyższych piętrach w budynkach powstało 23.090 pożarów, a przy gaszeniu 5.127 pożarów strażacy prowadzili działania ratownicze na wysokości. W grupie miejscowych zagrożeń prowadzono 45.930 działań ratowniczych na pierwszej i wyższych kondygnacjach budynków, a 44.273 razy likwidowano miejscowe zagrożenia na wysokości. W stosunku do ogólnej liczby pożarów i miejscowych zagrożeń jakie wystąpiły w 2007 r. (398.693 zdarzeń), liczba akcji ratowniczych na pierwszym piętrze i powyżej w budynkach i na wysokości (118.966 zdarzeń) stanowiła 29,8%.

---

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

## **3.2. Istotne ustalenia kontroli**

### **3.2.1. Organizacja krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w kontekście zapewnienia możliwości realizacji czynności ratowniczych na wysokości**

#### **3.2.1.1. Stan zorganizowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zorganizowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w zakresie przygotowania do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości. W strukturze KSRG powołano i rozlokowano we wszystkich województwach na obszarze kraju 24 specjalistyczne grupy ratownictwa wysokościowego jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, wykorzystujące techniki alpinistyczne, śmigłowce i inny sprzęt specjalistyczny. Działania ratownicze na wysokości realizowały również pozostałe jednostki KSRG, posługując się technikami standardowymi.

W okresie objętym kontrolą organizacja KSRG była poddawana okresowym weryfikacjom, mającym na celu uwzględnienie aktualnych potrzeb. Na podstawie dokumentów przedłożonych przez komendantów wojewódzkich PSP, w Komendzie Głównej PSP sporządzono i zatwierdzono „Zbiórny plan sieci podmiotów KSRG 2009-2012”. W dokumencie tym ustalono, że docelowo w 2012 r. krajowy system ratowniczo-gaśniczy ma tworzyć ogółem 5.227 podmiotów.

Według stanu na koniec września 2010 r. krajowy system ratowniczo-gaśniczy tworzyło 4.330 podmiotów, z tego: 499 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, 3.795 ochotniczych straży pożarnych, 31 posterunków PSP oraz 5 innych jednostek ochrony przeciwpożarowej.

W opinii NIK zastosowane do weryfikacji organizacji KSRG kryteria zapewniały ustalenie optymalnych potrzeb w tym zakresie. Weryfikacja przeprowadzona została z uwzględnieniem: analizy i oceny występujących i prognozowanych zagrożeń, aktualnej gotowości operacyjnej podmiotów ratowniczych, czasów dysponowania do działań ratowniczych<sup>11</sup> z uwzględnieniem wyznaczonych obszarów chronionych, możliwości potencjału ratowniczego PSP oraz podmiotów włączonych już do KSRG, statystyki i rodzaju zdarzeń na danym terenie.

---

<sup>11</sup> Zakładany czas dotarcia pojazdu pożarniczego z załogą z miejsca kwaterowania do miejsca zdarzenia, z uwzględnieniem występujących warunków natężenia ruchu drogowego.



Stwierdzono, że komendanci wojewódzcy PSP z siedzibami w Warszawie, Kielcach, Łodzi, Poznaniu i Krakowie ustalili docelową organizację (do 2012 r.) krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na terenach swoich województw. Istniejące rozmieszczenie i liczba jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP i jednostek OSP włączonych do systemu były zgodne z planowaną, docelową ich organizacją. Przy ustalaniu podmiotów systemu kierowano się sporządzaną przez podległych komendantów miejskich/powiatowych PSP analizą i oceną występujących i prognozowanych zagrożeń, aktualną gotowością operacyjną podmiotów ratowniczych, czasem dojazdu do miejsca zdarzenia poszczególnych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz potencjału ratowniczego wytypowanych jednostek ochotniczych straży pożarnych. Z uwagi na zmiany związane z zagrożeniem pożarowym plany w okresie objętym kontrolą ulegały zmianom.

Jedynie Komendant Wojewódzki PSP w Opolu nie ustalił organizacji docelowej krajowego systemu, w zakresie niezbędnej liczby jednostek tworzących ten system, ich rodzaju i zdolności ratowniczych.

Spośród 6 kontrolowanych komendantów miejskich/powiatowych PSP, 5, tj. komendanci miejscy PSP w Warszawie, Nowym Sączu, Koninie, Kielcach oraz Komendant Powiatowy PSP w Brzegu ustalili docelową organizację krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze swojego działania, natomiast Komendant Miejski PSP w Łodzi nie ustalił docelowej organizacji KSRG.

Wszyscy kontrolowani komendanci wojewódzcy PSP utworzyli specjalistyczne grupy ratownictwa wysokościowego (SGRW) do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości, w zakresie wykraczającym poza możliwości pozostałych jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. I tak: Małopolski Komendant Wojewódzki PSP powołał trzy SGRW, tj.: w Nowym Sączu, Limanowej oraz w Krakowie, Opolski Komendant Wojewódzki PSP – dwie, tj.: w Opolu i Kędzierzynie-Koźlu oraz po jednej Mazowiecki Komendant Wojewódzki PSP w Warszawie, Świętokrzyski Komendant Wojewódzki PSP w Kielcach, Łódzki Komendant Wojewódzki PSP w Łodzi oraz Wielkopolski Komendant Wojewódzki PSP w Poznaniu.

### **3.2.1.2. Wojewódzkie i powiatowe plany ratownicze**

Do zadań komendantów powiatowych (miejskich) i wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej należy opracowanie planu ratowniczego, odpowiednio dla obszarów powiatu i województwa. Opracowanie planów winno być poprzedzone sporządzeniem analizy

zagrożeń występujących na danym obszarze, przy uwzględnieniu m.in. gęstości zaludnienia, warunków geograficzno-topograficznych, stanu infrastruktury, zagrożeń z obszarów sąsiadujących, w tym terenów objętych prawem górnictwem, poligonów, wód przybrzeżnych i terenów państw ościennych oraz analizy zabezpieczenia operacyjnego podległego obszaru określającej m.in. siły i środki niezbędne do ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska oraz ograniczenia, likwidacji lub usuwania potencjalnych zagrożeń, przy uwzględnieniu sił i środków własnych systemu oraz współdziałających z systemem na poszczególnych poziomach jego funkcjonowania.

Kontrola wykazała, że kontrolowani komendanci wojewódzcy PSP opracowali wojewódzkie plany ratownicze, a w komendach wojewódzkich PSP w Warszawie, Kielcach, Poznaniu, Łodzi oraz Krakowie opracowanie planów poprzedzono sporządzeniem ww. analiz. Plany te spełniały wymagania dotyczące jego zatwierdzenia przez wojewodę, uzgodnień z innymi podmiotami systemu w części dotyczącej zakresu ich zadań oraz powiązania z planami ratowniczymi miast i powiatów. NIK pozytywnie ocenia uwzględnienie w tych planach podmiotów realizujących zadania z zakresu ratownictwa na wysokościach oraz określenie sprzętu mającego zastosowanie w takich działaniach.

154 Stwierdzono jednak, że Wojewódzki Plan Ratowniczy Województwa Opolskiego nie zawierał danych dotyczących przewidywanych, bądź posiadanych sił i środków do działań ratowniczych na wysokościach. Analiza zagrożeń opracowana za I półrocze 2008 r. nie zawierała m.in. tras kolejowych i drogowych przewozu materiałów niebezpiecznych, wykazu parkingów dla transportu drogowego towarów niebezpiecznych, wykazu tras przebiegu gazociągów i rurociągów paliwowych oraz wykazu budowli szczególnie zagrożonych katastrofami. Włączony do planu „Wojewódzki plan zabezpieczenia medycznego działań ratowniczych” (opracowany w 2005 r.) zawierał nieaktualne dane dotyczące m.in. szpitalnych oddziałów ratunkowych i ich wyposażenia oraz jednostek współdziałających z systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Natomiast w Komendzie Wojewódzkiej PSP w Łodzi analizy nie zawierały informacji dotyczących zagrożenia wynikającego ze zdarzeń w budynkach wysokich i wysokościowych oraz zdarzeń o charakterze masowym.

Stwierdzono, że nie wszystkie komendy wojewódzkie PSP rzetelnie realizowały obowiązek corocznych aktualizacji analiz zagrożeń województwa, analiz zabezpieczenia operacyjnego województwa oraz wojewódzkich planów ratowniczych. Kontrola wykazała, że KW PSP

w Warszawie, Poznaniu, Krakowie i Kielcach corocznie aktualizowały plany i analizy. Natomiast plan ratowniczy województwa opolskiego, pomimo 56-krotnej aktualizacji, zawierał błędne lub nieaktualne dane w zakresie m.in. liczby i rozmieszczenia jednostek OSP oraz podmiotów współpracujących z systemem, co świadczy o nierzetelnym ich prowadzeniu. Ponadto plan ten aktualizowano bez uprzedniego wykonania analiz zagrożeń i zabezpieczenia operacyjnego. I tak na przykład nie opracowywano aktualizacji analizy zabezpieczenia operacyjnego województwa w okresie od grudnia 2006 r. do sierpnia 2009 r. Stwierdzono również opóźnienia w aktualizacji planu ratowniczego województwa łódzkiego.

Ustalono, że wszyscy kontrolowani komendanci miejscy/powiatowi PSP opracowali i wprowadzili do stosowania powiatowe plany ratownicze. Przygotowanie tych planów zostało poprzedzone analizą zagrożeń występujących na danym obszarze oraz analizą zabezpieczenia operacyjnego podległego obszaru. Jako nierzetelność NIK ocenia zaniechanie przez 2 kontrolowanych komendantów dokonywania okresowej aktualizacji powiatowych planów ratowniczych. Powiatowy Plan Ratowniczy dla m.st. Warszawy aktualizowany był w 2007 r., a następnie dopiero 29 stycznia 2010 r. Za lata 2008 i 2009 brak było wpisów dotyczących poddania tego planu okresowej, corocznej aktualizacji. Natomiast Komendant Powiatowy PSP w Brzegu nie dokonywał okresowej aktualizacji zarówno powiatowego planu ratowniczego, jak i analiz zagrożeń i zabezpieczenia operacyjnego.

155

### **3.2.1.3. Procedury ratownicze i analizy zagrożeń w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich**

Komenda Główna PSP nie wprowadziła do stosowania w jednostkach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego szczególnych procedur prowadzenia i koordynacji działań ratowniczych w przypadku powstania zdarzeń o charakterze masowym w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich. W praktyce stosowano procedury o charakterze powszechnym, mające zastosowanie do ogółu zdarzeń. Zdaniem NIK zagrożenia występujące w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich, z uwagi na swój charakter i liczbę przebywających w nich osób, stwarzają prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń o charakterze masowym i z tego względu istnieje potrzeba opracowania i wprowadzenia do

stosowania szczególnych procedur prowadzenia i koordynacji działań ratowniczych w tych obiektach.

Spośród 6 kontrolowanych komendantów wojewódzkich PSP, tylko Mazowiecki Komendant Wojewódzki przewidział w wojewódzkim planie ratowniczym procedury ratownicze dotyczące pożarów w budynkach wysokich i wysokościowych oraz technologię postępowania w przypadku zdarzeń o charakterze masowym. Określone zostały wykazy sił i środków jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego przewidzianych do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości. Pozostali kontrolowani komendanci wojewódzcy nie ustalili takich procedur, uznając za wystarczające procedury o charakterze ogólnym.

Wśród kontrolowanych komendantów powiatowych/miejskich PSP, jedynie Komendant Miejski PSP w Warszawie wprowadził do powiatowego planu ratowniczego szczegółowe procedury prowadzenia i koordynowania działań ratowniczych w przypadku zdarzeń o charakterze masowym w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich. W pięciu pozostałych przypadkach w powiatowych planach ratowniczych ujmowano ogólne algorytmy postępowania podczas pożarów oraz schemat organizacji działań ratowniczych.

156

Ustalono, że budynki średniowysokie, wysokie, wysokościowe i inne obiekty wysokie objęto nadzorem służb kontrolno-rozpoznawczych Państwowej Straży Pożarnej w zakresie przestrzegania w nich przepisów przeciwpożarowych, m.in. w celu niedopuszczenia do zagrożenia życia ludzi. W wyniku kontroli stwierdzano nieprawidłowości dotyczące m.in. instalacji wodociągowych przeciwpożarowych, stanu dróg ewakuacyjnych i oznakowania znakami bezpieczeństwa, warunków ewakuacji, stanu instalacji użytkowych, dojazdów pożarowych do obiektów oraz zaopatrzenia wodnego. Według stanu na koniec czerwca 2010 r. na obszarze kraju było ogółem 10.931 budynków wysokich i wysokościowych, z tego 557 administracyjno-biurowych, 204 hotele i 10.170 budynków mieszkalnych. Komendy Państwowej Straży Pożarnej, w okresie objętym kontrolą NIK, przeprowadziły czynności kontrolno-rozpoznawcze w 2.066 tego typu budynków. W czasie tych czynności w 1.337 obiektach stwierdzono ogółem 6.199 nieprawidłowości dotyczących m.in.: instalacji wodociągowych przeciwpożarowych – w 1.091 obiektach, stanu dróg ewakuacyjnych i oznakowania znakami bezpieczeństwa – w 610 obiektach, warunków ewakuacji, mogących zagrażać życiu ludzi – w 568 obiektach, stanu instalacji użytkowych

– w 567 obiektach, stanu dojazdów pożarowych do obiektów – w 329 obiektach, zaopatrzenia wodnego obiektów – w 304 obiektach.

W ocenie NIK, liczba i rodzaj stwierdzanych nieprawidłowości, wskazują na potrzebę dokonywania kompleksowych analiz zagrożeń w przypadku powstania zdarzeń o charakterze masowym w celu wypracowania procedur prowadzenia działań. W latach 2008-2010 (I półrocze) trzech z sześciu kontrolowanych komendantów miejskich/powiatowych PSP (Warszawa, Kielce, Brzeg) nie opracowało, na podstawie ustaleń czynności kontrolno-rozpoznawczych, analiz zagrożeń w przypadku zdarzeń o charakterze masowym w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich. Analizy zostały opracowane natomiast przez Komendanta Miejskiego PSP w Łodzi i Komendanta Miejskiego PSP w Nowym Sączu, a Komendant Miejski PSP w Koninie zawarł te ustalenia w analizie zagrożeń obszaru miasta/powiatu. Zwrócono w nich uwagę na zagrożenia wynikające m.in. ze stanu dróg pożarowych i ewakuacyjnych, utrudnionych dojazdów do miejsca zdarzenia, stałych zagospodarowań terenu wokół budynków oraz braku właściwego zaopatrzenia wodnego. Nie wypracowano natomiast specjalistycznych procedur prowadzenia działań ratowniczych na wysokości.

#### **3.2.1.4. Dokumentowanie działań ratowniczych**

Ustalono, że wszystkie kontrolowane jednostki ewidencjonowały i dokumentowały działania ratownicze na wysokości zgodnie z zasadami dokumentowania zdarzeń ratowniczych oraz obiegu tej dokumentacji ustalonymi przepisami § 34 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Dokumentację zdarzeń sporządzały podmioty krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego biorące udział w działaniu ratowniczym. Sporządzoną dokumentację podmioty te przekazywały do właściwej miejscowo komendy powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej. Stanowiska kierowania na wszystkich poziomach, tj.: Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa, wojewódzkie stanowiska koordynacji ratownictwa, powiatowe/miejskie stanowiska kierowania i punkty alarmowe ewidencjonowały zdarzenia w formie elektronicznej, przy wykorzystaniu programu EWID-99.

Na podstawie ewidencji prowadzonej w Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa ustalono, że w latach 2008-2010 (I półrocze) jednostki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego przeprowadziły następującą liczbę działań ratowniczych na wysokości:

Tabela nr 1 – Działania ratownicze na wysokości

Liczba zdarzeń /działań/ ratowniczych na wysokości w okresie od 01.01.2008 r. do 30.06.2010 r.										
Okres	Rodzaj zdarzenia	Liczba działań ratowniczych na wysokości	Liczba zdarzeń, w których użyto:			Udział PSP		Udział OSP		Liczba zdarzeń ogółem
			Samochody specjalne - drabiny, podnośniki	Drabiny przenośne	Sprzęt ratownictwa wysokościowego	Liczba samochodów	Liczba strażaków	Liczba samochodów	Liczba strażaków	
I półrocze	pożary	12 948	1 074	5 117	26	92 944	361 225	59 341	309 045	96 190
	miejscowe zagrożenia	32 686	10 517	9 855	189	54 055	183 123	17 799	88 151	103 790
	<b>Razem</b>	<b>45 634</b>	<b>11 591</b>	<b>14 972</b>	<b>215</b>	<b>146 999</b>	<b>544 348</b>	<b>77 140</b>	<b>397 196</b>	<b>199 980</b>
II półrocze	pożary	11 527	1 007	4 688	13	72 058	272 044	48 929	248 684	65 609
	miejscowe zagrożenia	72 943	12 120	38 757	231	145 520	505 488	75 158	357 099	177 048
	<b>Razem</b>	<b>84 470</b>	<b>13 127</b>	<b>43 445</b>	<b>244</b>	<b>217 578</b>	<b>777 532</b>	<b>124 087</b>	<b>605 783</b>	<b>242 657</b>
<b>Razem za 2008 r.</b>		<b>130 104</b>	<b>24 718</b>	<b>58 417</b>	<b>459</b>	<b>364 577</b>	<b>1 321 880</b>	<b>201 227</b>	<b>1 002 979</b>	<b>442 637</b>
I półrocze	pożary	13 785	1 216	5 446	26	95 734	378 246	75 034	399 409	103 127
	miejscowe zagrożenia	44 849	11 048	10 873	254	108 140	393 694	53 845	273 698	119 815
	<b>Razem</b>	<b>58 634</b>	<b>12 264</b>	<b>16 319</b>	<b>280</b>	<b>203 874</b>	<b>771 940</b>	<b>128 879</b>	<b>673 107</b>	<b>222 942</b>
II półrocze	pożary	11 442	1 031	4 754	16	63 904	246 909	36 647	190 928	55 995
	miejscowe zagrożenia	55 316	12 733	21 172	241	133 452	477 351	73 975	364 520	158 072
	<b>Razem</b>	<b>66 758</b>	<b>13 764</b>	<b>25 926</b>	<b>257</b>	<b>197 356</b>	<b>724 260</b>	<b>110 622</b>	<b>555 448</b>	<b>214 067</b>
<b>Razem za 2009 r.</b>		<b>125 392</b>	<b>26 028</b>	<b>42 245</b>	<b>537</b>	<b>401 230</b>	<b>1 496 200</b>	<b>239 501</b>	<b>1 228 555</b>	<b>437 009</b>
I półrocze 2010 r.	pożary	13 909	1 241	5 477	24	78 801	310 437	53 396	285 189	80 483
	miejscowe zagrożenia	77 950	14 311	10 586	319	126 683	451 600	112 472	568 205	174 446
	<b>Razem</b>	<b>91 859</b>	<b>15 552</b>	<b>16 063</b>	<b>343</b>	<b>205 484</b>	<b>762 037</b>	<b>165 868</b>	<b>853 394</b>	<b>254 929</b>

(Dane na podstawie ustaleń kontroli w Komendzie Głównej PSP)

### **3.2.1.5. Nadzór i kontrola jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sprawowanie przez Komendanta Głównego PSP oraz 5 kontrolowanych komendantów wojewódzkich PSP nadzoru i kontroli w jednostkach KSRG, w zakresie przygotowania do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości. W okresie objętym kontrolą właściwe komórki organizacyjne komend przeprowadzały w jednostkach PSP inspekcje i kontrole, obejmujące tematykę ich przygotowanie do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości. Formułowane wnioski i uwagi były realizowane przez zobowiązanych komendantów. Komendanci wojewódzcy przeprowadzali również inspekcje ochotniczych straży pożarnych włączonych do systemu. Komendant Główny PSP monitorował stan przygotowania do działań ratowniczych jednostek ochotniczych straży pożarnych włączonych do KSRG za pośrednictwem Systemu Wspomagania Decyzji (SWD-ST), do którego dane merytoryczne były wprowadzane i uaktualniane przez komendantów powiatowych/miejskich PSP.

Negatywnie natomiast NIK ocenia sprawowanie nadzoru i kontroli w jednostkach KSRG przez Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP. Z zaplanowanych w 2009 r. 11 kontroli problemowych dotyczących m.in. dysponowania oraz kierowania siłami i środkami przez podmioty KSRG oraz opracowywania i aktualizowania planów ratowniczych, przeprowadzono 8 kontroli, z których 4 zakończone zostały sformułowaniem wniosków pokontrolnych. Natomiast z planowanych w I półroczu 2010 r. czterech kontroli problemowych, zrealizowano tylko jedną. Ponadto stwierdzono przypadki opieszałego dokumentowania wyników kontroli przez pracowników Komendy Wojewódzkiej PSP, nawet przez okres 14 miesięcy, co powodowało dezaktualizację ustaleń.

Stwierdzono, że wszyscy kontrolowani komendanci miejscy/powiatowi PSP sprawowali nadzór nad przygotowaniem do prowadzenia działań ratowniczych jednostek OSP włączonych do KSRG. W ramach nadzoru przeprowadzano inspekcje gotowości bojowej OSP sprawdzając stopień wyszkolenia strażaków OSP, stan techniczny pojazdów i sprzętu ratowniczego, stan wyposażenia jednostek oraz wyposażenia indywidualnego strażaków, m.in. do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości.

### **3.2.1.6. Współpraca z innymi podmiotami**

NIK pozytywnie ocenia nawiązanie i realizację przez PSP współpracy przy prowadzeniu działań ratowniczych na wysokości z podmiotami spoza krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Współpraca odbywała się na podstawie zawartych porozumień i dotyczyła

współdziałania operacyjnego, treningowego, szkoleniowego, wymiany doświadczeń. W przypadku działań ratowniczych współpraca dotyczyła wzajemnej pomocy podczas niektórych akcji ratowniczych w terenie górskim np. na wyciągach krzesełkowych. Szczegółowe zadania w tym zakresie realizowane były na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. Wykaz porozumień zawartych przez Komendanta Głównego PSP z innymi podmiotami, dotyczących współpracy w zakresie ratownictwa na wysokości przedstawia zestawienie stanowiące załącznik 5.1. do niniejszej Informacji.

Porozumienia o współpracy były zawierane również na szczeblu lokalnym, przez wojewódzkich i powiatowych/miejskich komendantów PSP z właściwymi strukturami terenowymi podmiotów wykazanych w powyższym zestawieniu. Porozumienia te określały szczegółowe zasady i procedury prowadzenia wspólnych działań. Ponadto, w zależności od uwarunkowań lokalnych, właściwi komendanci PSP zawierali porozumienia o współpracy z innymi podmiotami, w tym podmiotami gospodarczymi i osobami fizycznymi, głównie w zakresie udostępniania specjalistycznego sprzętu.

### **3.2.1.7. Utrudnienia w prowadzeniu działań ratowniczych na wysokości**

160 Przedstawiając, na potrzeby niniejszej kontroli, utrudnienia w prowadzeniu działań ratowniczych na wysokości przez jednostki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Komendant Główny PSP wskazał na ograniczone możliwości wykorzystania lotnictwa w tym zakresie. W złożonym wyjaśnieniu Komendant stwierdził, że sytuacja w organizowaniu działań ratowniczych z wykorzystaniem lotnictwa w ratownictwie wysokościowym uległa zmianie po decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zdjęciu ze stanu PSP śmigłowca pożarniczego. Obecnie stosowane wykorzystywanie śmigłowców lotnictwa służb porządku publicznego jest możliwe, ale przy zachowaniu priorytetu wypełniania zadań przez Policję i Straż Graniczną, co faktycznie oznacza, że realizowanie działań ratowniczych nie zawsze może być wypełnione w trybie pilnym (niezwłocznym).

Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. jednostki organizacyjne PSP nie posiadały na swoim wyposażeniu statków powietrznych (śmigłowców). Ustalony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, normatyw przewiduje śmigłowiec ratowniczy - co najmniej jeden na 20.000 km<sup>2</sup>. Będący na wyposażeniu PSP śmigłowiec Sokół W-3 decyzją Nr 69



Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 marca 2000 r. został przekazany do Komendy Głównej Policji.

Wykorzystanie statków powietrznych do ćwiczeń i szkoleń ratowników przebiegało w zakresie znacznie odbiegającym od zgłoszonych potrzeb. Zgłoszone przez KG PSP potrzeby w zakresie godzinowego nalotu śmigłowców służb podległych MSWiA do realizacji szkoleń i ćwiczeń wyniosły: na 2008 r. - 519 godzin nalotów z udziałem 269 ratowników wysokościowych PSP, w 2009 r. - 558 godzin nalotów z udziałem 311 ratowników, a na 2010 r. - 939 godzin nalotów.

Zadania te realizowano wyłącznie w formie organizowanych ćwiczeń. W 2008 r. zorganizowano w dniach 21-25 kwietnia ćwiczenia „COOperation 2008” z wykorzystaniem śmigłowców w czterech pięciogodzinnych cyklach ćwiczeń; w 2009 r. w ramach przygotowań do zabezpieczenia organizacji „Euro 2012” zorganizowano ćwiczenia dla dwóch grup ratownictwa wysokościowego, polegające na desancie ratowników na dach budynku wysokiego i przygotowanie ewakuacji; w 2010 r. dwukrotnie, tj.: 29-30 marca oraz 3-8 sierpnia przeprowadzono nieodpłatnie wspólne ćwiczenia z jednostkami Policji na lotnisku Bemowo w Warszawie.

Udział śmigłowców w działaniach ratowniczych miał zastosowanie głównie w zagrożeniach masowych, np. podczas powodzi. W dniach 22-28 maja, 5-11 czerwca i 7-10 sierpnia 2010 r. w działaniach ratowniczych podczas powodzi udział brało ogółem 28 statków powietrznych, wykonując loty: ratowniczo-ewakuacyjne, patrolowe, rozpoznawcze, transportowe i poszukiwawcze. W ramach lotów ratowniczo-ewakuacyjnych ewakuowano ogółem 166 osób.

Główne problemy z wykorzystaniem lotnictwa do ratownictwa dotyczyły odpłatności PSP za użytkowanie śmigłowców z resortu MSWiA i MON oraz braku wyznaczonych lądowisk w ścisłych centrach dużych miast i przepisów dotyczących lądowisk wyniesionych, np. na dachach budynków wysokościowych.

Komenda Główna PSP podejmowała inicjatywy zmierzające do nagłośnienia i rozwiązania problemu braku lądowisk. Przykładowo w dniu 18 sierpnia 2009 r. zorganizowano w siedzibie Komendy spotkanie robocze poświęcone tematyce lądowisk ratowniczych w centrach dużych aglomeracji miejskich. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Zarządu Lotnictwa Głównego Sztabu Policji KGP, Biura Lotnictwa Komendy Głównej Straży Granicznej, Lotniczego Pogotowia

Ratunkowego, Instytutu Lotnictwa, Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej, Miejskiej Pracowni Planowania Przestrzennego i Strategii Rozwoju Urzędu m.st. Warszawy. W trakcie spotkania przedstawiono prezentację nawiązującą do projektu badawczego "Określenie granicznych warunków użytkowania śmigłowców w systemie operacji z wysokich budynków" oraz przeprowadzono dyskusję nad kolejnym krokiem w działaniach zmierzających do przekonania władz administracyjnych różnych szczebli o konieczności stworzenia w ścisłych centrach dużych aglomeracji miejskich lądowisk ratowniczych, w tym tzw. "wyniesionych" umożliwiających szybką ewakuację dużej liczby poszkodowanych (w atakach terrorystycznych, pożarach, katastrofach i innych zagrożeniach) przy użyciu śmigłowców wszystkich formacji lotniczych, które mogą utworzyć "ewakuacyjny most powietrzny". Omówiono także zmiany w przepisach umożliwiające przygotowanie dachów budynków wysokościowych do prowadzenia ewakuacji z wykorzystaniem śmigłowców i specjalistycznych grup ratowniczych różnych służb i formacji, jak również lądowisk przyszpitalnych - podobnie jak ma to miejsce w innych państwach w Europie i na świecie.

162

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej w rozporządzeniu z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych<sup>12</sup> określił warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać lotniska cywilne i ich usytuowanie oraz warunki techniczne użytkowania lotnisk cywilnych. W dziale IV tego rozporządzenia ustalono charakterystykę fizyczną lotnisk dla śmigłowców, w tym lotnisk na budynkach oraz stwierdzono, że konstrukcja budowli powinna uwzględniać obciążenia pochodzące od śmigłowców, obsługi, pasażerów i towarów.

Innych wymogów i warunków, w tym m.in. katalogu obiektów zobligowanych do posiadania lotnisk dla śmigłowców nad poziomem gruntu, w obowiązujących aktach normatywnych nie określano.

---

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 859 ze zm.

### **3.2.2. Przygotowanie kadr jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w zakresie kwalifikacji niezbędnych do realizacji czynności ratowniczych na wysokości**

#### **3.2.2.1. Szkolenie i doskonalenie zawodowe strażaków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia uwzględnienie zagadnienia obejmującego wykonywanie czynności ratowniczych na wysokościach w szkoleniu podstawowym strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej, szkoleniu uzupełniającym strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej (poziom podoficerski), w toku nauczania dla zawodu technik pożarnictwa (poziom aspirancki) oraz w kształcenia w zawodzie inżyniera pożarnictwa (poziom oficerski). W poszczególnych programach szkolenia i kształcenia przewidziano zagadnienia związane z prowadzeniem czynności ratowniczych na wysokości.

Państwowa Straż Pożarna została zobligowana również do kształcenia strażaków dla potrzeb innych jednostek ochrony przeciwpożarowej. Realizując to zadanie Komendant Główny PSP zatwierdził dokument pt. „System szkolenia członków OSP biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych”, w którym ustalono między innymi program szkolenia strażaków ratowników OSP, obejmujący zagadnienia podstawowe w zakresie ratownictwa na wysokości.

Ustalono, że system szkolenia funkcjonariuszy PSP zapewniał bieżącą realizację potrzeb w tym zakresie. Natomiast z ogólnej liczby 103.448 strażaków OSP wymagających przeszkolenia, według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r., 28.394 (27%) osób oczekiwało na przeszkolenie. Kontrola wykazała zróżnicowany poziom szkolenia podstawowego strażaków ratowników z OSP włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. I tak na przykład, w województwie mazowieckim jedynie w 22,9% zrealizowane zostały potrzeby szkoleniowe w tym zakresie (16.174 osoby), w województwie opolskim nie objęto szkoleniem 72% zgłoszonych strażaków OSP (607 osób), natomiast w województwie świętokrzyskim potrzeby wyszkolenia obejmowały 1.232 osoby, tj. 37% ogółu strażaków OSP. W województwie małopolskim zgłoszono konieczność przeszkolenia w tym zakresie 2.636 osób. Jak ustalono, zasadniczą przyczyną nierealizowania szkolenia podstawowego członków OSP były ograniczenia budżetowe samorządów lokalnych.

W zakresie wyszkolenia specjalistycznego obsługi drabin mechanicznych i podnośników hydraulicznych na przeszkolenie oczekiwało 1.716 funkcjonariuszy PSP, tj. 13% ogólnych

potrzeb (13.168). Wśród strażaków OSP włączonych do KSRG na przeszkolenie w tym zakresie oczekiwało 201 osób (20,7%). NIK pozytywnie ocenia działania zmierzające do zapewnienia wyszkolenia specjalistycznego strażaków PSP i OSP w zakresie obsługi sprzętu specjalistycznego (samochody z drabiną mechaniczną, pojazdy z hydraulicznym podestem ratowniczym). Szkolenia realizowane były przy współudziale przedstawicieli producentów pojazdów pożarniczych oraz pracowników Urzędu Dozoru Technicznego. I tak na przykład, w województwie łódzkim w zakresie obsługi podnośników liczba przeszkolonych zwiększyła się z 481 strażaków PSP na koniec 2008 r. do 602 strażaków na koniec 2009 r. Uprawnienia do obsługi podnośników i drabin mechanicznych na terenie województwa wielkopolskiego posiadało 881 strażaków PSP oraz 155 strażaków ratowników OSP. W województwie opolskim szkolenie z zakresu obsługi samochodów z drabiną odbyło 148 strażaków PSP i 8 z OSP zaspokajając potrzeby w tym zakresie. NIK negatywnie ocenia natomiast nieprzeprowadzenie przez Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP szkoleń 386 strażaków PSP, tj. 100% zgłoszonych potrzeb, w zakresie obsługi podnośników hydraulicznych. Komendant w wyjaśnieniu stwierdził, że niski stopień zaspokojenia potrzeb w tym zakresie wynikał m.in. z braku środków finansowych na ten cel, natomiast niezrealizowanie szkoleń nie wpłynęło, w ocenie Komendanta, na gotowość interwencyjną podległych jednostek PSP.

164

Na przeszkolenie w zakresie ratownictwa wysokościowego (kursy specjalistyczne ratowników wysokościowych oraz ratowników śmigłowcowych) oczekiwało 678 funkcjonariuszy PSP, tj. 36% ogólnych potrzeb (1.867). Wśród strażaków OSP włączonych do KSRG na przeszkolenie w tym zakresie oczekiwało 321 osób, tj. 82% ogólnych potrzeb (389). Kursy z zakresu ratownictwa wysokościowego realizowane były przez szkoły PSP oraz ośrodki szkolenia przy komendach wojewódzkich PSP, jak również komendy powiatowe/miejskie PSP posiadające niezbędny sprzęt i obiekty do ćwiczeń pozwalające na pełną realizację programu szkolenia. Strażacy z jednostek PSP i OSP włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego szkoleni byli z zakresu ratownictwa wysokościowego według jednolitych programów.

Zgodnie z art. 12 ust. 5 pkt 14 ustawy o PSP, do zadań komendanta wojewódzkiego należy opracowywanie programów szkolenia i doskonalenia zawodowego, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb województwa oraz organizowanie szkolenia i doskonalenia zawodowego. Ustalono, że szkolenie w zakresie ratownictwa wysokościowego strażaków PSP i OSP realizowane było na podstawie programów zatwierdzonych przez Komendanta Głównego PSP.

Stwierdzono, że kontrolowani komendanci wojewódzcy PSP ustalali wytyczne w sprawie doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych PSP. Wytyczne dotyczyły m.in. zasad pogłębiania i aktualizowania umiejętności taktycznych i teoretycznych. Doskonalenie zawodowe związane z prowadzeniem czynności ratowniczych na wysokości realizowane było przez komendy powiatowe/miejskie PSP w formie samokształcenia, szkoleń wewnętrznych oraz ćwiczeń na obiektach. Komendy wojewódzkie PSP organizowały, mające charakter ponadpowiatowy, ćwiczenia taktyczno-bojowe w zakresie ratownictwa wysokościowego.

Ustalono, że kontrolowani komendanci miejscy/powiatowi PSP, jako podstawę do opracowywania rocznych planów doskonalenia zawodowego wykorzystywali wytyczne właściwych komendantów wojewódzkich PSP. W opracowanych programach doskonalenia zawodowego strażaków PSP uwzględniano tematykę prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości, na którą przeznaczano średnio około 15% ogólnej liczby godzin dydaktycznych. Kontrola wykazała, że plany doskonalenia zawodowego były realizowane zgodnie z założeniami.

### **3.2.2.2. Zatrudnienie w Państwowej Straży Pożarnej**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia powszechnie stosowaną praktykę mianowania funkcjonariuszy PSP na stanowiska służbowe inne, niż wynikające z obowiązujących regulaminów organizacyjnych. Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. w Państwowej Straży Pożarnej służbę na stanowiskach innych niż wynikające z regulaminów pełniło 13.794 funkcjonariuszy, tj. 45% ogółu zatrudnionych. W Komendzie Głównej PSP na takich stanowiskach służbę pełniło 49 funkcjonariuszy, tj. 21,7% ogółu zatrudnionych. W województwie świętokrzyskim 486 funkcjonariuszy (47% pełniących służbę) nie posiadało kwalifikacji zawodowych i stażu służby do zajmowania stanowisk etatowych, w województwie wielkopolskim - 1.054 funkcjonariuszy (44,1%), w województwie mazowieckim - 1.487 funkcjonariuszy (41%), a w województwie małopolskim - 811 funkcjonariuszy (36,1%). Najwięcej funkcjonariuszy niespełniających wymagań kwalifikacyjnych było zatrudnionych na stanowiskach dowódcy zastępu, operatorów sprzętu specjalnego i ratowników.

NIK nie podziela stanowiska Zastępcy Komendanta Głównego PSP oraz kontrolowanych komendantów wojewódzkich i powiatowych/miejskich PSP, że ustalone w obowiązujących regulaminach organizacyjnych jednostek PSP stanowiska służbowe są stanowiskami

docelowymi, a funkcjonariusze mianowani są na innych stanowiskach, odpowiadających aktualnie posiadanym przez nich kwalifikacjom. W opinii NIK, w regulaminie organizacyjnym jednostki są ustalane stanowiska służbowe, które po obsadzeniu funkcjonariuszami o wymaganych kwalifikacjach, zapewnią właściwą realizację zadań ustawowych (regulaminowych). Stosowana w PSP praktyka zatrudniania jest niezgodna z obowiązującymi regulaminami i rodzi wątpliwość, czy tak skompletowana kadra daje gwarancje efektywnej realizacji zadań.

Szczegółowe dane przedstawiające stan zatrudnienia i kwalifikacje strażaków PSP (według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r.), zawarto w zestawieniu stanowiącym załącznik 5.2. do niniejszej Informacji.

### **3.2.3. Wyposażenie jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w sprzęt i środki niezbędne do realizacji czynności ratowniczych na wysokości**

#### **3.2.3.1. Normatywy wyposażenia jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w sprzęt i pojazdy ratownicze**

Ramowe normatywy oraz zasady ustalania normatywów wyposażania jednostek PSP zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażania jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej. Rozporządzenie to określa również sposób naliczania normatywu dotyczącego samochodów do ratownictwa na wysokości, a także normy wyposażenia dla specjalistycznych grup wysokościowych. Przyjęto zasadę, że wyposażenie jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej w pojazdy gaśnicze i specjalne oraz sprzęt przeznaczony do zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych, a także do ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego ustala się, uwzględniając lokalne zagrożenia i warunki naturalne na obszarze ich działania, takie jak: rodzaj występujących zagrożeń, częstotliwość występowania pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń, charakterystyka geograficzna i topograficzna terenu, rodzaj i wysokość zabudowy, obiekty zaliczone do kategorii zagrożenia ludzi i zagrożenia wybuchem, infrastruktura komunalna i przemysłowa, w tym instalacje transportujące, magazynujące i przetwarzające materiały niebezpieczne, charakterystyka istniejących szlaków komunikacyjnych oraz cieków. Samochody specjalne z drabiną mechaniczną lub podnośnikiem hydraulicznym planuje się:

- co najmniej jeden na 80.000 ludności,
- co najmniej jeden na 55 km<sup>2</sup> dla gęstości zaludnienia powyżej 1.000 osób/km<sup>2</sup> (obszary miejskie),
- co najmniej jeden na 20 km<sup>2</sup> dla gęstości zaludnienia powyżej 4.000 osób/km<sup>2</sup> (obszary wielkomiejskie),
- co najmniej jeden na 350 km<sup>2</sup> dla gęstości zaludnienia powyżej 200 do 1.000 osób/km<sup>2</sup> (obszary mieszane),
- co najmniej jeden na 650 km<sup>2</sup> dla gęstości zaludnienia poniżej 200 osób/km<sup>2</sup> (obszary niezurbanizowane).

Samochód ratownictwa wysokościowego planuje się co najmniej jeden na 1.000.000 ludności lub jeden na 7.500 km<sup>2</sup>, a śmigłowiec ratowniczy - co najmniej jeden na 20.000 km<sup>2</sup>.

Do ustalenia rodzaju, ilości i rozmieszczenie sprzętu i pojazdów zostali zobligowani: komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej - na obszarze województwa oraz komendant powiatowy Państwowej Straży Pożarnej - na obszarze powiatu.

Jako nierzetelne NIK ocenia niepełną realizację przez kontrolowanych komendantów PSP obowiązku ustalenia normatywnego wyposażenia i rozmieszczenia sprzętu i pojazdów na obszarze województwa czy powiatu.

167

Kontrola wykazała, że spośród 6 kontrolowanych komendantów wojewódzkich PSP trzech ustaliło normatywne wyposażenie i rozmieszczenie sprzętu i pojazdów na obszarze województwa. Małopolski Komendant Wojewódzki PSP oraz Komendant Wojewódzki PSP w Łodzi zatwierdzili normatywy wyposażenia w sprzęt i pojazdy opracowane przez podległych powiatowych/miejskich komendantów PSP, przyjmując ich zbiorcze zestawienie jako normatyw wojewódzki. Natomiast Komendant Wojewódzki PSP w Opolu nie ustalił dla obszaru województwa normatywu należności i rozmieszczenia sprzętu i pojazdów, co NIK ocenia jako nierzetelne.

Ustalono, że 4 kontrolowanych komendantów miejskich/powiatowych PSP ustaliło normatywne wyposażenie i rozmieszczenie sprzętu i pojazdów na obszarze powiatu. Normatywu nie ustalili natomiast komendanci miejscy PSP w Łodzi i w Koninie.

Normatywne wyposażenie jednostek OSP włączonych do KSRG wynikało z trójstronnych porozumień zawieranych na podstawie § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 września 1998 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków

i trybu włączenia jednostek ochotniczych straży pożarnych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W przepisie tym postanowiono, że w porozumieniu ustala się m.in. siły i środki jednostki przewidziane do wykorzystania w systemie.

Kontrola wykazała, że Komendant Główny PSP nie ustalił normatywnego ukończenia sprzętowego samochodów ratowniczo-gaśniczych i specjalnych, co powodowało, że w praktyce poszczególne egzemplarze samochodu, np. ratownictwa wysokościowego, różniły się wyposażeniem. W Komendzie Głównej PSP podjęto prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej. Według założeń, jednym z elementów składowych nowelizacji będzie normatyw i standaryzacja minimalnego wyposażenia samochodów ratowniczo-gaśniczych i wybranych specjalnych, w tym sprzęt do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia ustalenie przez Komendanta Głównego PSP normatywnych czasów użytkowania silnikowego sprzętu transportowego. W załączniku nr 13 do zarządzenia Nr 8 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, dla drabin mechanicznych i podnośników hydraulicznych określono normę eksploatacji na 20 lat. Pozostały sprzęt gaśniczy i ratowniczy jest użytkowany do fizycznego zużycia lub według wskazań producenta.

Kontrola wykazała, że 45% użytkowanych samochodów z drabinami mechanicznymi i 22% podnośników hydraulicznych było użytkowane dłużej niż ustalony przez Komendanta Głównego PSP maksymalny czas eksploatacji.

Średni czas eksploatacji samochodów z drabinami mechanicznymi, samochodów z podnośnikami hydraulicznymi oraz liczbę samochodów o przekroczonym czasie eksploatacji, z podziałem na województwa przedstawia poniższe zestawienie:



Tabela nr 2 – Samochody specjalne

Lp.	Województwo	Drabiny mechaniczne			Podnośniki hydrauliczne		
		Stan	Średni czas eksploatacji	Liczba sam. powyżej 20 lat	Stan	Średni czas eksploatacji	Liczba sam. powyżej 20 lat
1.	dolnośląskie	26	19.73	16	28	13.50	12
2.	kujawsko-pomorskie	8	21.13	5	22	9.73	3
3.	lubelskie	10	18.20	6	19	13.16	7
4.	lubuskie	8	22.50	4	13	5.31	2
5.	łódzkie	15	15.47	4	24	12.42	8
6.	małopolskie	14	16.86	6	20	5.35	0
7.	mazowieckie	16	19.31	6	44	10.34	10
8.	opolskie	4	10.50	0	12	11.92	3
9.	podkarpackie	11	23.18	6	18	7.89	4
10.	podlaskie	6	17.50	3	14	6.21	2
11.	pomorskie	8	9.13	1	20	7.25	3
12.	śląskie	32	17.91	14	17	13.82	7
13.	świętokrzyskie	5	15.40	3	10	9.30	2
14.	warmińsko-mazurskie	8	18.38	5	18	4.00	2
15.	wielkopolskie	14	12.00	4	30	5.63	2
16.	zachodniopomorskie	9	17.89	5	20	11.90	7
<b>Ogółem</b>		194	17.64	88	329	9.41	74

169

(Dane na podstawie ustaleń kontroli w Komendzie Głównej PSP)

Spośród 6 kontrolowanych komend miejskich/powiatowych PSP w 4 stwierdzono, że użytkowane drabiny mechaniczne i podnośniki hydrauliczne nie przekroczyły normatywnego czasu użytkowania, natomiast czas ten przekroczone w Komendzie Miejskiej PSP w Warszawie w odniesieniu do 31,3% pojazdów, gdzie czas przekroczenia wynosił od 9 do 22 lat oraz w Komendzie Miejskiej PSP w Łodzi - 8,3%, odpowiednio od 6 do 11 lat.

NIK negatywnie ocenia użytkowanie do działań ratowniczych na wysokości sprzętu o przekroczonych okresach użytkowania, gdyż sprzęt taki może stanowić utrudnienie w skutecznej realizacji zadań.

### 3.2.3.2. Badania techniczne i przeglądy sprzętu i pojazdów ratowniczych

Zasady i wymogi przeprowadzania okresowego badania stanu technicznego sprzętu użytkowanego w jednostkach PSP, w tym drabin mechanicznych, podnośników hydraulicznych, drabin, innego sprzętu i wyposażenia osobistego strażaków niezbędnego do

prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości zostały określone w następujących aktach normatywnych:

- drabin mechanicznych, pozostałych drabin i innego sprzętu: § 21 w korelacji z § 2 pkt. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej<sup>13</sup>, który stanowi, że maszyny, urządzenia, sprzęt specjalistyczny, instalacje i narzędzia, zwane dalej "sprzętem", wprowadza się do użytkowania po: odbiorze przeprowadzonym przez organ dozoru technicznego lub przez inny właściwy organ, w przypadku gdy sprzęt podlega takiemu odbiorowi oraz sprawdzeniu kompletności dokumentacji technicznej. Dla drabin pożarniczych (mechanicznych) nie ma przepisów określających zasady okresowego badania stanu technicznego;
- podnośniki hydrauliczne jako sprzęt specjalistyczno-ratowniczy: na podstawie art. 5 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym<sup>14</sup> w korelacji z § 1 pkt. 6) ppkt. h) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu<sup>15</sup> podlegają nadzorowi dozoru technicznego;
- pozostałego sprzętu oraz wyposażenia osobistego ratowników niezbędnego do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości: § 9 oraz § 11 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla środków ochrony indywidualnej<sup>16</sup>, które stanowią, że producent lub jego upoważniony przedstawiciel, wprowadzając środki ochrony indywidualnej do obrotu, powinien dostarczyć instrukcję ich użytkowania. Instrukcja powinna zawierać między innymi: sposób przechowywania, używania, czyszczenia, konserwacji, obsługi i dezynfekcji środków ochrony indywidualnej; datę ważności lub okres trwałości środków ochrony indywidualnej lub ich określonych części składowych.

W komendach miejskich PSP w Łodzi, Koninie, Nowy Sączu, Kielcach oraz Komendzie Powiatowej PSP w Brzegu okresowe badania stanu technicznego oraz przeglądy drabin mechanicznych, podnośników hydraulicznych, drabin i innego sprzętu i wyposażenia osobistego strażaków były wykonywane zgodnie z normami i zasadami ustalonymi przez

---

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 180, poz. 1115.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 122, poz. 1321 ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 1021 ze zm.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 259, poz. 2173.

producentów, przy uwzględnieniu obowiązujących norm prawnych. Natomiast w Komendzie Miejskiej PSP m.st. Warszawy ustalono, że badania techniczne i przeglądy były dokonywane we właściwych zakresach i terminach, z wyjątkiem lat 2008 i 2009, kiedy to w 4 przypadkach (16%) badania techniczne drabin mechanicznych przeprowadzono z przekroczeniem obowiązującego terminu.

