



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Marian Cichosz

KPB – 4114-01-04/2012

I/12/006

Tekst ujednolicony

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

I/12/006 - Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy

1. Zygmunt Kozłowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 83269 z dnia 14 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. Tom I str. 1)

2. Janusz Nowaczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 83270 z dnia 14 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. Tom I str. 2)

Jednostka
kontrolowana

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej,
ul Podchorążych 38, 00-463 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

generalny brygadier Wiesław Leśniakiewicz
Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
Szef Obrony Cywilnej Kraju

(dowód: akta kontroli Tom I str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia:

1. pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ realizację przez Komendanta Głównego PSP zadań dotyczących krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego;
2. negatywnie zaniechanie przez Komendanta Głównego PSP kontroli i koordynowania funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju oraz podjęte działania na rzecz organizacji Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych;
3. pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju przedsięwzięć związanych z przygotowaniem struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W zakresie realizacji przez Komendanta Głównego PSP zadań dotyczących funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG) ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- podejmowanie skutecznych działań zapewniających poprawę wyposażenia jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP w sprzęt ratowniczo-gaśniczy;
- realizacji obowiązku określania na obszarze kraju zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego;
- skuteczne wyegzekwowanie opracowania wojewódzkich planów ratowniczych wraz z analizami zagrożeń;
- zorganizowanie i wyposażenie Stanowiska Kierowania Komendanta Głównego PSP w sposób umożliwiający realizację powierzonych mu zadań;

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieustalenie przez Komendanta Głównego PSP zbiorczego planu sieci podmiotów KSRG, do czego zobowiązywał art. 10 ust. 1 pkt 2 lit b ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej²;
- nieformułowania, pomimo wymogów zawartych w Wytycznych Komendanta Głównego PSP w sprawie prowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej oddziałów i pododdziałów centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, zaleceń pokontrolnych do kierowników podmiotów poddanych inspekcjom gotowości operacyjnej jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, pomimo stwierdzanych istotnych nieprawidłowości dotyczących ich działalności,
- nieokreślenia przez dyrektora Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Komendy Głównej PSP (KCKRiOL) zasad obiegu i zakresu tematycznego informacji między stanowiskami kierowania w komendach i szkołach PSP, do czego zobowiązywał § 6 ust. 1 pkt 1 lit b Regulaminu Organizacyjnego Komendy Głównej PSP³;
- nieokreślenia organizacji sztabu centralnego odwodu operacyjnego;
- nieterminowego opracowania zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (trzy obowiązkowe zasady nie zostały opracowane do zakończenia kontroli).

W zakresie realizacji przez Komendanta Głównego PSP zadań dotyczących funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego oraz zarządzania kryzysowego ocenę negatywną uzasadnia w szczególności:

- zaniechanie realizacji zadania koordynacji i kontroli funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju,
- zaniechanie uregulowania organizacji i zasad funkcjonowania Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Spraw Wewnętrznych w regulaminie organizacyjnym KCKRiOL, w efekcie czego centrum nie osiągnęło pełnej funkcjonalności do dnia zakończenia kontroli.

² Dz. U. z 2009 r. poz. 12 nr 68 ze zm.

³ Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 20 Komendanta Głównego PSP z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego KG PSP (Dz. Urz. KG PSP Nr 2, poz. 34 ze zm.).

W zakresie realizacji przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju zadań w zakresie przygotowania struktur obrony cywilnej ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

- uregulowanie zasad opracowania planów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin;
- dokonywanie okresowych ocen stanu przygotowania obrony cywilnej wraz z wnioskami do realizacji;
- coroczne ustalanie, w formie wytycznych, zadań w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej;
- zorganizowanie i wyposażenie Stanowiska Kierowania Komendanta Głównego PSP w sposób umożliwiający realizację powierzonych mu zadań;

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przedkładania okresowych ocen stanu przygotowania obrony cywilnej uprawnionym podmiotom z przekroczeniem obowiązującego terminu;
- zaniechanie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju obowiązku kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej zadań dotyczących krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

Opis stanu
faktycznego

1. Decyzją Nr 134 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 9 września 2008 r. powołany został zespół roboczy do prac nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej⁴. Zadaniem zespołu było opracowanie projektu rozporządzenia, obejmującego m.in. nowelizowane normatywy wyposażenia w sprzęt jednostek organizacyjnych PSP. Do czasu zakończenia kontroli prace zespołu nie zostały zakończone. Opracowany przez zespół projekt rozporządzenia znajdował się w fazie konsultacji z jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej. Kontynuowane były prace w zakresie opiniowania w szczególności normatywu i standardów wyposażenia w obszarze ratownictwa chemicznego, technicznego, wodnego i wysokościowego oraz grup poszukiwawczo-ratowniczych, a także z zakresu bezpieczeństwa ratownika i normatywu środków gaśniczych. Stwierdzono, że niezależnie od trwającego procesu nowelizacji ww. rozporządzenia podejmowane były działania mające na celu poprawę wyposażenia jednostek PSP w sprzęt i pojazdy ratowniczo-gaśnicze. Ze środków budżetowych pozostających w dyspozycji Komendanta Głównego PSP zakupiono m.in. 5 samochodów do prowadzenia akcji ratowniczych podczas powodzi i działań popowodziowych,

⁴ Dz. U. Nr 93, poz. 1035.

