

**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 ¹ , ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Cichocki, Minister Spraw Wewnętrznych ² 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.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ 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 kryzysowym⁴ w obszarze planowania cywilnego⁵.

¹ 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.

² 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).

³ 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 wyjaśnienie.

⁴ Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

⁵ 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.

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 zakresie⁶.

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 samorządu⁷,
- 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 operatorskiego⁸ w ramach organizacji wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego i centrów powiadamiania ratunkowego zamiast modelu operatorsko-dyspozytorskiego⁹, tj. niezgodnie z założeniami wynikającymi z art. 14a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁰,
- akceptacja organizacji wspólnych stanowisk kierowania¹¹ 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,

⁶ 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.

⁷ Dz. U. 152, poz. 1599.

⁸ Modelu przyjęcia zgłoszenia typu „call center”.

⁹ Modelu przyjęcia zgłoszenia i zadysponowania zasobów ratowniczych.

¹⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.

¹¹ 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 utworzenia¹², 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.

¹² 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 Wewnętrznych¹³. 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 Ministrów¹⁴. Szef OCK z własnej inicjatywy przekazał do MSW informacje dotyczące wydawanych w 2011 r. wytycznych i podejmowanych inicjatyw w zakresie obrony cywilnej¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 196,249)

W listopadzie i grudniu 2011 r. Departament Ratownictwa i Ochrony Ludności MSW uczestniczył (dalej: DRIOL)¹⁶ w opiniowaniu i procesie uzgodnień jednego

¹³ 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.

¹⁴ Dz. U. z 2012, poz. 392.

¹⁵ „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:

- 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 gmin¹⁷,
- 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.

¹⁷ 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.

(dowód: akta kontroli str. 103-147)

DRiOL przeprowadził analizę¹⁸ 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

¹⁸ 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 ponagających 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 (narat) poświęconych aspektom obrony cywilnej¹⁹.

(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)

¹⁹ 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 UE²⁰.

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,²¹ 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

²⁰ 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.

²¹ 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 skuteczności²².

W programach/wykazach²³ 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 sprawach²⁴, 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 DAiN²⁵) 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

²² 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).

²³ Sporządzane na podstawie art. 4 ustaw z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

²⁴ Dz. U. Nr 191, poz. 1415

²⁵ Wykonując decyzję nr 198/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 (KSWSiA) 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 wewnętrznych 16 komórkom organizacyjnym MSW i 7 innym jednostkom²⁶. 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

²⁶ 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. Tułszkowskiego, Urzędu ds. Cudzoziemców.

projektowanej regulacji, mając na względzie wymogi w tym zakresie przewidziane w art 50 oraz 50a ustawy 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 wewnątrzresortowych, 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 Polsce²⁷. Planowanym efektem prac zespołu jest określenie potrzeb i warunków istniejących budowl ochronnych m.in. poprzez opracowanie nowych regulacji prawnych lub wnioskowanie o nowelizację zapisów w ustawie – Prawo budowlane²⁸

²⁷ 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.

²⁸ 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 kompletnego²⁹ 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

²⁹ Elementy planu zostały wymienione w § 10 ust. 2 i 4 ww. rozporządzenia, gdzie wskazano że w ramach planu ujmie 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 DAI n 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)

Ustalono
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.

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-gaśniczego³⁰,

- 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 PSP³¹ (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.³² Kontrolerom nie przedłożono dowodów, iż określone w dokumencie kierunki rozwoju systemu ratowniczo-gaśniczego na lata 2011-2014 były przedmiotem analiz DRiOL³³ 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.

(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.

³⁰ Dz. U. Nr 46, poz. 239.

³¹ 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. KGPSP z 2008 r. Nr 2, poz. 34 ze zm.).

³² 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 - służyła 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 DAIŃ 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.