### 3.2.3.3. Stan wyposażenia

Kontrola wykazała, że wyposażenie jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w sprzęt i środki do realizacji między innymi czynności ratowniczych na wysokości, w odniesieniu do ustalonych normatywów, nie było kompletne. W zakresie wyposażenia jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, na 27 pozycji sprzętowych ujętych w normatywie jedynie w 4 pozycjach stan posiadania był zgodny lub przekraczał ilość normatywną. W pozostałych 23 pozycjach występowały braki wynoszące nawet do 69% potrzeb normatywnych - w przypadku skokochronu kategorii 2, 65% - generatora piany lekkiej, 63% - linkowego urządzenia ratowniczego, 35% - samochodu rozpoznawczo-ratowniczego. W zakresie wyposażenia specjalistycznych grup ratownictwa wysokościowego, na 56 pozycji sprzętowych ujętych w normatywie, jedynie w 11 pozycjach stan posiadania był zgodny lub przekraczał ilość normatywną. W pozostałych 45 pozycjach występowały braki. W grupie wyposażenia w sprzęt, pojazdy i środki techniczne do ratownictwa, na 18 pozycji sprzętowych ujętych w normatywie, we wszystkich występowały braki wynoszące nawet do 91% potrzeb normatywnych - w przypadku lekkiego samochodu dowodzenia i łączności, 38% - skokochronu kategorii 1, 27% - kamery termowizyjnej, 40% - namiotu ewakuacyjnego, 33% - samochodu ratownictwa wysokościowego, 5,5% - samochodu specjalnego z drabiną mechaniczną lub podnośnikiem hydraulicznym.

Kontrola wykazała, że we wszystkich kontrolowanych komendach miejskich/powiatowych PSP wyposażenie jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP w sprzęt pożarniczy i specjalistyczny, przydatny w działaniach ratowniczych na wysokości, odbiegało od ilości normatywnych. Stwierdzono, że szczególne niedobory w sprzęcie do działań ratowniczych na wysokości dotyczyły m.in. skokochronów, lin ratowniczych, różnego rodzaju drabin, linkowych urządzeń ratowniczych, szelek bezpieczeństwa.

W Komendzie Miejskiej PSP w Warszawie stwierdzono brak 12 linkowych aparatów ratowniczych, natomiast odnotowano nadwyżkę 63 szelek ratowniczych, 140 drabin nasadkowych, 35 drabin słupkowych oraz 29 drabin wysuwanych. W wyposażeniu

Specjalistycznej Grupy Ratownictwa Wysokościowego brakowało m.in. liny ratowniczej długości 200 m, 2 lin ratowniczych o długości 100 m, 2 pętli ratowniczych do śmigłowca z hakiem, kosza ewakuacyjnego i krzesła ratowniczego.

W Komendzie Miejskiej PSP w Nowym Sączu brak było m.in. samochodu drabiny mechanicznej, 2 skokochronów umożliwiających skoki z wysokości do i powyżej 15 m, kosza ratowniczego, 2 linkowych aparatów ratowniczych. W Specjalistycznej Grupie Ratownictwa Wysokościowego stwierdzono brak m.in. 15 bloczków do lin oraz 21 jednostek różnego rodzaju sprzętu, takich jak liny ratownicze, taśmy alpinistyczne, bloczki ratownicze, wyciągarka ratownicza ręczna, uprząż ewakuacyjna. W jednostkach OSP brakowało 30 drabin: nasadkowych, wysuwanych oraz słupkowych.

W Komendzie Miejskiej PSP w Koninie stwierdzono niedobór 100 szelek bezpieczeństwa, 2 linkowych urządzeń ratowniczych, 2 skokochronów umożliwiających skok z wysokości do 15 m, 1 namiotu ewakuacyjnego z osprzętem.

W Komendzie Powiatowej PSP w Brzegu niedobory dotyczyły jedynie linkowego urządzenia ratowniczego oraz skokochronu umożliwiającego skok z wysokości powyżej 15 m.

172

W Komendzie Miejskiej PSP w Łodzi brakowało natomiast skokochronu umożliwiającego skok z wysokości powyżej 15 m oraz 10 linkowych urządzeń ratowniczych. W SGRW stwierdzono całkowity brak hełmów umożliwiających współpracę ze śmigłowcem, dresów i bielizny przeciwpożarowej, obuwia, rękawic i kominiarek, dresów i obuwia treningowego, lin ratowniczych o długości 100 m i 200 m, krzesła ratowniczego oraz kasków ochronnych dla 5 ratowników.

W ocenie NIK, tak istotne braki w wyposażeniu sprzętowym mogą mieć negatywny wpływ na efektywność prowadzonych działań ratowniczych na wysokości.

Szczegółowe dane dotyczące wyposażenia PSP w sprzęt i pojazdy (według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r.) przedstawia zestawienie stanowiące załącznik 5.3. do niniejszej Informacji.

Szczegółowe dane dotyczące wyposażenia OSP w sprzęt i pojazdy (według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r.) przedstawia zestawienie stanowiące załącznik 5.4. do niniejszej Informacji.

## 4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

### 4.1. Przygotowanie kontroli

W ramach przygotowania do przeprowadzenia kontroli, Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK, po dokonaniu badań analitycznych obowiązującego stanu prawnego, działając na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zwrócił się do Komendanta Głównego PSP o przedłożenie dokumentów i materiałów dotyczących:

- organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w aspekcie prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości;
- dokumentowania prowadzonych czynności ratowniczych;
- przygotowania i funkcjonowania służb dyżurnych w zakresie dysponowania siłami i środkami;
- ustalonych normatywów wyposażenia oraz wymogów technicznych sprzętu, urządzeń i środków ochrony indywidualnej do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości oraz ewakuacji osób;
- programów szkolenia i doskonalenia zawodowego ratowników krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego dotyczących czynności ratowniczych na wysokości;
- organizacji i wyposażenia specjalistycznych grup ratownictwa wysokościowego PSP;
- współpracy PSP z innymi służbami i podmiotami ratowniczymi w zakresie ratownictwa wysokościowego;
- organizacji i zasad prowadzenia rozpoznawania zagrożeń w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych oraz innych obiektach wysokich, w aspekcie możliwości prowadzenia działań ratowniczych.

Na podstawie wyników badań analitycznych oraz informacji uzyskanych z Komendy Głównej PSP opracowano program kontroli.

Doboru celowego jednostek do kontroli dokonano ze względu na występowanie na obszarze ich działania budynków średniowysokich, wysokich, wysokościowych oraz innych obiektów wysokich. Przy doborze jednostek do kontroli uwzględniano ponadto rozmieszczenie specjalistycznych grup ratownictwa wysokościowego.

## **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

W wyniku postępowania kontrolnego sporządzono 13 protokołów, które podpisano bez zastrzeżeń.

Wyniki kontroli były omawiane na naradach pokontrolnych, a także przedstawione w 13 wystąpieniach pokontrolnych wraz z uwagami, ocenami i wnioskami adresowanymi do kierowników kontrolowanych jednostek. Ogółem sformułowanych zostało 51 wniosków pokontrolnych. Wnioski pokontrolne dotyczyły głównie zobowiązania kontrolowanych komendantów do uzupełnienia i aktualizacji wojewódzkich i powiatowych planów ratowniczych oraz analiz zagrożeń i operacyjnego zabezpieczenia, opracowania procedur prowadzenia działań ratowniczych na wysokości, bieżącego analizowania zagrożeń o charakterze masowym w budynkach wysokich i wysokościowych, wzmocnienia działalności kontrolno-rozpoznawczej, zintensyfikowania szkoleń podstawowych strażaków OSP oraz szkoleń specjalistycznych strażaków PSP, doprowadzenia do zgodności zatrudnienia funkcjonariuszy PSP z obowiązującymi regulaminami organizacyjnymi oraz poprawy wyposażenia jednostek w sprzęt i pojazdy do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości.

174

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali o działaniach podejmowanych w celu realizacji wniosków pokontrolnych oraz o sposobie wykorzystania uwag. Wnioski zostały przyjęte do realizacji.

## 5. Załączniki

### 5.1. Wykaz zawartych porozumień dot. współpracy przy działaniach ratowniczych na wysokości

Lp.	Podmiot porozumienia	Przedmiot porozumienia
1.	Polski Związek Alpinizmu	Zasady współdziałania PZA z jednostkami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.
2.	Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe	Zasady współdziałania GOPR z jednostkami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.
3.	Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe	Zasady funkcjonowania TOPR w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.
4.	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Lotnicze Pogotowie Ratunkowe	Zasady współdziałania LPR z jednostkami ochrony przeciwpożarowej włączonymi do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.
5.	Zarząd Główny Polskiego Czerwonego Krzyża	Współpraca w niesieniu pomocy osobom poszkodowanym w następstwie katastrof i klęsk żywiołowych.
6.	Aeroklub Polski	Zasady współdziałania podczas realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej oraz krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.
7.	Dyrektor Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego	Ścisła współpraca.
8.	Komendant Główny Policji	Współdziałanie PSP i Policji.
9.	Komendant Główny Straży Granicznej	Współdziałanie i wzajemna współpraca w zakresie zapobiegania i likwidowania zagrożeń.
10.	Dyrektor Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa	Stworzenie warunków optymalnego wykorzystania możliwości technicznych i organizacyjnych do skutecznego współdziałania i wzajemnej współpracy w zakresie realizacji zadań.
11.	Polski Koncern Naftowy Orlen S.A.	Podniesienie warunków bezpieczeństwa pożarowego, chemiczno-ekologicznego, przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska wynikającym z procesów technologicznych produkcji, magazynowania, przetwarzania dystrybucji i transportu produktów ropopochodnych.
12.	Zarząd Główny Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej	Zasady współpracy przy podejmowaniu wspólnych działań na rzecz ochrony ludności, w szczególności ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz innych zadań wynikających z przepisów.

175

(Dane na podstawie ustaleń kontroli w Komendzie Głównej PSP)

## 5.2. Zatrudnienie i kwalifikacje strażaków PSP (według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r.)

Lp.	Nazwa stanowiska	Liczba przyznanych etatów	Liczba mianowanych na stanowisko etatowe	Liczba mianowanych na stanowisko inne niż etatowe	Liczba zatrudnionych niespełniających wymagań kwalifikacyjnych na zajmowanym stanowisku	Wyszczególnienie niespełnionych wymagań kwalifikacyjnych	
						Zgoda Ministra SWiA na odstępstwo od wymagań kwalifikacyjnych	Zachowanie stanowiska w wyniku zmian przepisów kwalifikacyjnych
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Komenda Główna PSP</b>							
1.	doradca komendanta	11	8				
2.	dyrektor biura	12	12		1	1	
3.	dyżurny operacyjny kraju	6	5	1			
4.	główny specjalista	24	22	2			
5.	inspektor	0	0				
6.	kapelan krajowy	1	1				
7.	kierownik sekcji	3	1	2			
8.	Komendant Główny PSP	1	1				
9.	koordynator ratownictwa medycznego służby	0	0	0			
10.	młodszy technik	0	0				
11.	naczelnik wydziału	32	29	1			
12.	pomocnik dyżurnego operacyjnego kraju	0	0				
13.	ratownik kierowca	0	0				
14.	specjalista	1	0	1			
15.	starszy inspektor	17	11	5			
16.	starszy ratownik - kierowca	4	3	1			
17.	starszy specjalista	65	34	26			
18.	starszy technik	0	0				



19.	stażysta	0	0				
20.	technik	0	0				
21.	zastępca dyrektora biura	12	10		1	1	
22.	zastępca dyżurnego operacyjnego kraju	9	5	4			
23.	zastępca komendanta głównego PSP	3	3				
24.	zastępca naczelnika wydziału	24	16	6			
Ogółem		225	161	49	2	2	0
<b>Pozostałe jednostki PSP</b>							
1.	adiunkt	10	10				
2.	asystent	13	13				
3.	doradca komendanta	11	8				
4.	dowódca jednostki ratowniczo-gaśniczej	497	474	11	34	5	29
5.	dowódca kompanii szkolnej	10	9	1			
6.	dowódca pododdziałów szkolnych	1	1				
7.	dowódca sekcji	1099	762	292	16	5	11
8.	dowódca zastępu	3487	2415	992	157	11	146
9.	dowódca zmiany	1523	1437	63	152	4	148
10.	dyrektor	1	1				
11.	dyrektor biura	12	12		1	1	
12.	dyspozytor	79	18	13			
13.	dyżurny operacyjny	1541	1113	409	110	8	102
14.	dyżurny operacyjny kraju	6	5	1			
15.	dyżurny stanowiska kierowania	384	220	156	20	3	17
16.	dziekani	1	1				
17.	główny księgowy	277	272	5	62	2	60

18.	główny specjalista	58	42	7			
19.	inspektor	41	4	5			
20.	instruktor	12	6	6			
21.	kanclerz	1	1				
22.	kapelan krajowy	1	1				
23.	kapelan wojewódzki	7	6	1			
24.	kierownik działu	23	19	3	2	0	2
25.	kierownik katedry	0					
26.	kierownik pracowni	11	11				
27.	kierownik referatu	4	4				
28.	Kierownik Sekcji	508	384	107	45	4	41
29.	Kierownik Zakładu	14	14				
30.	kierownik zespołu przedmiotowego	15	13	1			
31.	komendant	4	4				
32.	Komendant Główny PSP	1	1				
33.	komendant powiatowy (miejski) PSP	335	335		5	3	2
34.	komendant wojewódzki PSP	16	16				
35.	koordynator ratownictwa medycznego służby	11	6	3			
36.	lekarz	3	3		1	0	1
37.	lektor	1	1				
38.	młodszy inspektor	2	1	1			
39.	młodszy instruktor	0	0				
40.	młodszy ratownik	58	47	6	1	0	1
41.	młodszy ratownik-kierowca	203	132	71			
42.	młodszy specjalista	7	7				
43.	młodszy	3	1				

	specjalista ratownik						
44.	młodszy technik	19	6				
45.	naczelnik ośrodka szkolenia	16	13				
46.	naczelnik wydziału	590	525	61	28	2	26
47.	oficer operacyjny	66	48	7			
48.	operator sprzętu specjalnego	2174	522	1648	56	37	19
49.	pomocnik dyżurnego operacyjnego	135	61	74	3	0	3
50.	pomocnik dyżurnego operacyjnego kraju	0	0				
51.	prorektor	0	0				
52.	prodziekan	1	1				
53.	profesor nadzwyczajny	1	1				
54.	profesor zwyczajny	0					
55.	prorektor do spraw operacyjnych	1	1				
56.	radca prawny	4	4				
57.	ratownik	51	11	40	14	13	1
58.	ratownik-kierowca	162	81	81	3	2	1
59.	rektor-komendant	1	1				
60.	specjalista	45	25	20	1	0	1
61.	specjalista ratownik	1100	228	866	48	37	11
62.	starszy inspektor	560	216	315	8	4	4
63.	starszy instruktor	96	34	46	1	0	1
64.	starszy operator sprzętu specjalnego	4085	2391	1694	196	24	172
65.	starszy ratownik	3529	738	2791	181	128	53
66.	starszy ratownik-kierowca	3015	363	2652	138	112	26
67.	starszy specjalista	848	446	374	14	4	10

68.	starszy specjalista ratownik	386	92	294	1	0	1
69.	starszy technik	154	105	40	2	1	1
70.	starszy wykładowca	116	60	49	4	0	4
71.	stażysta	164	141				
72.	technik	12	10	2	2	2	0
73.	wykładowca	42	27	15			
74.	zastępca kierownika działu	6					
75.	zastępca dowódcy JRG	510	474	7	43	2	41
76.	zastępca dowódcy kompanii szkolnej	6	4	2			
77.	zastępca dowódcy zmiany	1349	895	426	50	4	46
78.	zastępca dyrektora	0					
79.	zastępca dyrektora biura	12	10		1	1	
80.	zastępca dyżurnego operacyjnego	165	105	49	3	3	0
81.	zastępca dyżurnego operacyjnego kraju	9	5	4			
82.	zastępca kierownika działu						
83.	zastępca kierownika zakładu						
84.	zastępca komendanta	7	7				
85.	zastępca komendanta głównego PSP	3	3				
86.	zastępca komendanta powiatowego (miejskiego) PSP	357	350	1	16	3	13
87.	zastępca komendanta wojewódzkiego PSP	32	31		1	1	0

88.	zastępca naczelnika ośrodka szkolenia	15	12	1			
89.	zastępca naczelnika wydziału	356	245	81	15	2	13
	Ogółem	30491	16122	13794	1435	428	1007

(Dane na podstawie ustaleń kontroli w Komendzie Głównej PSP)

### 5.3. Zestawienie wyposażenia PSP w sprzęt i pojazdy (według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r.)

Lp.	Nazwa sprzętu i wyposażenia	Normatyw	Stan	Różnica (kol. 4-3)	Do wycofania
1	2	3	4	5	6
<b>I</b>	<b>Wyposażenie JRG PSP</b>				
1.	Aparat powietrzny butlowy - nadciśnieniowy	8253	9937	1684	131
2.	Ubranie żaroodporne typu ciężkiego	2070	1191	-879	47
3.	Ubranie gazoszczelne		2204		249
4.	Przyrządy pomiarowe i wykrywacze	1214	741	-473	46
5.	Działko wodno-pianowe - przewoźne o wydajności minimum 2000 l/minutę	401	328	-73	45
6.	Motopompa pływająca	827	1017	145	12
7.	Motopompa szlamowa	1190	1444	254	40
8.	Turbinowa pompa głębinowa	509	234	-275	1
9.	Generator piany lekkiej - przenośny (napęd turbiną wodną)	487	171	-316	3
10.	Agregat piany lekkiej o wydajności minimum 200 m3/minutę	285	116	-169	3
11.	Zestaw narzędzi hydraulicznych kategorii 2	834	673	-161	9
12.	Zestaw narzędzi hydraulicznych kategorii 1	645	630	-15	7
13.	Podnośniki pneumatyczne wysokociśnieniowe do 10 t	592	377	-215	9
14.	Podnośniki pneumatyczne wysokociśnieniowe powyżej 10 t	965	1210	245	26
15.	Piły tarczowe do betonu i stali	1929	1641	-288	36
16.	Piły łańcuchowe do drewna	2357	2754	397	57
17.	Urządzenia do cięcia płomieniowego	476	44	-432	4
18.	Linkowe urządzenia ratownicze	474	174	-300	9
19.	Skokochrony kategorii 2	396	123	-273	3
20.	Zestawy ratownictwa medycznego	1832	1614	-218	3
21.	Lokalizatory ognia i temperatury	525	225	-300	3
22.	Agregaty oddymiające nadciśnieniowe	685	750	65	13
23.	Agregaty prądowórcze o mocy do 5 kVA z osprzętem oświetleniowym	1471	2019	548	26
24.	Samochód ratowniczo-gaśniczy/samochód ratowniczo-gaśniczy wodno-pianowy I,S,C/	1723	1515	-208	80
25.	Samochód rozpoznawczo-ratowniczy	422	275	-147	16
26.	Samochód ciężarowy o masie całkowitej do 3,5 t	568	358	-210	34
27.	Samochód ciężarowy o masie całkowitej ponad 3,5 t	258	176	-82	41
<b>II</b>	<b>Wyposażenie dla specjalistycznych grup wysokościowych PSP w sprzęt i środki techniczne do ratownictwa</b>				
<b>II.A</b>	<b>Wyposażenie indywidualne ratownika wysokościowego</b>				
1.	Hełm umożliwiający współpracę ze śmigłowcem, wyposażony w łączność podhełmową	369	79	-290	0
2.	Specjalny kombinezon ochronny - jednoczęściowy	465	335	-130	6
3.	Dres i bielizna przeciwpożarowa	459	127	-332	5
4.	Obuwie, rękawice i kominiarka - specjalne	543	490	-53	0

5.	Uprząż ratownicza dwuczęściowa	482	466	-16	16
6.	Przyrząd zjazdowy - rolka zjazdowa	471	468	-3	7
7.	Przyrządy zaciskowe do podchodzenia po linie	483	494	11	4
8.	Przyrząd autoasekuracyjny	471	459	-12	1
9.	Nóż specjalny	739	632	-107	2
10.	Wielofunkcyjny przyborek z kombinerkami	451	97	-354	0
11.	Latarka z możliwością zamocowania do hełmu	500	422	-78	7
12.	Łąza asekuracyjna	460	463	3	19
13.	Pętle i taśmy pomocnicze	524	431	-93	9
14.	Karabinki zakręcane	2928	3292	364	30
15.	Bloczek do liny	460	376	-84	4
16.	Opatrunek osobisty	498	269	-229	0
17.	Worek lub plecak na wyposażenie osobiste	510	513	3	2
18.	Gwizdek	731	561	-170	0
19.	Dres, kask i obuwie do treningów kondycyjnych i wspinaczkowych	455	191	-264	4
<b>II.B Wyposażenie grupy wysokościowej w sprzęt i środki techniczne do ratownictwa</b>					
1.	Lina ratownicza statyczna nawinięta na bębnie - odcinki 200 m	64	41	-23	0
2.	Lina ratownicza statyczna nawinięta na bębnie - odcinki 100 m	46	51	5	5
3.	Lina ratownicza statyczna kevlarowa nawinięta na bębnie - odcinki 100 m	43	4	-39	0
4.	Lina ratownicza statyczna w worku - odcinki 50 m	108	112	4	15
5.	Lina ratownicza dynamiczna nawinięta na bębnie - odcinki 200 m	31	8	-23	0
6.	Lina ratownicza dynamiczna nawinięta na bębnie - odcinki 100 m	46	13	-33	0
7.	Lina ratownicza dynamiczna w worku - odcinki 50 m	46	44	-2	2
8.	Lina do szybkiego zjazdu ze śmigłowca (o długości 12,2 lub 18,3 m)	16	33	17	0
9.	Oslony na liny	373	284	-89	16
10.	Taśma alpinistyczna - 50 m	39	50.5	11.5	0
11.	Pętle z taśmy	494	596	102	40
12.	Pętle stalowe	90	29	-61	0
13.	Tyczka teleskopowa do podwieszania haka mocującego	30	12	-18	0
14.	Hak mocujący	45	14	-31	0
15.	Karabinki alpinistyczne zakręcane	764	1192	428	18
16.	Karabinki obrotowe	48	22	-26	0
17.	Przyrządy zaciskowe	118	175	57	0
18.	Bloczki ratownicze	255	265	10	1
19.	Rolka krawędziowa	90	86	-4	0
20.	Płytki stanowiskowa	46	44	-2	0
21.	Słupolazy	31	8	-23	2
22.	Drzewołazy	31	18	-13	0
23.	Raki lodowe - para	46	21	-25	1
24.	Czekano-młotek	87	24	-63	0
25.	Wyciągarka ratownicza ręczna	31	30	-1	0
26.	Trójnóg ratowniczy przystosowany do mocowania	29	44	15	0

	wyciągarki				
27.	Uprząż ewakuacyjna	99	92	-7	2
28.	Drabinka speleo o długości 10 m	134	132	-2	0
29.	Drabinka balkonowa	30	4	-26	0
30.	Zestaw do znakowania terenu lądowiska	30	5	-25	0
31.	Pętla ratownicza do śmigłowca z hakiem	43	4	-39	0
32.	Nosze składane	33	26	-7	4
33.	Kosz ewakuacyjny	22	10	-12	0
34.	Krzesełko ratownicze	30	8	-22	0
35.	Nosze wysokościowe do śmigłowca z termoizolacją	18	10	-8	0
36.	Reflektor dalekosiężny przenośny	31	7	-24	0
37.	Lampa stroboskopowa	18	3	-15	0
38.	Mocowania do tworzenia punktów stanowiskowych	34	43	9	0
39.	Kombinezon wodoszczelny uniwersalny	47	27	-20	0
40.	Indywidualny sygnalizator skażenia powietrza	57	14	-43	0
41.	Aparat powietrzny nadciśnieniowy z dodatkową maską ewakuacyjną	121	34	-87	0
42.	Piła do betonu i stali z kompletem tarcz	87	85	-2	0
43.	Wiertarka udarowa akumulatorowa	19	11	-8	0
44.	Inopur - siekierołom	63	46	-17	0
45.	Piła do drewna do pracy jedną ręką	31	11	-20	0
46.	Zestaw hydrauliczny kombi z zespoloną pompą ręczną	35	11	-24	0
47.	Worki na sprzęt	146	159	13	1
48.	Lornetka	48	15	-33	0
49.	Radiotelefon przenośny	331	339	8	10
50.	Telefon komórkowy z zestawem słuchawkowym	37	12	-25	0
51.	Słuchawki łączności wewnętrznej w statku powietrznym (SPU)	31	2	-29	0
52.	Urządzenie kablowej łączności górniczej (minimum 500 m)	18	3	-15	0
53.	System geopozycjonowania satelitarnego (GPS)	44	31	-13	0
54.	Megafon	31	13	-18	0
55.	Zestaw ratownictwa medycznego R 2	35	22	-13	0
56.	Ogrzewacz chemiczny	30	1	-29	0
<b>III Wyposażenie w sprzęt, pojazdy i środki techniczne do ratownictwa</b>					
1.	Skokochron kategorii I	129	80	-49	1
2.	Samochód operacyjny	943	1108	165	100
3.	Lekki samochód dowodzenia i łączności	247	47	-227	9
4.	Ciężki samochód dowodzenia i łączności - terenowy	31	20	-11	5
5.	Mikrobus	365	256	-109	20
6.	Autokar do przewozu ludzi (minimum 30-miejscowy)	62	29	-33	1
7.	Samochód ciężarowy o masie całkowitej do 3,5 t	568	358	-210	34
8.	Samochód ciężarowy o masie całkowitej ponad 3,5 t	258	176	-82	41
9.	Samochód wążowy z napędem terenowym	23	4	-19	2
10.	Pompa o wydajności minimum 4000 l/minutę do wody czystej	161	103	-58	3
11.	Pompa o wydajności minimum 6000 l/minutę do wody zanieczyszczonej	92	60	-32	0
12.	Kamera termowizyjna - przenośna	114	87	-27	0
13.	Agregat prądowłórczy o mocy powyżej 20 kVA	383	258	-125	11



14.	Zapory przeciwolejowe sztywne /mb/	7863	1286	-6577	68
15.	Zapory przeciwolejowe elastyczne /mb/	17651	14023	-3628	41
16.	Pontony lub łodzie ratownicze z silnikami	607	579	-28	8
17.	Namiot ewakuacyjny z osprzętem	459	276	-183	1
<b>IV</b>	<b>Wyposażenie w sprzęt, pojazdy i środki techniczne inne niż wskazane powyżej</b>				
1.	Drabiny nasadkowe	X	3093	X	126
2.	Drabiny przystawne	X	622	X	26
3.	Drabiny wysuwane dwuprzęsłowe	X	788	X	25
4.	Wory i rękawy ratownicze	X	53	X	18
5.	Geofony	41	20	-21	0
6.	Samochody ratownictwa wysokościowego	27	18	-9	1
7.	Samochody specjalne z drabiną mechaniczną lub podnośnikiem hydraulicznym	547	517	-30	60

(Dane na podstawie ustaleń kontroli w Komendzie Głównej PSP)

#### 5.4. Zestawienie wyposażenia OSP w sprzęt i pojazdy (według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r.)

Lp.	Województwo	Liczba OSP w KSRG	Samochody specjalne		Drabiny przenośne						
			Drabina	Samochody ratownictwa	D2,7 (nasadkowa)	D3,1 (szplukowa)	D5	D5R	D10W	D14W	Inne
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Dolnośląskie	209	2		381	29	4		153	3	31
2.	Kujawsko-Pomorskie	183	1		382	23	16		134	1	19
3.	Lubelskie	279			428	14	35	18	184	3	70
4.	Lubuskie	108	5		161	15	4		92	1	8
5.	Łódzkie	299	2		365	31	26	3	199	14	33
6.	Małopolskie	331	2		422	31	10	4	235	8	42
7.	Mazowieckie	445	6	1	974	75	42	16	285	17	59
8.	Opolskie	124	4		238	13	7	7	96	4	20
9.	Podkarpackie	284	2		273	13	39	3	186	1	51
10.	Podlasie	171			323	10	27	6	87	2	48
11.	Pomorskie	197	2		474	22	23	2	139	1	46
12.	Śląskie	347	4		483	45	14	6	226	4	32
13.	Świętokrzyskie	197	1		271	10	23	2	100		20
14.	Warmińsko-Mazurskie	147	1		382	27	5	1	109	1	29
15.	Wielkopolskie	315	8		280	49	19	19	229	1	60
16.	Zachodniopomorskie	159	2		350	39	5	9	129	1	28
<b>RAZEM</b>		3795	42	1	6187	446	299	96	2583	62	596

(Dane na podstawie ustaleń kontroli w Komendzie Głównej PSP)


### 5.5. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Jednostka realizująca kontrolę	Jednostka kontrolowana
1.	Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
		Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie
		Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie
2.	Delegatura NIK w Kielcach	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach
		Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach
3.	Delegatura NIK w Krakowie	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie
		Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Nowym Sączu
4.	Delegatura NIK w Łodzi	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi
		Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi
5.	Delegatura NIK w Opolu	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Opolu
		Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Brzegu
6.	Delegatura NIK w Poznaniu	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu
		Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Koninie

187

## **5.6. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
9. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego



**5.4. WYSTĄPIENIE POKONTROLNE DO KOMENDANTA  
GŁÓWNEGO PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ  
PO KONTROLI ROZPOZNAWCZEJ  
W ZAKRESIE PRZYGOTOWANIA PODMIOTÓW  
KRAJOWEGO SYSTEMU RATOWNICZO-  
GAŚNICZEGO DO DZIAŁAŃ RATOWNICTWA  
TECHNICZNEGO NA DROGACH I AUTOSTRADACH**





WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN CICHOSZ

KPB-4110-01-01/2012

Warszawa, 12 stycznia 2012 r.

Pan  
gen. brygadler Wiesław Leśniakiewicz  
Komendant Główny  
Państwowej Straży Pożarnej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

191

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o NIK<sup>1</sup>, Najwyższa Izba Kontroli, przeprowadziła kontrolę w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie oraz Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Pruszkowie kontrolę rozpoznawczą w zakresie przygotowania podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG) do działań ratownictwa technicznego na drogach i autostradach.

**Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Komendantów ww. jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, zadań w zakresie przygotowania podmiotów KSRG do działań ratownictwa technicznego na drogach.**

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK, zwraca uwagę Pana Komendanta na zagadnienia, które w ocenie NIK wymagają podjęcia działań na szczeblu Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

1. W § 15 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>2</sup> określono, że działania ratownictwa technicznego prowadzą w szczególności specjalistyczne grupy ratownictwa technicznego Państwowej Straży Pożarnej i innych podmiotów KSRG będących jednostkami ochrony przeciwpożarowej.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 46, poz. 239, poprzednio tematykę tą regulował § 9, ust. 3, pkt 4 rozporządzenia z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 111, poz. 1311 ze zm.)

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2, lit. f ustawy o NIK z Komendy Głównej PSP wynika, że grupy ratownictwa technicznego Państwowej Straży Pożarnej powołane są na terenie 8 województw. Grupa taka nie została powołana m.in. na terenie województwa mazowieckiego.

Jak wyjaśnił Mazowiecki Komendant Wojewódzki PSP, działania ratownicze na drogach w zakresie ratownictwa technicznego realizowane są przez wszystkie podmioty KSRG, a w szczególności przez jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP. Wynika to z faktu, że nie zostało w żaden sposób zdefiniowane pojęcie „specjalistycznej grupy ratownictwa technicznego”. Brak jest również merytorycznych podstaw do stworzenia przedmiotowej grupy, np. szczegółowych zasad organizacji specjalistycznej grupy ratownictwa technicznego, które dotychczas opracowywane były przez KG PSP w odniesieniu do innych specjalistycznych grup ratowniczych (np. ratownictwa wysokościowego, ratownictwa chemicznego).

W ocenie NIK wprowadzenie w skali kraju jednolitych zasad organizacji i funkcjonowania oraz standardu wyposażenia specjalistycznej grupy ratownictwa technicznego usprawniłoby tworzenie takich grup, a tym samym realizację zadań KSRG w zakresie ratownictwa technicznego na drogach i autostradach.

2. Zgodnie z § 98 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych<sup>3</sup>, warunki bezpieczeństwa, w tym warunki podjęcia działań przez służby ratownicze, powinny być uzgodnione na etapie projektowania autostrady z właściwymi komendantami wojewódzkimi Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto zgodnie z § 98 ust. 2 ww. rozporządzenia, wielkość i rodzaj zaopatrzenia wodnego należy ustalić z właściwym komendantem wojewódzkim PSP.

Jak wynika z informacji uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Komend Wojewódzkich PSP (Gdańsk, Katowice, Poznań, Wrocław), przedstawiciele PSP brali udział w odbiorach odcinków autostrad. Natomiast NIK pragnie zwrócić uwagę Pana Komendanta na sytuację dotyczącą dróg ekspresowych. W latach 2009-2011 do komend powiatowych/miejskich PSP na terenie woj. mazowieckiego wpłynęło 39 zgłoszeń o zakończeniu inwestycji drogowych (drogi ekspresowe), na podstawie których wszczęto jedynie 3 czynności kontrolno – rozpoznawcze mające na celu ustalenie zgodności realizacji inwestycji z projektem budowlanym w zakresie warunków ochrony przeciwpożarowej<sup>4</sup>. Pozostałe działania w tym zakresie dotyczyły wyłącznie analizy dokumentacji technicznej.

Zdaniem NIK, ograniczenie działań w tym zakresie wyłącznie do badania dokumentacji technicznej może nie być wystarczające do stwierdzenia, czy obiekty te faktycznie spełniają wymagania w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

---

<sup>3</sup> Dz. U Nr 12, poz. 116 ze zm.

<sup>4</sup> Działania podejmowane w trybie art. 56 ustawy Prawo budowlane realizowały organy PSP szczebla powiatowego oraz miejskiego.



NIK zwraca ponadto uwagę, iż załącznik Nr 2 „Postępowanie pokontrolne” do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną<sup>6</sup> w kolumnie „obiekty” nie zawiera dróg i autostrad, jako obiektów (budowli inżynierskich), które polegają odbiorowi zgodnie z art. 56 ustawy Prawo budowlane. Sytuacja ta powoduje, że odbiory dróg i autostrad oraz wyniki tych odbiorów, w których uczestniczy PSP, nie są ewidencjonowane w ww. załączniku<sup>6</sup>.

W ocenie NIK, pominięcie w dokumentach sprawozdawczych ewidencjonowania udziału funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej w odbiorach dróg i autostrad może utrudniać sprawowanie skutecznego nadzoru nad działalnością jednostek organizacyjnych PSP.

3. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 22 września 2000 r. *w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej*<sup>7</sup>, rodzaj, liczbę i rozmieszczenie sprzętu i pojazdów na obszarze województwa ustala komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej. Normatyw wyposażenia dla jednostek PSP na terenie woj. mazowieckiego został wprowadzony Decyzją nr 277/2008 Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 31 marca 2008 r.

W ww. normatywie określono wymagane wyposażenie w pojazdy, sprzęt pożarniczy i środki gaśnicze, sorbenty i neutralizatory dla Komendy Wojewódzkiej PSP, 2 ośrodków szkolenia PSP i 38 komend powiatowych (miejskich) PSP. Ponadto w normatywie określono wyposażenie dla 4 specjalistycznych grup ratowniczych i 3 specjalistycznych sekcji ratowniczych.

W wyniku kontroli stwierdzono w grupie wyposażenia w sprzęt ratowniczy brak 10 szt. (16,7%) podnośników pneumatycznych wysokociśnieniowych do 10 t oraz 57 szt. urządzeń do cięcia płomieniowego (95%). W stosunku do normatywnej ilości 322 samochodów typowo wykorzystywanych w działaniach ratownictwa drogowego, brakuje 41 samochodów gaśniczych i specjalnych (12,4%).

Z wyjaśnień Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP wynika, iż niedobory sprzętu pojazdów spowodowane są m.in. niedostosowaniem do realnych potrzeb sposobu określania normatywu wynikającego z ww. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych. Natomiast urządzenia do cięcia płomieniowego są zastępowane przez piły do cięcia betonu i stali, a także przez zestawy narzędzi hydraulicznych. Dlatego też każda jednostka organizacyjna w ramach otrzymywanych środków finansowych kupuje w pierwszej kolejności sprzęt, który ma zastosowanie w wielu rodzajach działań ratowniczych. Podobnych wyjaśnień udzielił również Komendant Powiatowy PSP w Pruszkowie.

W ocenie NIK, wskazane przez Komendantów rozbieżności między minimalną liczbą sprzętu i samochodów określoną w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia z dnia 22 września 2000 r., a rzeczywistymi potrzebami jednostek, skutkować może niecelowością zakupów realizowanych

---

<sup>6</sup> Zgodnie z § 13 ust. 2 oraz § 14 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia MSWiA, wyniki kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych w formie zestawień przesyłane są do komend wojewódzkich PSP i Komendy Głównej PSP.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 93 poz. 1035

przez jednostki organizacyjne PSP w skali kraju oraz utrudnić właściwą realizację nadzoru nad przygotowaniem jednostek KSRG do realizacji zadań.

\* \* \*

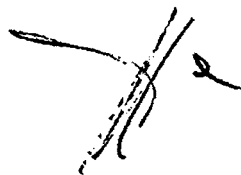
Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Przeprowadzenie analizy obecnie obowiązujących zasad i standardów wyposażenia jednostek organizacyjnych PSP i stosownie do jej wyników, zainicjowanie działań legislacyjnych mających na celu zmiany w normatywach wyposażenia.
2. Uregulowanie w skali kraju jednolitych zasad organizacji i funkcjonowania oraz standardu wyposażenia specjalistycznej grupy ratownictwa technicznego.
3. Zainicjowanie działań legislacyjnych w celu uwzględnienia przeprowadzanych przez PSP odbiorów i kontroli na drogach i autostradach w załącznikach do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych, przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Komendanta o przesłanie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków i przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.



5.5. WYSTĄPIENIE POKONTROLNE DO KOMENDANTA  
GŁÓWNEGO PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ  
PO KONTROLI ROZPOZNAWCZEJ  
W ZAKRESIE FUNKCJONOWANIA SYSTEMU  
POWIADAMIANIA RATUNKOWEGO





**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN CICHOSZ**

KPB-4110-02-01/2011

Warszawa, dnia, 12 stycznia 2012 r.

*Tekst ujednolicony*

**Pan  
gen. brygadier Wiesław Leśniakiewicz  
Komendant Główny  
Państwowej Straży Pożarnej**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

197

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła, w okresie od 24 października do 9 grudnia 2011 r., w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej kontrolę w zakresie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2009 r. do 24 października 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Komendant Główny PSP, zgodnie z art. 14a ust. 7 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>2</sup>, zobowiązany jest koordynować oraz kontrolować funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju. Działania te mają być realizowane w szczególności poprzez analizę funkcjonowania oraz inicjowanie przedsięwzięć w zakresie systemu powiadamiania ratunkowego (z wyłączeniem świadczeń zdrowotnych). Komendanci wojewódzcy i powiatowi/miejscy PSP na obszarze województwa mają organizować odpowiednio wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego (zwane dalej WCPR) i centra powiadamiania ratunkowego (zwane dalej CPR) oraz współdziałać z wojewodami w organizacji i koordynacji funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego (art. 14c ust. 1 ww. ustawy).

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2009 r., nr 178, poz. 1380 ze zm.

Kontrola wykazała, iż z dniem 24 listopada 2009 r. Komendant Główny PSP zaprzestał realizacji zadań w tym zakresie. W efekcie, Komendant Główny PSP nie dysponował informacjami niezbędnymi do koordynowania i kontrolowania systemu powiadamiania ratunkowego, w szczególności o terenie działania poszczególnych centrów, stanie zatrudnienia operatorów numerów alarmowych oraz lekarzy koordynatorów ratownictwa medycznego (dyspozytorów medycznych). Brak było też informacji czy zorganizowano i zapewniono łączność pomiędzy dysponentami szpitalnych oddziałów ratunkowych i zespołów ratownictwa medycznego, a centrum powiadamiania ratunkowego, czy wojewodowie podjęli współpracę ze społecznymi organizacjami ratowniczymi w ramach systemu powiadamiania ratunkowego oraz jakie środki wydatkowano na tworzenie CPR/WCPR.

Jak wynika ze złożonych przez Pana Komendanta wyjaśnień, przyczyną zaprzestania realizacji ustawowych zadań była „decyzja” Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przejęciu nadzoru nad organizacją systemu powiadamiania ratunkowego przez Departament Analiz i Nadzoru MSWiA. W związku z powyższym, w ocenie Pana Komendanta, ciężar odpowiedzialności za budowę i liczbę CPR oraz WCPR przesunięty został z komendantów wojewódzkich PSP na wojewodów. W toku kontroli NIK nie przedstawiono jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego wydanie takiego polecenia. NIK zwraca uwagę, że obowiązek realizacji przez Komendanta Głównego PSP zadań w zakresie powiadamiania ratunkowego został ustanowiony w drodze ustawowej i nie jest możliwe odmienne regulowanie i kształtowanie tych zadań w drodze jakichkolwiek poleceń czy decyzji Ministra.

198

Kontrola wykazała, iż dotychczas nie został uruchomiony system powiadamiania ratunkowego w kształcie wynikającym z ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Nie zakończono procesu tworzenia CPR i WCPR, chociaż dotychczasowe rozwiązania organizacyjne w zakresie przyjmowania i obsługi zgłoszeń o zdarzeniach mogły funkcjonować do czasu utworzenia centrów powiadamiania ratunkowego, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2011 r.<sup>3</sup> Wprawdzie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpoczęte zostały prace nad opracowaniem projektów aktów prawnych dotyczących systemu powiadamiania ratunkowego, a w szczególności ustawy o powiadamianiu ratunkowym, zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej, to jednak do czasu zakończenia kontroli NIK, prace te nie zostały ukończone.

Zagadnienia dotyczące przyczyn i skutków niewdrożenia systemu powiadamiania ratunkowego, wynikającego z ustawy o ochronie przeciwpożarowej, zostaną objęte odrębną, szczegółową kontrolą NIK jaka zostanie przeprowadzona w 2012 r.

---

<sup>3</sup> Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59).

Przedstawiając powyższe uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o niezwłoczne podjęcie przez Pana Komendanta działań zapewniających prawidłową realizację zadań w zakresie przygotowania systemu powiadamiania ratunkowego.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.


p.o. DYREKTORA  
Departament Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Marek Bieńkowski

199







**5.6. WYSTĄPIENIE POKONTROLNE  
DO MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH PO KONTROLI  
„PRZYGOTOWANIE SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI  
PRZED KLĘSKAMI ŻYWIOŁOWYMI  
ORAZ SYTUACJAMI KRYZYSOWYMI”**



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Cichosz

KPB – 4114-01-03/2012

I/12/06

WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/12/006 – Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy 1. Justyna Borowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83279 z dnia 1 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Katarzyna Kuzioła, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83280 z dnia 2 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Spraw Wewnętrznych<sup>1</sup>, ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Jacek Cichocki, Minister Spraw Wewnętrznych<sup>2</sup> od 18 listopada 2011 r.,  
Jerzy Miller, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w okresie od 14 października 2009 r. do 17 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 5)

✓ Kontrola obejmowała okres od 17 grudnia 2010 r. do 18 stycznia 2012 r. ~~2012 r.~~ 2013 r.

204

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>3</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru sprawowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych (wcześniej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) nad obroną cywilną kraju oraz funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i systemu powiadamiania ratunkowego, a także realizację przez Ministra Spraw Wewnętrznych zadań wynikających z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>4</sup> w obszarze planowania cywilnego<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Z dniem 18 listopada 2011 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 250, poz. 1502) utworzono Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Przekształcenie polegało na wydzieleniu z dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, obsługującego sprawy działów administracja publiczna, informatyzacja, sprawy wewnętrzne i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu sprawy wewnętrzne oraz pracowników obsługujących ten dział.

<sup>2</sup> Minister Spraw Wewnętrznych kieruje działem administracji rządowej - sprawy wewnętrzne, na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 248, poz. 1491).

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przez planowanie cywilne rozumie się w szczególności całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego.

\* Sprostowanie omyłkowej dopowiedzi w trybie art. 55c ustawy o NIK, zgodnie z uchwałą Kolegium NIK Nr 28/2014/N. z 15.05.2014 r.

*Jacek Cichocki*  
05.06.2013\*

Ocena Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie nadzoru nad systemem powiadamiania ratunkowego objęła okres do 7 września 2012 r., tj. zgodnie ze zmianą kompetencji w tym zakresie<sup>6</sup>.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Skala, charakter i waga stwierdzonych nieprawidłowości wskazują na brak właściwego nadzoru Ministra w obszarach kontrolowanych.

Na powyższe oceny wpłynęły następujące nieprawidłowości:

- niepodjęcie w ramach nadzoru skutecznych działań mających na celu terminowe (do 31 maja 2012 r.) przedłożenie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju Radzie Ministrów *Oceny stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce za rok 2011*, tj. zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 1 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu<sup>7</sup>,
- niewdrożenie mechanizmów nadzoru nad Szefem Obrony Cywilnej Kraju, mających na celu bieżące monitorowanie jego działalności i usunięcie nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania obrony cywilnej,
- nierzetelne działania podejmowane na rzecz sporządzenia programu doskonalenia obrony cywilnej na lata 2009-2018, a następnie na lata 2013-2023, w efekcie czego dokumenty te nie posiadają zakładanej wartości merytorycznej,
- brak bieżącego monitorowania i skutecznego egzekwowania wypełniania zadań przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w odniesieniu do organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,
- akceptacja wprowadzania modelu operatorskiego<sup>8</sup> w ramach organizacji wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego i centrów powiadamiania ratunkowego zamiast modelu operatorsko-dyspozytorskiego<sup>9</sup>, tj. niezgodnie z założeniami wynikającymi z art. 14a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>10</sup>,
- akceptacja organizacji wspólnych stanowisk kierowania<sup>11</sup> w wojewódzkich centrach powiadamiania ratunkowego niezgodnie z dyspozycją określoną w art. 14a ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej,
- akceptacja organizacji wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (centrów powiadamiania ratunkowego), począwszy od 2010 r., przez wojewodów, mimo że należało to do ustawowych obowiązków komendantów wojewódzkich PSP, a jednostki PSP wydatkowały w 2009 r. na ten cel środki z rezerwy celowej,

205

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, zmienionym przez art. 7 pkt. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012r. poz. 908), z dniem 8 września 2012 r. nadzór nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej.

<sup>7</sup> Dz. U. 152, poz. 1599.

<sup>8</sup> Modelu przyjęcia zgłoszenia typu „call center”.

<sup>9</sup> Modelu przyjęcia zgłoszenia i zadysponowania zasobów ratowniczych.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.

<sup>11</sup> Przez wspólne stanowisko kierowania w wojewódzkich centrach powiadamiania ratunkowego należy rozumieć stanowisko komendanta wojewódzkiego PSP oraz stanowisko lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, w centrach powiadamiania ratunkowego odpowiednio: stanowisko kierowania komendantów powiatowych (miejskich) PSP oraz dyspozytorzy medyczni.

- nieokreślenie przez ministra koncepcji systemu powiadamiania ratunkowego, strategii finansowania systemu w wieloletniej perspektywie oraz przejrzystej struktury zarządzania projektem,
- akceptacja zaniechania przez podległy organ, tj. Komendanta Głównego PSP realizacji jego ustawowego zadania, tj. koordynacji oraz kontroli funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju (art. 14a ust. 7 ustawy o ochronie przeciwpożarowej),
- niewyznaczenie administratora Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego na szczeblu centralnym, mimo że Minister Spraw Wewnętrznych jeszcze w 2012 r. był beneficjentem projektu, a Centrum Projektów Informatycznych MSWiA przekazało urzędowi wojewódzkim aplikacje Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego do fazy produkcyjnej,
- niezatwierdzenie przez ministra „Koncepcji systemu informatycznego powiadamiania ratunkowego”, mimo sprawowanego nadzoru nad systemem powiadamiania ratunkowego,
- nieokreślenie długofalowej polityki utrzymania Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112,
- nierealizowanie przez zespół zarządzania kryzysowego ministerstwa zadań ustawowych, o których mowa w art. 12 ust. 2c pkt 1 i 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym,
- nieprzedłożenie zespołowi zarządzania kryzysowego projektu planu zarządzania kryzysowego z 2012 r., mimo że zgodnie z art. 12 ust. 2c pkt 2 zaopiniowanie planu należy do jego obowiązków,
- zatwierdzenie planu zarządzania kryzysowego, mimo że nie został uzgodniony z Dyrektorem RCB oraz nie został zaopiniowany przez Zespół Zarządzania Kryzysowego MSW, co naruszało przepis art. 12 ust. 2a oraz ust. 2c pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym,
- bezpodstawne utworzenie centrum zarządzania kryzysowego MSW, pomimo że Minister Spraw Wewnętrznych nie został wskazany jako organ uprawniony do jego utworzenia<sup>12</sup>, a zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, obsługa ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego należy do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;
- brak skutecznego nadzoru nad zapewnieniem rzetelnych rozwiązań systemowych w zakresie zapewnienia obsługi ministra spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego, w tym zapewniania jej ciągłości oraz kompletności procedur w tym zakresie.

<sup>12</sup> W obowiązującym stanie prawnym podstawy organy administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego zostali wskazani w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 226, poz. 1810).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Działania Ministra Spraw Wewnętrznych (i Administracji) w zakresie obrony cywilnej kraju

##### 1.1. Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych (i Administracji) nad Szefem Obrony Cywilnej Kraju

1. W dniu 19 marca 2012 r. Podsekretarz Stanu MSW wystąpił z pismem do Szefa Obrony Cywilnej Kraju z informacją o konieczności podjęcia wspólnych działań w zakresie opracowania kompleksowego systemu ochrony ludności i zastosowania mechanizmów naprawczych przez Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>13</sup>. Wymienione informacje były spójne ze stanowiskiem Ministra z dnia 27 marca 2012 r. do informacji pokontrolnej NIK, przekazanej Ministrowi SW w dniu 13 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 219-229)

2. W trakcie kontroli NIK, w dniu 4 grudnia 2012 r. Podsekretarz Stanu MSW ponownie poinformował Szefa OCK o konieczności podjęcia współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 346-349)

3. W okresie od 31 października 2011 r. do 19 października 2012 r. nie były prowadzone kontrole zewnętrzne i wewnętrzne w zakresie spraw realizowanych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Zespół Audytu Wewnętrznego Biura Ministra SW/SWiA nie przeprowadzał audytów wewnętrznych w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 97)

4. Minister SW(iA) nie wydawał Szefowi Obrony Cywilnej Kraju (dalej: OCK) wiążących wytycznych i poleceń dotyczących obrony cywilnej, do czego miał uprawnienia na podstawie art. 34a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>14</sup>. Szef OCK z własnej inicjatywy przekazał do MSW informacje dotyczące wydawanych w 2011 r. wytycznych i podejmowanych inicjatyw w zakresie obrony cywilnej<sup>15</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 196,249)

W listopadzie i grudniu 2011 r. Departament Ratownictwa i Ochrony Ludności MSW uczestniczył (dalej: DRiOL)<sup>16</sup> w opiniowaniu i procesie uzgodnień jednego

<sup>13</sup> Wymieniona współpraca miała być realizowana poprzez: wznowienie prac nad stworzeniem kompleksowej regulacji zawierającej rozwiązania systemowe i legislacyjne odnoszące się do problematyki ochrony ludności i obrony cywilnej oraz objęcie monitorowaniem działań i przedsięwzięć realizowanych w ramach zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, uczestnictwo w uzgadnianiu (opiniowaniu) projektów wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz projektów aktów prawnych regulujących zagadnienia ochrony ludności i obrony cywilnej, zwiększenie zaangażowania w proces uzgadniania i opiniowania dokumentów strategicznych, planistyczno-analitycznych i finansowych opracowywanych przez Szefa Obrony Cywilnej, uczestnictwo w cyklicznych odprawach organizowanych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju, na których są omawiane zasadnicze kwestie poświęcone realizacji zadań i problemom związanym z funkcjonowaniem systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce, zatwierdzanie rocznych harmonogramów zadań zaplanowanych do realizacji w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz planów dotyczących przedsięwzięć szkoleniowych organizowanych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju, wypracowanie zasad i trybu przekazywania i wymiany informacji między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i realizującym zadania w imieniu Szefa Obrony Cywilnej Kraju – Biurem ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej KG PSP (okresowe raportowanie i informowanie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju o kluczowych działaniach i problemach z zakresu obrony cywilnej i ochrony ludności), ustalenie zasad współpracy między Ministrem Spraw Wewnętrznych a Szefem Obrony Cywilnej Kraju w zakresie realizacji wspólnych przedsięwzięć.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2012, poz. 392.

<sup>15</sup> „Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 12 grudnia 2011 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2012 r.” i „Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.” przekazane przez Szefa OCK pismem z dnia 28.12.2011 r. znak: BL-I-0731/17-1/11.n

Od 20 marca 2012 r. do zakresu działania DRiOL należało m.in. prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad działalnością Szefa Obrony Cywilnej Kraju w zakresie przygotowywania założeń i zasad realizacji obrony cywilnej oraz

z dokumentów, tj. *Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, przed przedłożeniem jego ostatecznego kształtu Wojewodom i Ministrowi SW.

(dowód: akta kontroli str. 203-216)

DRiOL nie uczestniczył w procesie opracowywania *Wytycznych Szefa OCK do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2012 r.* oraz nie monitorował postępu prac nad przygotowaniem *Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju do ćwiczeń w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej* oraz *Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju dla instruktorów OC*. Szef nie przedkładał do opiniowania ww. wytycznych. W Ministerstwie przyjęto zasadę rocznego systemu rozliczania Szefa OCK z realizowanych przez niego zadań.

(dowód: akta kontroli str. 279, 339-340)

5. Podsekretarz Stanu MSW(iA) w okresie od 31 października 2011 r. do 24 października 2012 r. wystąpił do Szefa OCK jednym pismem (z dnia 2 stycznia 2012 r.) o przedstawienie informacji dotyczącej realizacji przez niego zadań w 2011 r. (dalej: Informacja) oraz o planowanych przedsięwzięciach w 2012 r. W ww. piśmie nie wskazano szczególnych obszarów problemowych, oprócz wymogu ujęcia informacji związanych z wykonywaniem przez Szefa OCK funkcji Dyrektora Generalnego Ochrony Ludności reprezentującego Polskę na forum międzynarodowym.

(dowód: akta kontroli str. 159-160)

W przedłożonym przez Szefa OCK w dniu 16 stycznia 2012 r. (w odpowiedzi na pismo Podsekretarza Stanu MSW) dokumencie zawarte były:

208

- informacje odnoszące się do wszystkich zadań Szefa, określonych w § 2 pkt 1-13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>17</sup>,
- wnioski do Szefa OCK sformułowane po kontroli NIK w zakresie przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju,
- informacje związane z wykonywaniem przez Szefa OCK funkcji Dyrektora Generalnego Ochrony Ludności reprezentującego Polskę na forum międzynarodowym,
- działania zaplanowane do realizacji przez Szefa OCK w 2012 r.

W Informacji Szef Obrony Cywilnej Kraju stwierdził m.in., że:

- nie realizował obowiązku ustalenia normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej w okresie wojny i pokoju, o którym mowa w § 2 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefów Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin,
- nie podejmował kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej do prowadzenia działań ratowniczych, tj. obowiązku określonego w § 2 pkt 11 ww. rozporządzenia.

opracowywania planu obrony cywilnej państwa, prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań w zakresie właściwości Ministra dot. Obrony cywilnej, wcześniej zadania te należały do DAiN.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 850.



Ponadto Szef Obrony Cywilnej Kraju wskazał na niezadawalający stan rozwiązań prawnych w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej, m.in. utratę mocy prawnej przepisów określających zasady tworzenia formacji obrony cywilnej, ich struktur i wyposażenia oraz brak przepisów określających zasady finansowania ich struktur i wyposażenia w sprzęt i materiały.

(dowód: akta kontroli str. 161-188)

Departament Analiz i Nadzoru (dalej: DAiN), a następnie DRiOL nie dokonał analizy ww. Informacji.

(dowód: akta kontroli str. 250)

Pismem z dnia 25 kwietnia 2012 r. (tj. trzy miesiące od dnia przekazania informacji przez Szefa OCK) Podsekretarz Stanu MSW zaakceptował zestawienie zaplanowanych przedsięwzięć Szefa OCK na 2012 r. i zaplanowanych na 2012 r. zadań wynikających z funkcji Dyrektora Generalnego Ochrony Ludności, z możliwością ich aktualizacji przez Szefa OCK, a następnie poinformowania o tym Ministra SW.

(dowód: akta kontroli str. 189-192)

W dniu 30 maja 2012 r., realizując postanowienia § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, Szef OCK przedłożył Ministrowi SW do akceptacji „*Ocenę stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce za rok 2011*” (dalej: Ocena). W *Ocenie* Szef OCK dokonał diagnozy problemów w zakresie: systemu wykrywania, ostrzegania i alarmowania; ewakuacji ludności na wypadek masowego zagrożenia życia i zdrowia; budownictwa ochronnego; zaopatrzenia organów i formacji obrony cywilnej; przygotowania punktów do likwidacji skażeń; planowania obrony cywilnej; zapewnienia dostaw wody pitnej oraz ochrony ujęć i urządzeń wodnych oraz finansowania zadań obrony cywilnej.

209

(dowód: akta kontroli str. 103-147)

DRiOL przeprowadził analizę<sup>18</sup> ww. *Oceny*, która została przekazana Podsekretarzowi Stanu w dniu 26 czerwca 2012 r. Zatwierdzona przez Podsekretarza Stanu MSW *Ocena* została przekazana Szefowi OCK 17 sierpnia 2012 r. w celu nadania jej dalszego biegu.

(dowód: akta kontroli str. 148-153)

W analizie *Oceny* DRiOL stwierdził, że Szef OCK nie odniósł się do części zarzutów NIK przedstawionych w informacji o wynikach kontroli „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju”, w tym: niewydania przez Szefa OCK normatywów dotyczących zaopatrywania organów i formacji OC w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie; braku nadzoru w stosunku do działań podejmowanych przez terenowe organy OC na podstawie wytycznych (zadania w zakresie organizacyjnym, planowania, ratownictwa, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, szkolenia, zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej); nieprzeprowadzenia kontroli przygotowania formacji OC i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

Podsekretarz Stanu MSW aprobujący ww. analizę zgodził się ze stwierdzeniem, że wskazane jest rozważenie możliwości zwiększenia nakładów finansowych w budżetach Szefa OCK i wojewódzkich Szefów Obrony Cywilnej na realizację

<sup>18</sup> dokument datowany na 25 czerwca 2012 r.

zadań określonych w przepisach prawa oraz zobowiązanie Szefa OCK do realizacji wszystkich zadań z zakresu obrony cywilnej nałożonych przez ustawodawcę na niego oraz cyklicznego informowania Ministra Spraw Wewnętrznych o planowanych działaniach.

(dowód: akta kontroli str. 150)

Na potrzeby kontroli nie przedłożono dokumentów potwierdzających podjęcie działań związanych z wynikami ww. analiz.

Ocena została przedłożona Radzie Ministrów w dniu 14 września 2012 r., tj. 4 miesiące po terminie określonym w § 12 ust. 2 pkt 2 lit. a ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r.

(dowód: akta kontroli str. 155-158)

Dyrektor DRiOL poinformował, że Minister nie podejmował działań ponaglących Szefa OCK, pozwalających na przekazanie Radzie Ministrów Oceny do 31 maja 2012 r. dodając, że za zachowanie terminów przedłożenia dokumentów, wskazanych w ustawach i rozporządzeniach, odpowiada sam Szef OCK, z uwagi na dość szeroki zakres autonomii przy wypełnianiu swoich kompetencji ustawowych (wynikających głównie z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i rozporządzeń wykonawczych wydanych na jej podstawie).

(dowód: akta kontroli str. 200,253)

Kontrolerom nie przedłożono innych okresowych raportów czy informacji Szefa Obrony Cywilnej Kraju o kluczowych działaniach i problemach z zakresu obrony cywilnej i ochrony ludności.

6. Dyrektor DRiOL w dniu 18 października 2012 r. wskazał, że informacje o funkcjonowaniu i zasobach obrony cywilnej DRiOL MSW uzyskiwał również podczas spotkań (narad) poświęconych aspektom obrony cywilnej<sup>19</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 197)

Z przedłożonych dokumentów wynika, że spotkania nie były inicjowane przez MSW, Pracownicy DRiOL z dwóch ww. spotkań sporządzili informacje na temat ich przebiegu i poruszanej problematyki. Jedną informację przedłożono 8 października 2012 r. Podsekretarzowi Stanu do akceptacji, w której m.in. wskazano że istnieje potrzeba opracowania określonych normatywów dotyczących liczebności i wyposażenia formacji OC.

(dowód: akta kontroli str. 231-233, 239-240)

Szef OCK, wskazał, że Podsekretarz Stanu w MSW wykonujący w imieniu Ministra Spraw Wewnętrznych kompetencje nadzorcze nad działalnością Szefa OCK podczas bezpośrednich spotkań z Komendantem Głównym PSP / Szefem OCK oraz podczas prac zespołu do spraw opracowania założeń projektu ustawy o ochronie ludności proponował rozstrzygnięcia w zakresie nowych rozwiązań systemowych i legislacyjnych w omawianym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 340)

7. W czasie prowadzonej kontroli przedłożono projekty procedur nadzoru MSW nad Szefem OCK. Procedury z uwagi na niezakończony proces uzgodnień, rozpoczęty w styczniu 2013 r. nie zostały objęte badaniem.

(dowód: akta kontroli str. 2368-2369)

<sup>19</sup> m.in.: narady szkoleniowej w dniach 15 - 16 grudnia 2011 r. w Centrum Naukowo-Badawczym Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tułiszewskiego, spotkania Zespołu ds. opracowania koncepcji i kierunków działania w zakresie budownictwa ochronnego w dniach 12 - 13 kwietnia 2012 r. w CNBOP-PIB, warsztatów z zakresu ostrzegania i alarmowania ludności w dniach 27-28 września 2012 r. w Tylniej Górze.

8. W związku z powierzeniem Komendantowi Głównemu PSP funkcji Szefa OCK, od 2001 r. Komendant Główny PSP/Szef OCK uczestniczył w spotkaniach Dyrektorów Generalnych Ochrony Ludności np. na forum UE<sup>20</sup>.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (i Administracji) nadzorowało i brało udział w konsultacjach w zakresie tematyki poruszanej na spotkaniach Dyrektorów Generalnych Ochrony Ludności. W czasie przygotowań do prezydencji RP w Radzie UE, Minister Spraw Wewnętrznych wyznaczył kierunki działań i uczestniczył w działaniach związanych z problematyką poruszaną na spotkaniach.

(dowód: akta kontroli str. 286-287, 336-337)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) niepodjęcie w ramach nadzoru skutecznych działań mających na celu przedłożenie przez Szefa OCK Radzie Ministrów *Oceny* w terminie określonym w § 12 ust. 2 pkt 1 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu;
- 2) niewdrożenie mechanizmów nadzoru nad Szefem Obrony Cywilnej Kraju, mających na celu bieżące monitorowanie jego działalności i usunięcie nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania obrony cywilnej, co NIK ocenia jako nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 153-158, 277-288)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Minister nie wykorzystywał narzędzi nadzoru jakimi są kontrole oraz nieskutecznie egzekwował i dyscyplinował Szefa OCK w zakresie respektowania przez niego zasad współpracy, określonych w piśmie z 19 marca 2012 r. Nie wskazano dowodów na bieżące rozliczanie Szefa OCK z realizowanych przez niego zadań. Trudno także wskazać, które kwestie poświęcone realizacji zadań i problemom związanym z funkcjonowaniem systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce Minister uznał za zasadnicze i jakie podjął w związku z tym działania.

Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej,<sup>21</sup> Szef Obrony Cywilnej Kraju podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wytyczne i polecenia stanowią formę nadzoru sprawowanego przez organ. Zasadność inicjatywy w powyższym zakresie wskazywały informacje przekazane przez Szefa OCK, w szczególności wskazujące na brak realizacji powierzonych mu zadań i niezadawalający stan przygotowania obrony cywilnej.

NIK zauważa, że w Ministerstwie nie ma formalnego dokumentu wskazującego, że Szef OCK pełni jednocześnie funkcję Dyrektora Generalnego Ochrony Ludności na szczeblu międzynarodowym, a ochrona ludności jest pojęciem szerszym niż obrona cywilna.

## 1.2. Działalność legislacyjna

Opis stanu  
faktycznego

Komórki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz centralne organy administracji rządowej i inne organy i jednostki organizacyjne

<sup>20</sup> Spotkania Dyrektorów Generalnych Ochrony Ludności państw UE odbywają się od 1995 r. Wcześniej uczestniczyli w nich szefowie Urzędu Szefa Obrony Cywilnej Kraju czy Urzędu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2012r. poz. 461 ze zm.

podległe i nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a od 6 listopada 2012 r. komórki organizacyjne oraz jednostki organizacyjne MSW, były obowiązane analizować akty normatywne pod względem ich obowiązywania, aktualności, celowości i skuteczności<sup>22</sup>.

W programach/wykazach<sup>23</sup> prac legislacyjnych MSW(iA) na lata 2011-2012 w ramach problematyki obrony cywilnej nie wskazywano planowanych zmian legislacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 949-952)

W wykazie/programie prac legislacyjnych Rady Ministrów w latach 2011-2012 w zakresie obrony cywilnej nie ujęto projektów ustaw oraz rozporządzeń bądź projektów założeń do nich z rolą wiodącą MSW(iA). Wyjątek stanowiło rozporządzenie ujęte pod nr RD112. W piśmie skierowanym do Ministerstwa Obrony Narodowej DRiOL wskazał, że w harmonogramie prac legislacyjnych MSWiA na 2011 r. odnośnie rozporządzeń wykonawczych zawarto punkt dotyczący zmiany (nowelizacji) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach<sup>24</sup>, a termin zakończenia prac legislacyjnych wyznaczono na koniec grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 234-238)

Opracowany projekt rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach został przekazany do podpisu Prezesa Rady Ministrów.

W uzasadnieniu do projektu wskazano, że *„Obowiązujące do tej pory rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. Nr 191, poz. 1415) nie przystaje do obecnych uwarunkowań zarówno natury prawnej, jak i systemowej. Nie zawiera rozwiązań, które byłyby skorelowane z przepisami ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.), gdyż nie było jej jeszcze w obiegu prawnym w chwili wejścia w życie wyżej wymienionego rozporządzenia.”*

Według członka zespołu ds. funkcjonowania i doskonalenia Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania (wiceprzewodniczącego grupy roboczej z ramienia DAiN<sup>25</sup>) opóźnienia związane z realizacją zadań w zakresie opracowania projektu wyniknęły z braku inicjatywy ze strony Ministra Obrony Narodowej w zakresie przygotowania zmiany ww. rozporządzenia z 16 października 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 280)

Dyrektor DRiOL poinformował, że w ramach prac legislacyjnych dotyczących zagadnień ochrony ludności i obrony cywilnej oprócz rozważanego rozporządzenia Departament Ratownictwa i Ochrony Ludności MSW w 2012 r. przygotował wkład do projektu założeń do zmiany ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, opracowanego przez Ministerstwo Obrony Narodowej, odnośnie warunków

<sup>22</sup> Zgodnie z § 2 ust. 1 zarządzenia Nr 9 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 marca 1999 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania, wydawania i ogłaszania aktów normatywnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji (Dz. Urz. MSWiA Nr 2, poz. 18 ze zm.), następnie od 6.11.2012 r. zgodnie z § 7 ust. 1 zarządzenia nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 2012 r. w sprawie prac nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw opracowywanych i procedowanych w resorcie spraw wewnętrznych (Dz. Urz. MSW poz. 76).

<sup>23</sup> Sporządzane na podstawie art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 191, poz. 1415

<sup>25</sup> Wykonując decyzję nr 196/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw funkcjonowania i doskonalenia Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania (KWSiA) ze składu omawianego zespołu została wyłoniona Grupa Robocza, której zadaniem była nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń oraz właściwości w tych sprawach.

korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej osób odbywających służbę w obronie cywilnej oraz zasad korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej osób wykonujących obowiązek szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony.

(dowód: akta kontroli str. 202, 254-255)

W Informacji (...) Szef OCK wskazał, że *w ramach prezentacji założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w dniu 22 czerwca 2011 r. na posiedzeniu Rady Ministrów Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przedłożył opracowane w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej propozycje rozwiązań systemowych zawarte w projekcie ustawy o ochronie ludności. W późniejszych pracach nad ustawą, problematyka ta nie została uwzględniona do dalszego procedowania.*

(dowód: akta kontroli str. 164)

Od marca 2012 roku w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych pracował zespół ekspercki, którego zadaniem było przygotowanie projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności.

Działania wymienionego zespołu eksperckiego zostały podjęte w związku z ustnym poleceniem wydanym przez Podsekretarza Stanu w MSW. Projekt założeń został wypracowany w ramach powołanego zespołu roboczego, do którego zostali zaproszeni: przedstawiciele Ministerstwa Obrony Narodowej, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Rządowego Centrum Legislacji, Szkoły Głównej Służby Pożarniczej. Prace w ramach Zespołu odbywały się w ramach szeregu spotkań. Zespół nie posiadał szczegółowego i formalnego harmonogramu prac.

(dowód: akta kontroli str. 201, 254)

Obowiązek ustanowienia harmonogramu prac nad projektem aktu normatywnego albo projektem założeń projektu ustawy został unormowany z dniem 16 listopada 2012 r., w zarządzeniu MSW z dnia 22 października 2012 r. w sprawie prac nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw opracowywanych i procedowanych w resorcie spraw wewnętrznych.

DRiOL opracowany projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności datowany na 22 czerwca 2012 r., z dniem 2 lipca 2012 r. przekazał do uzgodnień wewnątrzresortowych 16 komórkom organizacyjnym MSW i 7 innym jednostkom<sup>26</sup>. W okresie 11.07-23.07.2012 uwagi do przekazanego materiału zgłosiło 7 adresatów.

(dowód: akta kontroli str. 7-72)

W wyniku procesu uzgodnień powstał kolejny projekt założeń do wymienionego projektu ustawy datowany na 27 września 2012 r. Do dnia zakończenia kontroli projekt nie został przekazany do uzgodnień międzyresortowych.

(dowód: akta kontroli str. 73-95)

Według wyjaśnień Dyrektora DRiOL z dnia 18 października 2012 r. *„Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności (wersja dokumentu z dnia 27 września 2012 r.) nie został jeszcze przekazany do uzgodnień międzyresortowych, ponieważ na poziomie Kierownictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej - Szefa Obrony Cywilnej Kraju, trwają uzgodnienia robocze związane z ostatecznym ustaleniem w zakresie OSR*

<sup>26</sup> do Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. J. Tuliszowskiego, Urzędu ds. Cudzoziemców.

projektowanej regulacji, mając na względzie wymogi w tym zakresie przewidziane w art 50 oraz 50a ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”

(dowód: akta kontroli str. 201)

Minister SW 10 grudnia 2012 r. poinformował o planowanym przeprowadzeniu ponownych konsultacji wewnętrzresortowych, po ustaleniu ostatecznego brzmienia projektu ze względu na to, że Szef Obrony Cywilnej Kraju nadal zgłaszał uwagi co do części zapisów projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności.

(dowód: akta kontroli str. 1725-1726)

Przedmiotowy projekt założeń zakłada określenie kwestii ochrony ludności poprzez wskazanie w tym zakresie: podstawowych definicji, podmiotów realizujących zadania, zadań, właściwych organów administracji publicznej i ich zadań, zasad informowania, ostrzegania i alarmowania ludności, programów ochrony ludności, edukacji i szkoleń, zapewnienia schronienia dla ludności i zabezpieczania mienia w sytuacjach zagrożenia, funkcjonowania ochrony ludności w czasie wojny, obowiązków obywateli w zakresie ochrony ludności, przepisów karnych, finansowania zadań ochrony ludności.

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

Zgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin Szef OCK winien uzgodnić projekt planu obrony cywilnej z Ministrem Obrony Narodowej i innymi właściwymi ministrami. Obowiązujące przepisy prawa nie wskazują podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie planu obrony cywilnej państwa.

(dowód: akta kontroli str. 164-165)

W okresie od 31.10.2011 r. do 24.10.2012 r. Minister Spraw Wewnętrznych (i Administracji) nie uczestniczył w uzgadnianiu planu obrony cywilnej państwa, ani też nie podejmował inicjatywy w celu unormowania zasad uzgadniania takiego planu. Minister nie podejmował także działań dotyczących zmiany omawianego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 254)

Stwierdzono, że w roboczym projekcie założeń do projektu ustawy z dnia 27 września 2012 r. zakłada się wprowadzenie wieloletnich programów ochrony ludności, które będą podstawowym dokumentem planistycznym w sferze ochrony ludności, tworzonym przez wojewodów i starostów na podstawie wytycznych i zaleceń (podobnie jak w przypadku planów zarządzania kryzysowego) wydawanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i wojewodów. Projektowane założenia nie uwzględniają Szefa OCK jak organu wiodącego w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 81, 86, 89)

Szef OCK zainicjował spotkania roboczego zespołu ds. opracowania koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce<sup>27</sup>. Planowanym efektem prac zespołu jest określenie potrzeb i warunków istniejących budowli ochronnych m.in. poprzez opracowanie nowych regulacji prawnych lub wnioskowanie o nowelizację zapisów w ustawie – Prawo budowlane<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Zespół został powołany decyzją nr 24 Komendanta Głównego PSP Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce.

<sup>28</sup> zawierających: definicję pojęcia budowli ochronnych z podziałem na schrony i ukrycia, określenie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia, ich usytuowanie, warunków technicznych, użytkowania oraz modernizacji w

Do dnia 13 grudnia 2012 r. DRiOL potwierdził uczestnictwo w jednym spotkaniu

(dowód: akta kontroli str. 230-233)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wskazanie obszarów obrony cywilnej nieregulowanych prawnie (np. w przedłożonych przez Szefa OCK do MSW Informacji dotyczącej realizacji zadań Szefa Obrony Cywilnej Kraju w 2011 r. oraz Ocenie stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce za rok 2011) bez wskazywania/proponowania rozwiązań Ministrowi Spraw Wewnętrznych jest działaniem wystarczającym dla podjęcia przez Ministra stosownych inicjatyw prawodawczych.

NIK zwraca uwagę, że prowadzenie działań mających na celu unormowanie stanu prawnego w formie ustawy winno być działaniem określonym w czasie. Przyspieszenie działań zmierzających do wypracowania aktualnej, systemowej regulacji prawnej w zakresie obrony cywilnej było kluczowym zaleceniem pokontrolnym wystosowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych po kontroli w 2011 r.

### 1.3. Program doskonalenia obrony cywilnej

Opis stanu  
faktycznego

Od momentu wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego nie powstał kompletny Program Doskonalenia Obrony Cywilnej, w szczególności Szef OCK nie posiadał kompletnego<sup>29</sup> Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej (PDOC) na lata 2009-2018, o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 335-340)

Szef OCK zwrócił się do MSWiA w piśmie z dnia 5 sierpnia 2009 r. oraz w piśmie ponagląjącym z 19 września 2011 r. o przedłożenie stosownych danych na lata 2009-2018, umożliwiających zakończenie prac nad Programem Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2009-2018.

DAiN 28 października 2011 r. przygotował wkład do PDOC, który zawierał informacje dotyczących szkoleń podstawowych w zakresie obrony cywilnej (nie zawierał pozostałych elementów wymienionych w § 10 ust. 2 pkt 1 lit. a-d i ust. 4 pkt 2 ww. rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 256-260)

W dniu 12 października 2012 r. DRiOL zwrócił się do 18 adresatów resortu spraw wewnętrznych o przekazanie informacji, odwołując się do instrukcji w zakresie sporządzania PDOC na lata 2009-2018, mimo że zgodnie z przepisami wymienionego rozporządzenia w 2012 r. należało rozpocząć okres programowy 2013-2023. Przedłożony Szefowi OCK wkład do PDOC zawierał informacje w zakresie dotyczącym kierunków doskonalenia i przekształceń systemu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz informację dotyczącą modernizacji i utrzymania systemu wideokonferencyjnego, jako zadania realizowanego w ramach kierowania obroną cywilną.

stosunku do istniejących i nowo budowanych, określenie zasad finansowania budowli ochronnych w zakresie ich utrzymania i eksploatacji

<sup>29</sup> Elementy planu zostały wymienione w § 10 ust. 2 i 4 ww. rozporządzenia, gdzie wskazano że w ramach planu ujmują się: kierunki doskonalenia i przekształceń systemu ochrony ludności i obrony cywilnej na dziesięcioletni okres obowiązywania programu, przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie doskonalenia obrony cywilnej (dotyczące: kierowania obroną cywilną; formacji obrony cywilnej; organizacji zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności; działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie samoobrony ludności; szkolenia; rezerwy państwowe mobilizacyjne utrzymywane na potrzeby Obrony Cywilnej - na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych.

(dowód: akta kontroli str. 261-266, 335)

Naczelnik Wydziału Ochrony Ludności wskazał, że decyzją prełożonych w dniu 28 października 2011 r. MSWiA przekazało propozycję przewidywanych nakładów na lata 2013-2018 wyłącznie w zakresie szkoleń podstawowych z zakresu obrony cywilnej oraz że w odniesieniu do przygotowania wkładu do PDOC w 2012 r. na roboczo zostało ustalone, że są to lata 2009-2018, bez planowania zadań na lata ubiegłe (nie mniej jednak dane te będą również wykorzystywane przy ewentualnym planowaniu PDOC na lata 2013-2023).

Zarówno DAIiN i DRiOL nie występowały do Departamentu właściwego w sprawach budżetu MSW(iA) oraz Departamentu właściwego w sprawach prawnych MSW(iA) o interpretację i rozwiązanie trudności w zakresie sporządzania PDOC.

Nie było bezpośrednich decyzji kierownictwa mających na celu podjęcie działań związanych ze zmianą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 281-282)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

- nierzetelność działań podejmowanych na rzecz sporządzenia PDOC na lata 2009-2018 r., a następnie na lata 2013-2033 r., w efekcie czego dokumenty nie posiadają założonej w rozporządzeniu Rady Ministrów wartości merytorycznej.

216

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

## **2. Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych (i Administracji) nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i systemu powiadamiania ratunkowego**

### **2.1. Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych (i Administracji) nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego**

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2011-2012 nie były prowadzone przez MSW(iA) kontrole w ramach nadzoru nad Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym (ksrg) oraz Systemem Powiadamiania Ratunkowego (SPR) mającym integrować ksrg i system Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM).

(dowód: akta kontroli str. 97, 2255-2256)

Podsekretarz Stanu MSW w okresie objętym kontrolą wystąpił pięciokrotnie do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej o przekazanie materiałów dotyczących ksrg. Przedmiotem wystosowanych próśb było:

- 16 maja i 20 grudnia 2012 r. - przekazanie przez KG PSP informacji dotyczącej stanu opracowania dokumentacji i aktualizacji zasad, o których mowa w § 4 ust. 3 pkt 3-14 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych



i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>30</sup>,

- 25 września 2012 r. – przekazanie dokumentów za ostatnie dwa lata, w których zostały określone zadania ksrq na obszarze kraju z uwzględnieniem stopnia ich realizacji i poziomu osiągnięcia założonych celów, dokumenty określające zadania ksrq na 2012 r. i stanu ich realizacji na koniec sierpnia 2012 r., dokumentu „Cele i kierunki działania Państwowej Straży Pożarnej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego za rok 2011”,
- 4 grudnia 2012 r. – zobowiązanie Komendanta Głównego PSP do przekazywania dokumentów, o których mowa w zarządzeniu nr 20 Komendanta Głównego PSP w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej PSP<sup>31</sup> (w tym planu pracy KG PSP na dany rok, realizacji planu pracy, celów i kierunków działania PSP i ksrq, biuletynu informacyjnego) według ustalonego harmonogramu,
- 2 stycznia 2013 r. – umożliwienie pracownikom DRiOL zapoznania się z dokumentami opracowanym przez KG PSP w ramach ksrq.

(dowód: akta kontroli str. 1753-1754, 1756-1757, 2262-2263, 2266, 2268)

Aktualnym dokumentem przekazany na potrzeby kontroli była „Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego” z marca 2011 r.<sup>32</sup> Kontrolerom nie przedłożono dowodów, iż określone w dokumencie kierunki rozwoju systemu ratowniczo-gaśniczego na lata 2011-2014 były przedmiotem analiz DRiOL<sup>33</sup> w kontekście osiągnięcia zakładanych rezultatów. Dyrektor DRiOL wyjaśnił natomiast, że wnioski wynikające z Analizy potencjału (...) były wykorzystywane m.in. przy przygotowywaniu umowy z Zarządem Głównym Związku Ochotniczej Straży Pożarnej na 2012 r.

217

(dowód: akta kontroli str. 2221-2247)

Na dzień 24 września 2012 r. DRiOL nie dysponował dokumentami opisującymi zadania krajowego - systemu ratowniczo-gaśniczego w latach 2009-2012 (odrębnie dla każdego roku) oraz dokumentem opisującym zadania zaplanowane na 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 2261)

Zgodnie z § 4 ust. 3 (pkt 3-13) w związku z § 56 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, do dnia 31 marca 2012 r. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej winien opracować jedenaście enumeratywnie wymienionych zasad.

Podsekretarz Stanu w dniu 16 maja 2012 r. (tj. 1,5 miesiąca po terminie obligującym do sporządzenia dokumentów) zwrócił się o udostępnienie informacji dot.

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 46, poz. 239.

<sup>31</sup> Zarządzenie Nr 20 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KG PSP z 2008 r. Nr 2, poz. 34 ze zm.).

<sup>32</sup> Przedłożone przez MSW dokumenty na potrzeby kontroli P/12/184 „Wykorzystanie środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi”: „Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego” z marca 2011 r. dokonana przez PSP - sięgała do realizacji zadań w ramach ksrq w latach 2000-2010 oraz przedstawiała analizę planowanych do włączenia do ksrq jednostek w latach 2011-2014; „Szkolenia w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym” z października 2009 r. dokonana przez DAiN MSWiA odnosiła się do okresu 2007 r. – I pół. 2009 r.; „Stan ochrony przeciwpożarowej obiektów socjalnych w Polsce w świetle wyników czynności kontrolno-rozpoznawczych prowadzonych w okresie po zaistnieniu pożaru w Kamieniu Pomorskim 13.04.2009 r.” z 2009 r. opracowany przez MSWiA, KG PSP, MI, GUNB zawiera wyniki kontroli budynków socjalnych prowadzonych w okresie bezpośrednio po wystąpieniu pożaru w Kamieniu Pomorskim do dnia 15.08.2009 r.

<sup>33</sup> Do zakresu działania Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności należało m.in. prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad działalnością Państwowej Straży Pożarnej w zakresie niezastreżonym dla innych komórek organizacyjnych Ministerstwa, prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań w zakresie właściwości Ministra dotyczących ochrony przeciwpożarowej.

opracowania ww. zasad (w tym dodatkowo zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych, o których mowa w § 4 ust. 3 pkt 14 ww. rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 1753-1754)

Komendant Główny PSP w piśmie z 13 lipca 2012 r. wyjaśnił, że w związku z zarządzeniem nr 21<sup>34</sup> MSW i doświadczeniami wynikającymi z EURO 2012 w uzgodnieniu z Podsekretarzem Stanu MSW podjął decyzję o aktualizacji zasad, o których mowa w § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia do 31 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 2250)

W dniu 27 grudnia 2012 r. Komendant Główny PSP poinformował Podsekretarza Stanu MSW, iż zatwierdził zasady wymienione w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, z wyjątkiem zasad określonych w pkt 4 tego przepisu. Zasady organizowania działań ratowniczych nie zostały zatwierdzone przez KG PSP z uwagi na potrzebę konsultacji materiału przez autorytety z dziedziny kierowania działaniami ratowniczymi.

(dowód: akta kontroli str. 2266)

W programie/wykazie prac legislacyjnych Ministra Spraw Wewnętrznych (i Administracji) w ramach systemu ratowniczo-gaśniczego w 2012 r. wskazano trzy<sup>35</sup> pozycje planowanych zmian, w 2011 r. cztery<sup>36</sup> pozycje – odpowiedzialność za opracowanie projektów zmian rozporządzeń przypisano komórkom KG PSP.

(dowód: akta kontroli str. 949-952)

218

W sprawozdaniu za III kwartał 2012 r. z realizacji zadań priorytetowych, DRiOL wykazał m.in. przygotowanie informacji dla Podsekretarza Stanu w MSW na konwent wojewodów, na temat działalności ksrg w czasie klęsk żywiołowych i zdarzeń kryzysowych w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 2218-2220)

DRiOL potwierdził także podejmowanie działań mających na celu utworzenie platformy wymiany informacji w zakresie zarządzania ryzykiem oraz synchronizacji działań podejmowanych przez UE w odniesieniu do krajowych działań ratowniczych w ramach ksrg.

(dowód: akta kontroli str. 2213-2217)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

<sup>34</sup> Zarządzeniem Nr 21 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 kwietnia 2012 r. utworzono Centrum Zarządzania Kryzysowego ministra właściwego do spraw wewnętrznych, którego funkcję pełni Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

<sup>35</sup> Projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym; projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wysokości środków finansowych w 2012 r i ich podziału między jednostki ochrony przeciwpożarowej działające w ramach systemu ratowniczo – gaśniczego; projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych zmieniającego rozporządzenie w sprawie umundurowania strażników Państwowej Straży Pożarnej

<sup>36</sup> projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości środków finansowych w 2011 r. i ich podziału między jednostki ochrony przeciwpożarowej działające w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (przeniesiony z II półrocza 2010 r.), projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej zmieniającego rozporządzenie w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy (przeniesiony z I półrocza 2011 r. na II półrocze 2011 r.), projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającego rozporządzenie w sprawie umundurowania strażaków PSP, projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym

1) brak bieżącego monitorowania i skutecznego egzekwowania realizacji zadań przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w odniesieniu do organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, w efekcie czego minister do końca 2012 r. nie posiadał aktualnej wiedzy o stanie zasobów ratowniczych kstrg oraz o sposobie realizacji przez Komendanta Głównego PSP ustawowych zadań, o których mowa w art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tj. dotyczących określania zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i kontroli ich wykonywania, a także koordynacji funkcjonowania systemu ratowniczo-gaśniczego.

Minister Spraw Wewnętrznych nie wyegzekwował terminowego wypełnienia przez Komendanta Głównego PSP obowiązku opracowania zasad, o których mowa w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, mimo że powinny one być sporządzone do dnia 31 marca 2012 r. (§ 56 ww. rozporządzenia).

Działania nadzorcze zostały zintensyfikowane dopiero w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 2269-2271)

Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Minister właściwy do spraw wewnętrznych pełni nadzór nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego.

Minister Spraw Wewnętrznych na pytanie, czy Komendant Główny PSP przedkładał sprawozdania, informacje i raporty w kwestiach związanych z wdrażaniem i funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i czy informował w nich o problemach lub nieprawidłowościach w funkcjonowaniu tych systemów - nie udzielił odpowiedzi. Ponadto poinformował, że konstruowany jest zespół w ramach resortu spraw wewnętrznych, którego zadaniem będzie zapewnienie spójności SPR i kstrg oraz bieżąca współpraca z MAiC, oraz że Podsekretarz Stanu MSW występował do KG PSP pismami z dnia 16 maja 2012 r., 25 września 2012 r. i 4 grudnia 2012 r. o przekazanie informacji na temat opracowanych dokumentów za ostatnie dwa lata, w których zostały określone zadania kstrg. Ponadto poinformował m.in., że aktualnie przygotowywane są procedury nadzorcze w MSW nad funkcjonowaniem ww. systemu oraz że Komendant Główny PSP uczestniczył w naradach kierownictwa MSW.

(dowód: akta kontroli str. 1714-1715, 1723-1724)

## **2.2. Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych (i Administracji) nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego**

Opis stanu faktycznego

1. W 2012 r. DRiOL dysponował czternastoma<sup>37</sup> wersjami koncepcji systemu powiadamiania ratunkowego, z czego dwie zostały przedłożone do akceptacji członkom kierownictwa (Koncepcja budowy systemu powiadamiania ratunkowego w Polsce - projekt z 10 grudnia 2010 r., Koncepcja systemu powiadamiania ratunkowego w Polsce - projekt z 3 marca 2011 r.), ale żadna z nich nie została zatwierdzona przez ówczesnego Ministra SWiA.

<sup>37</sup> 3 wersje projektu z marca 2010 r., 7.05.2010 r., 20.05.2010 r., 10.06.2010 r. – wersja przekazana do opiniowania w CPI, 24.09.2010 r. – projekt uzgodniony z CPI MSWiA, 10.11.2010 r., 19.11.2010 r., 25.11.2010 r. i 30.11.2010 r. – brak aprobaty Podsekretarza Stanu w MSWiA Piotra Kołodziejczyka, 13.12.2010 r. – brak aprobaty Podsekretarza Stanu Piotra Kołodziejczyka (28.12.2010 r.), 2.03.2011 – wersja zaaprobowana przez Podsekretarza Stanu Piotra Kołodziejczyka (3.03.2011 r.) oraz Sekretarza Stanu Tomasza Siemoniaka (7.03.2011 r.), ale odrzucona 22.07.2011 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Jerzego Millera, ostatnia wersja z października 2011.

(dowód: akta kontroli str. 1960-1994, 2002-2020, 2256-2257)

Minister SW wskazał, że w związku z reorganizacją Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji polegającą na podziale kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych i ministra właściwego do spraw administracji nie były podejmowane w MSW działania w zakresie akceptacji projektu koncepcji funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na terenie kraju z października 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 2256)

W dniu 7 października 2011 r. audytor wewnętrzny poinformował Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (do wiadomości Ministra SWiA), że DAIiN i DEPiT jest w trakcie realizacji rekomendacji wydanej przez audytorów wewnętrznych<sup>38</sup> w zakresie określenia strategii finansowania systemu powiadamiania ratunkowego w wieloletniej perspektywie. Na potrzeby kontroli nie przedłożono takiego dokumentu.

dowód: akta kontroli str. 2305-2323)

Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił, iż departamenty według właściwości określały szacunkowe koszty funkcjonowania systemów, i tak:

- DAIiN MSWiA opracował w 2010 r. zasady finansowania systemu powiadamiania ratunkowego w części organizacyjnej i funkcjonalnej, które również zostały zawarte w ocenie skutków regulacji projektowanej ustawy o powiadamianiu ratunkowym,
- DEPiT w ramach udziału w opracowywaniu strategii finansowania systemu powiadamiania ratunkowego w zakresie systemów teleinformatycznych, określał, w uzgodnieniu z CPI - szacunkowe koszty utrzymania systemów IT o zasięgu ogólnokrajowym (OST 112 i SIPR) w perspektywie wieloletniej i przekazywał potrzeby do właściwych departamentów MSW (dawniej MSWiA).

(dowód: akta kontroli str. 1807-1808)

Kontrolerzy nie uzyskali informacji o dotychczasowych i przyszłych szacowanych kosztach organizacji i utrzymania systemu powiadamiania ratunkowego, w tym systemów informatycznych, bowiem przedkładane przez MSW dokumenty i wyjaśnienia nie były ze sobą spójne bądź były niepełne. Ministerstwo nie posiadało także pełnej informacji o stanie zaawansowania wdrażania projektów informatycznych związanych z systemem powiadamiania ratunkowego.

(dowód: akta kontroli str. 2472-2479)

2. W 2009 r. podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadania budowy systemu powiadamiania ratunkowego był Komendant Główny PSP, który jednocześnie odpowiadał za podział środków z rezerwy celowej z budżetu państwa (pozycja 10 – ratownictwo medyczne) pn. „Budowa systemu powiadamiania ratunkowego na terenie kraju”, wynoszącej 18,4 mln. Ze źródeł KG PSP wynika, że w 2009 r. środki z rezerwy celowej przeznaczono na 104 centra powiadamiania ratunkowego i 11 wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego, organizowanych przez poszczególne jednostki PSP. Wg danych DAIiN z rezerwy na ten cel uruchomiono środki w wysokości 18,4 mln zł, natomiast wykorzystano 16.584.066,92 zł, z czego 10.209.924,02 zł zostało przeznaczone na wyposażenie techniczne oraz teleinformatyczne.

<sup>38</sup> Zadanie zapewniające Nr 3-2010/AW pt. „Realizacja projektów Systemu Powiadamiania Ratunkowego pn. System Informatycznych Powiadamiania Ratunkowego oraz Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112”.

(dowód: akta kontroli str. 2472-2478)

Dyrektor DRiOL wyjaśnił, że podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadania budowy systemu powiadamiania ratunkowego był Komendant Główny PSP i w związku z tym jako gospodarz zarówno koncepcji, jak i rezerwy w 2009 roku to on jest właściwy do wskazania sposobu zagospodarowania składników zakupionych w ramach środków z rezerwy celowej na 2009 rok w poszczególnych jednostkach PSP.

(dowód: akta kontroli str. 2421)

3. Pismem z dnia 12 stycznia 2010 r., skierowanym do wojewodów, Sekretarz Stanu w MSWiA poinformował, że zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji system powiadamiania ratunkowego będzie wprowadzany etapowo na terenie całego kraju. W pierwszym etapie – do końca 2010 r. – wdrożonych powinno zostać 18 centrów – po jednym w każdym województwie (dwa centra w województwach lubuskim i kujawsko-pomorskim).

W późniejszym okresie nie określono docelowej liczby centrów powiadamiania ratunkowego.

Z informacji pozyskanych od wojewodów w październiku 2012 r. wynika, że w większości województw organizowane były jedynie Wojewódzkie Centra Powiadamiania Ratunkowego, z pominięciem centrów powiadamiania ratunkowego.

Informacje przekazane przez wojewodów wskazywały także, że w Wojewódzkich Centrach Powiadamiania Ratunkowego nie były tworzone wspólne stanowiska kierowania w rozumieniu art. 14a ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w którego skład winno wchodzić stanowisko kierowania komendanta wojewódzkiego PSP oraz stanowisko lekarza koordynatora ratownictwa medycznego (w centrach powiadamiania ratunkowego odpowiednio: stanowisko kierowania komendantów powiatowych (miejskich) PSP oraz dyspozytorzy medyczni).

221

Nie planuje się zmiany tego stanu rzeczy do końca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2472-2478)

Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił<sup>39</sup>, że wspólne stanowiska kierowania, o których mowa w art. 14a ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej<sup>40</sup>, traktowane były jako spełniające warunki ustawowe w przypadku ich integracji teleinformatycznej, a interpretacja ta wynikała z faktu zaawansowania projektów teleinformatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1802-1815)

W okresie objętym kontrolą Wojewodowie wskazywali, że z uwagi na konieczność budowania struktury organizacyjnej zapewniającej bezpieczne funkcjonowanie ratownictwa medycznego, na potrzeby powstającego SWD PRM oraz koncepcji Ministerstwa Zdrowia wprowadzającej pojęcie „skoncentrowanej dyspozytorni medycznej” rozważane są dwa rozwiązania: budowy CPR lub skoncentrowanych dyspozytorni medycznych.