³³ Do zakresu działania Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności należało m.in. prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad działalnością Państwowej Straży Pożarnej w zakresie niezastępowanym 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 21³⁴ 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 trzy³⁵ pozycje planowanych zmian, w 2011 r. cztery³⁶ pozycje – odpowiedzialność za opracowanie projektów zmian rozporządzeń przypisano komórkom KG PSP.

(dowód: akta kontroli str. 949-952)

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 kserg 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 kserg.

(dowód: akta kontroli str. 2213-2217)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ 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 (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 ksrp 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 ksrp 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 ksrp. 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 czternastoma³⁷ 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.

³⁷ 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 DAIN i DEPIT jest w trakcie realizacji rekomendacji wydanej przez audytorów wewnętrznych³⁸ 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:

- DAIN 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 DAIN 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.

³⁸ Zadanie zapewnające 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).

Nie planuje się zmiany tego stanu rzeczy do końca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2472-2478)

Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił³⁹, że wspólne stanowiska kierowania, o których mowa w art. 14a ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej⁴⁰, 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)

³⁹ Wyjaśnienia złożone kontrolerom NIK z Delegatury NIK we Wrocławiu w ramach kontroli PM12/184 „Wykorzystanie środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi”.

⁴⁰ 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 MZ⁴¹ 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 częściowo⁴² 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

⁴¹ Ministerstwo Zdrowia.

⁴² 6 centrów umieszczono w obojętnej 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”⁴³ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, w ramach projektów wymagających korekt

⁴³ <http://mac.gov.pl/dzialania/raport-panstwo-2-0-nowy-start-dla-e-administracji/>

założeń projektowych i organizacyjnych, dokonało diagnozy istotnych problemów⁴⁴ 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 województwach⁴⁵. 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 Wewnętrznych⁴⁶. Informacje do raportu pobierane były od służb⁴⁷ za pośrednictwem urzędów wojewódzkich i TP SA. DRIOL wskazał, że nie stanowiły one wiarygodnego źródła danych⁴⁸.

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.

⁴⁴ 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, UKE i GUGiK.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ W którego imieniu działał podsekretarz stanu.

⁴⁷ Odbiór zgłoszeń na numery alarmowe w roku 2011 odbywał się jak w latach ubiegłych, w oparciu o stanowiska kierowania w poszczególnych służbach. Numery alarmowe obsługiwane 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).

⁴⁸ Dane z województw były niepełne, ze względu na fakt nieprowadzenia, 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 kontroli 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 ustaw⁴⁹). 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 przeciwpożarowej⁵⁰.

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 kontroli 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.

(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 ratunkowego⁵¹, 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

⁴⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59 ze zm.

⁵⁰ <http://legislacja.rcl.gov.pl/lsta/2/projekt/13452/katalog/17170>

⁵¹ 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 DAIŃ 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.⁵² 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 niepodjęciem 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)

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 obciążone 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.

⁵² 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. 58 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 (OCSLR), 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) OCSLR.

Projekt założeń zakładał utworzenie państwowej osoby prawnej (Agencji wykonawczej w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵³) – 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*

⁵³ 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 Informatyki⁵⁴.

Zgodnie z decyzją MSWiA⁵⁵ 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.

⁵⁴ 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

⁵⁵ 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 GODO 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 SCPR⁵⁶, 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 łącz 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 r. nastąpiło wygaśnięcie ustawowego obowiązku operatorów telekomunikacyjnych do nieodpłatnego przekazywania danych

⁵⁶Centralny 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).

o lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego służbom ustawowo powołanym do niesienia pomocy⁵⁷.

Realizacja postanowień dyrektywy w sprawie usługi powszechnej⁵⁸ 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 CBD⁵⁹. 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 wykonawczego⁶⁰ 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

⁵⁷ Od 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.

⁵⁸ 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

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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)

telekomunikacyjne⁶¹. 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 niepodejmowania inicjatywy wydania w imieniu Rady Ministrów rozporządzenia wynikającego z upoważnienia wskazanego w art. 78 ust. 7 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁶². 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 Ministrów⁶³.