(dowód: akta kontroli str. 2472-2478)

<sup>39</sup> Wyjaśnienia złożone kontrolerom NIK z Delegatury NIK we Wrocławiu w ramach kontroli P/12/184 „Wykorzystanie środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpożarowe i likwidację skutków powodzi”.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 14a ust. 2 pkt 1 i 2 ww. ustawy, zadania systemu powiadamiania ratunkowego na terenie województwa wykonują: a) wojewódzkie centrum powiadamiania ratunkowego, przez które rozumie się wspólne stanowisko kierowania, w skład którego wchodzi: stanowisko kierowania komendanta wojewódzkiego PSP oraz stanowisko lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, b) centra powiadamiania ratunkowego (odpowiednio: stanowisko kierowania komendantów powiatowych (miejskich) PSP oraz dyspozytorzy medyczni).

Z pisma Wojewody Kujawsko-Pomorskiego skierowanego do MSW 20 czerwca 2012 r. wynika, że 28 października 2010 r. w trakcie Konwentu Wojewodów z udziałem kierownictwa MSWiA oraz MZ<sup>41</sup> strona rządowa zleciła organizację zintegrowanych dyspozytorni ratownictwa medycznego poza lokalizacją planowanych CPR. Założenia niniejszej koncepcji zostały omówione 4 listopada 2010 r. na spotkaniu kierownictwa MSWiA i MZ z przedstawicielami wojewodów.

(dowód: akta kontroli str. 2184-2188)

Z informacji przedłożonych do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wg stanu na 14 września 2012 r. wynika, że utworzono 16 Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego oraz 6 Centrów Powiadamiania Ratunkowego. WCPR/CPR organizowane były częściowo<sup>42</sup> w ramach struktur urzędów wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli str. 2064-2068)

4. W okresie poddanym kontroli część zadań związanych z systemem powiadamiania ratunkowego wykraczała poza obszar działania MSW (wcześniej MSWiA), np. nadzór nad Państwowym Ratownictwem Medycznym sprawował Minister Zdrowia, za funkcjonowanie Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej z Centralną Bazą Danych odpowiadał Urząd Komunikacji Elektronicznej, za dostarczanie i aktualizację zasobów mapowych dla potrzeb systemu – Główny Urząd Geodezji i Kartografii, a za projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

(dowód: akta kontroli str. 2013-2014)

W trakcie realizacji projektów informatycznych w Ministerstwie funkcjonowały nieformalne zespoły zadaniowe, w tym Zespół monitorujący (pod przewodnictwem DAiN) mający na celu bieżące monitorowanie postępu prac dotyczących wdrażania SPR, Rada Sterująca (nieformalny zespół pod przewodnictwem Podsekretarza Stanu MSWiA) oraz Rada Użytkowników (nieformalny zespół powołany przez dyrektora CPI MSWiA). Zapoczątkowane przez DAiN w 2011 r. działania i przekazywane informacje dotyczące formalnego stworzenia zespołu o charakterze międzyresortowym nie przyniosły rezultatu.

(dowód: akta kontroli str. 1944, 1958-1959, 2027-2028)

5. W dniu 26 września 2011 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ustanowił Dyrektora Centrum Projektów Informatycznych Zbigniewa Olejniczaka w okresie od 26.09.-31.12.2011 r. pełnomocnikiem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawach związanych z uruchomieniem systemu powiadamiania ratunkowego.

Minister w szczególności upoważnił Dyrektora CPI do: reprezentowania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w kontaktach z przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej, monitorowania i koordynowania działań komórek organizacyjnych Ministerstwa SWiA oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra SWiA, komunikowania się z interesariuszami, w tym poprzez udział w spotkaniach w celu terminowej realizacji i oceny stanu zadań, oceny i analizy ryzyka, definiowania zagadnień otwartych i wniosków o zmianę, przedstawiania Ministrowi SWiA sprawozdań ze stanu zaawansowania prac, wskazywania przeszkód prawnych i faktycznych w realizacji priorytetów i celów związanych z realizacją systemu powiadamiania ratunkowego, analizy ryzyka oraz rekomendowania działań zapobiegawczych i naprawczych, przygotowywania, i

<sup>41</sup> Ministerstwo Zdrowia.

<sup>42</sup> 6 centrów umiejscowiono w obiekcie Wojewody, 4 – samorządu, 10 – PSP, 2 – Policji

opiniowania projektów założeń, koncepcji, rekomendacji oraz przedkładania ich do akceptacji przez Ministra SWiA, przedstawiania opinii dotyczących zasadności wydatkowania środków finansowych przewidzianych na realizację systemu. Bieżący nadzór nad pracami pełnomocnika Minister powierzył Podsekretarzowi Stanu w MSWiA.

(dowód: akta kontroli str. 953-956, 2144-2160)

Z powołaniem Pełnomocnika Ministra, DAiN (odpowiedzialny za strategię funkcjonowania SPR) nie kontynuował formalnych prac nad powołaniem Zespołu do spraw organizacji systemu powiadamiania ratunkowego oraz stał się w praktyce wykonawcą poleceń Pełnomocnika. Do DAiN nie wpływały dokumenty wypracowane przez Pełnomocnika.

(dowód: akta kontroli str. 1943-1945)

6. DAiN współorganizował także międzynarodową konferencję: Roundtable on 112 – Funkcjonowanie powiadamiania ratunkowego w Polsce, poświęconej zagadnieniom systemów informatycznych, służących powiadamianiu ratunkowemu oraz organizacji PSAP w Polsce i krajach europejskich w dniu 18 listopada 2011 roku w Krakowie oraz zajmował się organizacją Europejskiego Dnia Numeru 112 w Polsce, w dniu 11 lutego 2012 roku w Poznaniu.

W dniu 20 lutego 2012 r. DAiN przekazał do Ośrodków Szkoleniowych dla operatorów numerów alarmowych (Kraków, Poznań) opracowane Procedury Operacyjne dla Operatorów Numerów Alarmowych.

W okresie poddanym kontroli DAiN/DRiOL podejmował działania mające na celu uzyskanie informacji, czy i w jakim zakresie mają być kontynuowane prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw.

Od września 2012 r. DRiOL koncentrował się na przygotowywaniu notatek i pism dotyczących konieczności zmian legislacyjnych w zakresie powiadamiania ratunkowego w związku ze zmianami kompetencyjnymi związanymi z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw.

(dowód: akta kontroli str. 1749-1752, 2461-2471)

7. W okresie poddanym kontroli, zgodnie z poleceniem MSW dotyczącym zbadania możliwości skierowania operatorów WCPR/CPR zatrudnionych przez urzędy wojewódzkie do jednostek organizacyjnych Policji w celu przyjmowania zgłoszeń z numeru alarmowego 112 ze względu na przesunięty proces uruchomienia tych centrów, Policja dokonała szeregu czynności organizacyjno-prawnych. Po konsultacjach z wojewodami w sześciu miastach (Warszawa, Białystok, Lublin, Radom, Szczecin, Łódź) podjęto decyzje o czasowym skierowaniu operatorów WCPR/CPR do pracy w jednostkach Policji na podstawie porozumień.

(dowód: akta kontroli str. 2205)

8. Inicjatywa MAiC w 2012 r. doprowadziła do powołania Międzyinstytucjonalnego Zespołu Wykonawczego dla Projektu „System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego SIPR”.

W kwietniu 2012 r. w dokumencie „Państwo 2.09 nowy start dla e-administracji”<sup>43</sup> Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, w ramach projektów wymagających korekt

<sup>43</sup> <http://mac.gov.pl/dzialania/raport-panstwo-2-0-nowy-start-dla-e-administracji/>

założeń projektowych i organizacyjnych, dokonało diagnozy istotnych problemów<sup>44</sup> w ramach realizowanego ze środków PO IG projektu „Budowa i wyposażenie Centrów Powiadamiania Ratunkowego”.

Na potrzeby MAiC DRiOL wystąpił w czerwcu 2012 r. do wojewodów, policji, PSP i CPI z pytaniami dotyczącymi stanu wdrożenia systemu powiadamiania ratunkowego w Województwach i opracowanie dokumentu obrazującego rzeczywisty stan zaawansowania wdrażania systemu powiadamiania ratunkowego.

(dowód: akta kontroli str. 2197-2208)

Wojewodowie, w wyniku przeprowadzonych przez MSW badań ankietowych w czerwcu 2012 r. wskazywali elementy i braki w funkcjonowaniu WCPR/CPR w województwach<sup>45</sup>. Informacje te były zbieżne z uzyskanymi przez kontrolerów w październiku 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 2062-2063, 2472-2479)

9. W sierpniu 2012 r. DRiOL sporządził „Raport dotyczący obsługi wywołań alarmowych w Polsce za rok 2011”, który następnie został zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>46</sup>. Informacje do raportu pobierane były od służb<sup>47</sup> za pośrednictwem urzędów wojewódzkich i TP SA. DRiOL wskazał, że nie stanowiły one wiarygodnego źródła danych<sup>48</sup>.

W konkluzji raportu wskazano także, że nie nastąpiła poprawa w odbieraniu zgłoszeń alarmowych od 2008 r. W raporcie stwierdzono m.in., że z danych TP S.A. wynika, iż 55% zgłoszeń na numer alarmowy 112 nie została w badanym okresie obsłużona, a zgłoszenia nie były odebrane. Informacje uzyskane od TP SA, w sposób znaczący odbiegały od dotychczas zbieranych danych od służb (Policja, PSP) za pośrednictwem urzędów wojewódzkich: w 2008 r. liczba wszystkich zgłoszeń na numery alarmowe ogółem (z 15 województw) wynosiła 29.060.182, w 2009 r. – 32.343.029, w 2010 r. – 32.841.056, w 2011 r. – 34.341.556. Dane uzyskane z Telekomunikacji Polskiej S.A. natomiast wskazywały, że ogólna liczba zgłoszeń na numery alarmowe w Polsce w roku 2011 wyniosła 7.630.691.

224

<sup>44</sup> brak całościowej koncepcji Systemu Powiadamiania Ratunkowego (SPR), którego SIPR jest tylko częścią, co oznacza konieczność budowania koncepcji w trakcie realizacji projektu i utrudnienia w jego prowadzeniu, dotychczasowy chaos organizacyjny, decyzyjny i merytoryczny oraz brak odpowiedniej współpracy i koordynacji instytucji zaangażowanych przy realizacji projektu tj. Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Pogotowia Ratunkowego, MSW, brak administratora systemu na poziomie centralnym i lokalnym, rozbieżność między realizowaną koncepcją i aktualnym stanem prawnym, brak struktury zarządzania projektem oraz przyjęcia właściwego modelu zarządzania nim i jego produktami, bariery administracyjne i nieterminowa realizacja zobowiązań interesariuszy projektu, niespójność danych adresowych abonentów, brak standaryzacji słowników adresowych w systemach policyjnych, UAE i GUGIK.

<sup>45</sup> W tym brak kompatybilności pomiędzy SI WCPR a SWD dziedzinowymi (Policji, PSP, PRM) w 10 województwach, brak odbioru zgłoszeń z numerów alarmowych WCPR/CPR 997 w 12 województwach, 998 w 11 województwach, 999 w 11 województwach, brak wzajemnej zastępowalności WCPR/CPR w 6 województwach, brak przeprowadzonych testów integracyjnych SWD Policji, PSP, PRM z SI WCPR w 6 województwach, brak dostępności lokalizacji dzwoniącego na numer alarmowy w 5 województwach, brak wizualizacji numeru dzwoniącego w 4 województwach, brak wykorzystywania aplikacji do odbioru zgłoszeń alarmowych SI WCPR w 4 województwach, brak przekazania SWD PRM do WCPR w 9 województwach, brak urządzeń brzegowych sieci OST 112 dla PRM w 4 województwach, brak funkcjonalności w SI WCPR bramek SMS w 2 województwach, brak systemu głosowego w 1 województwie, brak konfiguracji urządzeń brzegowych w PSP i Policji w 1 województwie, potrzeba zainstalowania produkcyjnej wersji SI WCPR opartej o najnowsze środowisko wymiany danych w wersji 5.9 w 2 województwach w innej wersji w 1 województwie, potrzeba zwiększenia obsady kadrowej w 1 województwie, potrzeba dostarczenia modułu mapowego w 2 województwach, potrzeba udostępnienia i weryfikacji w systemie SIPR platformy lokalizacyjno-informacyjnej (PLI CBD) w 2 województwach, potrzeba utworzenia administratora SI WCPR na szczeblu centralnym zgłoszona przez 2 województwa, awaryjność konsol operatorskich zgłoszona przez 9 województw, awaryjność czytników kart inteligentnych zgłoszona przez 2 województwa.

<sup>46</sup> W którego imieniu działał podsekretarz stanu.

<sup>47</sup> Odbiór zgłoszeń na numery alarmowe w roku 2011 odbywał się jak w latach ubiegłych, w oparciu o stanowiska kierowania w poszczególnych służbach. Numery alarmowe obsłużone były następująco: numer 999 - odbiera Państwowe Ratownictwo Medyczne, 998 - Państwowa Straż Pożarna, 997 - Policja. Europejski numer alarmowy 112, wspólny dla wszystkich służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy, odbierany jest przez Państwową Straż Pożarną (w większości z telefonów stacjonarnych) oraz przez Policję (w większości z telefonów komórkowych).

<sup>48</sup> Dane z województw były niepełne, ze względu na fakt nieprzewodzenia, przez niektóre województwa zestawień w tym zakresie. W wielu przypadkach zestawienia dotyczące wywołań ogółem a także tych złośliwych i fałszywych nie były ewidencjonowane oraz rejestrowane ze względu na brak możliwości informatyczno - technicznych. Problem stanowiło również prowadzenie ewidencji przekierowań numeru alarmowego 112 do innych służb, niż służba przyjmująca zgłoszenie, w przypadku gdy dotyczą one działań innych służb.



(dowód: akta kontroli str. 2036-2061)

10. W okresie poddanym kontrolą system powiadamiania ratunkowego funkcjonował na podstawie przepisów tymczasowych (art. 7-11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw<sup>49</sup>). Zgodnie z ww. przepisami, wojewoda mógł powierzyć w drodze porozumienia wykonywanie, do dnia 31 grudnia 2013 r., zadań centrów powiadamiania ratunkowego, w tym m.in. obsługi numeru alarmowego 112 - Państwowej Straży Pożarnej, Policji lub jednostkom samorządu terytorialnego. Szerzej kwestie te opisano w uzasadnieniu do zmiany ustawy o ochronie przeciwpożarowej<sup>50</sup>.

Porozumieniami objęte były m.in. przyjmowanie i obsługa zgłoszeń alarmowych kierowanych do numerów alarmowych, takich jak 999 i 998. Obsługa numeru 997 znajdowała się poza zakresem tychże porozumień, z tym że w tej części, w jakiej Policja odpowiadała za odbiór numeru alarmowego 112, służba ta również uczestniczyła w ww. porozumieniach.

(dowód: akta kontroli str.1721-1726)

11. W okresie objętym kontrolą Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej nie kontrolował ani nie koordynował funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego.

(dowód: akta kontroli str. 2460)

Na pytania: czy Komendant Główny PSP przedkładał sprawozdania, informacje i raporty w kwestiach związanych z wdrażaniem i funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i czy informował w nich o problemach lub nieprawidłowościach w funkcjonowaniu tych systemów, Minister nie udzielił odpowiedzi.

225

(dowód: akta kontroli str. 1714-1715, 1723-1724)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) akceptowanie organizowania systemu powiadamiania ratunkowego w województwach z pominięciem zapisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego<sup>51</sup>, tj.:
  - organizowanie w większości województw Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego z pominięciem centrów powiadamiania ratunkowego, mimo że w świetle art. 14a ust. 1 i 2 ww. ustawy oraz ww. rozporządzenia (regulującego m.in. zadania centrów powiadamiania ratunkowego oraz kryteria służące do określenia liczby, lokalizacji i terenu ich działania), podstawę systemu miały stanowić centra powiadamiania ratunkowego działające lokalnie,
  - odejście od tworzenia w organizowanych centrach wspólnych stanowisk kierowania w rozumieniu art. 14a ust. 2 pkt 1 i 2 przedmiotowej ustawy, w którego skład winno wchodzić stanowisko kierowania komendanta wojewódzkiego PSP oraz lekarza koordynatora ratownictwa medycznego (w centrach powiadamiania ratunkowego odpowiednio: stanowisko

<sup>49</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59 ze zm.

<sup>50</sup> <http://legislacja.rol.gov.pl/lista/2/projekt/13452/katalog/17170>

<sup>51</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1073,

kierowania komendantów powiatowych (miejskich) PSP oraz dyspozytorzy medyczni).

Organizowanie systemu powiadamiania ratunkowego w województwach z pominięciem założeń ustawowych potwierdziły także kontrole NIK przeprowadzone w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim i Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim. W wystąpieniach pokontrolnych NIK wniosła o podjęcie działań, w ramach ustawowych obowiązków, mających na celu organizację systemu powiadamiania ratunkowego w województwach zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wojewodowie przyjęli wnioski do realizacji.

- 2) akceptacja organizacji wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (centrów powiadamiania ratunkowego), począwszy od 2010 r., przez wojewodów, mimo że należało to do ustawowych obowiązków komendantów wojewódzkich PSP, a jednostki PSP wydatkowały w 2009 r. na ten cel środki z rezerwy celowej.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości w powyższym zakresie skutkują tym, że zorganizowane wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego mogą realizować jedynie zadania o charakterze operatorskim, z pominięciem szeregu zadań o charakterze dyspozytorskim, wskazanych w obowiązujących przepisach prawa, w szczególności takich, jak: dysponowanie sił ratowniczych i zespołów ratownictwa medycznego, koordynowanie oraz monitorowanie działań ratowniczych i medycznych czynności ratunkowych, inicjowanie procedur reagowania kryzysowego (ww. §§ 8, 10, 17, i 19 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji).

Wdrażanie Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego w modelu operatorskim realizowano na ustne polecenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(dowód: akta kontroli str. 1873-1882)

- 3) nieokreślenie przez ministra strategicznych dokumentów dotyczących systemu powiadamiania ratunkowego, w tym nieokreślenie koncepcji systemu powiadamiania ratunkowego, strategii finansowania systemu w wieloletniej perspektywie, przejrzystej struktury zarządzania projektem, co NIK ocenia jako nierzetelne. Ponadto nie posiadano w ministerstwie pełnej wiedzy na temat stanu zaawansowania prac z nim związanych, wysokości środków finansowych wydatkowanych na przedsięwzięcie oraz potrzebnych na jego dalsze utrzymanie, a także nie określono docelowej liczby centrów powiadamiania ratunkowego.

Na pytanie - z jakiego powodu nie określono strategii finansowania systemu powiadamiania ratunkowego w wieloletniej perspektywie były Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zeznał, że *system był w budowie*.

Były Minister SWiA zeznał także, że nie pamięta dlaczego nie zatwierdził koncepcji SPR.

(dowód: akta kontroli str. 2324-2326)

- 4) Akceptacja zaniechania przez podległy organ, tj. Komendanta Głównego PSP realizacji jego ustawowego zadania, tj. koordynacji oraz kontroli funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju (art. 14a ust. 7 ustawy o ochronie przeciwpożarowej).

Minister SW w trakcie kontroli wyjaśnił m.in.: *Monitorowanie zadań realizowanych przez Komendanta Głównego PSP odbywało się w ramach bieżącej współpracy roboczej oraz różnego rodzaju spotkań. Spotkania organizowane były przez*

ówczesny DAI N MSWiA, później przez Podsekretarza Stanu w MSWiA Pana Piotra Kołodziejczyka (Rada Użytkowników). Komendant Główny PSP na żądanie przekazywał informacje dotyczące stanu wdrażania systemu powiadamiania ratunkowego (informacje np. na potrzeby Sejmu, konwentu wojewodów, informacje dotyczące wdrożeń SWD czy lokalizacji podłączeń do sieci OST 112). Odbływały się też spotkania Komendanta Głównego PSP z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Jerzym Millerem, podczas których omawiana była problematyka związana z systemem powiadamiania ratunkowego. Jednocześnie były prowadzone prace w licznych tematycznych grupach roboczych (np. teleinformatyka, zadania związane z opracowaniem procedury czy katalogu zdarzeń).

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z poprzednim brzmieniem art. 12 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawował nadzór nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego. Z literalnego brzmienia tego przepisu, a tak należy interpretować przepisy kompetencyjne, nadzorowi powinien podlegać system, który funkcjonuje, a organizowany obecnie system powiadamiania ratunkowego znajduje się dopiero na etapie budowy. Przy czym brak jest ustawowych kompetencji do wdrażania systemu powiadamiania ratunkowego przypisanego do jakiegokolwiek podmiotu poza wojewodami - organizującymi system powiadamiania ratunkowego, przy pomocy komendanta wojewódzkiego PSP oraz komendantów wojewódzkich i powiatowych (miejskich) PSP organizujących odpowiednio, wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego i centra powiadamiania ratunkowego.

MSW (MSWiA) miało świadomość potrzeby zmiany powyższych przepisów z uwagi na fakt, że przedsięwzięcie miało charakter ogólnopolski, czego obowiązujące przepisy nie przewidywały zarówno na etapie funkcjonowania, jak i na etapie wdrażania. System powinien być wdrażany przez jeden wyznaczony podmiot (np. Pełnomocnika Rządu), koordynującego pracę wszystkich innych zaangażowanych organów i instytucji. (...)

Funkcjonująca w skali całej Polski organizacja obsługi zgłoszeń alarmowych, zarówno koncepcyjnie, jak i prawnie, może być traktowana jedynie jako stan tymczasowy (przejściowy).

Istniejące centra powiadamiania ratunkowego/wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego, choć formalnie stanowią element systemu powiadamiania ratunkowego, w rozumieniu ustawy o ochronie przeciwpożarowej, z racji ograniczonej jeszcze funkcjonalności i ograniczonego zasięgu terytorialnego nie stanowią o tym, że system powiadamiania ratunkowego funkcjonuje jako całość.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że nadzór ministra właściwego do spraw wewnętrznych po wejściu w życie ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, przenoszącej nadzór nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego w zakres kompetencji ministra właściwego do spraw administracji publicznej, nie mógł być *expressis verbis* wyrażony w Regulaminie organizacyjnym MSW, jednakże nadzór ministra (właściwego do spraw wewnętrznych) jest i może być realizowany w części dotyczącej sprawowania nadzoru nad krajowym systemem ratowniczo - gaśniczym.

Reasumując, zgodnie z aktualnymi przepisami ustawowymi, Komendant Główny PSP w zakresie systemu powiadamiania ratunkowego podlega *de facto* ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej.

Potrzeba zapewnienia spójności systemu powiadamiania ratunkowego z krajowym systemem ratowniczo - gaśniczym została zasygnalizowana MAiC w pismach dotyczących m.in. zmiany (uchylecia) przepisów odnoszących się w szczególności

do kompetencji Komendanta Głównego /wojewódzkiego/powiatowego PSP w zakresie systemu powiadamiania ratunkowego (...)

(dowód: akta kontroli str. 1716-1726)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK nie podziela stanowiska Ministra SW w zakresie nieposiadania przez niego uprawnień do nadzoru nad SPR z uwagi na to, że system ten nie funkcjonuje. Jak wynika z treści udzielanych wyjaśnień, system funkcjonuje w okresie przejściowym, co już determinuje konieczność monitorowania kształtu i kierunków organizacji SPR. Należy podkreślić, że SPR formalnie powstał z dniem 10 lutego 2009 r.<sup>52</sup> i od tego okresu Minister SW(iA) winien monitorować funkcjonowanie systemu na obszarze kraju, m.in. w obszarze przyjmowania zgłoszeń z numerów alarmowych.

Dyrektor CPI MSWiA posiadał upoważnienia przekraczające możliwości dysponenta III stopnia budżetu państwa. Nie posiadał także odpowiedniego umocowania prawnego pozwalającego na kierowanie pracą komórek organizacyjnych Ministerstwa oraz działalnością służb podległych Ministrowi SW(iA).

(dowód: akta kontroli str. 955-961)

NIK zwraca uwagę, że w trakcie realizowania koncepcji przyjętej przez Rząd w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (i Administracji) następowały niejasności kompetencyjne między DAiN i DEPiT, co skutkowało niepodejmowaniem przez departamenty działań. Jako rzetelne należy wymienić dokumentowanie działań podejmowanych przez DRiOL oraz DAiN, z kolei kontrolerzy nie uzyskali odpowiednich dokumentów dowodowych potwierdzających należyty nadzór sprawowany przez DEPiT.

(dowód: akta kontroli str. 2426-2427)

228

W opinii NIK pozytywnie należy ocenić działania podejmowane przez Podsekretarza Stanu MSWiA Piotra Kołodziejczyka, jednak należy zauważyć że nieskuteczność tych działań była m.in. wynikiem braku inicjatywy innych członków kierownictwa MSW(iA). Powyższą sytuację determinował fakt rozdzielenia zakresu odpowiedzialności departamentów (i Ministerstw) w ramach SPR i SIPR, bez równoczesnych działań spajających wypracowane zasady i proponowane rozwiązania przez kierownictwo MSW(iA). NIK zauważa, że uchwałą nr 1/2012 z 19 stycznia 2012 r. Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji powołano Międzyinstytucjonalny Zespół Wykonawczy dla Projektu „System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego SIPR”, którego głównym zadaniem był nadzór nad utrzymaniem spójności Projektu SIPR, nie zaś strategii samego SPR.

NIK zwraca uwagę, że w okresie poddanym kontroli Minister nie posiadał aktualnej wiedzy na temat wywołań na numery alarmowe, bowiem dane zbierane przez DAiN/DRiOL obarczone były wysokim błędem. Wpływ na to miały również przeciągające się prace nad wdrożeniem systemu umożliwiającego pozyskiwanie i analizowanie tego typów danych (CP SCPR).

### **2.3. Prace legislacyjne i systemy informatyczne w ramach systemu powiadamiania ratunkowego**

Opis stanu faktycznego

1. W okresie poddanym kontroli nie było wyznaczonego podmiotu, który byłby odpowiedzialny za administrowanie i utrzymanie Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego (SIPR) na szczeblu centralnym. Na dzień 27 listopada 2012 r. w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji trwały prace nad ustanowieniem administratora centralnego SIPR.

<sup>52</sup> Zgodnie z przepisem art. 14a wprowadzonym do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59 ze zm.).

(dowód: akta kontroli str. 2112, 2192)

Przedłożona 23 marca 2010 r. do z-cy dyr. DAiN MSWiA (do wiadomości Podsekretarza Stanu Tomasza Siemoniaka i Piotra Kołodziejczyka) „Koncepcja Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego” przygotowana przez Centrum Projektów Informatycznych MSWiA (dalej: CPI MSWiA) w części dotyczącej utrzymania systemu wskazywała, że dla zapewnienia trwałości projektu SIPR Minister SWiA powoła podmiot odpowiedzialny za eksploatację systemów informatycznych wspomagających pracę jednostek podległych MSWiA. Jednostka ta w założeniu miała przejąć również zarządzanie eksploatacją systemów informatycznych, które powstaną w wyniku realizacji projektu. Ponadto, w celu zapewnienia środków finansowych na utrzymanie OST 112, modułów Systemu Informatycznego Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego (SI WCPR), Systemu Informatycznego Centrów Powiadamiania Ratunkowego (SI CPR), Systemu Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego (SWD PRM), Centralnego Punktu Systemu Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CP SCPR), Ogólnopolskiego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej (OCSŁR), jednostki organizacyjnej powołanej do zarządzania systemem, utrzymania SWD PSP oraz SWD Policji wskazano, że wymagane będzie wypracowanie wieloletniego mechanizmu finansowania utrzymania systemów teleinformatycznych. Koncepcja nie została zatwierdzona przez ówczesnego ministra.

(dowód: akta kontroli str. 2272-2304)

W projekcie założeń do projektu ustawy o Międzyresortowym Operatorze Systemu Teleinformatycznego z dnia 26 sierpnia 2011 r. (przygotowanym w grudniu 2010 r. przez CPI MSWiA) wskazano na konieczność zapewnienia trwałości realizowanych ze wsparciem funduszy UE projektów OST 112, SIPR oraz (warunkowo) OCSŁR.

Projekt założeń zakładał utworzenie państwowej osoby prawnej (Agencji wykonawczej w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>53</sup>) – Międzyresortowego Operatora Systemu Teleinformatycznego z siedzibą w Warszawie, świadczącego usługi telekomunikacyjne oraz dostarczającego sieci telekomunikacyjne lub udogodnienia towarzyszące.

W dniu 8 września 2011 r. na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności rozpatrzono projekt założeń do projektu ustawy o Międzyresortowym Operatorze Systemu Teleinformatycznego (wraz z protokołem rozbieżności z dnia 2 września 2011 r.). Wiceprzewodniczący Komitetu podjął decyzję o skierowaniu dokumentu do dodatkowych uzgodnień przez powołany na posiedzeniu Zespół Zadaniowy do spraw MOST.

Osobą wiodącą w powyższej sprawie do 22 listopada 2011 r. był Podsekretarz Stanu w MSWiA odpowiedzialny za aspekty informatyzacji państwa, od 23 listopada do 21 marca 2012 r. Podsekretarz Stanu w MAiC – p. Piotr Kołodziejczyk.

Na pytania: czy Minister wydawał wiążące decyzje dotyczące unormowania zasady obsługi i administrowania systemami wytworzonymi dla zabezpieczenia potrzeb społeczeństwa (SIPR i OST112), jaki był rezultat prac wymienionego Zespołu Zadaniowego oraz jakie inne działania podejmował w celu zachowania trwałości projektów w ich fazie produkcyjnej, p. Piotr Kołodziejczyk odpowiedział: *Minister SWiA Jerzy Miller przyjął moje wnioski organizacyjne w zakresie utrzymywania zasobami własnymi kluczowych dla Państwa systemów. Dlatego utworzony został Centralny Ośrodek informatyki MSWiA (COI) i dlatego powierzono decyzją Ministra zarządzanie siecią OST 112 Policji - która miała największe (co nie znaczy, że wystarczające) zasoby dla utrzymywania tego systemu. (...) Jako rozwiązanie*

<sup>53</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

systemowe dla OST 112 proponowałem utworzenie Agencji Wykonawczej MOST. Zasadność ekonomiczną i związaną z bezpieczeństwem danych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych administracji publicznej pokazują przygotowane pod moim kierunkiem materiały. Pomysł wzbudził w niektórych instytucjach wielkie emocje. Ich odzwierciedleniem są zgłaszane w toku uzgodnień międzyresortowych i w trakcie KRMI. Analiza uwag zgłoszonych w trakcie uzgodnień międzyresortowych pokazuje, moim zdaniem, rzeczywiste intencje zgłaszających uwagi. Zespół zadaniowy KRMI się nie zebrał, bo zgłaszający uwagi nie przychodzili. To było utracenie pomysłu na zasadzie „dopracujmy, dopracujmy”, a potem zostanie jak jest. Po zmianie struktury Rządu, w trakcie programowania prac na przełomie 2011/2012 zgłosiłem Ministrowi AiC, Michałowi Boniemu fiskę ustawy o MOST do planu pracy MAiC. Nie została przyjęta.

(dowód: akta kontroli str. 2144-2160)

W zatwierdzonej 29 września 2011 r. przez Podsekretarza Stanu MSWiA Piotra Kołodziejczyka „Koncepcji zarządzania i administrowania systemami informatycznymi realizowanymi w ramach projektu System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego”, opracowanej przez DEPiT rekomendowano przekazanie zadania do Centralnego Ośrodka Informatyki<sup>54</sup>.

Zgodnie z decyzją MSWiA<sup>55</sup> z dnia 31 grudnia 2012 r. następowało wygaśnięcie zadań KGP jako operatora sieci systemu OST 112.

Decyzja w zakresie dalszego powierzenia administrowania siecią pozostawała w kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych jako beneficjenta projektu OST 112. Wydatki na ten cel zostały przewidziane dla MSW w projekcie budżetu na rok 2013.

Na naradzie zwołanej przez kontrolerów NIK w dniu 7 stycznia 2013 r. dla omówienia kwestii związanych z kontrolą, Minister Spraw Wewnętrznych poinformował, że do połowy stycznia zostanie opracowana koncepcja OST 112. W związku z powyższą deklaracją, kontrola NIK została przedłużona do 20 stycznia 2013 r.

Kontrolerom nie przedłożono przygotowywanej przez MSW koncepcji OST 112.

(dowód: akta kontroli str. 2199, 2488-2496)

W odpowiedzi na pytania skierowane przez Podsekretarza Stanu MSW jaki podmiot wykonuje funkcję administratora SIPR oraz czy została opracowana długofalowa polityka utrzymania sieci OST 112, Dyrektor CPI wskazała wg stanu na dzień 1 sierpnia 2012 r., że Minister SW nie powierzył realizacji zadania żadnemu podmiotowi, że konieczność podjęcia działań jeszcze w trakcie realizacji projektu była wielokrotnie sygnalizowana przez CPI oraz że utrzymanie produktów projektu pozostaje w kompetencji jego beneficjenta, tj. Ministra Spraw Wewnętrznych.

Minister SW wskazał, że zgodnie z założeniami, SIPR ma być zakończony 31 grudnia 2013 r., a decyzja w zakresie powierzenia roli administratora powinna być podjęta przed jego zakończeniem. Minister wskazał, że kompetencje w zakresie nadzoru nad SPR od 8 września 2012 r. posiada Minister Administracji i Cyfryzacji.

Wojewodowie wskazywali na problemy związane z niewyznaczeniem administratora na szczeblu centralnym.

<sup>54</sup> Centralny Ośrodek Informatyki (COI) jest instytucją gospodarki budżetowej i podlega ministrowi spraw wewnętrznych. Podstawowa działalność COI to wykonywanie usług na rzecz MSW w zakresie budowy, rozwoju i eksploatacji systemów teleinformatycznych, w tym m.in. prowadzenie Centralnej Ewidencji Pojazdów oraz Centralnej Ewidencji Kierowców

<sup>55</sup> Decyzja Nr 3 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie powierzenia Komendantowi Głównemu Policji zadań operatora Ogólnopolskiej Sieci teleinformatycznej na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112. Zadania ujęte w decyzji polegały na: utrzymaniu i administrowaniu OST 112, udziale w pracach wdrożeniowych OST 112, koordynowaniu prac rozwojowych OST 112, określeniu możliwości technicznych w zakresie migracji eksploatowanych przez podmioty administracji publicznej sieci telekomunikacyjnych do OST 112.

(dowód: akta kontroli str. 1808, 2472-2478)

2. W dniu 28 grudnia 2011 r. Minister Spraw Wewnętrznych, wskazany we wniosku jako administrator danych osobowych, dokonał zgłoszenia do GIODO Systemu Informatycznego Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego, w celu realizacji zadań oraz współdziałania służb ustawowo powołanych do przyjmowania i obsługi wydarzeń alarmowych, wskazując, że zbierane dane dotyczą obywateli polskich i cudzoziemców przebywających na terytorium RP korzystających ze zgłoszeń alarmowych na numer 112 i inne numery alarmowe.

(dowód: akta kontroli str. 2095-2097)

3. Na 8 września 2012 r. niezrealizowany pozostawał obowiązek budowy i uruchomienia CP SCPR<sup>56</sup>, którego zadaniem jest zapewnienie obsługi zapytań o informacje i dane, skierowanych z centrów powiadamiania ratunkowego jednostek służb do PLI CBD, administrowanego przez Prezesa UKE Departament Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki MSW (DEPIT) nie posiadał informacji na temat określonego terminu realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 2072-2075)

Wg informacji z MAiC architekturę Centralnego Punktu Styku podzielono na dwa zasadnicze komponenty: 1) dostawę, instalację i konfigurację niezbędnej infrastruktury sieciowej, 2) wykonanie oprogramowania aplikacyjnego, pełniącego rolę pośrednika, brokera usług prezentowanych przez PLI CBD dla podmiotów Systemu Powiadamiania Ratunkowego.

Komponent pierwszy został zrealizowany przez CPI w dniu 17 stycznia 2012 r. Po podłączeniu do łączy teleinformatycznych zapewnionych przez Policję, uruchomiono dla użytkowników sieci OST 112 (SI WCPR, SWD Policji, SWD PSP) możliwość komunikacji z dwoma niezależnymi lokalizacjami PLI CBD w Boruczy i Siemianowicach Śląskich. W dniu 28 marca 2012 r. CPI zakończyło prace związane z uruchomieniem usługi PLI CBD dla Systemu Informatycznego WCPR. Funkcjonujące w kraju ośrodki Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego (łącznie 6) korzystają z danych lokalizacyjnych PLI CBD. W czerwcu 2012 r. Urząd Komunikacji Elektronicznej uruchomił dostęp do usług lokalizacyjnych dla Policji i Państwowej Straży Pożarnej (PSP) po stronie swojego systemu informatycznego na potrzeby EURO 2012, z wykorzystaniem infrastruktury sieciowej Centralnego Punktu Styku.

Komponent drugi nie został zrealizowany m.in. z uwagi na niedostosowanie systemów SWD Policji i SWD PSP do współpracy z SI WCPR oraz podjęcie działań CPI w zakresie rozbudowania aktualnego rozwiązania w celu spełnienia wszystkich wymagań, wynikających z rozporządzenia, w szczególności w zakresie awaryjnych metod dostępu (poprzez serwis www), a także przechowywania logów systemowych. Działania w tym zakresie prowadzone były w końcu 2012 r.

Osiągnięcie pełnej funkcjonalności CPS CPR oraz zakończenie projektu SWD PRM ma nastąpić we wrześniu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2102-2115)

4. Z dniem ~~1 sierpnia 2008~~ <sup>8 września 2011</sup> r. nastąpiło wygaśnięcie ustawowego obowiązku operatorów telekomunikacyjnych do nieodpłatnego przekazywania danych

Joseph  
Brenner  
05.06.2011

<sup>56</sup>Centralny Punkt Systemu Centrów Powiadamiania Ratunkowego organizowany na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie centralnego punktu systemu centrów powiadamiania ratunkowego oraz punktów centralnych służb (Dz. U. Nr 75, poz. 404)

\* Sprostowanie opublikowane w Dzienniku Urzędowym NIK, dokonane w trybie art. 95c ustawy o NIK, zgodnie z uchwałą Kolegium NIK Nr 28/2013 z 15.05.2013 r.

o lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego służbom ustawowo powołanym do niesienia pomocy<sup>57</sup>.

Realizacja postanowień dyrektywy w sprawie usługi powszechnej<sup>58</sup> odbywała się za pomocą porozumień tymczasowych (z mocą obowiązującą do 31 grudnia 2012 r.) dotyczących lokalizacji osoby dzwoniącej na numer alarmowy 112, 997 lub 998, zawartych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z operatorami telekomunikacyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 1893, 2072-2075)

Porozumienia zostały zawarte z pięcioma operatorami ze 140 przedsiębiorców telekomunikacyjnych przekazujących dane w powyższym zakresie Prezesowi UKE za pomocą systemu PLI CBD<sup>59</sup>. Pracownicy ministerstwa nie posiadali wiedzy jaką część abonentów obejmują przedmiotowe porozumienia. Bazowano w tym zakresie na danych uzyskanych przez kontrolerów NIK z UKE w ramach kontroli przeprowadzonej w 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 2195-2196)

W związku ze zbliżającym się terminem wygaśnięcia porozumień z operatorami Departament Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pismami z dnia 19 października 2012 r., zwrócił się z prośbą do operatorów o przedłużenie terminów obowiązywania porozumień tymczasowych w zakresie dostępu do danych lokalizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 2102-2115)

5. Z dniem 2 grudnia 2011 r. nastąpiło wygaśnięcie aktu wykonawczego<sup>60</sup> w zakresie organizacji i funkcjonowania PLI CBD wykorzystywanego do dostarczania danych lokalizacyjnych przez operatorów.

Realizacja projektu na wykonanie Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej z Centralną Bazą Danych zakończyła się 31 marca 2011 r. podpisaniem końcowego protokołu odbioru. Odbiór obejmował także przyłączenie największych operatorów, którzy zostali przyłączeni w lutym 2011 roku. Ogólnokrajowi operatorzy sieci telefonii ruchomej zaczęli dostarczać informacje jeszcze w marcu 2011 roku. PLI CBD zostało fizycznie połączone z OST 112 w styczniu 2012 roku. Za rozpoczęcie korzystania przyjmuje się termin wydania przez UKE certyfikatów bezpieczeństwa PLI CBD dla poszczególnych służb: Straż Miejska w Warszawie (27.01.2011 r.), ABW (01.08.2011 r.), Komenda Główna Policji (13.01.2012 r.), CPI (31.01.2012 r.), Pozostałe komendy Policji (kwiecień 2012 - przed Euro 2012), PSP (maj 2012 r. - przed Euro 2012), PRM (maj 2012 r. - przed Euro 2012).

(dowód: akta kontroli str. 2102-2115)

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej Magdalena Gaj 20 września 2012 r. wskazała, że zaistniała sytuacja nie zwolniła Prezesa UKE z obowiązków wynikających z art. 78 ust. 6 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo

*Andrzej Bielecki*  
05.06.2013 \*

<sup>57</sup> Do dnia 1 sierpnia 2008 r., na skutek zmian wprowadzonych ustawą z dnia 11 stycznia 2008 r. o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne oraz ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 17, poz. 101 ze zm.), operator publicznej sieci telefonicznej jest obowiązany nieodpłatnie udostępniać Prezesowi UKE informacje dotyczące lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego "112" albo innego numeru alarmowego.

<sup>58</sup> Dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników

<sup>59</sup> Wg stanu na 13 września 2012 r. w trybie wsadowym (dane abonentów telefonii stacjonarnej) przekazywało 130 przedsiębiorców, w trybie online (operatorzy telefonii ruchomej) - 10 przedsiębiorców komunikacyjnych.

<sup>60</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania systemu gromadzącego i udostępniającego informacje i dane dotyczące lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego "112" albo innych numerów alarmowych (Dz. U. Nr 236, poz. 1620) utraciło moc z dniem 2 grudnia 2011 r. w związku z art. 3 i art. 7 pkt 2 z dnia 22 października 2010 r. ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 219, poz. 1443).

\* sprostowanie omyłkowej informacji dokonanej 30.11.2012 r. w trybie art. 95c ustawy o NIK, zgodnie z uchwałą Kolegium NIK Nr 28/2013 z 15.05.2013 r.



telekomunikacyjne<sup>61</sup>. W UKE przyjęto rozwiązania funkcjonujące tożsame z zapisami uchylonego rozporządzenia (m.in. z uwagi na to, że dokumentacja techniczna wybudowanej PLI CBD opracowana została na podstawie tego rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 1889-1892)

Minister SW nie wskazał przyczyn niepodjęcia inicjatywy wydania w imieniu Rady Ministrów rozporządzenia wynikającego z upoważnienia wskazanego w art. 78 ust. 7 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne<sup>62</sup>. Opracowanie nowego rozporządzenia zostało uwzględnione w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów pod nr RD126 z rolą wiodącą MAiC.

(dowód: akta kontroli str. 2257)

Opracowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji projekt rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania systemu gromadzącego i udostępniającego informacje i dane dotyczące lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego „112” albo innych numerów alarmowych został skierowany do podpisu Prezesa Rady Ministrów<sup>63</sup>.

6. W systemach SWD zaimplementowany był słownik danych adresowych pozyskany z GUGiK. Natomiast w SI WCPR zaimplementowany był słownik danych adresowych pozyskany z GUS.

Powyższe stwarzało ryzyko błędnej interpretacji przekazywanych komunikatów pomiędzy systemami w przypadku gdy słowniki danych adresowych będą niezgodne, tj. z danym adresem będą skojarzone inne współrzędne geograficzne (np. przyporządkowanie zdarzenia do niewłaściwej jednostki). Niezgodność słowników danych adresowych PLI CBD we współpracy z SI WCPR stanowiło ryzyko braku możliwości lokalizacji dzwoniącego użytkownika. Zgodnie z deklaracją Sekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, podjęte przez CPI, GUGiK oraz UKE działania doprowadziły do wypracowania projektu formatowania danych teleadresowych. Projekt ten przekazany przedsiębiorcom telekomunikacyjnym w maju 2012 r., łącznie z propozycją czasową w perspektywie dwóch lat na jego wdrożenie.

(dowód: akta kontroli str. 2102-2115)

7. W okresie poddanym kontroli nie było jednolitego OCŚLR<sup>64</sup> w zakresie komunikacji radiowej służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa.

Decyzją nr 140 z dnia 19 sierpnia 2009 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Grzegorz Schetyna powierzył Centrum Projektów Informatycznych MSWiA realizację projektu indywidualnego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka „Ogólnokrajowy Cyfrowy System Łączności Radiowej - etap I (OCŚLR-1)”<sup>65</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 941-942)

<sup>61</sup> Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.

<sup>62</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 171 poz. 1800 ze zm.

<sup>63</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/3/projekt/50997/katalog/51038>

<sup>64</sup> Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej.

<sup>65</sup> W uzasadnieniu do decyzji wskazano, że Ogólnokrajowy Cyfrowy System Łączności Radiowej będzie stanowił platformę komunikacyjną zapewniającą bezpieczną wymianę informacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i ratownictwo na terenie Polski. Obszar pokrycia zrealizowany na podstawie niniejszego projektu odnosił się do miast, na terenie których planowane było rozgrywanie meczów EURO 2012, wraz z przyległymi do nich powiatami. Na realizację projektu „Ogólnokrajowy Cyfrowy System Łączności Radiowej - etap I (OCŚLR-1)”, w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 Priorytet VII Społeczeństwo informacyjne - Budowa elektronicznej administracji, przeznaczono kwotę 500 mln zł.

Wszczęte postępowanie przetargowe przez CPI MSWiA w 2010 r. zostało unieważnione z uwagi na brak zabezpieczonych środków finansowych na realizację projektu.

(dowód: akta kontroli str. 2472-2479)

W informacji przekazanej przez MAiC 27 listopada 2012 r.: *W związku z dużym znaczeniem integracji i spójności łączności radiowej Policji, PSP i ratownictwa medycznego, która jest niezbędna zarówno w obsłudze zgłoszeń alarmowych jak i w przypadku ataków terrorystycznych czy klęsk żywiołowych, w chwili obecnej trwają prace nad wyznaczeniem podmiotu odpowiedzialnego za prace nad systemem.*

(dowód: akta kontroli str. 2472-2478, 2102-2115)

8. Na dzień 27 listopada 2012 r. w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji trwały uzgodnienia wewnętrzne projektu ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego, który powstał na podstawie projektowanej w 2011 r. nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym (jej elementem miało być wprowadzenie przepisów dotyczących systemu powiadamiania ratunkowego). Założenia ww. nowelizacji, zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 22 czerwca 2011 r. Projekt w wersji normatywnej, w części dotyczącej systemu powiadamiania ratunkowego, był wówczas przedmiotem prac Komitetu Rady Ministrów oraz został przedłożony Radzie Ministrów. W dniu 26 lipca 2011 r. Rada Ministrów odroczyła prace nad ww. projektem. Zespół ds. Programowania Prac Rządu, na wniosek MAiC, zgodził się na uzupełnienie planu pracy Rady Ministrów o projekt ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego z pominięciem etapu założeń.

Według MAiC *„Opierając się na dotychczasowych doświadczeniach, a także biorąc pod uwagę zaawansowanie prac, prowadzonych przez urzędy wojewódzkie, projektowana regulacja zakłada zorganizowanie centrów, według modelu operatorskiego, które jest optymalnym rozwiązaniem pod względem poprawy obsługi zgłoszeń alarmowych oraz ekonomizacji wydatków”*

(dowód: akta kontroli str. 2102-2115)

Według projektowanej ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego w centrach powiadamiania ratunkowego (wojewódzkich centrach powiadamiania ratunkowego), obsługiwane będą zgłoszenia alarmowe kierowane do numeru alarmowego 112, 999 (Państwowe Ratownictwo Medyczne), 998 (Państwowa Straż Pożarna), 997 (Policja). W centrach będą mogły być obsługiwane również inne numery alarmowe na podstawie porozumień pomiędzy właściwymi wojewodami, a kierownikami podmiotów dysponujących danym numerem alarmowym, które szczegółowo określą zakres i zasady wykonywania zadań oraz ich finansowanie.

9. Dyrektor CPI 13 kwietnia 2012 r. wskazała na brak określenia zakresu numerów alarmowych, które miały być obsługiwane na poziomie WCPR rekomendując MAiC ograniczenie obsługi zgłoszeń alarmowych przez centra wyłącznie w odniesieniu do wywołań 112 komórkowych i stacjonarnych, a w przypadku gdy w siedzibie WCPR znajduje się skoncentrowana dyspozytornia PRM także zgłoszeń 999.

(dowód: akta kontroli str. 2192-2194)

Na wystosowane zapytania Podsekretarza Stanu MSW w czerwcu 2012 r. czy policja i PSP przygotowują się do przekazania obsługi odbieranych przez nich numerów alarmowych (odpowiednio 997 i 998) do WCPR/CPR oraz na jakim etapie znajdują się te prace, Komendanci zgodnie wskazali na brak przepisu obligującego centra do przyjmowania i obsługi zgłoszeń z tych numerów.

(dowód: akta kontroli str. 2201-2208)

10. Na podstawie koncepcji MSWiA dotyczącej wdrożenia wyróżnika AB-47<sup>66</sup> z dnia 9 września 2010 r. Policja opracowała projekt realizacji przedsięwzięcia, które zostało wstrzymane przez Podsekretarza Stanu MSWiA z uwagi na planowane uzupełnienie postępowania o zamówienie publiczne o inne podmioty (w tym Urzędy Wojewódzkie i instytucje podległe i nadzorowane przez MSWiA).

W lutym 2012 r. KG Policji zwróciła się do MSW o podjęcie decyzji dotyczącej realizacji projektu nie uzyskując z Ministerstwa stanowiska w tej sprawie.

Zgodnie z deklaracją, w przypadku niepodjęcia się realizacji przedsięwzięcia przez MAiC lub docelowego operatora, Policja planowała wszczęcie w 2013 r. postępowania przetargowego na własne potrzeby zgodnie z pierwotnymi założeniami.

(dowód: akta kontroli str. 2203-2204)

11. Systemy koherentne<sup>67</sup> w ramach systemu powiadamiania ratunkowego mające gwarantować efekt synergii nie były ujęte w dokumencie szczebla krajowego, takim jak plan informatyzacji na lata 2011-2015, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>68</sup>.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010<sup>69</sup> zostało uchylone z dniem 17 czerwca 2010 r. przez art. 1 pkt 6 (lit. b) ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw. W uchylonym Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 nie przewidziano projektów informatycznych w zakresie Systemu Powiadamiania Ratunkowego (SI WCPR/CPR, OST 112 itp.).

Projekt MSWiA (z dnia 20 września 2011 r.) rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011-2015 został odrzucony w dniu 26 października 2011 r. przez Komitet Rady Ministrów do spraw Informatyzacji i Łączności ze względu na nieuzyskanie porozumienia przez członków Komitetu<sup>70</sup>.

235

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) niewyznaczenie administratora Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego na szczeblu centralnym, mimo że Minister Spraw Wewnętrznych jeszcze w 2012 r. był beneficjentem projektu, a CPI przekazało urzędowi wojewódzkim aplikacje informatyczne SIPR do fazy produkcyjnej;
- 2) niezatwierdzenie przez kierownictwo MSW(iA) „Koncepcji systemu informatycznego powiadamiania ratunkowego”, mimo sprawowanego nadzoru nad systemem powiadamiania ratunkowego;

<sup>66</sup> Na spotkaniu monitorującym system powiadamiania ratunkowego zorganizowanym przez DAiN w dniu 22 lipca 2011 r. w kwestii przystąpienia wojewodów do planowanego przez KGP przetargu na zakup usługi telekomunikacyjnej w zakresie wdrożenia wyróżnika AB=47, zgłoszono konieczność przekazania wojewodom szczegółowej informacji dotyczącej zalet uruchomienia prefiksu 47, która miała stanowić rekomendację alternatywnego rozwiązania łączności pomiędzy służbami w systemie SPR.

<sup>67</sup> CPS CPR - 17 stycznia 2012 r. wykonanie warstwy sieciowej, 28 lutego 2012 r. dostosowanie SI WCPR do współpracy z PLI-CBD, pełna funkcjonalność CPS CPR - wrzesień 2013 r.; SIPR - wrzesień 2011 r., planowany termin wykonania rozbudowy systemu na potrzeby przyjmowania zgłoszeń alarmowych z obszaru całego kraju: październik 2013 r.; SWD PRM - planowany termin zakończenia: wrzesień 2013 r.; OST112 - projekt zakończony 31 marca 2012 r.; OCSLR - postępowanie przetargowe unieważnione przez CPI; UMM - w ramach projektu Geoportal 2 realizowanego przez GUGiK 16 września 2011 r. zawarta została umowa na zaprojektowanie, wytworzenie i wdrożenie UMM, zgodnie z harmonogramem prac określonych w umowie, do dnia 30 listopada 2012 r. miało zostać wdrożone wytworzone rozwiązanie; SWD Policji - prace nad systemem zostały rozpoczęte w 2008 r., wdrożenie planowane było na koniec 2012 r.; SWD PSP - implementacja interfejsu kompatybilnego z SIPR planowana była na koniec 2012 r.

<sup>68</sup> Dz.U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

<sup>69</sup> Dz. U. Nr 61, poz. 415.

<sup>70</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/3/projekt/10350/katalog/15622>

3) nieokreślenie długofalowej polityki utrzymania sieci OST.

(dowód: akta kontroli str. 2472-2478, 2272-2304)

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie był w stanie wskazać przyczyn nieprzyjęcia koncepcji Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego przedłożonej przez CPI.

Minister SWiA wskazał, że z uwagi na to iż system informatyczny był w budowie nie powierzono żadnemu podmiotowi wykonywania funkcji administratora.

(dowód: akta kontroli str. 2324-2326)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zauważa, że zgodnie z zasadami realizacji projektów w ramach PO IiŚ i PO IG Beneficjent zobowiązuje się do zrealizowania projektu w pełnym zakresie, zgodnie z umową i jej załącznikami, z należytą starannością, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego i wspólnotowego. Niezależnie od tego czy Beneficjent upoważni inny podmiot do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych, beneficjent zawsze pozostaje jedynym podmiotem odpowiedzialnym za realizację projektu.

Ponadto wyznaczenie administratora SIPR było uzasadnione z punktu widzenia art. 57 (trwałość operacji) ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999<sup>71</sup>, w którym wskazano że Państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca zapewniają, aby operacja obejmująca inwestycje w infrastrukturę lub inwestycje produkcyjne zachowała wkład funduszy wyłącznie, jeżeli w terminie pięciu lat od jej zakończenia nie zostanie poddana zasadniczej modyfikacji wynikającej ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej i mającej wpływ na charakter lub warunki realizacji operacji lub powodującej uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny.

Należy zauważyć, że mimo pełnienia przez Ministra Spraw Wewnętrznych roli beneficjenta projektu SIPR oraz pełnienia nadzoru nad kserg (SPR winien integrować kserg) zadania dotyczące SPR zostały wykreślone z regulaminu organizacyjnego MSW z dniem 8 września, następnie w czasie prowadzonej kontroli, z dniem 4 stycznia 2013 r. wprowadzono nowe zadania DRiOL dot. realizacji zadań związanych z koordynowaniem w ramach resortu spraw wewnętrznych, współpracy z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji w zakresie udziału służb podległych Ministrowi w systemie powiadamiania ratunkowego.

(dowód: akta kontroli str. 2528-2535)

NIK zwraca uwagę na niezasadne zaniechanie działań Ministra w zakresie wdrożenia wyróżnika AB-47 oraz budowy systemu łączności radiowej, mimo że podległe służby wskazywały na celowość takich inwestycji oraz inicjatywy w tym zakresie Ministerstwo podejmowało już w 2010 r.

Ponadto NIK zauważa: opóźnienie uruchomienia CP SCPR w kontekście wygaśnięcia ustawowych obowiązków operatorów telekomunikacyjnych do nieodpłatnego przekazywania danych o lokalizacji zakończenia sieci; niedoprowadzenie do spójności danych adresowych we wdrażanych elementach systemów informatycznych, które muszą ze sobą współpracować; niedoprowadzenie do dostosowania systemów wspomaganie decyzji Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej do Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego oraz niedoprowadzenie do budowy SWD Państwowego Ratownictwa Medycznego.

<sup>71</sup> Dz. U. UE.L. Nr 210, poz. 25 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 2472-2483)

### 3. Realizacja zadań określonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym w zakresie planowania cywilnego

#### 3.1. Zespół Zarządzania Kryzysowego ministerstwa

Opis stanu faktycznego

W dniu 8 czerwca 2012 r. Minister utworzył w drodze zarządzenia<sup>72</sup> zespół zarządzania kryzysowego ministerstwa, tj. zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 12 ust 2b ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>73</sup>. Zarządzeniem tym Minister m.in. zaktualizował skład poprzedniego zespołu zarządzania kryzysowego, w którym znajdowali się dyrektorzy departamentów, które już nie istniały w strukturze ministerstwa (na skutek jego podziału z dniem 18 listopada 2011 r. na dwa odrębne).

(dowód: akta kontroli str. 931-934, 1689-1690, 1704-1706)

Kontrolerom nie przedłożono dowodów na potwierdzenie pracy zespołu zarządzania kryzysowego w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 967, 971-973, 1241-1245, 1643-1656, 1677-1683, 1689-1690, 1713, 1716-1717, 1727-1731, 1734, 1744-1748)

Ustawowe zadania zespołu zarządzania kryzysowego (wskazane w art. 12 ust. 2c ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>74</sup>) realizowali:

- 1) DRiOL (wcześniej DAiN), w tym dyrektor departamentu, będący jednocześnie członkiem zespołu zarządzania kryzysowego – w zakresie dokonywania okresowej oceny zagrożeń na potrzeby Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;
- 2) Sekretarz lub podsekretarz stanu w MSWiA (następnie MSW) przy pomocy DRiOL (wcześniej DAiN) – w zakresie wypracowania wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom.

237

Obowiązek zaopiniowania przez zespół projektu planu zarządzania kryzysowego ministerstwa z 2012 r. nie został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 931-934, 967, 971-973, 1241-1245, 1677-1683, 1643-1656, 1686-1698, 1727-1731)

Jak zeznała była Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności w DAiN i Wydziału Zarządzania Kryzysowego w DRiOL, plan zarządzania kryzysowego ministerstwa miał zostać przedłożony do zaopiniowania po utworzeniu nowego zespołu zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 1691)

Podsekretarz Stanu MSW wyjaśnił, że PZK MSW zostanie przedstawiony zespołowi zarządzania kryzysowego niezwłocznie po dokonaniu niezbędnej korekty dokumentu w związku z wejściem w życie nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej.

<sup>72</sup> Zarządzenie Nr 40 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Wcześniej: Zarządzenie Nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 11 lutego 2010 r. w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>73</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

<sup>74</sup> Z wyjątkiem zadania opiniowania wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej w ramach swoich właściwości – zadanie realizowane w okresie nieobjętym kontrolą.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) nierealizowanie przez zespół zarządzania kryzysowego ministerstwa zadań ustawowych, o których mowa w art. 12 ust. 2c pkt 1 i 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym;
- 2) nieprzedłożenie zespołowi zarządzania kryzysowego projektu planu zarządzania kryzysowego z 2012 r., mimo że zgodnie z art. 12 ust. 2c pkt 2 zaopiniowanie go należy do jego obowiązków. Przyczyną tej nieprawidłowości była zwłoka Ministra Spraw Wewnętrznych w zaktualizowaniu składu osobowego zespołu zarządzania kryzysowego stosownie do zmian organizacyjnych ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 966-985, 1558, 1643-1656, 1677-1683, 1685-1698, 1744)

### 3.2. Plan Zarządzania Kryzysowego ministerstwa

Opis stanu  
faktycznego

W dniu 14 maja 2012 r. Podsekretarz Stanu w MSW zatwierdził Plan Zarządzania Kryzysowego MSW (dalej: PZK MSW). W ministerstwie trwały prace nad jego aktualizacją, które – zgodnie z informacją uzyskaną od DRiOL - powinny formalnie zakończyć się do końca pierwszego kwartału 2013 r.

PZK MSW zawiera zapisy analogiczne do planu funkcjonującego wcześniej w ministerstwie spraw wewnętrznych i administracji<sup>75</sup>, z następującymi zmianami o charakterze merytorycznym:

- w katalogu zagrożeń uwzględniono komunikat o ogłoszeniu alarmu powodziowego i jego odwołaniu,
- zaktualizowano załączniki, w szczególności dotyczące danych teleadresowych centrów zarządzania kryzysowego służb podległych MSW oraz wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego, a także dodano aneks funkcjonalny „Zabezpieczenie Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA UERO 2012”<sup>76</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 966-985, 1115-1162, 1450-1461, 1468-1470, 1475-1504, 1643-1656, 1677-1683, 1685-1698, 1870-1871)

PZK MSW nie był uzgadniany z Dyrektorem RCB.

PZK nie został zaopiniowany przez Zespół Zarządzania Kryzysowego MSW.

(dowód: akta kontroli str. 1643-1656, 1677-1683, 1685-1698, 1818)

Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił, że plan zostanie przekazany do uzgodnienia Dyrektorowi RCB niezwłocznie po wejściu w życie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw.

Była Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności w DAiN i Wydziału Zarządzania Kryzysowego w DRiOL zeznała, że plan miał zostać przekazany Dyrektorowi RCB do uzgodnienia niezwłocznie po sfinalizowaniu prac związanych z powierzeniem zadań CZK KCKRiOL, które są kluczowe dla organizacji monitoringu zagrożeń i realizacji zadań związanych z oceną możliwości ich wystąpienia. Naczelnik stwierdziła, że dokument z 14 maja 2012 r. wobec braku

<sup>75</sup> Plan Zarządzania Kryzysowego MSWiA z dnia 14 września 2010 r. zaaprobowany przez Sekretarza Stanu MSWiA Tomasza Siemoniaka (niepodpisany przez Ministra SWiA Jerzego Millera)

<sup>76</sup> Dodano także zarządzenie nr 21 Ministra SW z dnia 27 kwietnia w sprawie utworzenia CZK MSW, informacje o pracach nad projektem nowego zarządzenia w sprawie ZZK MSW oraz dotychczasowy tryb pracy ZZK MSWiA.

uzgodnienia z zespołem zarządzania kryzysowego MSW i RCB powinien być traktowany jako projekt planu zaakceptowany przez Ministra.

(dowód: akta kontroli str. 1685-1698, 1795, 1805)

Kontrola ustaliła, że zastępca Dyrektora RCB pismem z dnia 19 sierpnia 2010 r. wniósł uwagi do projektu planu PZK MSWiA, tj. funkcjonującego przed podziałem ministerstwa, w zakresie jego zgodności z przepisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Uwagi te nie zostały wówczas uwzględnione w ww. planie. Zastępca Dyrektora RCB stwierdził m.in., że projekt PZK MSWiA:

- 1) nie zawiera elementu analizy zagrożeń, a ocena możliwości ich wystąpienia została potraktowana bardzo ogólnie (element wskazany w art. 12 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy);
- 2) zawiera jedynie ogólną standardową procedurę operacyjną na wypadek uzyskania informacji o możliwości wystąpienia lub wystąpienia sytuacji kryzysowej przedstawiającą sposób działania MSW w sytuacji kryzysowej, a nie szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczenia i likwidację ich skutków, tj. elementu wskazanego w art. 12 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy („wydaje się niezbędne dokonanie ponownej analizy czy procedura ta wyczerpuje wymogi ustawowe w zakresie konieczności uwzględnienia w planie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków (...) w specyficznych sytuacjach określonych w odrębnych aktach prawnych wymagane jest sporządzenie konkretnej i dedykowanej procedury operacyjnej”);
- 3) zapisy w zakresie organizacji monitoringu zagrożeń i realizacji zadań stałego dyżuru w ramach podwyższania gotowości obronnej państwa (art. 12 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy) są powtórzeniem unormowań zawartych w innych dokumentach i nie wskazują w sposób czytelny, uporządkowany i syntetyczny informacji dotyczących organizacji monitoringu zagrożeń i realizacji zadań stałego dyżuru, z przedstawieniem podziału zadań na poszczególne podmioty odpowiedzialne za ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 1263-1266)

Ponadto zastępca Dyrektora RCB, odnosząc się do wskazanych w planie przyczyn niezawarcia organizacji realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, stwierdził, że ministerstwo jest w posiadaniu wykazu infrastruktury krytycznej, której jest właścicielem samoistnym lub zależnym<sup>77</sup>. Zastępca Dyrektora RCB stwierdził, że - uwzględniając przepisy art. 12 ust.2 pkt 4, w zw. z art. 6 ust 1 ww. ustawy – w planie należało opisać sposób gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących zagrożeń infrastruktury krytycznej oraz zasady: opracowywania i wdrażania procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej; odtwarzania infrastruktury krytycznej; współpracy między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony.

(dowód: akta kontroli str. 1263-1266)

Zgodnie notatką służbową z dnia 10 września 2010 r. dyrektora DAiN, skierowaną do ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, uwagi RCB miały zostać uwzględnione w miarę „możliwości i uzasadnienia przy okazji aktualizacji.”

(dowód: akta kontroli str. 1468-1470)

<sup>77</sup> Dyrektor RCB stwierdził, że w jednolitym wykazie infrastruktury krytycznej Ministerstwa znalazły się obiekty, urządzenia, instalacje i usługi, które zostały uzgodnione z Ministerstwem

Była Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności w DAiN i Wydziału Zarządzania Kryzysowego w DRiOL zeznała, że „całościowa aktualizacja planu miała zostać dokonana po zakończeniu prac organizacyjnych trwających w MSW (...) a dotyczących zarządzania kryzysowego oraz po wejściu w życie nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej, która w maju 2012 r. była na końcowym etapie prac legislacyjnych (uchwalona 13 lipca 2012 r., weszła w życie 8 września 2012 r.). PZK określa środki i sposoby reagowania Ministerstwa. Minister biorąc udział w reagowaniu wykorzystuje siły i środki służb resortu spraw wewnętrznych które są dysponowane na podstawie innych przepisów i innych dokumentów planistycznych. Ministerstwo nie dysponuje siłami i środkami do ograniczania i likwidacji skutków zagrożeń.”

(dowód: akta kontroli str. 1685-1698)

W protokole ustaleń Nr 11/2012 z dnia 6 marca 2012 r. Rada Ministrów zaleciła zapewnić spójność planów zarządzania kryzysowego z KPZK.

(dowód: akta kontroli str. 992, 1737-1738)

Była Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności w DAiN i Wydziału Zarządzania Kryzysowego w DRiOL zeznała, że „spójność PZK z KPZK została zachowana przede wszystkim na poziomie analizy zagrożeń. PZK w katalogu zagrożeń rozpisuje i uszczegóławia stosownie do kompetencji ministra Spraw Wewnętrznych poszczególne kategorie zagrożeń ujęte całościowo w KPZK. (...) Przeanalizowano zagrożenia, które zostały opisane w KPZK identyfikując i zwracając szczególną uwagę na te, w których wiodący lub współpracujący jest MSW. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że katalog zagrożeń w KPZK nie różni się zasadniczo od katalogu zawartego w KPRK dlatego nie dokonywano zasadniczych zmian w katalogu zagrożeń zawartych PZK. (...) W zakresie faz zarządzania kryzysowego Minister opiera się na analizach zawartych w KPZK mając na uwadze jednocześnie zapisy wpzk. (...) Plan koncentruje się na zadaniach dotyczących monitorowania zagrożeń tj. fazach zapobiegania i przygotowania na wypadek sytuacji kryzysowych. Natomiast zawarte w planie procedury dotyczą fazy reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz usuwania ich skutków. Zadania ministra w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego są zdefiniowane rodzajem, rozwojem i zasięgiem danej sytuacji kryzysowej dlatego przyjęto założenie maksymalnej funkcjonalności i elastyczności dokumentu. Minister w sytuacjach kryzysowych posługuje się również KPZK a we współpracy z wojewodami może odwoływać się do ich planów.”

(dowód: akta kontroli str. 1685-1698)

PZK MSW nie zawiera w Katalogu Zagrożeń Krajowych wszystkich zagrożeń określonych w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego<sup>78</sup>, w odniesieniu do których Minister Spraw Wewnętrznych wskazany jako podmiot wiodący<sup>79</sup> lub wspomagający<sup>80</sup>, tj. takich jak: powódź, skażenia chemiczne na lądzie, skażenia chemiczne na morzu, zakłócenia w systemie paliwowym, silne mrozy i opady śniegu, huragany, katastrofy budowlane, osuwiska, susza/upały oraz skażenia

<sup>79</sup> powódź, skażenia chemiczne na lądzie, silne mrozy i opady śniegu, huragany, katastrofy budowlane, osuwiska i skażenia radiacyjne, zagrożenia terrorystyczne (w fazach zarządzania kryzysowego: przygotowanie, reagowanie i odbudowa), susza/upały (w fazie zk. – reagowanie) i protesty społeczne (w fazach zk. – przygotowanie i reagowanie);

<sup>80</sup> epidemie (w fazach zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa), skażenia chemiczne na morzu (w fazach zk: zapobieganie, przygotowanie i reagowanie), epitiofy (w fazach zk. – przygotowanie, reagowanie i odbudowa), susza/upały (w fazach zk. zapobieganie, przygotowywanie i odbudowa), epizootie (w fazach zk – reagowanie i odbudowa), powódź, skażenia chemiczne na lądzie, huragan, wielkoobszarowe pożary lasów<sup>80</sup>, katastrofy budowlane, skażenia radiacyjne, protesty społeczne i zagrożenia terrorystyczne (faza zk. – zapobieganie) oraz zakłócenia w systemie paliwowym (w fazie zk – przygotowanie)



radiacyjne. Ponadto w PZK MSW nie określono kategoryzacji zagrożeń oraz nie wskazano przedsięwzięć w odniesieniu do faz zarządzania kryzysowego<sup>81</sup> w sposób analogiczny do struktury Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego.

W planie zapisano, że załączniki dotyczące infrastruktury krytycznej MSW oraz informacje o jej ochronie zostaną dołączone/opracowane po wydaniu wykazu infrastruktury krytycznej przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 1475, 1643-1656, 1677-1683, 1685-1698)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) zatwierdzenie planu zarządzania kryzysowego, mimo że nie został uzgodniony z Dyrektorem RCB oraz nie został zaopiniowany przez Zespół Zarządzania Kryzysowego MSW, co naruszało przepis art. 12 ust. 2a oraz ust. 2c pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym,
- 2) nieuwzględnienie uwag Zastępcy Dyrektora RCB zgłoszonych do wcześniej funkcjonującego projektu planu, skutkiem czego plan ten nie spełnia przesłanek określonych w art. 12 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 ww. ustawy o zarządzaniu kryzysowym,
- 3) niezapewnienie spójności planu zarządzania kryzysowego ministerstwa spraw wewnętrznych z KPZK, mimo zalecenia Rady Ministrów 6 marca 2012 r. w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 966-976, 1643-1656, 1677-1683, 1685-1698)

### 3.3. Wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego

Opis stanu  
faktycznego

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji z dniem 29 października 2010 r. wydał zarządzeniem nr 39 wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, tj. zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W wytycznych odniesiono się do wszystkich elementów wskazanych w art. 5 ust. pkt 1-3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w brzmieniu obowiązującym na dzień ich wydania. W zarządzeniu nie określono terminów przedłożenia przez wojewodów planów ministrowi.

(dowód: akta kontroli str. 966-976, 978-985, 1643-1656, 1677-1683, 1685-1698)

Z dniem 28 maja 2012 r. wszedł w życie ustawowy wymóg<sup>82</sup> zawarcia w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego zadań określonych planami działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>83</sup>.

Wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego nie były aktualizowane.

(dowód: akta kontroli str. 966-976, 978-985, 1643-1656, 1677-1683, 1685-1698)

Ministerstwo nie posiadało formalnych mechanizmów w odniesieniu do obowiązków zatwierdzania planów oraz monitorowania konieczności przekazania aktualizacji tych planów, w tym także w zakresie zachowania spójności z dokumentacją planistyczną m.in. planów obrony cywilnej kraju, planów ochrony

<sup>81</sup> wymienionych w art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzania zasobów i infrastruktury krytycznej,

<sup>82</sup> W związku z wejściem w życie art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. d, w zw. z ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>83</sup> Dz. U. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

przeciwpowodziowej i przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju oraz planów ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 966-976, 1643-1656, 1677-1683, 1685-1698)

W okresie objętym kontrolą do MSWiA/MSW wpłynęło 13 wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Nie wpłynęły plany z województwa: śląskiego, dolnośląskiego i małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 966-976, 1677-1683, 1685-1698)

Do 7 września 2012 r.<sup>84</sup> do wojewodów skierowano jedno pismo przypominające o obowiązku przedłożenia wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego do zatwierdzenia Ministrowi (pismo z dnia 26 lipca 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 966-976, 986, 1677-1683, 1685-1698)

Okres zatwierdzania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego przez Ministra SWiA/SW wynosił od 49 do 199 dni. Na 13 zatwierdzonych planów, 8 zostało zatwierdzonych po upływie dwóch lat od wejścia w życie wymogu ich sporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1872)

Zatwierdzone przez Ministra wpzk nie zawierały informacji dotyczących infrastruktury krytycznej, czego przyczyną był brak przekazania przez Dyrektora RCB wyciągów z wykazu infrastruktury krytycznej.

Dyrektor DAiN wyjaśnił, że każdorazowo w informacji przesyłanej do wojewodów wskazywano na konieczność uzupełnienia wpzk o wykaz infrastruktury krytycznej po przygotowaniu ww. dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 1677-1683)

242

Była Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego zeznała, że „ustawa nie precyzuje w jakim czasie wpzk powinien zostać zatwierdzony przez Ministra, wpzk są dokumentami obszernymi od jednego do kilkunastu tomów i wymagają dogłębnej analizy, a także porównania z tego rodzaju dokumentami z innych województw w celu przygotowania rekomendacji Ministra do aktualizacji wpzk. W MSW przyjęto metodę identyfikowania dobrych praktyk w wpzk, tak by mogły być zastosowane w tego rodzaju dokumentach na obszarze kraju. Takie podejście miało służyć doskonaleniu systemu zarządzania kryzysowego, gdyż tylko w RCB i MSW jest wiedza o strukturze, treści i rozwiązaniach przyjętych w wpzk w skali całego kraju. W MSW prowadzone były wnikliwe i wymagające czasu analizy przekazanych dokumentów.”

(dowód: akta kontroli str. 1685-1698)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) niewypracowanie w ministerstwie mechanizmu zapewniającego przedkładanie przez wojewodów wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego i dalsze procedowanie z nimi w ministerstwie w terminie pozwalającym na zatwierdzenie ich przez ministra w dwuletnim cyklu planowania, co NIK ocenia jako niecelowe w kontekście przepisu art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym;
- 2) niezaktualizowanie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego w związku z poszerzeniem katalogu obowiązkowych elementów wojewódzkiego zarządzania kryzysowego o zadania określone planami działań krótkoterminowych (art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

<sup>84</sup> Tj. do dnia, do którego zatwierdzanie należało do kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 966-976, 1677-1683, 1685-1698)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż celowym było określenie w wytycznych terminów przedkładania przez wojewodów planów zarządzania kryzysowego do zatwierdzania ministrowi oraz wypracowanie mechanizmów zapewniających optymalizację czasu niezbędnego do procedowania z tymi planami w ministerstwie.

### **3.4. Obsługa Ministra w sprawach zarządzania kryzysowego**

Opis stanu  
faktycznego

Zarządzeniem nr 21 z dnia 27 kwietnia 2012 r. Minister Spraw Wewnętrznych utworzył Centrum Zarządzania Kryzysowego ministra właściwego do spraw wewnętrznych (dalej: CZK MSW). Jako podstawę prawną utworzenia CZK MSW wskazano art. 13 ust.1 i 2a ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z § 1 ust. 2 ww. zarządzenia funkcję CZK MSW pełni Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej (dalej: KCKRiOL), które jest komórką organizacyjną KG PSP. Zgodnie z § 5 ww. zarządzenia, szczegółowa organizacja i zasady funkcjonowania Centrum miała zostać określona w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym KCKRiOL.

(dowód: akta kontroli str. 1137-1149)

W Regulaminie organizacyjnym KCKRiOL nie zostały określone zagadnienia dotyczące organizacji i zasad funkcjonowania CZK MSW<sup>85</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1767-1771, 1773-1793)

Pismem z dnia 4 lipca 2012 r., skierowanym do Dyrektora Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności w MSW, zastępca Komendanta Głównego PSP, poinformował, że warunkiem uruchomienia bieżących działań CZK MSW na bazie KCKRiOL jest uzgodnienie i przekazanie procedur i zasad (wymieniono 20 dokumentów), m.in. procedur przekazywania do CZK MSW informacji w zakresie bezpieczeństwa i porządku oraz zagrożeń; zakresu, formy, sposobu wytwarzania, gromadzenia i przekazywania informacji o zagrożeniach na potrzeby ministra; wykazu komponentów systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania wraz z określeniem ich kompetencji i zakresu zadań oraz zakresu sprawowanego przez CZK nadzoru i form jego raportowania; zakresu zadań CZK wynikającego z pełnienia stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa wraz z dokumentacją niezbędną do wykonywania tych zadań; zasad i zakresu uruchamiania przedsięwzięć na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 1440-1443)

W dniu 27 września 2012 r. Podsekretarz Stanu w MSW zatwierdził dokument pn. „Zasady organizacji i sposobu funkcjonowania Centrum Zarządzania Kryzysowego MSW”. Określona została struktura organizacyjna CZK PSP oraz procedura powiadamiania o zdarzeniach przez służbę dyżurną CZK MSW.

(dowód: akta kontroli str. 1165-1209)

CZK MSW rozpoczęło swoje działanie w fazie testowej w dniu 5 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1758-1764)

Pismem z dnia 30 listopada 2012 r. Komendant Główny PSP zwrócił się do Dyrektora DRiOL MSW o wskazanie procedur i narzędzi oraz podjęcie wspólnych prac w celu stworzenia:

<sup>85</sup> Stan stwierdzony na koniec 2012 r.

- zakresu zadań CZK wynikających z pełnienia stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa wraz z dokumentacją niezbędną do wykonywania tych zadań;
- wykazu ekspertów (w tym komórek organizacyjnych MSW), w dziedzinach związanych z bezpieczeństwem, przewidywanych do współpracy z CZK MSW w procesie zarządzania kryzysowego;
- wykazu komponentów systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności wraz z określeniem ich kompetencji i zakresu zadań oraz sprawowanego przez CZK MSW nadzoru i form jego raportowania,
- wykazu podmiotów realizujących monitoring środowiska oraz zakresu współpracy i raportowania do CZK MSW,
- zakresu współpracy z CZK innych resortów,
- zakresu kompetencji i współpracy z CZK wojewodów,
- uszczegółowionych zasad i zakresu kompetencji współpracy CZK MSW ze służbą dyżurną MSW.

Ponadto Komendant Główny PSP poinformował w ww. piśmie, że przeprowadzone ostatnio ćwiczenia, jak i doświadczenia z codziennej pracy CZK MSW wskazują, że poczta dyżurnego MSW (w domenie MSW) utrudnia jego pracę z uwagi na bardzo wolne działanie. Dodatkowo dwukrotnie podczas weekendów poczta nie działała przez kilkanaście godzin, a w MSW nie ma dyżurów zapewniających całodobową pomoc teleinformatyczną, w tym w dni wolne od pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1859-1860)

244

Pismem z dnia 10 grudnia 2012 r. Dyrektor Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności MSW ustosunkował się do ww. pisma, wyjaśniając obowiązujące rozwiązania w tym zakresie oraz informując o podjętych działaniach w sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 1861-1866)

Zgodnie z pismem z dnia 3 stycznia 2013 r. podsekretarza Stanu MSW, skierowanym do Komendanta Głównego PSP, faza testowa dla środowiska CZK MSW zakończyła się z dniem 1 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1868)

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zapewnia obsługę ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego. W dniu 16 marca 2009 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Ministrem SWiA a Dyrektorem RCB w wsparcia przez RCB realizacji niektórych zadań Ministra SWiA w obszarze zarządzania kryzysowego. Porozumienie to zostało zawarte na czas nieoznaczony i mogło być rozwiązane na mocy zgodnych oświadczeń stron lub za wypowiedzeniem przez Ministra z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia. Do dnia zakończenia kontroli nie przedstawiono kontrolerom dokumentu, zgodnie z którym porozumienie przestało obowiązywać.

W „Koncepcji realizacji zadań CZK MSW” opracowanej przez DRiOL i zatwierdzonej przez Dyrektora Generalnego MSW (w dniu 13 marca 2012 r.), w związku z rozdziałem byłego MSWiA na MSW i MAiC, porozumienie zawarte pomiędzy MSWiA i RCB utraciło moc, a zadania ustawowe CZK mogłyby być realizowane przez KCKRiOL oraz Służbę Dyżurną Ministra.

Natomiast dyrektor DAiN wyjaśnił, że przedmiotowe porozumienie obowiązywało co najmniej do marca 2012 r. (do momentu kiedy sprawy zarządzania kryzysowego podlegały DAiN).

(dowód: akta kontroli str. 1236-1238, 1427-1428, 1677-1683)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora RCB w okresie od 17 grudnia 2010 do chwili uruchomienia CZK MSW, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, poza realizacją ustawowej funkcji krajowego centrum zarządzania kryzysowego, wspierało Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (później Ministra Spraw Wewnętrznych) w realizacji zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego poprzez:

- opracowywanie raportów z uwzględnieniem informacji przekazanych przez służby podległe i podporządkowane MSWiA,
- bieżące informowanie ministra i zainteresowanych przedstawicieli resortu o istotnych zdarzeniach z zakresu bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- monitorowanie i analizowanie bieżącej sytuacji w zakresie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- wsparcie organizacyjno-techniczne w zakresie realizacji innych zadań własnych MSWiA z zakresu zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 1657-1658)

Natomiast Podsekretarz Stanu MSW wyjaśnił, że „w okresie od 18 listopada 2011 r. do 19 grudnia 2012 r. zakres obsługi MSW przez RCB obejmuje tylko sprawy zarządzania kryzysowego w zakresie informowania o potencjalnych zagrożeniach oraz działaniach podjętych przez właściwe organy. Natomiast zadania określone w art. 13 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym od momentu powołania CZK MSW do 19 grudnia 2012 r. wykonywały CZK Komendanta Głównego Policji, CZK Komendanta Głównego Straży Granicznej i CZK Komendanta Głównego PSP. W tym zakresie Centra przygotowywałyienne lub okresowe raporty, które były przekazywane ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych”.

(dowód: akta kontroli str. 1718-1719)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) bezpodstawne utworzenie centrum zarządzania kryzysowego MSW, pomimo że Minister Spraw Wewnętrznych nie został wskazany jako organ uprawniony do jego utworzenia<sup>86</sup>, a zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, obsługa ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego należy do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;
- 2) brak skutecznego nadzoru nad zapewnieniem rzetelnych rozwiązań systemowych w zakresie zapewnienia obsługi ministra spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego, w tym zapewniania jej ciągłości oraz kompletności procedur w tym zakresie. Jednym ze skutków zaniechań w tym zakresie był fakt, że jeszcze co najmniej w grudniu 2012 r. utworzone centrum zarządzania kryzysowego MSW nie posiadało niektórych niezbędnych procedur do realizacji powierzonych mu zadań.

<sup>86</sup> W obowiązującym stanie prawnym podstawy organy administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego zostali wskazani w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 226, poz. 1810).

Podsekretarz Stanu MSW wyjaśnił, iż „(...)zarówno obowiązek sprawowania zarządzania kryzysowego w sytuacjach niecierpiących zwłoki oraz uprawnienie do obsługi przez RCB odnosi się do czynności podejmowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych w imieniu Rady Ministrów i dotyczy spraw wykraczających poza zagrożenia charakterystyczne dla zakresu spraw wewnętrznych (np. ptasia grypa). Oznacza to, że obsługa Ministra SW przez RCB nie odnosi się do zagrożeń charakterystycznych dla obszaru spraw wewnętrznych, gdyż za te Minister SW odpowiada zgodnie ze swoją właściwością. W związku z powyższym, uprawnieniem i obowiązkiem Ministra SW jest autonomiczne kształtowanie narzędzi przydatnych do sprawowania przez niego zarządzania kryzysowego, zgodnie z obowiązującym prawem. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, tworzą centra zarządzania kryzysowego. Oznacza to, że ww. organy mają uprawnienie w zakresie tworzenia centrów zarządzania kryzysowego. Jednocześnie ust. 3 przywołanego artykułu zawiera delegację dla Rady Ministrów do określenia, które organy administracji rządowej powinny obowiązkowo takie centra utworzyć. Kierując się zasadą gospodarności i racjonalności oraz unikając tworzenia nowych struktur kryzysowych w resorcie spraw wewnętrznych, Minister zdecydował o wskazaniu Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (KCKRiOL), jako Centrum Zarządzania Kryzysowego MSW (CZK MSW). (...) Minister SW, podejmując decyzję o powierzeniu KCKRiOL realizacji zadań CZK MSW, kierował się przede wszystkim zasadą optymalizacji wykorzystania istniejących zasobów, tak aby uniknąć powielania struktur i równoległego realizowania zadań przez różne podmioty MSW.”

246

(dowód: akta kontroli str. 1794-1795, 1802-1804)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że koszty związane z funkcjonowaniem RCB są pokrywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 11 ust. 2a ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

**Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W myśl art. 12 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ministrowie kierujący działami administracji rządowej realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa, prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań Ministra wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym należało w okresie objętym kontrolą do zadań DRiOL (wcześniej DAiN)<sup>87</sup>.

Biorąc pod uwagę skalę, wagę i charakter stwierdzonych nieprawidłowości w powyższym obszarze, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w okresie od 17 grudnia 2010 r. do 19 października 2012 r. sprawy zarządzania kryzysowego

<sup>87</sup> W okresie objętym kontrolą, tj. od grudnia 2010 r. do 25 marca 2012 r. – DAiN, od 26 marca 2012 r. – DRiOL.

będące we właściwości Ministra SW nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych oraz audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 96-102, 1703, 1816-1817)

#### 4. Inne ustalenie kontroli

Opis stanu  
faktycznego

Prezes Rady Ministrów Zarządzeniem Nr 74 z dnia 12 października 2011 r. wprowadził wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, uwzględniający przedsięwzięcia w ramach Systemu Reagownia Kryzysowego NATO oraz określił organy odpowiedzialne za ich realizację.

Dyrektor DRiOL poinformował Podsekretarza Stanu MSW w dniu 9 maja 2012 r. o zadaniach, które należy wykonać w celu realizacji obowiązków wynikających z ww. zarządzenia (w tym przygotować projekt zarządzenia Ministra SW w sprawie wprowadzenia, zmiany, odwołania stopnia alarmowego w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra SW oraz komórkach organizacyjnych MSW, a także uzupełnić tryb pracy ZZK MSW celem rozszerzenia zakresu pracy o zadania związane z realizacją zadań nałożonych na Ministra SW). Minister SW decyzją Nr 109 z dnia 1 października 2012 r. określił wytyczne w przedmiotowym zakresie.

W dniu 27 czerwca 2012 r. Zarządzeniem Nr 56 Prezes Rady Ministrów wprowadził I stopień alarmowy na obszarze całego kraju, który został odwołany w dniu 2 lipca 2012r.<sup>88</sup>

Sekretarz Stanu poinformował Dyrektora RCB pismem z dnia 3 sierpnia 2012 r. o sytuacji zaistniałej podczas obowiązywania ww. zarządzenia, tj. o stwierdzonych nieprawidłowościach w przepływie informacji:

- przesłanie tekstu zarządzenia nr 56 przez Rządowe Centrum Legislacji do wszystkich ministrów drogą telefaksową ok. godz. 15 spowodowało brak możliwości skutecznego podjęcia działań przez pierwszą godzinę obowiązywania zarządzenia,
- zastosowany sposób dystrybucji zarządzenia spowodował dublowanie się obiegu informacji w ramach grupy MSW.

247

Ponadto Dyrektor DRiOL za pośrednictwem Podsekretarza Stanu MSW poinformował Ministra SW, że zidentyfikowano obszar, który nie podlegał zakresowi obowiązywania ww. zarządzenia, natomiast stanowi kluczowy element funkcjonowania państwa: zarządzenie nie obejmowało Sejmu, Senatu, Kancelarii Prezydenta RP oraz Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

(dowód: akta kontroli str. 1281-1361)

#### IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wydawanie przez Ministra wytycznych i poleceń w formie ustnej (w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania jednostek), bez potwierdzania ich na piśmie stanowi naruszenie zasady określonej w art. 34a ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

Ponadto niedokumentowanie ustaleń dokonywanych na spotkaniach kierownictwa z kierownikami jednostek podległych nie stanowi dobrej praktyki.

Wnioski pokontrolne

<sup>88</sup> Zarządzeniem Nr 57 Prezesa Rady Ministrów.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>89</sup>, wnosi o:

- 1) stworzenie skutecznego nadzoru nad realizacją ustawowych zadań przez Szefa OCK/Komendanta Głównego PSP;
- 2) niezwłoczne przedłożenie projektów założeń do aktów prawnych w obszarze ochrony ludności pod obrady Rady Ministrów;
- 3) niezwłoczne zakończenie prac nad opracowaniem koncepcji utrzymania sieci OST 112;
- 4) opracowanie i zatwierdzenie Planu Zarządzania Kryzysowego MSW, zgodnie z procedurą określoną w ustawie o zarządzaniu kryzysowym (art. 12 ust. 2a oraz ust. 2c pkt 2), zawierającego wszystkie obowiązkowe elementy i spójnego z KPZK;
- 5) podjęcie działań inicjujących zmiany przepisów dających podstawę funkcjonowania centrum zarządzania kryzysowego MSW z uwzględnieniem roli RCB.

Z uwagi na przejęcie zadań w zakresie powiadamiania ratunkowego przez MAiC i podjętej inicjatywy w zakresie wypracowania wspólnego porozumienia między Ministrami (MAiC i MSW), Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosków w wymienionym zakresie.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

248 Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

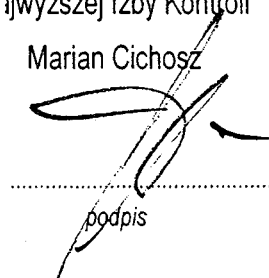
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 01 marca 2013 r.



Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz



podpis





5.7. WYSTĄPIENIE POKONTROLNE DO KOMENDANTA  
GŁÓWNEGO PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ  
PO KONTROLI „PRZYGOTOWANIE SYSTEMU OCHRONY  
LUDNOŚCI PRZED KLĘSKAMI ŻYWIOŁOWYMI  
ORAZ SYTUACJAMI KRYZYSOWYMI”





**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Marian Cichosz

KPB – 4114-01-04/2012

I/12/006

Tekst ujednoczony

**WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/12/006 - Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Zygmunt Kozłowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 83269 z dnia 14 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. Tom I str. 1) 2. Janusz Nowaczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 83270 z dnia 14 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. Tom I str. 2)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, ul Podchorążych 38, 00-463 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	generalny brygadier Wiesław Leśniakiewicz Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej Szef Obrony Cywilnej Kraju (dowód: akta kontroli Tom I str. 3)

252

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia:

1. pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> realizację przez Komendanta Głównego PSP zadań dotyczących krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego;
2. negatywnie zaniechanie przez Komendanta Głównego PSP kontroli i koordynowania funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju oraz podjęte działania na rzecz organizacji Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych;
3. pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju przedsięwzięć związanych z przygotowaniem struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

W zakresie realizacji przez Komendanta Głównego PSP zadań dotyczących funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG) ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- podejmowanie skutecznych działań zapewniających poprawę wyposażenia jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP w sprzęt ratowniczo-gaśniczy;
- realizacji obowiązku określania na obszarze kraju zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego;
- skuteczne wyegzekwowanie opracowania wojewódzkich planów ratowniczych wraz z analizami zagrożeń;
- zorganizowanie i wyposażenie Stanowiska Kierowania Komendanta Głównego PSP w sposób umożliwiający realizację powierzonych mu zadań;

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieustalenie przez Komendanta Głównego PSP zbiorczego planu sieci podmiotów KSRG, do czego zobowiązywał art. 10 ust. 1 pkt 2 lit b ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>2</sup>;
- nieformułowania, pomimo wymogów zawartych w Wytocznych Komendanta Głównego PSP w sprawie prowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej oddziałów i pododdziałów centralnego odvodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, zaleceń pokontrolnych do kierowników podmiotów poddanych inspekcjom gotowości operacyjnej jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, pomimo stwierdzanych istotnych nieprawidłowości dotyczących ich działalności,
- nieokreślenia przez dyrektora Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Komendy Głównej PSP (KCKRiOL) zasad obiegu i zakresu tematycznego informacji między stanowiskami kierowania w komendach i szkołach PSP, do czego zobowiązywał § 6 ust. 1 pkt 1 lit b Regulaminu Organizacyjnego Komendy Głównej PSP<sup>3</sup>;
- nieokreślenia organizacji sztabu centralnego odvodu operacyjnego;
- nieterminowego opracowania zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (trzy obowiązkowe zasady nie zostały opracowane do zakończenia kontroli).

W zakresie realizacji przez Komendanta Głównego PSP zadań dotyczących funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego oraz zarządzania kryzysowego ocenę negatywną uzasadnia w szczególności:

- zaniechanie realizacji zadania koordynacji i kontroli funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju,
- zaniechanie uregulowania organizacji i zasad funkcjonowania Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Spraw Wewnętrznych w regulaminie organizacyjnym KCKRiOL, w efekcie czego centrum nie osiągnęło pełnej funkcjonalności do dnia zakończenia kontroli.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2009 r. poz. 12 nr 68 ze zm.

<sup>3</sup> Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 20 Komendanta Głównego PSP z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego KG PSP (Dz. Urz. KG PSP Nr 2, poz. 34 ze zm.).

W zakresie realizacji przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju zadań w zakresie przygotowania struktur obrony cywilnej ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

- uregulowanie zasad opracowania planów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin;
- dokonywanie okresowych ocen stanu przygotowania obrony cywilnej wraz z wnioskami do realizacji;
- coroczne ustalanie, w formie wytycznych, zadań w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej;
- zorganizowanie i wyposażenie Stanowiska Kierowania Komendanta Głównego PSP w sposób umożliwiający realizację powierzonych mu zadań;

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przedkładania okresowych ocen stanu przygotowania obrony cywilnej uprawnionym podmiotom z przekroczeniem obowiązującego terminu;
- zaniechanie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju obowiązku kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Realizacja przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej zadań dotyczących krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego**

Opis stanu faktycznego

1. Decyzją Nr 134 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 9 września 2008 r. powołany został zespół roboczy do prac nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej<sup>4</sup>. Zadaniem zespołu było opracowanie projektu rozporządzenia, obejmującego m.in. nowelizowane normatywy wyposażenia w sprzęt jednostek organizacyjnych PSP. Do czasu zakończenia kontroli prace zespołu nie zostały zakończone. Opracowany przez zespół projekt rozporządzenia znajdował się w fazie konsultacji z jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej. Kontynuowane były prace w zakresie opiniowania w szczególności normatywu i standardów wyposażenia w obszarze ratownictwa chemicznego, technicznego, wodnego i wysokościowego oraz grup poszukiwawczo-ratowniczych, a także z zakresu bezpieczeństwa ratownika i normatywu środków gaśniczych. Stwierdzono, że niezależnie od trwającego procesu nowelizacji ww. rozporządzenia podejmowane były działania mające na celu poprawę wyposażenia jednostek PSP w sprzęt i pojazdy ratowniczo-gaśnicze. Ze środków budżetowych pozostających w dyspozycji Komendanta Głównego PSP zakupiono m.in. 5 samochodów do prowadzenia akcji ratowniczych podczas powodzi i działań popowodziowych,

<sup>4</sup>Dz. U. Nr 93, poz. 1035.