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 OCSLR⁶⁴ 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 (OCSLR-1)”⁶⁵.

(dowód: akta kontroli str. 941-942)

⁶¹ Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.

⁶² Dz.U. z 2004 r. Nr 171 poz. 1800 ze zm.

⁶³ <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/3/projekt/50997/katalog/51038>

⁶⁴ Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej.

⁶⁵ 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 (OCSLR-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-47⁶⁶ 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 koherentne⁶⁷ 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 publiczne⁶⁸.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010⁶⁹ 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 Komitetu⁷⁰.

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 urządowi 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;

⁶⁶ Na spotkaniu monitorującym system powiadamiania ratunkowego zorganizowanym przez DAIN w dniu 22 lipca 2011 r. w kwestii przystąpienia wojewódów 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Dz.U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

⁶⁹ Dz. U. Nr 61, poz. 415.

⁷⁰ <http://legislacja.rcl.gov.pl/lsta/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 1260/1999⁷¹, 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 ksrq (SPR winien integrować ksrq) 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 wspomagania decyzji Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej do Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego oraz niedoprowadzenie do budowy SWD Państwowego Ratownictwa Medycznego.

⁷¹ Dz. U. UE L. Nr 210, poz. 25 ze zm.

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 zarządzenia⁷² zespół zarządzania kryzysowego ministerstwa, tj. zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 12 ust 2b ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁷³. 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 kryzysowym⁷⁴) 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.

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.

⁷² 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.

⁷³ Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

⁷⁴ Z wyjątkiem zadania opiniowania wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej w ramach swolch właściwości – zadanie realizowane w okresie nieobjętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 1803-1815)

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 administracji⁷⁵, 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”⁷⁶.

(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 powierzaniem 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

⁷⁵ Plan Zarządzania Kryzysowego MSWiA z dnia 14 września 2010 r. zaaprobowany przez Sekretarza Stanu MSWiA Tomasza Siemionika (niepodpisany przez Ministra SWiA Jerzego Millera)

⁷⁶ 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 zależnym⁷⁷. 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)

⁷⁷ 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 Kryzysowego⁷⁸, w odniesieniu do których Minister Spraw Wewnętrznych wskazany jako podmiot wiodący⁷⁹ lub wspomagający⁸⁰, 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

⁷⁸ 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);

⁸⁰ epidemie (w fazach zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa), skażenia chemiczne na morzu (w fazach zk: zapobieganie, przygotowanie i reagowanie), epifitofy (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 lasów⁸⁰, 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 kryzysowego⁸¹ 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)

Ustalono
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 wymóg⁸² 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 środowiska⁸³.

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

⁸¹ wymienionych w art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwania ich skutków oraz odtwarzania zasobów i infrastruktury krytycznej,

⁸² W związku z wejściem w życie art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. d, w zw. z ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁸³ 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.⁸⁴ 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 sporządzania.

(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)

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 przeplsu 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).

⁸⁴ Tj. do dnia, do którego zatwierdzanie należało do kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

(dowód: akta kontroli str. 966-976, 1677-1683, 1685-1698)

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 MSW⁸⁵.

(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, zastępcy 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:

⁸⁵ 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)

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)

Ustalona
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 utworzenia⁸⁶, 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.

⁸⁶ W obowiązującym stanie prawnym podstawy organy administracji rządowej, które tworzą centra zarządzania kryzysowego zostali wskazani w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów, które tworzą 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.”

(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)⁸⁷.

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

⁸⁷ 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.⁸⁸

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.

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

⁸⁸ 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 Kontroli⁸⁹, 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

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.

DORADCA PRAWNY

Joanna Wojnarowska
Joanna Wojnarowska

WICEDYREKTOR
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Sławomir Sierański
Sławomir Sierański

RADCA PREZESA NIK
DŁ. DYREKTORA
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
28.02.2013
Marek Bieńkowski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz
Marian Cichosz

[Podpis]
podpis