2 samochody specjalistyczne lekkie, samochód ratowniczo-gaśniczy oraz rozpoznawczo-ratowniczy, zestawy narzędzi ratowniczych. Ze środków pozostających w dyspozycji wojewodów zakupiono m.in. 266 samochodów gaśniczych, 71 samochodów z drabiną i podnośnikiem hydraulicznym, 37 samochodów ratownictwa technicznego i chemicznego, 75 innych samochodów specjalnych. Jednakże nadal - według stanu na dzień 31 października 2012 r. - występowały niedobory sprzętu i urządzeń pożarniczych dotyczące m.in. generatorów piany lekkiej (41% niedoboru wielkości przewidzianych w normatywie), urządzeń do cięcia płomieniem (9,3%), samochodów gaśniczych ciężkich o pojemności zbiornika środka pianotwórczego 4 m<sup>3</sup> (45,6%), samochodów gaśniczych ciężkich proszkowych (39,6%), samochodów rozpoznawczo-ratowniczych (74,8% wielkości przewidzianych w normatywie). Na podstawie ustaleń przeprowadzonych wcześniej kontroli, NIK wniosowała do Komendanta Głównego PSP o podjęcie działań zapewniających poprawę wyposażenia jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP w sprzęt i wyposażenie. W świetle powyższych ustaleń należy uznać, że wniosek jest realizowany.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 10-13, 927-1001, Tom III str. 590, 878-909, Tom VI str. 1485-1489; akta kontroli P/12/184 str. 449-450, 458-459, 460-461, 495-497)

Opis stanu  
faktycznego

2. W celu realizacji obowiązku ustalenia przez Komendanta Głównego PSP zbiorczego planu sieci podmiotów KSRG - wynikającego z art. 10 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o Państwowej Straży Pożarnej - w Komendzie Głównej PSP opracowano dokument „Zbiorczy plan sieci podmiotów KSRG na lata 2009–2012”. Plan ten nie został zatwierdzony przez Komendanta Głównego PSP, a jedynie podpisany przez Dyrektora Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP. Plan zakładał powołanie do końca 2012 r. ogółem 5.172 podmiotów KSRG, w tym m.in. 4.608 jednostek ochotniczych straży pożarnych (wzrost o 813 jednostek) oraz 508 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP (wzrost o 9 jednostek).

Według stanu na dzień 15 października 2012 r., w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym funkcjonowało 499 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, oraz 3.902 jednostki ochotniczych straży pożarnych. Plan sieci został zaimplementowany w postaci elektronicznej w ramach „Systemu Wspomagania Decyzji – Systemy Teleinformatyczne” (dalej SWD-ST). W tym systemie prowadzona była ewidencja jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do KSRG. Ponadto gromadzono w bazach danych informacje dotyczące bieżącego stanu wyposażenia jednostek PSP w sprzęt specjalistyczny i pojazdy na terenie kraju. Rodzaj, ilość i rozmieszczenie sprzętu i pojazdów na obszarze powiatu ustalane były przez komendantów powiatowych PSP, a na obszarze województwa przez komendantów wojewódzkich PSP<sup>5</sup>.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 60-62; Tom III str. 426-428, 437-445; Tom IV str. 910-924; Tom V str. 1021a-1130; Tom VI str. 1466-1475, 1538-1544, 1546)

<sup>5</sup> Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 93, poz. 1035).

3. Komendant Główny PSP realizował obowiązek określania na obszarze kraju zadań ksrg, o którym mowa w art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, poprzez coroczne określanie celów i kierunków działania PSP i KSRG. KG PSP podejmowała działania, których celem było monitorowanie realizacji ustalonych celów. Sprawozdania z realizacji określanych przez Komendanta Głównego PSP celów i kierunków działania posiadały układ zgodny z dokumentem je ustalającym, nie zawierały jednak wymiernych danych umożliwiających ustalenie stopnia ich realizacji. Na problemy związane z brakiem możliwości rzetelnego rozliczenia realizacji wyznaczanych zadań zwracali uwagę komendanci wojewódzcy PSP. W pismach kierowanych do KG PSP wskazywali m.in., że mierniki mające określać wdrażanie przedmiotowych celów i kierunków są niejednokrotnie niezrozumiałe, brakuje możliwości ich naliczenia albo narzędzi do ich pomiaru. W przesyłanych z komend wojewódzkich PSP i szkół pożarniczych rocznych rozliczeniach wykonania zadań, zawarte informacje były trudne do porównania, co utrudniało przygotowanie rzetelnej analizy i rozliczenie wykonania zadań na szczeblu centralnym. Ponadto dokumenty te były niekompletne, gdyż nie uwzględniały wszystkich zadań.

(dowód: akta kontroli Tom III str.597-644; akta kontroli P/12/184 str. 7-68, 162-178, 368-386, 418-419, 445-446)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK jako celowe ocenia prowadzone przez KG PSP, podczas trwania kontroli NIK, prace nad metodyką wyliczania mierników poszczególnych zadań, wraz z definicją jak dany miernik należy jednolicie interpretować. Zaplanowano, że wprowadzona w życie instrukcja w tym zakresie pozwoli na rozliczenie nałożonych na KSRG w 2013 r. zadań.

4. Działając na podstawie Wytycznych Komendanta Głównego PSP w sprawie prowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej oddziałów i pododdziałów centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, stanowiących załącznik Nr 4 do Rozkazu Nr 2 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 18 stycznia 2010 r. w sprawie organizacji centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, w okresie od 3 marca 2011 r. do 21 września 2012 r. zespoły inspekcyjne Komendanta Głównego PSP przeprowadziły 26 inspekcji gotowości operacyjnej jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, włączonych do Centralnego Odwodu Operacyjnego (COO). Przeprowadzona przez KG PSP analiza inspekcyjna wykazała, że w jednostkach stwierdzano nieprawidłowości dotyczące m.in. konstruowania zamiaru taktycznego na podstawie rozpoznania, taktyki działań ratowniczo-gaśniczych, technik bezpiecznej ewakuacji poszkodowanych, organizacji łączności i wykorzystania zasobów łączności MSWiA oraz dokumentowania działań w aspekcie przyjętych założeń taktycznych. W 25 przypadkach nie były formułowane zalecenia i wnioski pokontrolne dla kierownika podmiotu poddanego inspekcji. Z wyjaśnienia Zastępcy Komendanta Głównego PSP wynika, że przeprowadzone w 25 przypadkach inspekcje nie wykazały poważnych uchybień, które wymagałyby przygotowywania właściwych wystąpień z wnioskami.



Uwagi dotyczące  
badanej działalności

(dowód: akta kontroli Tom II str. 16, 228-236; Tom IV str. 1003-1020; Tom VI str. 1455-1465, 1497-1530; akta kontroli P/12/184 str.420-421, 443)

NIK nie podziela stanowiska Komendanta Głównego PSP w tym zakresie. Na wagę stwierdzanych uchybień i nieprawidłowości wskazywał również dyrektor KCKRiOL KG PSP w piśmie z dnia 3 czerwca 2011 r. skierowanym do dyrektora Biura Szkolenia KG PSP i komendantów wojewódzkich PSP, sygnalizując potrzebę wprowadzenia rozwiązań systemowych, zmierzających do poprawy stanu wykształcenia ratowników. Ponadto NIK zwraca uwagę, że zakres tematyczny inspekcji nie obejmował procedur alarmowania i dysponowania sił i środków przez dyspozytorów lub dyżurnych operacyjnych stanowisk kierowania jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Komendanta Głównego PSP, priorytet inspekcji ukierunkowany został - od wejścia w życie ww. wytycznych - na zasoby ratownicze jednostek ratowniczo-gaśniczych i na odwody operacyjne. Kierujący inspekcjami otrzymywali ustne zalecenia nieprowadzenia inspekcji stanowisk kierowania, w przypadku stwierdzenia sprawnego wykonania procesu alarmowania przez dyżurnych dyspozytorów. W ocenie NIK, zaniechanie inspekcji w powyższym obszarze utrudnia dokonanie przez KG PSP rzetelnej oceny pracy służby dyżurnej (dyspozytorów) stanowisk kierowania.

5. Dyrektor KCKRiOL KG PSP nie określił zasad obiegu i zakresu tematycznego informacji między stanowiskami kierowania w komendach i szkołach PSP, mimo takiego obowiązku, wynikającego z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b Regulaminu organizacyjnego KG PSP.

Z wyjaśnienia dyrektora KCKRiOL wynika, że inicjowanie i określanie zasad obiegu i zakresu tematycznego informacji między KCKRiOL a stanowiskami kierowania w komendach i szkołach PSP nie oznacza konieczności ich posiadania w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 1545-1546; akta kontroli P/12/184 str. 420-421)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W ocenie NIK ww. zasady winny mieć charakter pisemny i regulować procedury postępowania odnoszące się do ogółu zdarzeń, a nie formę doraźną. Charakter zdarzenia jednostkowego, np. wynikający z anomalii pogodowych, może jedynie decydować o zakresie stosowania szczególnych wytycznych w tym przypadku.

6. Dowódca centralnego odwodu operacyjnego, tj. Zastępca Komendanta Głównego PSP nadzorujący KCKRiOL, nie określił organizacji sztabu centralnego odwodu operacyjnego, mimo takiego obowiązku wynikającego z § 4 ust. 4 ww. rozkazu nr 2 Komendanta Głównego PSP z dnia 18 stycznia 2010 r. Dysponowanie siłami i środkami COO następowało na podstawie decyzji dyżurnego stanowiska kierowania Komendanta Głównego PSP.

Z wyjaśnienia Zastępcy Komendanta Głównego PSP wynika, że sztab centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego powołuje dowódca centralnego odwodu w przypadku potrzeby jego działania na miejscu zdarzenia. Wówczas na czas takiej sytuacji, mającej znamiona katastrofy lub klęski żywiołowej, dowódca COO uruchamia postanowienia wyżej przywołanego rozkazu.

257

(dowód: akta kontroli Tom II str. 17; Tom V str. 1400-1452; Tom VI str. 1545-1547; akta kontroli P/12/184 str. 221-226, 420, 443, 526, 528, 533)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W ocenie NIK, określenie organizacji sztabu COO nie jest tożsame z uruchomieniem jego działania. Określenie organizacji sztabu ma charakter stały, natomiast uruchomienie działalności sztabu, według wcześniej ustalonych zasad następuje w miarę zaistniałych potrzeb.

7. Przepis § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji ksr<sup>6</sup>, nałożył na Komendanta Głównego PSP obowiązek opracowania 12 zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Zgodnie z § 56 ww. rozporządzenia, zasady te należało opracować w terminie do 31 marca 2012 r.

Do czasu zakończenia kontroli Komendant Główny PSP zatwierdził 9 z 12 zasad wymaganych ww. rozporządzeniem. I tak określono zasady: powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych; ewidencjonowania zdarzeń, organizacji i funkcjonowania systemów teleinformatycznych, w tym na potrzeby kierującego działaniem ratowniczym; organizacji łączności alarmowania, powiadamiania, dysponowania oraz współdziałania na potrzeby działań ratowniczych; współpracy jednostek KSRG ze środkami masowego przekazu; tworzenia przez podmioty KSRG wspólnych zespołów ratowniczych; organizowania ćwiczeń ratowniczych; podwyższania gotowości operacyjnej; analizowania zdarzeń dla jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej. Opracowane zasady zatwierdzane były przez Komendanta Głównego PSP głównie w IV kwartale 2012 r., tj. podczas czynności kontrolnych NIK. W fazie uzgodnień znajdowały się opracowane projekty dwóch zasad: organizowania działań ratowniczych oraz udzielania wsparcia psychologicznego osobom uczestniczącym w działaniach ratowniczych. Opracowany projekt zasad organizowania działań ratowniczych zawierał również zasady organizacji ratownictwa specjalistycznego, w tym zasad organizacji i funkcjonowania oraz standardu wyposażenia specjalistycznych grup ratownictwa technicznego, co było przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK. W świetle powyższego należy uznać, że wniosek pokontrolny NIK jest w trakcie realizacji.

Nie uwzględniono natomiast w projekcie zasad procedur działań ratowniczych w przypadku powstania zdarzeń o charakterze masowym w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich, co również było przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK. Tym samym wniosek nie został zrealizowany. Komendant Główny PSP wyjaśnił, że takie procedury nie są wyszczególnione jako elementy organizacji ksr<sup>6</sup> podlegające uregulowaniu na obszarze kraju przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji ksr<sup>6</sup>. Najwyższa Izba Kontroli, formułując powyższy wniosek w wystąpieniu pokontrolnym uzasadniła merytorycznie potrzebę opracowania zasad dla tego obszaru działań ratowniczych. Wówczas Komendant

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 46, poz. 239.

Główny PSP nie skorzystał z możliwości złożenia zastrzeżeń do przedmiotowego wniosku.

Komendant Główny PSP nie opracował zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 11, 237-238; Tom III str.381-424; Tom V str. 1333-1364, Tom VI str. 1545, 1548-1602, 1652-1654; P/12/184 str.522, 526)

Powstałe opóźnienia w opracowywaniu zasad tłumaczono przede wszystkim zaangażowaniem KG PSP w sprawy przewodnictwa Polski w 2011 r. w Radzie UE, w tym zabezpieczenia przez jednostki ksrg wszystkich spotkań i konferencji wynikających z harmonogramu polskiej prezydencji, a także zabezpieczaniem mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012. Według wyjaśnień Zastępcy Komendanta Głównego PSP decyzja o przesunięciu terminu realizacji obowiązków wynikających z ww. rozporządzenia MSWiA zapadła na odprawie Ministra Spraw Wewnętrznych. Z treści pisma Dyrektora KCKRiOL z dnia 13 lipca 2012 r., skierowanego do Zastępcy Dyrektora Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności MSWiA wynika, że decyzję podjął Komendant Główny PSP w uzgodnieniu z podsekretarzem stanu w MSWiA.

Ponadto Zastępca Komendanta Głównego PSP wyjaśnił<sup>7</sup>, że obowiązek opracowania zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych został zrealizowany w formie regulacji zawartej w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej. Natomiast w innym wyjaśnieniu<sup>8</sup> Zastępca Komendanta Głównego PSP stwierdził, że zasady te zostały opracowane i wdrożone w sierpniu 2011 r. w formie zasad organizacji doraźnych baz koncentracji sił centralnego odwodu operacyjnego ksrg i zatwierdzone przez Zastępcę Komendanta Głównego PSP.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 568-588, 591-596)

259

Uwagi dotyczące badanej działalności

Nie kwestionując potrzeby koncentrowania działań KG PSP w zabezpieczaniu bieżących zdarzeń, w ocenie NIK ponadroczny okres *vacatio legis* przed wejściem w życie przepisów był wystarczająco długi i umożliwiał ustalenie zasad organizacji ksrg na obszarze kraju w wyznaczonym terminie.

Ponadto w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie można przyjąć że ustalone zasady organizacji doraźnych baz koncentracji sił centralnego odwodu operacyjnego są tożsame z zasadami organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych. Tworzenie baz koncentracji sił COO ma charakter doraźny, natomiast krajowe bazy sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych mają charakter stały, odnoszący się do wszystkich jednostek organizacyjnych KSRG.

**8.** Stosownie do wyżej przywołanego § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r., KSRG na obszarze powiatu i

<sup>7</sup> Wyjaśnienia złożone 30 października 2012 r.

<sup>8</sup> Wyjaśnienia złożone 12 listopada 2012 r.

województwa działa odpowiednio w oparciu o powiatowy lub wojewódzki plan ratowniczy. Plan dla obszaru województwa jest zatwierdzany przez wojewodę, po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego PSP. Przepis § 8 ust.1 stanowi natomiast, że opracowanie planów ratowniczych poprzedza się przeprowadzeniem analiz: zagrożeń mogących wystąpić na obszarze powiatu i województwa oraz zabezpieczenia operacyjnego na obszarze powiatu i województwa. Na przykładzie dwóch wybranych planów ratowniczych, tj. dla województwa dolnośląskiego i mazowieckiego, kontrola ustaliła, że były one opracowywane na zasadach i w trybie określonym w ww. rozporządzeniu. Ustalono, że opracowywanie planów ratowniczych poprzedzono przeprowadzaniem m.in. analizy zagrożeń gminy i powiatu dla poszczególnych dziedzin ratownictwa w skali kraju, w tym z uwzględnieniem kryterium wysokości budynków mogących wystąpić na obszarze powiatu i województwa, a także analiz zabezpieczenia operacyjnego. W lipcu 2012 r. dokonano aktualizacji analizy zagrożeń na terenie poszczególnych województw. Tym samym Komendant Główny PSP zrealizował wniosek pokontrolny dotyczący egzekwowania rzetelnego dokonywania analiz zagrożeń i sporządzania planów ratowniczych, z uwzględnieniem zagrożeń życia ludzi w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 288-289, Tom III str. 568-569, 577-580; Tom IV str.425,826-877, Tom V str.1365-1368; akta kontroli P/12/184 str. 462-480, 715-722)

260

9. Stosownie do ww. § 31 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r., podmioty KSRG prowadzą ewidencję zdarzeń, podczas których prowadziły działania ratownicze. Ustalono, że w Komendzie Głównej PSP prowadzona była ewidencja zdarzeń, w których udział brały jednostki ochrony przeciwpożarowej, tj. Państwowej Straży Pożarnej i Ochotniczych Straży Pożarnych. W przypadku działań prowadzonych z udziałem PSP informację ze zdarzenia sporządzali Kierujący Działaniami Ratowniczymi natomiast w przypadku działań prowadzonych wyłącznie przez OSP – dyżurny stanowiska kierowania PSP, odpowiedniego dla miejsca powstania zdarzenia. Informacje ze zdarzenia sporządzane były i rejestrowane w systemie SWD-ST. Wprowadzone do systemu informacje w komendach powiatowych/miejskich PSP były na bieżąco przesyłane do komend wojewódzkich PSP oraz KG PSP.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 665-825)

10. Kontrola wykazała, że Stanowisko Kierowania Komendanta Głównego PSP, działające w ramach struktury organizacyjnej KCKRiOL, zostało zorganizowane i wyposażone zgodnie z przepisami rozdziału 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r., w sposób umożliwiający realizację powierzonych mu zadań. Stanowisko kierowania mieści się w wydzielonych, zabezpieczonych i wyposażonych w niezbędne środki techniczne pomieszczeniach. Służba dyżurna wykorzystuje system wspomagania decyzji SWD-ST m.in. do przyjmowania, kwalifikowania oraz w razie potrzeby przekazywania zgłoszeń alarmowych, dysponowania siłami i środkami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, odnotowywania zadań realizowanych w ramach koordynacji działań ratowniczych i zakresu wynikającego z planu ratowniczego oraz zadań

wynikających z decyzji, poleceń i rozkazów. Stanowisko Kierowania przyjmuje m.in. informacje o: gotowości operacyjnej podmiotów KSRG; przebiegu działań ratowniczych szczególnie tych, których rozmiar lub zasięg przekracza możliwości sił ratowniczych województwa; aktualnym stanie wyposażenia w pojazdy i sprzęt pożarniczy, a także zapewnia organizowanie i funkcjonowanie centralnego odwodu operacyjnego Komendanta Głównego PSP.

Wyposażenie łącznościowe umożliwi współpracę ze stanowiskami kierowania podmiotów KSRG, oraz innymi centrami lub zespołami dowodzenia (w tym zarządzania kryzysowego), współpracującymi z KSRG.

Dokumentowanie działań ratowniczych prowadzonych przez jednostki PSP było realizowane przez KCKRiOL w formie elektronicznej i papierowej. Dokumenty w formie elektronicznej były sporządzane i archiwizowane w systemie SWD-ST (posiadano również kopie zapasowe). Natomiast dokumenty w formie papierowej przechowywane były w KCKRiOL oraz archiwum.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 668-825)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną<sup>9</sup> nie obejmują swoją regulacją zagadnień prowadzenia przez PSP odbiorów i kontroli stanu bezpieczeństwa na drogach i autostradach. Komendant Główny PSP nie podjął działań mających na celu doprowadzenie do uwzględnienia w ww. rozporządzeniu tego obszaru działalności kontrolnej PSP, co było przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK. Komendant Główny PSP wyjaśnił że, celem dokumentowania podejmowanych działań w przedmiotowym zakresie w Komendzie Głównej PSP opracowano właściwą do tego celu tabelę, która została przekazana pismem z dnia 9 lutego 2012 r. komendantom powiatowym/miejskim PSP za pośrednictwem komendantów wojewódzkich PSP. W ocenie NIK, opracowanie tabeli w celu dokumentowania działań z czynności kontrolno-rozpoznawczych nie stanowi regulacji przepisów, o które wnioskowała Najwyższa Izba Kontroli.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 10-11, 925-926)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nieustalenie przez Komendanta Głównego PSP zbiorczego planu sieci podmiotów KSRG, mimo że należało to do jego ustawowego obowiązku, określonego art. 10 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o Państwowej Straży Pożarnej;
- nieformułowanie, wbrew wymogom Wytycznych Komendanta Głównego PSP w sprawie prowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej oddziałów i pododdziałów centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, zaleceń pokontrolnych do kierowników podmiotów poddanych

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 225, poz. 1934.

inspekcjom gotowości operacyjnej jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, pomimo stwierdzanych istotnych nieprawidłowości dotyczących ich działalności, co było nierzetelne i nie służyło sprawowaniu skutecznego nadzoru nad nimi;

- nieokreślenie przez dyrektora KCKRiOL KG PSP zasad obiegu i zakresu tematycznego informacji między stanowiskami kierowania w komendach i szkołach PSP, mimo takiego obowiązku, wynikającego z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b Regulaminu organizacyjnego KG PSP;
- nieokreślenie organizacji sztabu centralnego odwodu operacyjnego przez Dowódcę centralnego odwodu operacyjnego, tj. Zastępcę Komendanta Głównego PSP nadzorującego KCKRiOL, mimo takiego obowiązku wynikającego z § 4 ust. 4 rozkazu nr 2 Komendanta Głównego PSP z dnia 18 stycznia 2010 r.;
- nieterminowe opracowanie zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, które w myśl § 56 rozporządzenia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego winne być opracowane przez Komendanta Głównego PSP do 31 marca 2012 r, a były w większości zatwierdzone dopiero w IV kwartale 2012 r. (trzy zasady nie zostały opracowane do zakończenia kontroli).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w obszarze organizacji i funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

262

## **2. Realizacja przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej zadań w zakresie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego oraz zarządzania kryzysowego**

### **2.1. System powiadamiania ratunkowego**

Opis stanu faktycznego

1. Kontrola wykazała, że Komendant Główny PSP nie realizował zadań w zakresie koordynowania oraz kontrolowania funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju, tj. obowiązku nałożonego na niego w art. 14a ust. 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>10</sup>. Komendant Główny PSP nie inicjował przedsięwzięć w zakresie systemu, a także nie posiadał zweryfikowanych informacji w zakresie jego funkcjonowania w województwach. Komendant Główny PSP nie posiadał informacji, czy wojewodowie określili zasady współpracy z komendantami wojewódzkimi PSP przy organizacji wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (WCPR) i centrów powiadamiania ratunkowego (CPR). W efekcie, Komendant Główny PSP nie dysponował danymi niezbędnymi do koordynowania i kontrolowania systemu powiadamiania ratunkowego.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 5-9; Tom VI str. 1603; akta kontroli P/12/184 str. 5, 115-121, 148-149, 387-389, 392-396, 406, 408-409, 480)

<sup>10</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380.

Komendant Główny PSP potwierdził, że nie realizował ustawowych kompetencji w powyższym zakresie, wyjaśniając, że nie mogą być one realizowane z uwagi na nieutworzenie systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju. O braku systemu, w myśl tych wyjaśnień, świadczyć miał brak zorganizowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego.

Ponadto Komendant Główny PSP wyjaśnił, że:

- nie posiadał uprawnień do ustalania zasad współpracy z wojewodami,
- zgodnie z decyzjami ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, ciężar odpowiedzialności za budowę i liczbę centrów powiadamiania ratunkowego został przesunięty z komendantów wojewódzkich PSP na wojewodów, a nadzór nad budową systemu powiadamiania ratunkowego przejął Departament Analiz i Nadzoru MSWiA (następnie Departament Ratownictwa i Ochrony Ludności MSW).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 5-9; Tom VI str. 1603; akta kontroli P/12/184 str. 5, 115-121, 148-149, 387-389, 392-396, 406, 408-409, 480)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK nie podziela stanowiska wyrażonego przez Komendanta Głównego PSP w złożonych wyjaśnieniach, które nie uwzględnia następujących faktów:

- system powiadamiania ratunkowego formalnie utworzony został z dniem 10 lutego 2009 r. przepisem art. 14a, dodanym do ustawy o ochronie przeciwpożarowej przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw<sup>11</sup>;
- dotychczas nie został uruchomiony system powiadamiania ratunkowego w kształcie wynikającym z ww. ustawy, ale ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw określa w art. 7-11 przejściowy sposób funkcjonowania tego systemu do czasu utworzenia centrów powiadamiania ratunkowego.

263

NIK zwraca uwagę, że obowiązek realizacji przez Komendanta Głównego PSP zadań w zakresie powiadamiania ratunkowego został ustanowiony w drodze ustawowej i nie jest możliwe odmienne uregulowanie i kształtowanie tych zadań w drodze jakichkolwiek poleceń czy decyzji ministra. Biorąc powyższe pod uwagę, NIK nie znajduje podstaw do zaniechania przez Komendanta Głównego PSP koordynowania oraz kontrolowania funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego, w szczególności w sposób określony w przywołanym wcześniej przepisie art. 14a ust. 7 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Przeciwnie, w okresie doraźnego realizowania zadań centrów powiadamiania ratunkowego przez inne podmioty, zdaniem NIK koordynacja i kontrola nad funkcjonowaniem systemu mającego zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa obywateli, powinna być wzmożona celem zapewnienia ciągłego wykonywania na obszarze kraju zadań systemu, w szczególności sprawnego przyjmowania zgłoszeń alarmowych, w tym obsługi europejskiego numeru alarmowego „112”.

**2.** We wszystkich 335 komendach powiatowych (miejskich) oraz 16 komendach wojewódzkich PSP, na koszt poszczególnych jednostek PSP, od połowy 2011 r. do

<sup>11</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59 ze zm.

lutego 2012 r. zmodernizowano ich oprogramowanie (systemy wspomaganie decyzji SWD-ST) w zakresie umożliwiającym obsługę zgłoszeń na numery alarmowe. W wyniku tego w systemach wspomaganie decyzji komend powiatowych/miejskich PSP zaimplementowano interfejs wymiany danych z systemami informatycznymi centrów powiadamiania ratunkowego lub wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego w wersji 5.6. Jednostka zlecająca wykonanie oprogramowania dla CPR/WCPR, tj. Centrum Projektów Informatycznych MSW, uzgodniła natomiast z wykonawcą tego oprogramowania interfejs wymiany danych z innymi systemami informatycznymi w wersji 5.9. Tym samym uniemożliwiona została wymiana komunikatów o zdarzeniach pomiędzy systemami informatycznymi komend powiatowych/miejskich PSP oraz CPR/WCPR. W tym stanie rzeczy, po półrocznej wymianie korespondencji z Centrum Projektów Informatycznych, KG PSP w drugiej połowie sierpnia br. wyraziła gotowość wdrożenia zgodnych interfejsów wymiany danych pomiędzy systemami informatycznymi. Spowoduje to wydatkowanie dodatkowych środków publicznych na ten cel. Jak wynika z wyjaśnienia Zastępcy Komendanta Głównego PSP trwają prace w zakresie wyboru trybu realizacji oraz formy zamówienia. Dopiero po ich zakończeniu będzie można jednoznacznie określić harmonogram prac oraz przedstawić szacunkowe koszty, związane z implementacją interfejsu do wersji 5.9., jakie wystąpią po stronie PSP.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 7, 42-55, 293-297; Tom VI str. 1547, 1604-1635; akta kontroli P/12/184 str. 190-195, 227-272, 387-390, 397-405, 603-606)

3. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej informował kierownictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji o problemach we wdrażaniu Systemu Informatycznego Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego i sieci teleinformatycznej OST 112, stanowiących narzędzia wspomagające system powiadamiania ratunkowego. Uwagi odnosiły się do braku kompatybilności podczas wymiany danych pomiędzy Systemem Informatycznym Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego, a systemami wspomaganie decyzji (SWD) służb. Zwracano również uwagę na konieczności zapewnienia środków finansowych na budowę infrastruktury niezbędnej do podłączenia stanowisk kierowania, jednostek ratowniczo – gaśniczych oraz posterunków Państwowej Straży Pożarnej do sieci OST 112.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 9; Tom VI str. 1604-1631; akta kontroli P/12/184 str. 305-359, 601-603)

Poza powyższym, działania Komendanta Głównego PSP w zakresie systemu powiadamiania ratunkowego polegały na:

- wystąpieniu do Ministra Administracji i Cyfryzacji z gotowością współdziałania dyspozytorów PSP i Państwowego Ratownictwa Medycznego funkcjonujących w jednej lokalizacji w siedzibach organizacyjnych PSP,
- podjęciu działań mających na celu uzyskanie przez PSP dostępu do Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej z Centralną Bazą Danych Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
- wyrażeniu opinii w pismach skierowanych do Departamentu Prawnego MSW (MSWiA) z grudnia 2011 r. oraz stycznia i lutego 2012 r. w związku z prowadzonymi



pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, poprzez zgłoszenie propozycji wynikających m.in. z powierzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej nadzoru nad systemem powiadamiania ratunkowego.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 8-9, 56-58; Tom VI str. 1603-1632; akta kontroli P/12/184 str.32)

## **2.2. Zarządzanie kryzysowe**

1. Na podstawie § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania, Komendant Główny PSP utworzył własne Centrum Zarządzania Kryzysowego (działające w ramach Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP). Centrum spełniało wymogi określone w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 131-151)

2. Minister Spraw Wewnętrznych zarządzeniem Nr 21 z dnia 27 kwietnia 2012 r.<sup>12</sup> utworzył, również w strukturze KCKRiOL KG PSP, Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Spraw Wewnętrznych. Zgodnie z § 5 ww. zarządzenia, szczegółowa organizacja i zasady funkcjonowania Centrum miała zostać określona w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym KCKRiOL.

Do czasu zakończenia kontroli do regulaminów organizacyjnych KG PSP oraz KCKRiOL, ani w ramach innych dokumentów wewnętrznych jednostki kontrolowanej, nie wprowadzono zapisów regulujących organizację i zasady funkcjonowania CZK MSW.

Pismem z dnia 4 lipca 2012 r., skierowanym do Dyrektora Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności w MSW, zastępcą Komendanta Głównego PSP, poinformował, że warunkiem uruchomienia bieżących działań CZK MSW na bazie KCKRiOL jest uzgodnienie i przekazanie procedur i zasad (wymieniono 20 dokumentów), m.in. procedur przekazywania do CZK MSW informacji w zakresie bezpieczeństwa i porządku oraz zagrożeń; zakres, formę, sposób wytwarzania, gromadzenia i przekazywania informacji o zagrożeniach na potrzeby ministra; wykazu komponentów systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania wraz z określeniem ich kompetencji i zakresu zadań oraz zakresu sprawowanego przez CZK nadzoru i form jego raportowania; zakresu zadań CZK wynikających z pełnienia stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa wraz z dokumentacją niezbędną do wykonywania tych zadań; zasad i zakresu uruchamiania przedsięwzięć na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego.

W dniu 27 września 2012 r. Podsekretarz Stanu w MSW, Stanisław Rakoczy, zatwierdził dokument pn. „Zasady organizacji i sposobu funkcjonowania Centrum

<sup>12</sup> Zarządzeniem nr 21 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 22).

Zarządzania Kryzysowego MSW<sup>13</sup>. W dokumencie tym, określona została struktura organizacyjna CZK PSP oraz procedura powiadamiania o zdarzeniach przez służbę dyżurną CZK MSW.

Centrum Zarządzania Kryzysowego MSW do dnia zakończenia kontroli nie osiągnęło pełnej funkcjonalności, co potwierdził Komendant Główny PSP w złożonych wyjaśnieniach.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 1479-1480; akta kontroli P/12/184 str. 421-442, 444, 522, 526)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- Komendant Główny PSP nie koordynował ani nie kontrolował funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju, pomimo obowiązku określonego w art. 14a ust. 7 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.
- Komendant Główny PSP nie uregulował organizacji i zasad funkcjonowania Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Spraw Wewnętrznych, pomimo że zgodnie z § 5 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych nr 21 z dnia 27 kwietnia 2012 r. sprawy te miały zostać uregulowane w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym KCKRIOL. W efekcie centrum nie osiągnęło pełnej funkcjonalności do dnia zakończenia kontroli.

266

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Należy jednocześnie zauważyć, że utworzenie Centrum Zarządzania Kryzysowego MSW nie znajduje podstaw prawnych w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>13</sup>. Kwestia to zostanie podniesiona w wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych, jako organu odpowiedzialnego za podjęcie decyzji w tym zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie zaniechanie przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej kontroli i koordynowania funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju oraz podjęte działania na rzecz organizacji Centrum Zarządzania Kryzysowego PSP.

### 3. Realizacja zadań przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju

Opis stanu  
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju nie podejmował czynności zmierzających do nowelizacji prawa w zakresie jednoznacznego uregulowania obowiązku opracowania planu obrony cywilnej państwa w kontekście ciężącego na Szefie Obrony Cywilnej Kraju obowiązku uzgadniania projektu planu ze wskazanymi podmiotami<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

<sup>14</sup> Obowiązek określony w § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).

Szef Obrony Cywilnej Kraju wyjaśnił, że w związku z prowadzonymi pracami nad założeniami do ustawy o ochronie ludności, działania w tym zakresie stają się bezprzedmiotowe. W projekcie ustawy proponuje się, aby podstawowym dokumentem planistycznym w sferze ochrony ludności był wieloletni program ochrony ludności, który będzie tworzony na podstawie wytycznych i zaleceń (podobnie jak w przypadku planów zarządzania kryzysowego) wydawanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i wojewodów. Programy będą miały na celu usystematyzowanie potrzeb w zakresie ochrony ludności, priorytetów, zadań i skutecznych sposobów ich realizacji. Projektowana regulacja zakłada, że programy tworzy się na szczeblu samorządu powiatowego oraz na szczeblu wojewódzkim, dopuszczając nie tylko możliwość współdziałania w tym zakresie na różnych poziomach administracji, w celu wykorzystania dostępnego potencjału, ale również tworzenia wspólnych programów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 21)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niespójny stan prawny w omawianym zakresie obowiązuje od 1993 roku. Zarówno przepisy rozporządzenia z dnia 28 września 1993 r.<sup>15</sup>, jak i obecnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, nie nakładają na Szefa OCK obowiązku przygotowania projektu planu obrony cywilnej państwa, natomiast nakładają obowiązek uzgadniania z Szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a następnie Ministrem Obrony Narodowej projektu planu obrony cywilnej państwa.

Opis stanu  
faktycznego

2. Szef Obrony Cywilnej Kraju zrealizował obowiązek wynikający z § 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, tj. określił założenia do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców. Brak określenia powyższych zasad był przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK sformułowanego po przeprowadzonej w 2011 r. kontroli. W świetle powyższego należy uznać, że wniosek pokontrolny został zrealizowany. W wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin ustalono między innymi, że zapisy występujące w innych planach nie będą powielane w planach obrony cywilnej, w takich przypadkach będą stosowane odnośniki. W wytycznych postanowiono ponadto, że plan obrony cywilnej powinien odwoływać się do informacji zawartych w planie zarządzania kryzysowego poprzez dokonanie korelacji danych rzeczowo-materiałowych i osobowych oraz informacji wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania województwa, powiatu i gminy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Ponadto ustalono, że szefowie obrony cywilnej województw określą szczegółowe zasady opracowania planu obrony cywilnej powiatu, a szefowie obrony cywilnej powiatów – gmin.

267

<sup>15</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, miast, dzielnic, gmin oraz miast i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej

W wytycznych nie ustalono terminu zakończenia procesu nowelizacji planów obrony cywilnej oraz zasad i procedur monitorowania przebiegu tych prac. W trakcie narady szkoleniowej z dyrektorami Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich przeprowadzonej w dniach 15-16 grudnia 2011 r. Szef Obrony Cywilnej Kraju ustalił, że cykl planistyczny związany z dostosowaniem istniejących planów obrony cywilnej do wymogów nowych wytycznych zostanie zakończony w okresie półtora roku od ich wydania, tj. do 30 czerwca 2013 r. Szef Obrony Cywilnej Kraju w złożonym wyjaśnieniu stwierdził, że szefowie obrony cywilnej województw i powiatów podjęli działania w zakresie określenia szczegółowych zasad opracowania planów obrony cywilnej powiatów i gmin, a następnie przystąpiono do opracowywania planów. Stopień zaawansowania prac jest zróżnicowany w poszczególnych województwach. Ocena realizacji zadań w tym zakresie będą stanowiąc wyniki kontroli zaplanowanej na IV kwartał 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 22; 31-44; 198; 202; 241-245)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na celowość ustalenia w wytycznych procedur monitorowania przebiegu prac. Przytoczony przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w wyjaśnieniu instrument kontroli planowych, zdaniem NIK, nie zapewni skutecznego monitoringu i nadzoru, biorąc chociażby pod uwagę ilość jednostek przewidzianych do kontroli.

Opis stanu faktycznego

3. W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju dokonał oceny stanu przygotowań obrony cywilnej. Ocena ta została zawarta w dokumencie pt. „Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.” Jako materiał bazowy do sformułowania ww. oceny przyjęto „Raport nt. zadań i przedsięwzięć w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, realizowanych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w latach 2000 - 2007”, opracowany w Biurze do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Kolejne oceny stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce za rok 2010 i 2011 stanowią kontynuację i uzupełnienie tego materiału.

W wyniku analizy zgromadzonego materiału w ocenie sformułowano następujące oceny i wnioski szczegółowe:

- w zakresie systemu wykrywania, ostrzegania i alarmowania stwierdzono, że obowiązujące sygnały alarmowe nie gwarantują w pełni skutecznego ostrzegania i alarmowania ludności. Brak technicznych możliwości wygenerowania za pomocą syren mechanicznych sygnałów alarmowych, powodują konieczność sukcesywnej ich wymiany. Ten stan rzeczy stwarza potrzeby zapewnienia dodatkowych środków finansowych;
- w zakresie budownictwa ochronnego stwierdzono, że niezbędne jest rozstrzygnięcie odnośnie budowli ochronnych w Polsce w oparciu o rekomendacje zespołu roboczego Szefa Obrony Cywilnej Kraju do spraw opracowania „Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce”;

- w zakresie planowania obrony cywilnej stwierdzono, że zasadne jest prowadzenie dalszej integracji planów obrony cywilnej z planami zarządzania kryzysowego. Wielość opracowywanych planów związanych z ochroną ludności nie służy zwiększeniu bezpieczeństwa obywateli, powodując między innymi wzrost nakładów finansowych, powielanie treści i procedur;
- w zakresie zapewnienia dostaw wody pitnej oraz ochrony ujęć i urządzeń wodnych stwierdzono, że ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę<sup>16</sup> pomija zagadnienie dotyczące zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych i nie daje delegacji prawnej do opracowania takich założeń. Istnieje potrzeba zapewnienia niezbędnych przepisów wykonawczych, w których byłaby określona struktura planowania, standardy w zakresie dostaw wody do celów spożywczych i sanitarnych dla ludności na czas klęsk żywiołowych i/lub wojny, a także wyposażania urządzeń zaopatrzenia w wodę w zapasowe źródła zasilania energią elektryczną;
- w zakresie finansowania zadań obrony cywilnej stwierdzono, że środki będące w dyspozycji Szefa Obrony Cywilnej Kraju są nieadekwatne do potrzeb w zakresie realizacji powierzonych zadań. Planowanie środków finansowych i materiałowych do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej powinno odbywać się jak dotychczas przez wojewodów, którzy mają bezpośredni wpływ na rozdział tych środków dla powiatów i gmin, przy czym środki finansowe określone w budżetach zadaniowych wojewodów nie pokrywają się z założeniami przyjętymi w programach doskonalenia obrony cywilnej. Poziom finansowania obrony cywilnej nie pozwala na wyposażenie formacji obrony cywilnej w niezbędny sprzęt i jego wymianę. Istnieje potrzeba wypracowania mechanizmów nadzorowania sposobów wykorzystania środków finansowych na potrzeby realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej;
- odnośnie szkolenia z zakresu obrony cywilnej stwierdzono, że należy wzmocnić Szefa Obrony Cywilnej Kraju w narzędzia nadzoru nad realizacją szkoleń i ćwiczeń w obszarze obrony cywilnej, organizowanych przez terenowe organy obrony cywilnej.

269

Kontrola wykazała, że Szef Obrony Cywilnej Kraju nie wypełnił obowiązku terminowego przedłożenia Radzie Ministrów oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Dokument pt. „Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej w Polsce. Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.” został przedłożony Radzie Ministrów dopiero w dniu 14 września 2012 r., tj. 4 miesiące po terminie wynikającym z § 12 ust. 2 pkt 2 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Dz. U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 152, poz. 1599 ze zm).

W dniu 12 listopada 2012 r. Rada Ministrów, po rozpatrzeniu sprawy w trybie obiegowym, przyjęła ww. dokument.

Osobą odpowiedzialną za powstałe opóźnienie w przekazaniu oceny Radzie Ministrów jest Zastępca Szefa OCK, pan Piotr Kwiatkowski<sup>18</sup>, co potwierdził w złożonym wyjaśnieniu.

Przyczynami nieterminowego przedłożenia dokumentu Radzie Ministrów były opóźnienia w przekazywaniu niezbędnych informacji przez szefów obrony cywilnej województw, przedłożenie projektu dokumentu Zastępcy Komendanta PSP przez dyrektora Biura do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej w dniu 24 maja 2012 r. oraz trwający do dnia 21 sierpnia 2012 r. (trzy miesiące) okres oczekiwania na akceptację przedmiotowej oceny przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Obowiązek terminowego przedkładania ocen okresowych obrony cywilnej właściwym organom przez Szefa OCK był przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK. W świetle powyższego, wniosek pokontrolny nie został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli tom I str. 18, 45-91; 199-200; 213-218; 275)

Opis stanu  
faktycznego

4. W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju ustalał zadania w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej poprzez wydawanie corocznych wytycznych do działalności w dziedzinie obrony cywilnej. Zadania do realizacji w 2012 r. zostały określone w wytycznych z dnia 12 grudnia 2011 r. Jako główne zadania uznano: kontynuowanie procesu przebudowy systemu ochrony ludności pod kątem aktualnych wyzwań bezpieczeństwa ludności cywilnej; integrację przedsięwzięć obrony cywilnej z planami zarządzania kryzysowego; doskonalenie organizacji ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia; upowszechnianie zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej poprzez realizację szkoleń z zakresu powszechnej samoobrony.

Według wyjaśnień Szefa Obrony Cywilnej Kraju stan realizacji zadań określonych w wytycznych odbywa się poprzez analizowanie przedkładanych informacji dotyczących oceny stanu przygotowań obrony cywilnej na obszarze województwa. Szef Obrony Cywilnej Kraju z dnia 28 września 2012 r. zwrócił się do wojewodów z prośbą o przekazanie informacji o stopniu realizacji wytycznych w 2012 r.

W okresie 2011 roku realizowano zadania ustalone przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w wytycznych z dnia 5 stycznia 2011 r. Szef Obrony Cywilnej Kraju nie przedłożył dokumentu oceniającego ich realizację, wyjaśniając że obowiązujące prawo nie nakłada obowiązku przygotowania tego rodzaju dokumentu. Ponadto wyjaśnił, że przesłane przez wojewodów oceny stanu realizacji zadań w 2011 r. zostały poddane analizie, a wnioski omówiono na naradzie szkoleniowej z dyrektorami Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich w dniach 15-16 grudnia 2011 r. Ustalono, że tematyka tej narady szkoleniowej, zawarta w dokumencie pt. „Notatka z narady szkoleniowej SOCK z Dyrektorami Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów

<sup>18</sup> Zgodnie z § 3 pkt 11 lit. c decyzji Nr 1 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 12 stycznia 2009 r. w sprawie zakresu czynności zastępców Komendanta Głównego oraz zakresu spraw zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KGSP Nr 1, poz. 11, czynności kierownictwa wobec Biura do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej zostały powierzone Zastępcy Komendanta Panu Piotrowi Kwiatkowskiemu.

Wojewódzkich”, sporządzonej przez Naczelnika Wydziału Planowania Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej a zatwierdzonej przez Zastępcę Szefa Obrony Cywilnej Kraju, nie zawiera zagadnień związanych z oceną (analizą) realizacji wytycznych do działalności w 2011 roku.

(dowód: akta kontroli tom I str. 23; 148-152; 203-204; 214-215; 241-245; 246-250)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli odstąpienie, niezależnie od braku obowiązku prawnego, od dokonywania oceny stopnia realizacji ustalonych zadań pozbawia Szefa Obrony Cywilnej Kraju istotnego instrumentu nadzoru i kontroli podległych struktur organizacyjnych.

5. W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju opracował – na polecenie podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych - i przy piśmie z dnia 26 stycznia 2012 r. przedłożył podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych informację dotyczącą realizacji zadań Szefa Obrony Cywilnej Kraju w 2011 r. oraz planowanych przedsięwzięć w 2012 r., z uwzględnieniem wykonywania przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju funkcji Dyrektora Generalnego Ochrony Ludności, reprezentującego Polskę na forum międzynarodowym. Zakres merytoryczny informacji był zgodny z tematyką określoną w piśmie Podsekretarza Stanu i przedstawiał stan realizacji pełnego katalogu zadań Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

(dowód: akta kontroli tom I str. 152A-180)

271

6. Aneksem nr 2 z dnia 11 września 2012 r. do rocznego planu kontroli realizowanych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w 2012 roku wprowadzono temat kontroli pt. Zapewnienie sprawnego realizowania zadań obrony cywilnej, z terminem realizacji IV kwartał 2012. Tym samym podjęto realizację obowiązku przeprowadzenia przez Szefa OCK kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej, wynikającego z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup>. Czynnościami kontrolnymi zaplanowano objąć działalność wojewodów: lubuskiego i lubelskiego. Do czasu zakończenia kontroli NIK działań kontrolnych nie podjęto. Szef Obrony Cywilnej Kraju wyjaśnił, że prowadzone są prace analityczne przedkontrolne oraz związane z przygotowaniem projektu programu ww. kontroli.

Natomiast w okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju nie kontrolował przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych, tj. nie realizował obowiązku wynikającego z § 2 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw,

<sup>19</sup> ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 461 ze zm.)

powiatów i gmin. Zastępca Szefa Obrony Cywilnej Kraju w złożonym wyjaśnieniu stwierdził, że analogicznie jak w latach ubiegłych zadanie to realizowano w formie prowadzonych inspekcji gotowości operacyjnej jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, jako faktycznie przygotowanych do działań ratowniczych na obszarze kraju. Zaniechanie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju obowiązków kontrolnych było przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK. W świetle powyższego wniosek pokontrolny nie został zrealizowany. W trakcie realizacji był wniosek pokontrolny dotyczący realizacji obowiązku przeprowadzenia przez Szefa OCK kontroli realizacji zadań obrony cywilnej przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 3, 19; 200, 204-5; 215)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W ocenie NIK, prowadzone przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej inspekcje gotowości operacyjnej nie mogą stanowić realizacji ww. obowiązku, ponieważ dotyczą struktur organizacyjnych krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego a nie formacji obrony cywilnej.

Opis stanu  
faktycznego

7. Szef Obrony Cywilnej Kraju w okresie objętym kontrolą trzykrotnie występował do szefów obrony cywilnej województw o informację dotyczącą realizacji zadań obrony cywilnej, tj.:

- w sprawie przekazania informacji niezbędnych do opracowania „Dorocznej wymiany informacji o planowaniu obronnym” (pismo z dnia 19 marca 2012 r.) - informacja sporządzana na wystąpienie Departamentu Analiz i Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych;
- w sprawie uaktualnienia danych „Siły i środki na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego” w zakresie obrony cywilnej (pismo z dnia 13 sierpnia 2012 r.) - informacja sporządzana w związku z wystąpieniem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;
- w sprawie stopnia realizacji Wytycznych Szefa OCK do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2012 r. (pismo z dnia 28 września 2012 r.), w związku z rozpoczęciem procesu planistycznego w obszarze obrony cywilnej na 2013 rok.

Ponadto, na podstawie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w województwach, w terminie do 20 marca każdego roku, szefowie obrony cywilnej województw przesyłają informację (ocenę) za poprzedni rok. W oparciu o dokumenty opracowane na poziomie województw sporządzana jest ocena stanu przygotowań obrony cywilnej w Polsce za dany rok. W br. informacje takie zostały zebrane, a na ich podstawie opracowano dokument pt. „Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.”

(dowód: akta kontroli tom I str. 28-29; 46-90; 222-240)

Opis stanu  
faktycznego

8. W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju podjął prace zmierzające do ustalenia normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie, niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, tj. realizacji obowiązku wynikającego z § 2 pkt 13



rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. W złożonym wyjaśnieniu Szef Obrony Cywilnej Kraju stwierdził, że uwzględniając zadania obrony cywilnej określone w art. 61 Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. o ochronie ofiar wojny (Protokół I) przyjęto, że w dalszym postępowaniu przy tworzeniu normatywów rozważane będą następujące zadania: ostrzeżenie ludności; przygotowanie i organizowanie schronów; walka z pożarami i ratownictwo; ewakuacja ludności; pierwsza pomoc medyczna; odkażanie i inne podobne działania ochronne.

W dniu 6 lipca 2012 r. Szef Obrony Cywilnej Kraju zatwierdził „Plan działań dot. ustalenia normatywów zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej.” Wszystkie przedsięwzięcia przewidziane do realizacji z terminem do końca października 2012 r. zostały zrealizowane. Zorganizowano warsztaty ze specjalistami ministerstw i urzędów wojewódzkich poświęcone opracowaniu normatywów dla sprzętu systemu ostrzegania i alarmowania ludności, których celem było:

- wypracowanie wstępnych propozycji postępowania w zakresie normatywów zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej;
- opracowanie normatywów dla sprzętu systemu ostrzegania i alarmowania ludności.

Wnioski z ww. warsztatów posłużyły do opracowania wstępnej koncepcji normatywów. Zorganizowano również spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa Obrony Narodowej i Centralnego Ośrodka Analizy Skażeń w celu omówienia korelacji pomiędzy Krajowym Systemem Wykrywania Skażeń i Alarmowania a rozwiązaniami proponowanymi przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w zakresie normatywu w obszarze ostrzegania i alarmowania. Zgodnie z postanowieniem „Planu działań ...” projekt wytycznych w sprawie normatywu w obszarze ostrzegania i alarmowania winien być przedłożony do akceptacji Szefowi Obrony Cywilnej Kraju do końca grudnia 2012 r. Natomiast termin przedłożenia Szefowi Obrony Cywilnej Kraju projektu wytycznych w sprawie normatywu zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej ustalono na koniec września 2013 r. W złożonym wyjaśnieniu Szef Obrony Cywilnej Kraju stwierdził, że biorąc pod uwagę dotychczasowy przebieg realizacji „Planu działań ...” termin zakończenia prac nad projektem normatywów jest terminem realnym. Realizacja obowiązku ustalenia normatywów zaopatrywania była przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK. W świetle powyższego należy stwierdzić, że wniosek pokontrolny jest w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 19; 201; 214; 220-221; 253-274)

Opis stanu  
faktycznego

9. Decyzją Nr 24 z dnia 27 lipca 2012 r. Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej Szefa Obrony Cywilnej Kraju powołany został Zespół do opracowania „Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce”. Do składu Zespołu powołano pracowników merytorycznie właściwych biur Komendy Głównej PSP oraz przewidziano możliwość udziału w jego pracach innych przedstawicieli. Zespół został zobligowany do opracowania Koncepcji w terminie do dnia 30 czerwca 2013 r. Do zakończenia niniejszej kontroli Zespół ustalił merytoryczną zawartość „Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce” oraz dokonał określenia zadań dla poszczególnych członków Zespołu w zakresie: zdefiniowania pojęcia budowli ochronnych z podziałem na schrony i ukrycia; określenia warunków technicznych jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia, ich usytuowanie, warunków technicznych użytkowania oraz modernizacji w stosunku do istniejących i nowo budowanych; określenia zasad finansowania budowli ochronnych w zakresie ich utrzymania i eksploatacji; określenia sposobu postępowania w odniesieniu do istniejących budowli ochronnych. Ponadto ustalono sposób organizacji szkoleń specjalistycznych (konferencji) dotyczących budownictwa ochronnego; procedowanie w zakresie procesu normalizacji i certyfikacji w tej dziedzinie; przeprowadzenia inwentaryzacji i weryfikacji istniejących budowli ochronnych pod kątem przydatności w zakresie ochrony ludności. W złożonym wyjaśnieniu Przewodniczący Zespołu poinformował, że opracowano projekt harmonogramu prac zespołu, który po dokonaniu ostatecznych uzgodnień zostanie on przedstawiony do zatwierdzenia Szefowi Obrony Cywilnej Kraju.

(dowód: akta kontroli tom I str. 195-196; 276-307)

274

Opis stanu  
faktycznego

10. W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju nie podejmował z własnej inicjatywy odrębnych działań w zakresie legislacyjnym, dotyczącym obrony cywilnej. Prace takie zostały zainicjowane w kwietniu 2012 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Zgodnie z rozdzielnikiem ww. pisma Podsekretarza Stanu, do udziału w pracach Zespołu ds. opracowania założeń do projektu ustawy o ochronie ludności oraz propozycji zmian sposobu realizacji zadań obrony cywilnej, został zaproszony Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, nie zaproszono natomiast Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej na pierwszym spotkaniu zespołu przedstawił swoje stanowisko odnośnie potrzeby zmian aktualnego stanu prawnego dotyczącego obrony cywilnej w Polsce oraz kierunków, jakie należy przyjąć w procesie tworzenia nowych rozwiązań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 30; 204; 209-210; 308-310)

Opis stanu  
faktycznego

11. Szef Obrony Cywilnej Kraju, w ramach własnych kompetencji, w okresie od października 2011 r. do czasu zakończenia kontroli wydał następujące regulacje:

- wytyczne z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin;
- wytyczne z dnia 29 czerwca 2012 r. w zakresie kwalifikacji i działalności instruktorów obrony cywilnej.

Ponadto Szef Obrony Cywilnej Kraju wyjaśnił, że w przygotowaniu są „Wytoczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie organizowania ćwiczeń w zakresie obrony cywilnej” wraz z poradnikiem metodycznym w zakresie przeprowadzania ćwiczeń.

(dowód: akta kontroli tom I str. 30; 31-43; 181-194)

Opis stanu faktycznego

12. Ustalono, że Szef Obrony Cywilnej Kraju nie posiada aparatu wykonawczego do realizacji zadań ustawowych. Funkcje te, w sposób nieformalny, spełnia Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej. Problem powyższy był przedmiotem ustaleń uprzedniej kontroli NIK oraz sformułowanego na ich podstawie wniosku pokontrolnego. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej podjął działania zmierzające do formalnego uregulowania kwestii jednostki zapewniającej obsługę Szefa Obrony Cywilnej Kraju, polegające na wystąpieniu w dniu 28 września 2012r., tj. w trakcie trwania niniejszej kontroli, do Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o wyrażenie opinii w sprawie prawnych możliwości usankcjonowania realizacji tych zadań przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie uzyskano przedmiotowej opinii. Odpowiadając na pytanie kontrolerów, czy Minister Spraw Wewnętrznych podejmuje lub zamierza podejmować działania zmierzające do formalnego zapewnienia Szefowi Obrony Cywilnej Kraju aparatu wykonawczego, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych nie wskazał takich działań. Przedstawił natomiast analizę obowiązującego w tym przedmiocie stanu prawnego i stwierdził, że uwzględniając wnioski z niej wynikające wydaje się, iż prawidłowym sposobem uregulowania tej kwestii mogłoby być wprowadzenie odpowiedniego przepisu do ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej lub uregulowanie tej sprawy w sposób systemowy w projektowanej ustawie o ochronie ludności.

275

(dowód: akta kontroli tom I str. 19-20; 206-208; 211-212; 311-312)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK, powołanie przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>20</sup> na stanowisko Szefa Obrony Cywilnej Kraju osoby pełniącej równocześnie funkcję Komendanta Głównego PSP nie jest tożsame z połączeniem urzędu Szefa Obrony Cywilnej Kraju z urzędem Komendanta Głównego PSP. Stanowisko NIK w tym zakresie podzielił w złożonym wyjaśnieniu Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Istnieje zatem pilna potrzeba realizacji wniosku pokontrolnego NIK, tj. formalnego zapewnienia Szefowi OCK aparatu wykonawczego powierzonych mu zadań.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

– przedkładanie okresowych ocen stanu przygotowania obrony cywilnej uprawnionym podmiotom z przekroczeniem obowiązującego terminu;

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 241, poz. 2416 ze zm.

– zaniechanie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju obowiązku kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Szefa Obrony Cywilnej Kraju w badanym obszarze.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli:

- wnosi do Komendanta Głównego PSP o:
  1. zrealizowanie w pełni wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, sformułowanych po kontroli przeprowadzonej w 2011 r., dotyczących przygotowania jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości oraz do działań ratownictwa technicznego na drogach i autostradach;
  2. opracowanie brakujących zasad organizacji KSRG na obszarze kraju do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r.;
  3. monitorowanie realizacji i pełne rozliczanie zadań wynikających z corocznie określanych celów i kierunków działania KSRG, z uwzględnieniem właściwie sformułowanych mierników;
  4. przeprowadzanie kontroli przestrzegania procedur alarmowania i dysponowania sił i środków KSRG przez dyspozytorów lub dyżurnych operacyjnych stanowisk kierowania jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, których siły tworzą centralny odwód operacyjny;
  5. formułowanie pisemnych zaleceń pokontrolnych z inspekcji gotowości operacyjnej jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, w których stwierdzane były nieprawidłowości;
  6. pisemne określenie organizacji sztabu centralnego odwodu operacyjnego Komendanta Głównego PSP oraz zasad obiegu i zakresu tematycznego informacji między stanowiskami kierowania w komendach i szkołach PSP;
  7. podjęcie działań w zakresie kontroli i koordynowania funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju;
  8. określenie szczegółowej organizacji i zasad funkcjonowania Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Spraw Wewnętrznych w regulaminie organizacyjnym KCKRiOL;

- wnosi do Szefa Obrony Cywilnej Kraju o:
  1. doprowadzenie do pełnej realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 7 grudnia 2011 r.;
  2. systematyczne dokonywanie oceny stopnia realizacji przez struktury obrony cywilnej zadań ustalonych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w wytycznych do działalności na poszczególne lata;
  3. realizację obowiązku kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 1 lutego 2013 r.


278

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Cichosz

RADCA PREZESA NIK  
D.O. DYREKTORA  
Departamentu Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Marek Bieńkowski

.....  
podpis



**5.8. WYSTĄPIENIE POKONTROLNE DO DYREKTORA  
RZĄDOWEGO CENTRUM BEZPIECZEŃSTWA  
PO KONTROLI „PRZYGOTOWANIE SYSTEMU  
OCHRONY LUDNOŚCI PRZED KLĘSKAMI  
ŻYWIOŁOWYMI ORAZ SYTUACJAMI KRYZYSOWYMI”**







**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB – 4114-01-01/2012  
I/12/006

**WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/12/006 – Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Tomasz Szczęsny, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83281 z dnia 3 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Cezary Domasik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83282 z dnia 3 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Al. Ujazdowskie 5, 00-583 Warszawa (zwane dalej „RCB”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Komorowski, Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dowód: akta kontroli str. 5-8)
Zakres kontroli	Realizacja zadań w zakresie organizacji i funkcjonowania krajowego systemu zarządzania kryzysowego, w tym prawidłowość przygotowania Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK) i Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK) oraz realizacja zadań związanych z rozpoznawaniem europejskiej infrastruktury krytycznej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 września 2009 r. do zakończenia czynności kontrolnych

282

## II. Ocena kontrolowanej działalności



Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) w badanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wyniki kontroli wykazały, że Dyrektor RCB zrealizował zadania związane z przygotowaniem Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy (zwanego dalej „jednolitym wykazem IK”)<sup>1</sup>. W wyniku podejmowanych przez Dyrektora RCB działań powstał Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Kierunki działania wynikające z wniosków z ww. raportu zostały zawarte w przyjętym przez Radę Ministrów Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego.

<sup>1</sup> Jednolity wykaz IK, w którym zamieszczono obiekty we wszystkich wymaganych systemach został przesłany przez RCB Prezesowi Rady Ministrów w maju 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła także nieprawidłowości w zakresie działań podejmowanych przez RCB związanych z przygotowaniem projektu NPOIK oraz rozpoznawaniem i wyznaczaniem europejskiej infrastruktury krytycznej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.

Opis stanu  
faktycznego

Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (zwany dalej „Raportem”) został przyjęty Uchwałą Nr 108/2011 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 517, 704)

Analiza Raportu wykazała, że zawarto w nim wszystkie elementy określone w art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>2</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 664)

Zgodnie z § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego<sup>3</sup>, wykonawcy sporządzają raporty cząstkowe po raz pierwszy w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia i przedkładają je dyrektorowi RCB. Centrum. Dyrektor RCB przedkłada Raport po raz pierwszy Radzie Ministrów w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia, tj. do 1 grudnia 2010 r.

Ustalono, iż z prośbą o skierowanie do rozpatrzenia na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów projektu uchwały w sprawie przyjęcia Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego Dyrektor RCB wystąpił przy piśmie z dnia 25 maja 2011 r.<sup>4</sup>, tj. ponad pięć miesięcy od terminu wynikającego z ww. rozporządzenia. Ponadto, do czasu przekazania przez Dyrektora RCB Stałemu Komitetowi Rady Ministrów Raportu, raportów cząstkowych nie przedłożyli do RCB Minister Sprawiedliwości, Minister Środowiska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Raporty te zostały przesłane w terminach późniejszych<sup>5</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 106-118, 380-393, 517, 665-671, 704)

Dyrektor RCB podejmował działania w celu wyegzekwowania od ww. wykonawców obowiązku przedłożenia raportów cząstkowych, tj. m.in.:

- pismem z 7 października 2010 r. RCB skierowało prośbę do podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska o ponowne rozważenie zasadności sporządzenia raportu cząstkowego,
- pismami z 13 października 2010 r. RCB zwróciło się z prośbą o przekazanie raportów cząstkowych do Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska,
- pismem z dnia 28 marca 2012 r. RCB skierowało pismo do ww. wykonawców o przedłożenie zaktualizowanych raportów cząstkowych.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr. 83, poz. 540.

<sup>4</sup> Opracowanie projekt Raportu zostało poprzedzone przeprowadzeniem uzgodnień jego treści z ministrami, kierownikami urzędów centralnych oraz wojewodami. Pierwszy raz projekt Raportu został przesłany przez RCB do zaopiniowania 28 stycznia 2011 r. Natomiast całościowy projekt Raportu przesłano 28 kwietnia 2011 r.

<sup>5</sup> Ponadto raportu cząstkowego nie przedłożył Minister Skarbu Państwa, ponieważ nie stwierdził w obszarze swojej właściwości występowania zagrożeń, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.

Raporty częściowe zostały przedłożone Dyrektorowi RCB przez ww. wykonawców w okresie od 16 lipca 2012 r. do 27 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 112, 154-203, 653, 665-671)

Ustalono, iż przyczynami nieprzedłożenia raportów częściowych było w przypadku:

- Ministerstwa Sprawiedliwości – m.in. realizacja zadań związanych z utworzeniem i wyposażeniem Centrum Zarządzania Kryzysowego MS oraz zmiana w 2010 r. struktury organizacyjnej w związku z wyodrębnieniem Prokuratury Generalnej.
- Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska – m.in. przeprowadzona w 2011 r. reorganizacja, w wyniku której komórka organizacyjna odpowiedzialna m.in. za realizację zadań w obszarze problematyki zagrożenia bezpieczeństwa narodowego zakończyła swoją działalność.
- Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – KZGW przygotowuje raport częściowy o zagrożeniach powodziowych dopiero po opracowaniu map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, które zostaną wykonane do 22 grudnia 2013 r.<sup>6</sup>
- Ministerstwa Środowiska – podjęto decyzję o tym, że organy centralne nadzorowane przez Ministra będą same przygotowywały swoje raporty częściowe i przysyłały je bezpośrednio do RCB. W związku z powyższym Minister Środowiska nie przygotowywał własnego raportu, ponieważ powielaliby on wyłącznie raporty częściowe przesłane przez kierowników organów centralnych jemu podległych<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 162-176, 374-422.)

Badanie dziewięciu raportów częściowych<sup>8</sup> przedłożonych Dyrektorowi RCB przez zobowiązanych wykonawców wykazało, iż zostały one opracowane zgodnie z § 3 ust. 1 i § 4 rozporządzenia w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 118, 189, 506-521, 638-642, 650-658, 672-696)

Dyrektor RCB, w sposób zgodny z § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, korzystał z uprawnienia do:

- wnoszenia uwag do raportów częściowych (raporty: Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministra Finansów i Ministra Środowiska)<sup>9</sup>,
- wskazania na konieczność uzupełnienia raportu częściowego (wskazano na konieczność uzupełnienia raportu Ministra Finansów o elementy wynikające z raportu częściowego sporządzonego przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego).

<sup>6</sup> Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej pismem z 21 sierpnia 2012 r. przedłożył Dyrektorowi RCB raport częściowy zawierający dane historyczne.

<sup>7</sup> Dyrektor RCB w piśmie z dnia 7 października 2010 r. skierowanym do podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska wyraził sprzeciw takiemu stanowisku, wskazując, że jest to naruszenie przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz rozporządzenia w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.

<sup>8</sup> Raporty częściowe: Wojewody Dolnośląskiego, Ministra Zdrowia, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Finansów, Szefa Agencji Wywiadu, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Środowiska i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

<sup>9</sup> Uwagi Dyrektora RCB zostały uwzględnione przez Ministra Obrony Narodowej oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 113-114, 177-189)

Zgodnie z § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego Dyrektor RCB dokonuje systematycznej aktualizacji Raportu i jest zobowiązany przedłożyć Raport Radzie Ministrów raz na dwa lata wraz z informacją o dokonanych zmianach.

Z ustaleń kontroli wynika, iż Dyrektor RCB podjął działania mające na celu aktualizację Raportu. Proces ten odbywa się w oparciu o aktualizowane raporty częściowe ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych i wojewodów. Dyrektor RCB pismem z 28 marca 2012 r. poinformował wszystkich ww. wykonawców o konieczności aktualizacji raportów częściowych. Według stanu na dzień 20 grudnia 2012 r., 40. wykonawców (z 42) przesłało do RCB zaktualizowane raporty częściowe lub informacje o braku konieczności ich aktualizacji<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 115-118, 154-155, 188-233, 665-671)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż Raport został opracowany z opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z rozporządzenia w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Przyczyną tego był m.in. fakt, iż część wykonawców, pomimo bieżących działań monitorujących i wielokrotnych ponagleń ze strony RCB, przesyłało Dyrektorowi RCB raporty częściowe z opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z ww. rozporządzenia. Opóźnienia te sięgały od kilku dni do ponad dwóch i pół miesiąca.

## 2. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego

285

Opis stanu  
faktycznego

Z ustaleń kontroli wynika, że Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego został przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 6 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 65-66, 91-97, 518, 704)

KPZK został opracowany zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, określającym katalog elementów składowych ww. planu.

(dowód: akta kontroli str. 54-64, 67-69, 78-90, 380-404, 506-521, 662-663)

Stosownie do art. 5a ust. 5 ww. ustawy, w KPZK zawarto kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu o zagrożeniach o bezpieczeństwa narodowego.

(dowód: akta kontroli str. 54-64, 662-663)

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym KPZK podlega systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

RCB przygotowało projekt aktualizacji KPZK, który w wersji przesłanej do zaopiniowania w dniu 2 października 2012 r. ministrom kierującym działami administracji rządowej oraz kierownikom urzędów centralnych zawierał m.in.:

- Załącznik – Szczególne rozwiązania związane z usuwaniem skutków powodzi, uwzględniający przepisy ustawy z dnia 16 września 2011 r.

<sup>10</sup> Informacji takiej nie przesłał Minister Skarbu Państwa i Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych.

o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 ze zm.)<sup>11</sup>,

- Załączniki funkcjonalne dotyczące infrastruktury krytycznej<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 72-75, 101-102, 638-643)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyjęcie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego nastąpiło 6 marca 2012 r., po upływie ustawowego terminu określonego na 19 września 2010 r.

Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonych w RCB w 2010 r. i 2012 r.<sup>13</sup> wynika, iż główną przyczyną opóźnienia były długotrwałe prace legislacyjne nad rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego<sup>14</sup> oraz przedłużony okres rozpatrzenia i przyjęcia przez Radę Ministrów KPZK.

(dowód: akta kontroli str. 704)

### 3. Realizacja zadań dotyczących przygotowania Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Według stanu na 30 listopada 2010 r.<sup>15</sup> prace nad przygotowaniem NPOIK były we wstępnej fazie zaawansowania<sup>16</sup>. W ramach podjętych działań RCB m.in. wystąpiło do ministrów i kierowników urzędów centralnych o sporządzenie informacji określonych w § 5 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej<sup>17</sup> (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie NPOIK”), na podstawie których następnie miał zostać opracowany projekt NPOIK.

(dowód: akta kontroli str. 107, 704)

Przygotowany przez Dyrektora RCB projekt NPOIK został przy piśmie z 17 czerwca 2011 r. przekazany, zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie NPOIK, do uzgodnienia ministrom i kierownikom urzędów centralnych. Projekt zawierał wszystkie elementy określone w art. 5b ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w tym m.in. narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące

<sup>11</sup> W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 24 września 2012 r. (sygn. LWA-4101-11-01/2012) skierowanym do Dyrektora RCB po kontroli NIK Delegatura w Warszawie zawarto wnioski o dokonanie aktualizacji KPZK zgodnie z wymogami ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zamianie o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr. 131, poz. 1076) KPZK, do czasu jego aktualizacji, może nie zawierać załączników funkcjonalnych dotyczących infrastruktury krytycznej.

<sup>13</sup> W okresie od 11 października do 30 listopada 2010 r. kontrolę obejmującą wykonywanie przez RCB zadań w zakresie zarządzania kryzysowego określonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym przeprowadzali kontrolerzy z Departamentu Administracji Publicznej NIK. W okresie od 30 maja do 10 sierpnia 2012 r. kontrolę obejmującą wykorzystanie środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi w okresie 2009-2010 przeprowadzał kontroler z Delegatury NIK w Warszawie.

<sup>14</sup> Rozporządzenie w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego zostało przyjęte przez Radę Ministrów dopiero w dniu 30 kwietnia 2010 r.

<sup>15</sup> Termin zakończenia kontroli NIK, której przedmiotem było wykonywanie przez RCB zadań w zakresie zarządzania kryzysowego określonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 5b ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK) przygotowuje Dyrektor RCB we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych oraz właściwymi w sprawach bezpieczeństwa narodowego (ust. 3), a przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały (ust. 1).

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 83, poz. 541

zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej, a także ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy infrastruktury krytycznej (IK). Działania RCB nie doprowadziły jednak do wypracowania, uzgodnionej z uczestnikami NPOIK, koncepcji ustanowienia ministrów odpowiedzialnych za następujące systemy IK:

- zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa,
- zaopatrzenia w wodę,
- produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 597-601, 660, 704)

Jak wykazały wyniki kontroli, projekt NPOIK został sporządzony na podstawie informacji, które uzyskano tylko od części podmiotów, do których Dyrektor RCB się zwrócił. Według stanu na 29 października 2012 r. informacji nie przekazało 10 podmiotów, w tym trzech ministrów, którzy w projekcie NPOIK przekazanym do opiniowania wskazani zostali jako gospodarze systemów IK<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 107, 266-275, 522-528)

Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych informując o przyczynach niesporządzenia informacji wskazywali przede wszystkim, że nie byli odpowiedzialni za żaden z systemów IK wymienionych w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>19</sup>. Wyjaśnienia tej treści złożyli także Minister Skarbu Państwa oraz Minister Środowiska, którzy w toku uzgodnień projektu NPOIK zgodzili się na wyznaczenie ich jako ministrów odpowiedzialnych lub współodpowiedzialnych za niektóre systemy IK. W przypadku Ministra Zdrowia<sup>20</sup> niesporządzenie ww. informacji uzasadnił on faktem, że w systemie „ochrony zdrowia” nie występowały obiekty IK w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Wyniki kontroli NIK wykazały jednak, że w ww. systemie znajdują się takie obiekty IK (zostały one zgłoszone przez podmioty inne niż Minister Zdrowia), o czym z powodu nieuchwalenia NPOIK nie został on dotychczas poinformowany.

287

(dowód: akta kontroli str. 374-486, 659-660)

Opis stanu  
faktycznego

**3.2. Projekt uchwały w sprawie przyjęcia NPOIK wraz z protokołem rozbieżności dotyczącym nierozstrzygniętych sporów powstałych pomiędzy Ministrem Gospodarki oraz Ministrem Środowiska, 1 września 2011 r. został przekazany, zgodnie § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie NPOIK, Przewodniczącemu Stałemu Komitetu Rady Ministrów.**

(dowód: akta kontroli str. 704)

W dniu 6 września 2012 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyło się spotkanie mające na celu omówienie nierozstrzygniętych przez RCB uwag Ministrów Gospodarki; Skarbu Państwa, Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej; Środowiska oraz Administracji i Cyfryzacji. Na spotkaniu Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów przyjął propozycje ustaleń zmierzających do zawarcia kompromisu.

Z informacji przekazanych w toku przeprowadzonej kontroli wynika, iż:

<sup>18</sup> Minister Gospodarki („System zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa”), Minister Środowiska („System zaopatrzenia w wodę” oraz „System produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych”), Minister Zdrowia („System ochrony zdrowia”)

<sup>19</sup> np. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Prezes Agencji Rezerw Materiałowych

<sup>20</sup> Pismo z 13 września 2010 r. (sygn. MZ-OKR-ZK-011-1523-94/DC/10).

- a) minister Skarbu Państwa zgodziło się na pełnienie roli współgospodarza systemu zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa. Minister Gospodarki zostanie natomiast „gospodarzem” systemu elektroenergetyki. Jednak, jak wskazało Ministerstwo Gospodarki, nie został dokonany formalny podział systemu, w ramach którego wyznaczeni zostali ww. współgospodarze<sup>21</sup>. Zatem nadal nie zostały określone elementy IK tego systemu, które będą w gestii ww. Ministrów,
- b) w zakresie „systemu produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych” na spotkaniu przyjęto sprzeciw Ministra Środowiska i podjęto decyzję o tym, aby obiekty IK w tym systemie zostały przesunięte przez Dyrektora RCB do pozostałych systemów i przekazane organom pełniącym nadzór właścicielski nad tymi obiektami,
- c) w zakresie systemu „zaopatrzenia w wodę” Minister Środowiska zgodził się na uznanie go za współgospodarza wyłącznie w stosunku do obiektów, instalacji i urządzeń zgłoszonych do wykazu IK przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 108-109, 134-136, 139)

Stwierdzono, że obecnie w RCB trwa analiza dotycząca przeglądu obiektów, które zostały zakwalifikowane do systemu „produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych”. Natomiast w stosunku do obiektów w ramach systemu „zaopatrzenia w wodę”, w wyznaczeniu których brali udział wojewodowie, rolę drugiego współgospodarza pełnić będzie Minister Administracji i Cyfryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 697-703)

288

W toku kontroli Sekretarz Komitetu Stałego Rady Ministrów – Pani Małgorzata Hirszel<sup>22</sup> poinformowała, że prace nad NPOIK wciąż są prowadzone, a za kluczową kwestię umożliwiającą dalsze procedowanie uznano rozstrzygnięcie rozbieżności zgłoszonych do dokumentu, których nie udało się usunąć w toku wcześniejszych prac. Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów poinformowała także, iż do Komitetu wpływają pisma nawiązujące zarówno do spotkania uzgodnieniowego, które miało miejsce w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 6 września 2012 r., jak i dodatkowego materiału przekazanego członkom Komitetu.

(dowód: akta kontroli str. 578-581)

Opis stanu faktycznego

**3.3.** Ustalono, iż RCB przygotowało propozycję jednolitego wykazu IK<sup>23</sup> według stanu na 20 lipca 2010 r. (wykaz ten nie zawierał elementów będących przedmiotem sporów kompetencyjnych pomiędzy Ministrem Środowiska, Ministrem Gospodarki i Ministrem Skarbu Państwa) i następnie przekazało ją Prezesowi Rady Ministrów z prośbą o akceptację lub zobowiązanie wskazanych ministrów do uzupełnienia wykazu o brakujące elementy oraz weryfikację elementów zawartych w wykazie w systemie zaopatrzenia w wodę.

<sup>21</sup> Zgodnie z ustaleniami podjętymi na spotkaniu 6 września 2012 r., po przyjęciu NPOIK Minister Gospodarki wspólnie z Ministrem Skarbu Państwa uzgodnią sposób wdrożenia przyjętych na spotkaniu zaleceń.

<sup>22</sup> Pismo z 27 listopada 2012 r. (sygn. DKRM-581-7(2)/12)

<sup>23</sup> Dyrektor RCB, zgodnie z art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, został zobowiązany do sporządzenia, na podstawie szczegółowych kryteriów, we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za systemy, jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy. Termin na opracowanie ww. wykazu upłynął 19 marca 2010 r. Kryteria składające się z dwóch części: kryteriów sektorowych (systemowych) oraz przekrojowych, zatwierdzone zostały przez Dyrektora RCB w dniu 18 grudnia 2009 r.



W wystąpieniu pokontrolnym<sup>24</sup> po kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2010 r. negatywnie oceniono nieopracowanie jednolitego wykazu IK, które w znacznej mierze wynikało ze zbyt późnego zorganizowania RCB z przyczyn leżących po stronie Pełnomocnika rządu do spraw organizacji RCB. W ocenie NIK, Dyrektor RCB inicjując proces przygotowania wykazu dopiero w 2009 r. nie uwzględnił stopnia złożoności tego zadania oraz ryzyka jego niezrealizowania w wyznaczonym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 704)

W listopadzie i grudniu 2010 r. trwały prace nad uzupełnieniem jednolitego wykazu IK o system zaopatrzenia w wodę i żywność w części dotyczącej ujęć wody i urządzeń oczyszczania ścieków oraz o system produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych (w tym rurociągi substancji niebezpiecznych w części dotyczącej zakładów o dużym ryzyku poważnej awarii przemysłowej).

(dowód: akta kontroli str. 704)

Ustalono, że w toku prac nad opracowaniem jednolitego wykazu IK Dyrektor RCB zwracał się do ministrów i kierowników urzędów centralnych z sugestiami i propozycjami dotyczącymi wprowadzenia do wykazu obiektów, instalacji, urządzeń lub usług, które w przekazanych propozycjach nie zostały uwzględnione, bądź nieuzasadnionego, w świetle kryteriów określonych w art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ich uwzględnienia. Wszystkie podmioty, do których zwrócono się w powyższej sprawie nadesłały merytoryczne odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 107, 489, 493-505)

Poza wersją jednolitego wykazu IK z 20 lipca 2010 r., Prezesowi Rady Ministrów przekazywano zaktualizowaną wersję jednolitego wykazu IK według stanu na 20 grudnia 2010 r. oraz 21 lutego 2011 r.<sup>25</sup> Przy piśmie z 6 maja 2011 r. Prezesowi Rady Ministrów została przekazana wersja jednolitego wykazu IK uzupełnionego o obiekty w systemach: zaopatrzenia w wodę, a także produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 111, 153)

Najwyższa Izba Kontroli, poza przypadkiem opisanym w uwagach dotyczących badanej działalności, nie wnosi zastrzeżeń do kompletności jednolitego wykazu IK. Według stanu na 9 listopada 2012 r. w wykazie tym znajdowały się dane dotyczące 749 obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład systemów infrastruktury krytycznej wymienionych w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w brzmieniu obowiązującym od 5 stycznia 2011 r. Dane w wykazie zostały przedstawione w szczególności określonej w § 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie NPOiK. W jednolitym wykazie IK znajdowały się dane dotyczące wszystkich obiektów, instalacji, urządzeń i usług przekazanych w propozycjach podmiotów, do których z taką prośbą wystąpiono.

(dowód: akta kontroli str. 612-637, 659-660)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>24</sup> Wystąpienie pokontrolne z 31 marca 2011 r. (sygn. KAP-4101-04-03/2010) – tekst ujednolicony.

<sup>25</sup> W związku z nowelizacją z dniem 5 stycznia 2011 r. ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która dokonała zmian w nazwach systemów IK i w konsekwencji spowodowała konieczność nowelizacji jednolitego wykazu IK.

1. NPOIK do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>26</sup> nie został przyjęty przez Radę Ministrów. Dokument ten, zgodnie z założeniami ustawy o zarządzaniu kryzysowym, miał umożliwić koordynację rozproszone działania podejmowane przez administrację publiczną w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej oraz zaangażować podmioty, które nią zarządzają, przez intensyfikację współpracy sektora prywatnego i publicznego. Konsekwencje związane z brakiem NPOIK dotyczą podmiotów na różnych poziomach systemu ochrony IK i dotyczą przede wszystkim:

- nieprzygotowania przez operatorów planów ochrony poszczególnych obiektów IK – zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej<sup>27</sup> operatorzy IK<sup>28</sup> sporządzają ww. plany w terminie 9 miesięcy od daty otrzymania od Dyrektora RCB informacji o ujęciu w jednolitym wykazie IK,
- braku możliwości aktualizacji resortowych i wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego w zakresie realizacji zadań związanych z IK – zgodnie z § 10 pkt 1 rozporządzenia w sprawie NPOIK wyciągi z jednolitego wykazu IK dla wojewodów oraz właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych Dyrektor RCB opracowuje w terminie 6 tygodni od dnia zatwierdzenia NPOIK.

Ponadto, jak wskazano w notatce RCB<sup>29</sup>, brak NPOIK uniemożliwił wykonywanie zarządzenia Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego. Brak oficjalnej informacji dla operatorów IK uniemożliwia zastosowanie w stosunku do tych obiektów stopni alarmowych ogłaszanych w celu przeciwdziałania i minimalizacji skutków ataków terrorystycznych lub sabotażowych. Powyższe prowadzi do obniżenia poziomu bezpieczeństwa krajowej IK i zagrożenia całego systemu ochrony IK opartego na ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

(dowód: akta kontroli str. 704)

2. Badanie<sup>30</sup> pięciu informacji, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie NPOIK wykazało, że w dwóch przypadkach (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Obrony Narodowej) były one niekompletne i zawierały jedynie ogólną ocenę ryzyka dla funkcjonowania opisywanego obszaru zadaniowego, uwzględniającą zagrożenia, podatności na zagrożenia oraz konsekwencje zakłócenia funkcjonowania IK. Brak było natomiast danych w pozostałych obszarach wymienionych w § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia.

NIK nie podziela przy tym wyjaśnień Dyrektora RCB, w których wskazano, iż na potrzeby sporządzenia projektu NPOIK informacje przekazane przez ww. Ministrów uznano, w porozumieniu z nimi, za wystarczające. Wymogi co do zakresu danych, które miały zostać zamieszczone w informacjach poszczególnych podmiotów wynikały z przepisów rozporządzenia w sprawie NPOIK, w związku z czym do

<sup>26</sup> tj. do 7 stycznia 2013 r.

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 83, poz. 542.

<sup>28</sup> tj. właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urzędów infrastruktury krytycznej

<sup>29</sup> stanowiącej Załącznik nr 1 do pisma numer WOIK.4171.3.10.12.MM z 29 marca 2012 r.

<sup>30</sup> Badaniem objęto wszystkie informacje przekazane przez ministrów odpowiedzialnych za poszczególne systemy IK, wskazanych w projekcie NPOIK przekazanym do opiniowania 17 czerwca 2011 r. oraz które wpłynęły do RCB po zakończeniu czynności kontrolnych w 2010 r. (tj. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Obrony Narodowej i Ministra Infrastruktury)

kompetencji Dyrektora RCB nie należało zawężanie zakresu przekazywanych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 518, 642, 644-645, 707-712)

**3.** Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż istnieje uzasadnione ryzyko, że sporządzony jednolity wykaz IK, który przekazany został Prezesowi Rady Ministrów przy piśmie z 6 maja 2011 r., może być niekompletny. Z informacji uzyskanej w toku kontroli od Szefa Agencji Wywiadu<sup>31</sup> wynika, że służba ta nie zgłosiła żadnych propozycji do jednolitego wykazu IK<sup>32</sup>, pomimo że była w posiadaniu obiektów, instalacji oraz urządzeń spełniających przesłanki, o których mowa w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Szef Agencji Wywiadu poinformował, że ze względu na specyfikę funkcjonowania służby oraz wrażliwość ww. danych podjęto decyzję o nieprzystąpieniu do NPOIK.

Według NIK istnieje konieczność weryfikacji informacji przekazanych przez Agencję Wywiadu pod kątem możliwości zakwalifikowania obiektów, instalacji i urządzeń IK znajdujących się w dyspozycji tej służby do poszczególnych systemów IK, a także spełniania kryteriów pozwalających wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej i, w konsekwencji, ewentualnego zaktualizowania jednolitego wykazu IK o te obiekty.

(dowód: akta kontroli str. 423-429, 491-492)

**4.** W ocenie NIK prace nad sporządzeniem zarówno jednolitego wykazu IK, jak i projektu NPOIK utrudniała niespójność przepisów prawa regulujących tworzenie tych dokumentów planistycznych, skutkująca, zwłaszcza przy opracowywaniu ich po raz pierwszy, realną niemożliwością wywiązania się z części nałożonych obowiązków.

Zgodnie z przepisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym Dyrektor RCB miał sporządzić jednolity wykaz IK we współpracy z ministrami odpowiedzialnymi za systemy IK (art. 5b ust. 1 pkt 1), natomiast informacje, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie NPOIK (będące de facto wkładem merytorycznym poszczególnych resortów i urzędów centralnych do projektu NPOIK) mieli sporządzić i przekazać Dyrektorowi RCB ministrowie i kierownicy urzędów centralnych odpowiedzialni za systemy IK. Jednak zgodnie z harmonogramem prac nad ww. dokumentami określonym zarówno w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, jak i przepisach wykonawczych do tej ustawy, ww. ministrowie i kierownicy urzędów zostaną wskazani w NPOIK, przyjmowanym po terminie wyznaczonym na opracowanie ww. dokumentów.

Ponadto, zdaniem NIK, ewentualne zawężenie przez Dyrektora RCB współpracy przy tworzeniu jednolitego wykazu IK jedynie do ministrów odpowiedzialnych za poszczególne systemy IK doprowadziłoby do przyjęcia dokumentu niekompletnego, ponieważ danych w tym zakresie nie można było uzyskać od podmiotów (w tym Ministra Środowiska), z którymi do tego czasu prowadzona była współpraca<sup>33</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 110)

**5.** Konsekwencją nieprzyjęcia do chwili obecnej NPOIK jest fakt, że Dyrektor RCB nie może opracować wyciągu z jednolitego wykazu IK dla wojewodów, do czego obliguje § 10 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie NPOIK. Z informacji uzyskanych

<sup>31</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

<sup>32</sup> Agencja Wywiadu nie przekazała Dyrektorowi RCB także informacji, o której mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie NPOIK

<sup>33</sup> Przykładowo o uzupełnienie wykazu infrastruktury krytycznej w części dotyczącej ujęć wody i urządzeń oczyszczania ścieków wystąpiono do wojewodów.

w toku kontroli NIK od wojewodów wynika jednak, że pomimo braku NPOIK, realizowali oni zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie województw. Działania te polegały m.in. na:

- zwracaniu się do operatorów obiektów w ramach wybranych systemów IK o przekazanie informacji dotyczących działań podejmowanych w celu przeciwdziałania i minimalizowania wystąpienia rozległych awarii systemowych,
- zaktualizowaniu wojewódzkiej analizy zagrożeń i oceny ryzyka uwzględniając wpływ zagrożenia na elementy IK,
- nawiązywaniu współpracy z pełnomocnikami ds. ochrony operatorów IK (Wojewoda Dolnośląski, Wojewoda Opolski, Wojewoda Lubuski, Wojewoda Pomorski, Wojewoda Podlaski, Wojewoda Łódzki).

(dowód: akta kontroli str. 307-373)

#### 4. Europejska infrastruktura krytyczna

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 6a ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Dyrektor RCB, we współpracy z właściwymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych, na bieżąco rozpoznaje potencjalną europejską infrastrukturę krytyczną, badając, czy infrastruktura krytyczna spełnia określone w ww. ustawie wymogi<sup>34</sup>.

Prace nad rozpoznaniem i wyznaczeniem europejskiej infrastruktury krytycznej (zwanej dalej „EIK”) Dyrektor RCB rozpoczął w marcu 2009 r. od spotkania z przedstawicielami m.in. Komitetu Rady Ministrów oraz ówczesnego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Pismem z dnia 21 kwietnia 2009 r. do komórek organizacyjnych właściwych urzędów (ministrowie i kierownicy urzędów centralnych) zostały przekazane kryteria sektorowe i przekrojowe identyfikacji EIK z prośbą o analizę i przegląd znajdującej się w ich właściwości infrastruktury. Dalsze działania Dyrektora RCB polegały na odbyciu szeregu spotkań, konsultacji i uzgodnień z ministrami i kierownikami urzędów centralnych. Stanowisko uzgodnione z ww. podmiotami w zakresie wyznaczenia EIK Dyrektor RCB przedstawiał w prowadzonych rozmowach z właściwymi organami państw członkowskich UE.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 47-48, 661)

Stosownie do postanowień art. 6b ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Rada Ministrów w dniu 19 lipca 2011 r. podjęła uchwałę Nr 124/2011, na mocy której wyznaczono europejską infrastrukturę krytyczną zlokalizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

(dowód: akta kontroli str. 45, 661)

Zgodnie z art. 6b ust. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Dyrektor RCB w dniu 11 sierpnia 2011 r.<sup>35</sup> przekazał właściwym organom państw członkowskich Unii Europejskiej, na które ma wpływ europejska infrastruktura krytyczna zlokalizowana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dane ją identyfikujące.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 661)

Z przeprowadzonej analizy sporządzonego przez Dyrektora RCB jednolitego wykazu IK wynika, iż wyróżniono w nim dane o:

<sup>34</sup> Przepisy w zakresie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej zostały wprowadzone do ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dniem 5 stycznia 2011 r.

<sup>35</sup> 10 sierpnia 2011 r. Dyrektor RCB otrzymał uwierzytelnioną za zgodność z oryginałem kopię Uchwały Rady Ministrów w sprawie wyznaczenia europejskiej infrastruktury krytycznej.

- europejskiej infrastrukturze krytycznej zlokalizowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zawarto dane o: nazwie i lokalizacji infrastruktury krytycznej; podległości organizacyjnej, w tym w stosunku do ministrów i kierowników urzędów centralnych, jeśli taka występowała; operatorach infrastruktury krytycznej; zarządzających w imieniu operatora infrastruktury krytycznej, jeśli taki występował),
- europejskiej infrastrukturze krytycznej zlokalizowanej na terytorium innych państw członkowskich Unii Europejskiej, mogących mieć istotny wpływ na Rzeczypospolitą Polską (zawarto dane o: nazwie obiektu, instalacji lub urządzenia, jego lokalizacji i operatorze, a także nazwę państwa członkowskiego Unii Europejskiej, na terenie którego obiekt ten się znajduje).

(dowód: akta kontroli str. 659-660)

Zgodnie z art. 6c ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dyrektor RCB w styczniu 2011 i 2012 r. przekazywał Komisji Europejskiej informację o liczbie infrastruktur krytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 46, 49-53)

Dyrektor RCB wyjaśnił, iż obecnie w RCB trwają prace nad sprawozdaniem dla Komisji Europejskiej zawierającym ogólne dane dotyczące rodzajów ryzyka, zagrożeń i słabych punktów stwierdzonych w każdym z systemów, w których została wyznaczona europejska infrastruktura krytyczna zlokalizowana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Materiał musi zostać przekazany przed 19 lipca 2013 r. by wywiązać się z ustawowego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 46)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

293

Oceną czasową

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli.

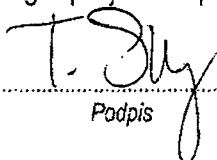
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 23 stycznia 2013 r.

Kontrolerzy  
Tomasz Szczęsny  
gl. specjalista k.p.

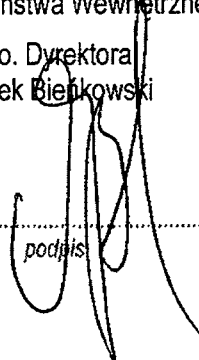
  
-----  
Podpis


Cezary Domasik  
st. inspektor k.p.

  
-----  
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

p.o. Dyrektora  
Marek Biełkowski

  
-----  
podpis



5.9. WYSTĄPIENIE POKONTROLNE DO WOJEWODY  
WIELKOPOLSKIEGO PO KONTROLI  
„PRZYGOTOWANIE SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI  
PRZED KLĘSKAMI ŻYWIOŁOWYMI  
ORAZ SYTUACJAMI KRYZYSOWYMI”







**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB – 4114-01-05/2012  
I/12/006

**WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/12/006 – Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Sławomir Sierański, wicedyrektor, upoważnienie do kontroli nr 83295 z dnia 6.12.2012 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1)</p> 2. Joanna Wojnarowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 83294 z dnia 6.12.2012 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 2)</p>
Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, ul. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Florek, Wojewoda Wielkopolski <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia bieżące zapewnienie przez Wojewodę Wielkopolskiego ciągłości przyjmowania zgłoszeń na numer alarmowy 112 na terenie całego województwa, co ma istotny wpływ na bezpieczeństwo mieszkańców, a także zaangażowanie Wojewody w organizację Wojewódzkiego Centrum Powiadomiania Ratunkowego (dalej: WCPR) w Poznaniu, które rozpoczęło funkcjonowanie jako jedno z pierwszych centrów w kraju. Natomiast stwierdzone nieprawidłowości dotyczą:

- organizacji WCPR w Poznaniu z pominięciem wymaganego ustawowo udziału komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w tym procesie,
- organizacji WCPR w Poznaniu bez uwzględnienia założeń określonych w przepisach ustawy o ochronie przeciwpożarowej<sup>2</sup> oraz rozporządzenia

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 178, poz. 1380 ze zm.).

wykonawczego<sup>3</sup>, co uniemożliwia wdrożenie systemu powiadamiania ratunkowego na terenie województwa w 2014r. zgodnie z ww. przepisami.

Formułując pozytywną ocenę ogólną wzięto pod uwagę okoliczność, iż wdrażany w województwie wielkopolskim system powiadamiania ratunkowego jest elementem systemu o charakterze ogólnokrajowym, tak więc jego organizacja na terenie województwa jest w zasadniczym stopniu uzależniona od uwarunkowań stworzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (a następnie Ministra Administracji i Cyfryzacji) oraz fakt, że tworzenie systemu znajduje się w okresie przejściowym<sup>4</sup>.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Realizacja przez Wojewodę zadań w zakresie organizacji systemu powiadamiania ratunkowego na terenie województwa**

Opis stanu faktycznego

W piśmie z dnia 15 lipca 2010 r., skierowanym do wojewodów, Sekretarz Stanu MSWiA Tomasz Siemoniak, wskazał, że zgodnie z obowiązującym prawem za realizację obowiązków ustawowych związanych z budową systemu powiadamiania ratunkowego – w tym centrów powiadamiania ratunkowego – na terenie województwa odpowiada wojewoda. Minister w ww. piśmie dokonał interpretacji przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej, stwierdzając, że w każdym przypadku Wojewoda i komendant wojewódzki PSP powinni osiągnąć uzgodnienie co do zakresu spraw określonych w art. 14c ust. 2 tej ustawy<sup>5</sup>. Minister zalecił przy tym, aby realizacja tego obowiązku miała formę uzgodnionej koncepcji.

(dowód: akta kontroli str. 171-173)

299

Wojewoda Wielkopolski w piśmie z dnia 9 sierpnia 2010 r., skierowanym do Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP, po wymianie wcześniej korespondencji, uznał za uzgodnione: liczbę, lokalizację i teren działania centrów powiadamiania ratunkowego oraz liczbę stanowisk dyspozytorów medycznych i stanowisk operatorów alarmowych. Koncepcja ta nie została zrealizowana. Zgodnie z ww. pismem, do końca 2012 r. na terenie województwa wielkopolskiego miało zostać zorganizowanych łącznie 12 centrów powiadamiania ratunkowego. Ponadto Wojewoda w przywołanym wyżej piśmie podtrzymał swoje stanowisko w zakresie utrzymania lokalizacji przy ul. Wiśniowej pierwszego centrum powiadamiania ratunkowego w województwie. Należy podkreślić, że we wcześniejszym piśmie do Wojewody Wielkopolskiego (z 21 lipca 2010 r.), Wielkopolski Komendant Wojewódzki PSP nie zgodził się na lokalizację obiektu centrum przy ul. Wiśniowej uznając, że lokalizacja kluczowego elementu systemu powiadamiania ratunkowego w bezpośrednim sąsiedztwie zakładów wykorzystujących chlor jest niepotrzebnym zwiększaniem ryzyka w obiekcie infrastruktury krytycznej. Istniały także rozbieżności co do liczby stanowisk dyspozytorów medycznych (pismo komendanta wojewódzkiego PSP z 6 sierpnia 2010 r.).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. Nr 130, poz. 1073 ze zm.) – zwane dalej: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59 ze zm.), wojewoda może powierzyć, w drodze porozumienia, wykonywanie do dnia 31 grudnia 2013 r. zadań centrów powiadamiania ratunkowego innym podmiotom.

<sup>5</sup> Zgodnie z przywołanym przepisem, uzgodnienie powinno dotyczyć określenia: liczby, lokalizacji i terenu działania centrów powiadamiania ratunkowego oraz liczby stanowisk dyspozytorów medycznych i stanowisk operatorów numerów alarmowych.

(dowód: akta kontroli str. 102, 195-197, 234-243)

W 2009 r. wstępnie uzgodniono lokalizację m.in. pięciu centrów powiadamiania ratunkowego w Wielkopolsce w pierwszym etapie tworzenia systemu powiadamiania ratunkowego w województwie wielkopolskim. W oparciu o te uzgodnienia, w 2009 r. zostały wydatkowane środki budżetowe (1,6 mln) na prace adaptacyjno-projektowe w pięciu komendach miejskich/powiatowych PSP.

(dowód: akta kontroli str. 196-197, 442-447)

W ramach korespondencji prowadzonej przez MSWiA z wojewodami, Wojewoda Wielkopolski otrzymał m.in.:

- informację, że w pierwszym etapie – do końca 2010 r. – wdrożonych powinno zostać 18 centrów, po jednym w każdym województwie (dwa centra w województwach lubuskim i kujawskim) – pismo z 12 stycznia 2010 r.,
- polecenie wskazania lokalizacji centrum powiadamiania ratunkowego w województwie – pismo z 2 marca 2010r.,
- akceptację lokalizacji obiektu w Poznaniu przy ul. Wiśniowej na centrum powiadamiania ratunkowego oraz polecenie wystosowania wniosku o środki finansowe do Ministra Finansów na kwotę 4 mln złotych zgodnie z przyjętym finansowaniem projektu w skali kraju w wysokości 34,1 mln zł – pismo z 26 maja 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 137, 167-170)

Wojewoda Wielkopolski nie otrzymał poleceń lub wytycznych z MSWiA co do organizacji innych centrów powiadamiania ratunkowego w województwie.

(dowód: akta kontroli str. 18, 100-357)

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (z upoważnienia Podsekretarz Stanu w MSWiA Stanisław Rakoczy) wyjaśnił<sup>6</sup>, że wspólne stanowiska kierowania, o których mowa w art. 14a ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej<sup>7</sup>, traktowane były jako spełniające warunki ustawowe w przypadku integracji teleinformatycznej.

(dowód: akta kontroli str. 454-456)

Ustalono, iż pismem z dnia 1 lipca 2010 r. Centrum Projektów Informatycznych MSWiA przekazało informację, jaki sprzęt zostanie zapewniony wojewodom w ramach pierwszego etapu realizacji projektu „System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego” (dalej: SIPR) oraz w jaki sposób wojewodowie muszą przygotować obiekt dla potrzeb wdrożenia rozwiązań teleinformatycznych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 198-204)

Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Poznaniu przy ul. Wiśniowej zostało zorganizowane przez wojewodę wielkopolskiego w ramach Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. WCPR rozpoczęło funkcjonowanie 9 lutego 2012 r. Zgodnie z wyjaśnieniem Dariusza Dymka, Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego, WCPR realizuje także zadania CPR, bez wyodrębnienia tej dodatkowej funkcjonalności. W WCPR zatrudnionych zostało 39 operatorów numerów alarmowych (docelowo 70). W obiekcie WCPR działają dyspozytorzy

<sup>6</sup> Wyjaśnienia złożone kontrolerom NIK z Delegatury NIK we Wrocławiu w ramach kontroli P/12/184 „Wykorzystanie środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi”.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 14a ust. 2 pkt 1 i 2 ww. ustawy, zadania systemu powiadamiania ratunkowego na terenie województwa wykonują: a) wojewódzkie centrum powiadamiania ratunkowego, przez które rozumie się wspólne stanowisko kierowania, w skład którego wchodzi: stanowisko kierowania komendanta wojewódzkiego PSP oraz stanowisko lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, b) centra powiadamiania ratunkowego (odpowiednio: stanowisko kierowania komendantów powiatowych (miejskich) PSP oraz dyspozytorzy medyczni).

medycyjni Rejonowej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Poznaniu, jednakże są oni organizacyjnie niezależni od Kierownika WCPR, w szczególności nie podlegają mu służbowo. Dyspozytorzy medycyjni działają w obiekcie WCPR na podstawie porozumienia z 23.08.2011 r. zawartego przez Wojewodę Wielkopolskiego z Rejonową Stacją Pogotowia Ratunkowego w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 28-31, 383-385, 413-415)

Według stanu na 28 grudnia 2012 r. WCPR w Poznaniu przyjmowało wywołania numerów 112 z 10 powiatów województwa wielkopolskiego oraz numeru 999 z obszaru miasta Poznania i powiatu poznańskiego. Zadania związane z obsługą numeru alarmowego 112 (przyjmowanie zgłoszeń alarmowych, obsługa numeru alarmowego oraz kwalifikacja zgłoszeń) na pozostałym terenie województwa wielkopolskiego zostały zapewnione przez zawarcie przez Wojewodę Wielkopolskiego w dniu 30 grudnia 2011 r. porozumienia z Wielkopolskim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu. Takie rozwiązanie jest zgodne z art. 7 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw, które dopuszcza powierzenie wykonywania do dnia 31 grudnia 2013 r. zadań centrów powiadamiania ratunkowego innym podmiotom, w szczególności jednostkom organizacyjnym Państwowej Straży Pożarnej, Policji lub jednostkom samorządu terytorialnego. WCPR sukcesywnie poszerza teren działania w celu objęcia swoją właściwością całego województwa.

(dowód: akta kontroli str.413-415, 420-427, 435)

W województwie wielkopolskim od 2008r., z inicjatywy wojewody, funkcjonuje wojewódzki system łączności radiowej dla ratownictwa medycznego, a podmioty ratownicze są wyposażane w urządzenia lokalizacji GPS. Pełne podłączenie podmiotów PRM na terenie województwa nastąpi – zgodnie z wyjaśnieniami kierownika WCPR - 1 lipca 2013 r.

301

(dowód: akta kontroli str. 387-388)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**1.** System powiadamiania ratunkowego w województwie wielkopolskim jest organizowany z pominięciem zapisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, tj.:

a) organizowane jest jedynie Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Poznaniu, z pominięciem centrów powiadamiania ratunkowego, mimo że w świetle art. 14a ust. 2 ww. ustawy oraz ww. rozporządzenia (regulującego m.in. zadania centrów powiadamiania ratunkowego oraz kryteria służące do określenia liczby, lokalizacji i terenu ich działania), podstawę systemu miały stanowić centra powiadamiania ratunkowego działające lokalnie;

b) w WCPR w Poznaniu nie zostało utworzone wspólne stanowisko kierowania w rozumieniu art. 14a ust. 2 pkt 1 i 2 przedmiotowej ustawy, w którego skład winno wchodzić stanowisko kierowania komendanta wojewódzkiego PSP oraz stanowisko lekarza koordynatora ratownictwa medycznego (w centrach powiadamiania ratunkowego odpowiednio: stanowisko kierowania komendantów powiatowych (miejskich) PSP oraz dyspozytorzy medycyjni);

c) lekarz koordynator funkcjonuje w Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego, mimo że zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw, winien tam funkcjonować do czasu uruchomienia WCPR (nie później niż do 31 grudnia 2013r.).

Zgodnie z informacją Wojewody Wielkopolskiego, stan faktyczny w powyższym zakresie nie ulegnie zmianie do końca 2013 r., czyli do końca okresu przejściowego.

(dowód: akta kontroli str. 383-384, 413-415, 457-458)

W toku kontroli Wojewoda Wielkopolski wyjaśnił, że w późniejszym okresie podejmie dalsze działania dostosowujące WCPR do przepisów prawnych. Wojewoda stwierdził również, że zadania ustawowe dotyczące systemu powiadamiania ratunkowego realizuje w miarę możliwości technicznych, organizacyjnych i finansowych, a determinuje go pakiet usług łącznościowych i informatycznych, jakie otrzymuje od organów nadrzędnych. Wojewoda Wielkopolski poinformował, że w lokalizacjach powiatowych dyspozytorów medycznych i większości dyspozytorów PSP nie funkcjonuje sieć OST 112, co czyni niecelowym uruchomienie tam systemu informatycznego SI WCPR. Odnośnie miejsca realizacji zadań przez lekarza koordynatora, Wojewoda wskazał, że decyzję w tej sprawie podejmie w momencie uruchomienia Systemu Wspomagania Decyzji Państwowego Ratownictwa Medycznego, podkreślając, że wykonuje on równocześnie zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 432-438)

W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości w powyższym zakresie skutkują tym, że WCPR (funkcjonujące – według deklaracji wojewody - jednocześnie jako cpr) może realizować jedynie zadania o charakterze operatorskim, z pominięciem szeregu zadań o charakterze dyspozytorskim, wskazanych w obowiązujących przepisach prawa, w szczególności takich jak: dysponowanie sił ratowniczych i zespołów ratownictwa medycznego, koordynowanie oraz monitorowanie działań ratowniczych i medycznych czynności ratunkowych, inicjowanie procedur reagowania kryzysowego (§§ 8, 10, 17 i 19 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji). Tym samym, po 2013 r. realizowana koncepcja w tym zakresie nie będzie miała podstaw prawnych.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, za organizację oraz koordynację funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na terenie województwa odpowiada wojewoda (przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej oraz komendantów powiatowych/miejskich PSP).

2. Wojewoda Wielkopolski organizował Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego z pominięciem wymaganego udziału Komendanta Wojewódzkiego PSP w tym procesie, w szczególności realizował koncepcję nie uzgodnioną z nim co do liczby, lokalizacji i terenu działania centrów powiadamiania ratunkowego oraz liczby stanowisk dyspozytorów medycznych i stanowisk operatorów numerów alarmowych. Stanowiło to naruszenie art. 14c ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

(dowód: akta kontroli str. 102, 195-197, 234-243, 413-415)

Wojewoda wyjaśnił, iż Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawiał w kierowanych do niego pismach, iż powierzenie budowy systemu powiadamiania ratunkowego komendantowi wojewódzkiemu PSP nie jest obligatoryjne, gdyż podstawowym wymogiem jest organizacja systemu przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli str.432-438)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zasadniczy wpływ na faktyczną organizację systemu powiadamiania ratunkowego w województwie mają rozwiązania centralne, w tym wytyczne wiodącego ministerstwa (sprawującego ustawy nadzór nad systemem powiadamiania ratunkowego), tj.

Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (następnie: Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji), a także uwarunkowania prawne, i organizacyjne (przyznane środki finansowe, dostarczone rozwiązania informatyczne i inne techniczne), niezależne od wojewody.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji akceptowało wdrażanie rozwiązania teleinformatycznej integracji stanowisk dyspozytorów<sup>8</sup> funkcjonujących poza strukturami centrum jako wypełniającego ustawowy wymóg zorganizowania wspólnego stanowiska kierowania w WCPR. Najwyższa Izba Kontroli podziela stanowisko, że organizację WCPR w kształcie wynikającym z przedmiotowej ustawy poważnie utrudnia fakt, że zgodnie z ustawami pragmatycznymi<sup>9</sup>, funkcjonariuszy PSP i dyspozytorów medycznych nie zatrudnia Wojewoda.

Należy także podkreślić, że w trakcie kontroli Wojewoda Wielkopolski nie przedłożył korespondencji z MSWiA, która wskazywałaby, że co najmniej zgłaszał pisemnie problem organizacji systemu powiadamiania ratunkowego w województwie niezgodnie z założeniami ustawowymi.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Wojewoda zapewnił na okres przejściowy przyjmowanie zgłoszeń na numer alarmowy 112 poprzez doprowadzenie do rozpoczęcia funkcjonowania WCPR i zawarcie stosownego porozumienia z PSP. Podjął również z własnej inicjatywy działania na rzecz sprawnej realizacji zadań przez podmioty ratownictwa medycznego. Jednocześnie należy podkreślić, że WCPR w Poznaniu organizowany jest w sposób niezgodny z wymaganiami ustawowymi, w efekcie czego system powiadamiania ratunkowego na terenie województwa wielkopolskiego nie osiągnie ustawowych założeń w tym zakresie po okresie przejściowym, tj. po 2013 r.

303

## **2. Prawidłowość zorganizowania przez kierownika Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego pracy centrum**

Opis stanu faktycznego

Kierownik WCPR wywiązał się z obowiązku opracowania wymaganych procedur wewnętrznych<sup>10</sup>, w szczególności regulaminu wewnętrznego WCPR, w którym określono zadania operatorów numerów alarmowych, dyspozytorów medycznych oraz lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, a także m.in. takich dokumentów, jak:

- baza podmiotów ratowniczych funkcjonujących na terenie WCPR,
- opis struktury systemu powiadamiania ratunkowego wraz ze schematem przepływu informacji,
- plan postępowania na wypadek sytuacji awaryjnych,

<sup>8</sup> Stanowisko kierowania właściwych komendantów PSP oraz dyspozytorzy medyczni.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410 ze zm.) oraz ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009r. Nr 12, poz. 68 ze zm.).

<sup>10</sup> Zgodnie z § 13 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, pracę wojewódzkiego centrum powiadamiania ratunkowego organizuje kierownik, w szczególności opracowuje procedury wewnętrzne wyszczególnione w ww. przepisie.

- procedura przyjmowania zgłoszeń alarmowych, w tym zgłoszeń obcojęzycznych.

(dowód: akta kontroli str. 32-99)

Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyznaczył stanowisko ds. administracyjno-informatycznego, do zadań którego należy m.in. pełnienie obowiązków administratora lokalnego systemu SI WCPR w WCPR.

(dowód: akta kontroli str. 12-17)

Na sali operatorskiej WCPR stworzono odpowiednie warunki pracy operatorom numerów alarmowych. Sala zajmuje powierzchnię ok. 250 m<sup>2</sup> i podzielona jest na dwa odrębne pomieszczenia: boks nadzoru informatycznego oraz salę, na której znajduje się: 16 stanowisk operatorskich, 6 stanowisk dyspozytorów oraz jedno stanowisko przygotowane na potrzeby lekarza koordynatora ratownictwa medycznego. Stanowiska operatorów numerów alarmowych wyposażone są w jednakowy sprzęt informatyczny, składający się z: komputera dostępowego dwumonitorowego oraz konsoli dyspozytorskiej.

(dowód: akta kontroli str. 389-390)

W toku kontroli dokonano sprawdzenia sposobu i prawidłowości obsługi zgłoszenia alarmowego w WCPR w Poznaniu poprzez zgłoszenie na numer alarmowy fikcyjnego zdarzenia (wypadku drogowego). Zgłoszenie zostało przyjęte, operator podjął działania w celu uzyskania informacji o zdarzeniu. Zgłoszenie zostało – zgodnie z jego charakterem – przekazane drogą telefoniczną do dyspozytora medycznego. Całość obsługi zgłoszenia trwała 33,38 sekundy (w tym automatyczna zapowiedź ok. 5 sek.). W systemie był podgląd lokalizacji zgłaszającego zdarzenie, natomiast dane współrzędne oraz wizualizacja nie wskazywały wprost budynku, z którego zostało wykonane połączenie (wskazano promień kilkuset metrów). Oględziny wykazały, iż w WCPR nie ma możliwości przekazywania wypełnionego formularza obsługi zgłoszenia wraz z nagraniem zgłoszenia alarmowego do dyspozytorów odpowiednich służb. W przypadku przyjęcia zgłoszenia operator przekazuje je dalej drogą telefoniczną. W efekcie – co do zasady - dyspozytorzy zbierają dane o samym zdarzeniu bezpośrednio od zgłaszającego.

Rozwiązania wdrażonego systemu informatycznego są niezależne zarówno od działań Wojewody Wielkopolskiego, jak i Kierownika WCPR.

W systemie SI WCPR istnieje odpowiednia aplikacja do przekazywania wypełnionych formatek do służb dziedzinowych, ale na dzień dokonania oględzin nie było kompatybilnych systemów, które umożliwiałyby korzystanie z tej funkcji.

Wizualizacja miejsca, z którego nastąpiło połączenie na numer alarmowy, odbywa się z dokładnością, jaką umożliwia system GSM i gęstość pokrycia terenu stacjami nadawczo-odbiorczymi danego operatora.

Dane o lokalizacji zakończenia sieci, z którego nastąpiło połączenie na numer alarmowy prezentowane są przez system w następujący sposób: w przypadku telefonów komórkowych prezentowany adres dotyczy danych właściciela telefonu, a w przypadku telefonów stacjonarnych adres dotyczy danych właściciela telefonu oraz lokalizacji telefonu stacjonarnego.

(dowód: akta kontroli str. 389, 392-400)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości



Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż niecelowe jest określanie w regulaminie wewnętrznym WCPR zadań dyspozytorów PRM oraz lekarza koordynatora ratownictwa medycznego w sytuacji, gdy nie są oni zobowiązani do jego stosowania ze względu na funkcjonowanie poza strukturą centrum.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze. Kierownik WCPR zrealizował obowiązek określenia wewnętrznych procedur WCPR i zorganizował pracę operatorów optymalnie do stworzonych mu warunków brzegowych.

#### IV. Uwagi i wnioski

Biorąc pod uwagę fakt, że system powiadamiania ratunkowego w województwie jest elementem systemu o charakterze ogólnokrajowym, właściwe oceny w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości zostaną skierowane do Ministra Spraw Wewnętrznych po zakończeniu przedmiotowej kontroli w ministerstwie, jako do organu, który do 8 września 2012 r. pełnił nadzór nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>11</sup>, wnosi o:

1. podjęcie działań, w ramach ustawowych obowiązków, mających na celu organizację systemu powiadamiania ratunkowego na terenie województwa zgodnie z założeniami ustawowymi,
2. podporządkowanie służbowe lekarza koordynatora ratownictwa medycznego kierownikowi WCPR.

305

<sup>11</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia     stycznia 2013 r.

306

Kontrolerzy  
Sławomir Sierański  
Wicedyrektor Departamentu

*Sławomir Sierański*  
-----  
podpis

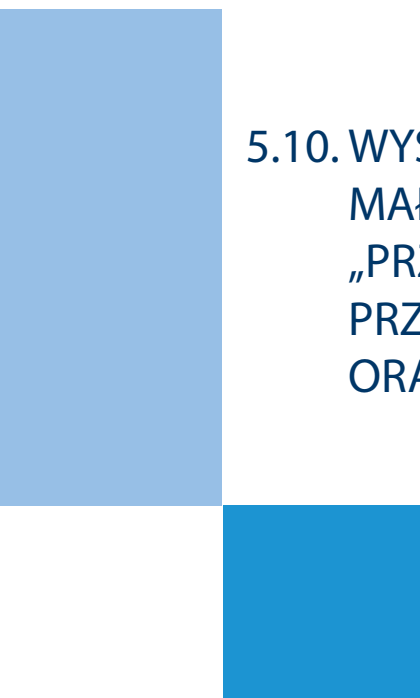
Joanna Wojnarowska  
Doradca prawny

*Joanna Wojnarowska*  
-----  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

p.o. Dyrektora  
Marek Bieńkowski

*Marek Bieńkowski*  
-----  
podpis



5.10. WYSTĄPIENIE POKONTROLNE DO WOJEWODY  
MAŁOPOLSKIEGO PO KONTROLI  
„PRZYGOTOWANIE SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI  
PRZED KLĘSKAMI ŻYWIOŁOWYMI  
ORAZ SYTUACJAMI KRYZYSOWYMI”





**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB – 4114-01-06/2012  
I/12/006

**WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

I/12/006 – Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy

1. Joanna Wojnarowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 83296 z dnia 6.12.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 3)

2. Justyna Borowska, specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 83297 z dnia 6.12.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka  
kontrolowana

Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Jerzy Miller, Wojewoda Małopolski

(dowód: akta kontroli str. 5)

310

### Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia bieżące zapewnienie przez Wojewodę Małopolskiego ciągłości przyjmowania zgłoszeń na numery alarmowe, w tym na numer 112, na terenie całego województwa, co ma istotny wpływ na bezpieczeństwo mieszkańców. Natomiast stwierdzone nieprawidłowości dotyczą:

- organizacji Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Krakowie (dalej: WCPR) z pominięciem wymaganego ustawowo udziału komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w tym procesie,
- organizacji WCPR w Krakowie bez uwzględnienia założeń określonych w przepisach ustawy o ochronie przeciwpożarowej<sup>2</sup> oraz rozporządzenia wykonawczego<sup>3</sup>, co uniemożliwia wdrożenie systemu powiadamiania ratunkowego na terenie województwa w 2014r. zgodnie z ww. przepisami.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 178, poz. 1380 ze zm.).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. Nr 130, poz. 1073 ze zm.) – zwane dalej: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Formułując pozytywną ocenę ogólną wzięto pod uwagę okoliczność, iż wdrażany w województwie małopolskim system powiadamiania ratunkowego jest elementem systemu o charakterze ogólnokrajowym, tak więc jego organizacja na terenie województwa jest w zasadniczym stopniu uzależniona od uwarunkowań stworzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (a następnie: Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Administracji i Cyfryzacji) oraz fakt, że tworzenie systemu znajduje się w okresie przejściowym<sup>4</sup>.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Realizacja przez Wojewodę zadań w zakresie organizacji systemu powiadamiania ratunkowego na terenie województwa

Opis stanu faktycznego

W piśmie z dnia 15 lipca 2010 r., skierowanym do wojewodów, Sekretarz Stanu MSWiA Tomasz Siemoniak, wskazał, że zgodnie z obowiązującym prawem za realizację obowiązków ustawowych związanych z budową systemu powiadamiania ratunkowego – w tym centrów powiadamiania ratunkowego – na terenie województwa odpowiada wojewoda. Minister w ww. piśmie dokonał interpretacji przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej, stwierdzając, że w każdym przypadku Wojewoda i komendant wojewódzki PSP powinni osiągnąć uzgodnienie co do zakresu spraw określonych w art. 14c ust. 2 tej ustawy<sup>5</sup>. Minister zalecił przy tym, aby realizacja tego obowiązku miała formę uzgodnionej koncepcji.

(dowód: akta kontroli str. 391, 393)

Sekretarz Stanu w MSWiA przekazał do wszystkich wojewodów m.in.:

- informację, że w pierwszym etapie – do końca 2010 r. – wdrożonych powinno zostać 18 centrów, po jednym w każdym województwie (dwa centra w województwach lubuskim i kujawskim) – pismo z 12 stycznia 2010 r.,
- polecenie wskazania lokalizacji centrum powiadamiania ratunkowego w województwie – pismo z 2 marca 2010r.,

(dowód: akta kontroli str. 246, 390)

Z przedłożonej w trakcie kontroli dokumentacji wynika, że Wojewoda Małopolski nie otrzymał poleceń lub wytycznych z MSWiA co do organizacji innych centrów powiadamiania ratunkowego w województwie.

(dowód: akta kontroli str. 308)

Pismem z dnia 1 lipca 2010 r. Centrum Projektów Informatycznych MSWiA przekazało wojewodom informację, jaki sprzęt zostanie zapewniony wojewodom w ramach pierwszego etapu realizacji projektu „System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego” (dalej: SIPR) oraz w jaki sposób wojewodowie muszą przygotować obiekt dla potrzeb wdrożenia rozwiązań teleinformatycznych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.394-396)

Pismem z dnia 3 czerwca 2009 r. Wojewoda Małopolski przedłożył Komendantowi Wojewódzkiemu PSP koncepcję organizacji Centrum Powiadamiania Ratunkowego na terenie województwa małopolskiego z prośbą o zapoznanie się i zajęcia

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59 ze zm.), wojewoda może powierzyć, w drodze porozumienia, wykonywanie do dnia 31 grudnia 2013 r. zadań centrów powiadamiania ratunkowego innym podmiotom.

<sup>5</sup> Zgodnie z przywołanym przepisem, uzgodnienie powinno dotyczyć określenia: liczby, lokalizacji i terenu działania centrów powiadamiania ratunkowego oraz liczby stanowisk dyspozytorów medycznych i stanowisk operatorów numerów alarmowych.

stanowiska w sprawie. Koncepcja ta zakładała organizację jednego CPR na terenie województwa, obsługującego wszystkie powiaty w województwie małopolskim.

(dowód: akta kontroli str. 274)

Z kolei w piśmie z dnia 5 stycznia 2010 r. dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego poinformował Dyrektora Departamentu Analiz i Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o przyczynach nieuzgodnienia koncepcji systemu powiadamiania ratunkowego przedłożonej przez Małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP, wskazując m.in. na nieuwzględnienie w niej doświadczeń o charakterze organizacyjnym i technicznym pozyskanych w ramach pilotażu CPR.

(dowód: akta kontroli str. 177-178)

Wojewoda Małopolski nie przedłożył kontrolerom koncepcji organizacji Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego uzgodnionej z komendantem wojewódzkim PSP.

(dowód: akta kontroli str. 308)

Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Krakowie, znajdujące się przy ul. Basztowej, zostało zorganizowane przez wojewodę małopolskiego w ramach Biura Informatyki MUW. WCPR funkcjonuje od września 2011 r. Zgodnie z informacją uzyskaną od Wojewody Małopolskiego, WCPR realizuje jednocześnie zadania centrum powiadamiania ratunkowego (jako CPR funkcjonuje od 2009 r.). Na terenie województwa małopolskiego nie są organizowane inne centra powiadamiania ratunkowego. W WCPR zatrudniono 39 operatorów numerów alarmowych (docelowo planuje się 70 etatów). W ramach struktury WCPR nie funkcjonuje stanowisko kierownika komendanta wojewódzkiego PSP (komendantów miejskich/powiatowych), ani lekarza koordynatora ratownictwa medycznego lub dyspozytorów medycznych. Nie planuje się zorganizowania wspólnego stanowiska kierownika do końca okresu przejściowego. Lekarz koordynator ratownictwa medycznego funkcjonuje w ramach Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego MUW.

(dowód: akta kontroli str. 48-51, 301-302, 338-354)

Dyspozytorzy medyczni funkcjonują w ramach dwóch scentralizowanych dyspozytoriów medycznych. Kierownik WCPR nie posiada żadnych uprawnień wobec dyspozytorów medycznych (w szczególności prawa do wydawania poleceń).

(dowód: akta kontroli str. 301)

Stanowiska kierowania PSP funkcjonują w Miejskim Stanowisku Kierowania w Krakowie oraz w poszczególnych jednostkach powiatowych PSP. Na terenie WCPR pełnią również służbę funkcjonariusze PSP (odpowiadają za przyjęcie zgłoszeń alarmowych na numer 998 z Krakowa i powiatu krakowskiego), jednakże nie są oni organizacyjnie podporządkowani Kierownikowi WCPR.

(dowód: akta kontroli str. 302)

Zgodnie z wyjaśnieniami kierownika WCPR, pana Tomasza Ocetkiewicza, nie zorganizowano wspólnego stanowiska kierowania w rozumieniu art. 14a ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, gdyż traktuje się, że stanowiska te są zintegrowane teleinformatycznie.

(dowód: akta kontroli str. 301, 302)

WCPR w Krakowie przyjmuje wywołania numerów 112 z 6 powiatów województwa małopolskiego (na 22 powiaty w województwie). Jednostka ta obsługuje także numer 998 oraz nadmiarowe połączenia z numerów 999, 997, 986. Docelowo (do



końca 2013 r.) WCPR w Krakowie ma zapewnić obsługę zgłoszeń alarmowych z powiatów w całym województwie.

(dowód: akta kontroli str.348-349, 350, 354)

Zadania związane z obsługą zgłoszeń na numery alarmowe (przyjmowanie zgłoszeń z numerów alarmowych, które powinny być obsługiwane w centrum powiadamiania ratunkowego; obsługa zgłoszeń alarmowych; zapewnienie wymiany informacji w czasie rzeczywistym pomiędzy operatorami numerów alarmowych i dyspozytorami odpowiednich służb) na pozostałym terenie województwa małopolskiego zostały zapewnione poprzez zawarcie przez Wojewodę Małopolskiego porozumień w tym zakresie z Małopolskim Komendantem Wojewódzkim Policji, Małopolskim Komendantem Wojewódzkim PSP oraz z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego. Takie rozwiązanie jest zgodne z art. 7 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw, które dopuszcza powierzenie wykonywania do dnia 31 grudnia 2013 r. zadań centrów powiadamiania ratunkowego innym podmiotom, w szczególności jednostkom organizacyjnym Państwowej Straży Pożarnej, Policji lub jednostkom samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str.31-46)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. System powiadamiania ratunkowego w województwie małopolskim jest organizowany z pominięciem zapisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, tj.:

a) organizowane jest jedynie Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Krakowie, z pominięciem centrów powiadamiania ratunkowego, mimo że w świetle art. 14a ust. 2 ww. ustawy oraz ww. rozporządzenia (regulującego m.in. zadania centrów powiadamiania ratunkowego oraz kryteria służące do określenia liczby, lokalizacji i terenu ich działania), podstawę systemu miały stanowić centra powiadamiania ratunkowego działające lokalnie;

b) w WCPR w Krakowie nie zostało utworzone wspólne stanowisko kierowania w rozumieniu art. 14a ust. 2 pkt 1 i 2 przedmiotowej ustawy, w którego skład winno wchodzić stanowisko kierowania komendanta wojewódzkiego PSP oraz stanowisko lekarza koordynatora ratownictwa medycznego (w centrach powiadamiania ratunkowego odpowiednio: stanowisko kierowania komendantów powiatowych (miejskich) PSP oraz dyspozytorzy medyczni);

c) lekarz koordynator funkcjonuje w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, mimo że zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw, winien tam funkcjonować do czasu uruchomienia WCPR (nie później niż do 31 grudnia 2013r.).

Zgodnie z informacją uzyskaną od Wojewody Małopolskiego, stan faktyczny w powyższym zakresie nie ulegnie zmianie do końca 2013 r., czyli do końca okresu przejściowego.

(dowód: akta kontroli str. 48-51, 301-302, 338-354)

Stwierdzone nieprawidłowości w powyższym zakresie skutkują tym, że WCPR (funkcjonujące jednocześnie jako CPR) może realizować jedynie zadania o charakterze operatorskim, z pominięciem szeregu zadań o charakterze dyspozytorskim, wskazanych w obowiązujących przepisach prawa, w szczególności takich jak: dysponowanie sił ratowniczych i zespołów ratownictwa medycznego,

koordynowanie oraz monitorowanie działań ratowniczych i medycznych czynności ratunkowych, inicjowanie procedur reagowania kryzysowego (§§ 8, 10, 17 i 19 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji).

(dowód: akta kontroli str. 301-304, 338-339, 344-346, 348-349, 354-356)

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, za organizację oraz koordynację funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na terenie województwa odpowiada wojewoda (przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej oraz komendantów powiatowych/miejskich PSP).

Wojewoda Małopolski wyjaśniając wyżej wskazane nieprawidłowości, stwierdził że sposób organizacji systemu powiadamiania ratunkowego w województwie małopolskim wynikał z doświadczeń pilotażu prowadzonego w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim i decyzji podjętej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pilotaż zakładał weryfikację i określenie zasad współpracy poszczególnych podmiotów systemu powiadamiania ratunkowego. Działania w tym zakresie zostały podjęte dlatego, że brak było kompleksowych rozwiązań przy przyjmowaniu zgłoszeń na numery alarmowe 112. Celem takiego rozwiązania była także redukcja kosztów, jakie generowałoby tworzenie systemu opartego na koncepcji budowy systemu dyspozytorskiego. Wojewoda Małopolski stwierdził jednocześnie, że dzisiejsze rozwiązania techniczne umożliwiają ścisłą współpracę Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego z innymi podmiotami systemu ratunkowego. Łączność telefoniczna, radiowa, a w niektórych wypadkach teleinformatyczna umożliwia w pełni wykonywanie zadań wynikających z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zadania powiadamiania ratunkowego na terenie województwa małopolskiego realizuje Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego ściśle współpracując ze stanowiskami kierowania Komendanta Wojewódzkiego PSP i lekarza koordynatora ratownictwa medycznego zatrudnionego w strukturach Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

Ponadto Wojewoda Małopolski wyjaśnił, że nie podjął decyzji o przeniesieniu miejsca funkcjonowania lekarza koordynatora ratownictwa medycznego do WCPR, gdyż system powiadamiania ratunkowego jest w formie budowy i istnieje konieczność ciągłego informatycznego nadzorowania i wsparcia technicznego. Stanowisko lekarza koordynatora zlokalizowane w strukturze Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ściśle współpracuje z Wojewódzkim Centrum Powiadamiania Ratunkowego realizując zadania zgodnie z rozporządzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 313-318)

2. Wojewoda Małopolski organizował Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego z pominięciem wymaganego udziału Komendanta Wojewódzkiego PSP w tym procesie, co było niezgodne z dyspozycją art. 14c ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

(dowód: akta kontroli str. 177-178, 274, 308)

Wojewoda Małopolski wyjaśnił, że zgodnie z art. 14c ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej wojewoda może w drodze porozumienia powierzyć organizowanie centrum innym jednostkom. Wojewoda podjął decyzję o utworzeniu centrum korzystając z wyżej przywołanego zastrzeżenia. Decyzja została oparta na podstawie wdrożonego i zakończonego pilotażu.

(dowód: akta kontroli str.313, 318)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zasadniczy wpływ na faktyczną organizację systemu powiadamiania ratunkowego w województwie mają rozwiązania centralne, w tym wytyczne wiodącego ministra (sprawującego ustawowy nadzór nad systemem powiadamiania ratunkowego), tj. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (następnie: Ministra Spraw Wewnętrznych; Ministra Administracji i Cyfryzacji), a także uwarunkowania organizacyjne (przyznane środki finansowe, dostarczone rozwiązania informatyczne i inne techniczne), niezależne od wojewody.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Wojewoda zapewnił na okres przejściowy przyjmowanie zgłoszeń na numery alarmowe, w szczególności na numer 112, poprzez doprowadzenie do rozpoczęcia funkcjonowania WCPR i zawarcie stosownych porozumień z innymi służbami.

Jednocześnie należy podkreślić, że WCPR w Krakowie organizowany jest w sposób niezgodny z wymaganiami ustawowymi, co oznacza, że przy obowiązującym stanie prawnym system powiadamiania ratunkowego na terenie województwa małopolskiego nie osiągnie ustawowych założeń w tym zakresie po okresie przejściowym, tj. po 2013 r.

## **2. Prawidłowość zorganizowania przez kierownika Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego pracy centrum**

Opis stanu  
faktycznego

Kierownik WCPR wywiązał się z obowiązku opracowania regulaminu wewnętrznego WCPR, który zawierał jednocześnie:

- scenariusz awaryjny wraz z formularzem awaryjnym przyjmowania zgłoszeń WCPR,
- procedurę przyjęcia zgłoszeń alarmowych w tym obcojęzycznych (określającą minimalny zakres danych niezbędnych do przekazywania informacji),
- opis struktury systemu powiadamiania ratunkowego na terenie działania centrum wraz ze schematem przepływu informacji.

W dokumentacji WCPR znajdowała się także baza podmiotów ratowniczych funkcjonujących na terenie działania centrum.

(dowód: akta kontroli str. 17-27, 307, 308)

Kierownik WCPR, wyjaśnił przyczyny nieopracowania niżej wymienionych procedur w następujący sposób:

- zasady prowadzenia i archiwizacji dokumentów wynikają z przepisów obowiązujących ogólnourzędowych;
- zasady organizacji pracy dyspozytorów medycznych i operatorów numerów alarmowych oraz pełnienia służby dyspozytorów PSP nie zostały opracowane, gdyż nie funkcjonują oni w ramach WCPR;
- w przypadku planu zwiększenia obsad osobowych centrum w sytuacjach nadzwyczajnych ciągłość pracy została zabezpieczona poprzez wpisanie do zakresu czynności poszczególnych operatorów numerów alarmowych, iż pełnią dyżury w systemie zmianowym zgodnie z opracowanym grafikiem, a w sytuacjach kryzysowych zgodnie z każdorazową decyzją Dyrektora Biura Informatyki.

315

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

(dowód: akta kontroli str. 304)

W ocenie NIK opracowane procedury i stosowane zasady zabezpieczają właściwą organizację pracy operatorów numerów alarmowych i ciągłość realizacji zadań przez WCPR, jednak zasadnym jest opracowanie planu zwiększenia obsad osobowych centrum w sytuacjach nadzwyczajnych zgodnie z wymogiem określonym w § 13 ust. 5 pkt 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

WCPR znajdował się w strefie bezpieczeństwa. Sala operatorów zajmowała powierzchnię 80 m<sup>2</sup>, w której znajdowało się 6 stanowisk w ramach systemu pilotażowego (5 stanowisk dla operatorów numerów alarmowych oraz 1 stanowisko funkcjonariusza PSP). W drugim pomieszczeniu znajdowało się 15 stanowisk przygotowanych dla nowego systemu. Każde stanowisko operatorów numerów alarmowych wyposażone było w jednakowy sprzęt informatyczny, składający się z: 3 monitorów, stacji bazowej oraz centrali telefonicznej. W centrum zorganizowane było dodatkowe stanowisko (rejestrator) pozwalające m.in. na prezentację historii zgłoszeń z danego numeru telefonicznego.

W WCPR w trakcie kontroli trwały prace przenoszenia sprzętu systemu do nowego pomieszczenia z uwagi na prowadzone prace w ramach wygłuszenia stanowisk operatorów.

(dowód: akta kontroli str. 309-310)

Na potrzeby bieżącego funkcjonowania WCPR użytkowany jest system informatyczny zakupiony przez Wojewodę Małopolskiego w ramach pilotażu. Z dniem 1 kwietnia 2011 r. minął okres gwarancyjny dla ww. systemu.

(dowód: akta kontroli str. 117, 309)

Użytkowany system został zgłoszony Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych jako zbiór danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 28-30)

Dyrektor Biura Informatyki wyznaczył administratora zbioru danych osobowych prowadzonego w Wojewódzkim Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Krakowie. Do przetwarzania danych w WCPR zostały dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie nadane przez administratora zbioru danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 369, 379-383)

Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyznaczył administratora systemu informatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 357-368)

W dniu 28 kwietnia 2011 r. doszło do awarii systemu zasilania serwerowni, w wyniku której nie funkcjonował przez dwie godziny system łączności urzędu wojewódzkiego, w tym centrum powiadamiania ratunkowego i centrum zarządzania kryzysowego. Zostały uruchomione procedury awaryjne (uruchomiono zastępczą lokalizację centrum powiadamiania ratunkowego). Numer alarmowy 112 pozostawał przez około 90 minut niedostępny dla osób dzwoniących.

(dowód: akta kontroli str. 94-95)

Jak wyjaśnił Wojewoda Małopolski, po awarii systemu zasilania serwerowni, na potrzeby systemu powiadamiania ratunkowego, zakupiono urządzenie podtrzymujące awaryjne zasilanie w pomieszczeniach operatorskich oraz szkoleniowych WCPR, a także serwerowni.

(dowód: akta kontroli str. 314, 318)

W toku kontroli dokonano sprawdzenia sposobu i prawidłowości obsługi zgłoszenia alarmowego w WCPR w Krakowie poprzez zgłoszenie na numer alarmowy fikcyjnego zdarzenia (wypadku drogowego). Zgłoszenie zostało przyjęte, operator podjął działania w celu uzyskania informacji o zdarzeniu. Operator przeprowadzając wywiad ze zgłaszającym uzupełnił formatkę w zakresie niezbędnych danych (rodzaj zdarzenia, służby powiadomione, wzywający, miejsce zdarzenia). System umożliwił przekazanie formatki do odpowiedniej służby. Czas oczekiwania na odbiór połączenia wyniósł ok. 5 sek. Czas działania operatora wyniósł ok. 1 min. 40 sek. Zgłoszenie zostało nagrane i możliwe było jego odsłuchanie.

(dowód: akta kontroli str. 310)

W użytkowanym systemie nie były dostępne dane o lokalizacji zakończenia sieci, z którego nastąpiło połączenie na numer alarmowy. Zgodnie z wyjaśnieniami kierownika WCPR, z jego wiedzy wynika, że jest to skutkiem podjętej decyzji o wyłączeniu interfejsu lokalizacyjnego w związku ze śledztwem prowadzonym przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (istniały obawy zewnętrznej ingerencji w system). Użytkowany system wskazuje miejsce zdarzenia po wpisaniu adresu przez operatora numeru alarmowego. Funkcjonalność ta jest ograniczona lokalnie, tj. do powiatu krakowskiego i obszarów granicznych (w ostatnim przypadku z większą niedokładnością). Lokalizacja jest prezentowana w systemie poprzez wskazanie bezpośrednio miejsca zgodnego z wpisanym adresem. Baza danych teleadresowych nie była aktualizowana po zakończeniu pilotażu (przełom 2010/2011). Związane to było z planowanym uruchomieniem nowego systemu.

Użytkowany system jest zintegrowany z Systemem Wspomagania Decyzji Państwowego Ratownictwa Medycznego (program realizowany przez województwo małopolskie).

(dowód: akta kontroli str. 301, 305)

System dostarczony przez CPI MSWiA (pierwsze protokoły odbioru ilościowego elementów systemu z lutego 2011 r.) wykorzystywany jest w procesie szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 53-82, 309)

Jak wyjaśnił Wojewoda Małopolski, WCPR pracuje w dalszym ciągu na systemie informatycznym dostarczonym w ramach pilotażu, a nie dostarczonym przez CPI, gdyż użytkowany system posiada wyższą funkcjonalność od systemu SI WCPR. Poza łącznością głosową istnieje możliwość elektronicznego przesyłania formatek (elektroniczny zapis zdarzenia wraz z lokalizacją i danymi osoby zgłaszającej przesyłane są do scentralizowanej dyspozytorni medycznej w Krakowie i Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie i w powiecie krakowskim). Wojewoda Małopolski stwierdził, że funkcjonalność ta jest istotniejsza dla bezpieczeństwa systemu powiadamiania ratunkowego niż pozyskiwanie danych o lokalizacji sieci, które nie dotyczą wszystkich połączeń. Każdy z operatorów WCPR potwierdza dane lokalizacyjne i nawet posiadając takie dane zobowiązany będzie do potwierdzenia miejsca zdarzenia z osobą dzwoniącą.

Ponadto Wojewoda Małopolski wyjaśnił, że zakupiony system pilotażowy po wdrożeniu systemu docelowego zostanie wykorzystany przez WCPR oraz pracowników Biura Informatyki Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w celu podniesienia funkcjonalności systemu powiadamiania ratunkowego. Oprogramowanie w sytuacjach awaryjnych może zostać wykorzystane do awaryjnego przyjmowania zgłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 389, 392-400)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ideą wdrożenia numeru alarmowego 112 jest zapewnienie służbom ratunkowym automatycznych, natychmiastowych i niezawodnych informacji dotyczących lokalizacji osoby dzwoniącej<sup>6</sup>. Dalsze użytkowanie w WCPR systemu pilotażowego o ograniczonej funkcjonalności w tym zakresie może narażać Wojewodę Małopolskiego na zarzut niegospodarności i niecelowości.

Ocena cząstkowa

W zakresie organizacji przez kierownika pracy WCPR, w ramach stworzonych mu warunków brzegowych, nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na kontrolowaną działalność. W ocenie NIK wdrożone procedury zabezpieczają właściwą organizację pracy operatorów numerów alarmowych, mimo niespełnienia obowiązku opracowania przez kierownika WCPR planu zwiększenia obsad osobowych centrum w sytuacjach nadzwyczajnych.

#### IV. Uwagi i wnioski

Biorąc pod uwagę fakt, że system powiadamiania ratunkowego w województwie jest elementem systemu o charakterze ogólnokrajowym, właściwe oceny w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości zostaną skierowane do Ministra Spraw Wewnętrznych po zakończeniu przedmiotowej kontroli w ministerstwie, jako do organu, który do 8 września 2012 r. pełnił nadzór nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego.

318

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>7</sup>, wnosi o:

1. podjęcie działań, w ramach ustawowych obowiązków, mających na celu organizację - po zakończeniu okresu przejściowego - systemu powiadamiania ratunkowego na terenie województwa zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa,
2. podporządkowanie służbowe lekarza koordynatora ratownictwa medycznego kierownikowi WCPR,
3. spowodowanie opracowania przez kierownika WCPR planu zwiększenia obsad osobowych centrum w sytuacjach nadzwyczajnych,
4. podjęcie decyzji o wdrożeniu SIPR w zakresie bieżącej obsługi zgłoszeń na numery alarmowe.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

<sup>6</sup> Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (Dz. U. E. L. 2002.108.51). Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2001 r. w sprawie usługi powszechnej i numeru alarmowego 112 (2010/2274(INI).

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia <sup>29</sup> stycznia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

p.o. Dyrektora  
Marek Bienkowski

podpis

Kontrolerzy  
Joanna Wojnarowska  
doradca prawny

Joanna Wojnarowska

Podpis

Justyna Borowska  
specjalista k.p.

Justyna Borowska

podpis