2 samochody specjalistyczne lekkie, samochód ratowniczo-gaśniczy oraz rozpoznawczo-ratowniczy, zestawy narzędzi ratowniczych. Ze środków pozostających w dyspozycji wojewodów zakupiono m.in. 266 samochodów gaśniczych, 71 samochodów z drabiną i podnośnikiem hydraulicznym, 37 samochodów ratownictwa technicznego i chemicznego, 75 innych samochodów specjalnych. Jednakże nadal - według stanu na dzień 31 października 2012 r. - występowały niedobory sprzętu i urządzeń pożarniczych dotyczące m.in. generatorów piany lekkiej (41% niedoboru wielkości przewidzianych w normatywie), urządzeń do cięcia płomieniem (9,3%), samochodów gaśniczych ciężkich o pojemności zbiornika środka pianotwórczego 4 m³ (45,6%), samochodów gaśniczych ciężkich proszkowych (39,6%), samochodów rozpoznawczo-ratowniczych (74,8% wielkości przewidzianych w normatywie). Na podstawie ustaleń przeprowadzonych wcześniej kontroli, NIK wnioskowała do Komendanta Głównego PSP o podjęcie działań zapewniających poprawę wyposażenia jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP w sprzęt i wyposażenie. W świetle powyższych ustaleń należy uznać, że wniosek jest realizowany.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 10-13, 927-1001, Tom III str. 590, 878-909, Tom VI str. 1485-1489; akta kontroli P/12/184 str. 449-450, 458-459, 460-461, 495-497)

Opis stanu
faktycznego

2. W celu realizacji obowiązku ustalenia przez Komendanta Głównego PSP zbiorczego planu sieci podmiotów KSRG - wynikającego z art. 10 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o Państwowej Straży Pożarnej - w Komendzie Głównej PSP opracowano dokument „Zbiorczy plan sieci podmiotów KSRG na lata 2009–2012”. Plan ten nie został zatwierdzony przez Komendanta Głównego PSP, a jedynie podpisany przez Dyrektora Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP. Plan zakładał powołanie do końca 2012 r. ogółem 5.172 podmiotów KSRG, w tym m.in. 4.608 jednostek ochotniczych straży pożarnych (wzrost o 813 jednostek) oraz 508 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP (wzrost o 9 jednostek).

Według stanu na dzień 15 października 2012 r., w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym funkcjonowało 499 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, oraz 3.902 jednostki ochotniczych straży pożarnych. Plan sieci został zaimplementowany w postaci elektronicznej w ramach „Systemu Wspomagania Decyzji – Systemy Teleinformatyczne” (dalej SWD-ST). W tym systemie prowadzona była ewidencja jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do KSRG. Ponadto gromadzono w bazach danych informacje dotyczące bieżącego stanu wyposażenia jednostek PSP w sprzęt specjalistyczny i pojazdy na terenie kraju. Rodzaj, ilość i rozmieszczenie sprzętu i pojazdów na obszarze powiatu ustalane były przez komendantów powiatowych PSP, a na obszarze województwa przez komendantów wojewódzkich PSP⁵.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 60-62; Tom III str. 426-428, 437-445; Tom IV str. 910-924; Tom V str. 1021a-1130; Tom VI str. 1466-1475, 1538-1544, 1546)

⁵ Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 93, poz. 1035).

3. Komendant Główny PSP realizował obowiązek określania na obszarze kraju zadań ksrp, o którym mowa w art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, poprzez coroczne określanie celów i kierunków działania PSP i KSRG. KG PSP podejmowała działania, których celem było monitorowanie realizacji ustalonych celów. Sprawozdania z realizacji określanych przez Komendanta Głównego PSP celów i kierunków działania posiadały układ zgodny z dokumentem je ustalającym, nie zawierały jednak wymiennych danych umożliwiających ustalenie stopnia ich realizacji. Na problemy związane z brakiem możliwości rzetelnego rozliczenia realizacji wyznaczanych zadań zwracali uwagę komendanci wojewódzcy PSP. W pismach kierowanych do KG PSP wskazywali m.in., że mierniki mające określać wdrażanie przedmiotowych celów i kierunków są niejednokrotnie niezrozumiałe, brakuje możliwości ich naliczenia albo narzędzi do ich pomiaru. W przesyłanych z komend wojewódzkich PSP i szkół pożarniczych rocznych rozliczeniach wykonania zadań, zawarte informacje były trudne do porównania, co utrudniało przygotowanie rzetelnej analizy i rozliczenie wykonania zadań na szczeblu centralnym. Ponadto dokumenty te były niekompletne, gdyż nie uwzględniały wszystkich zadań.

(dowód: akta kontroli Tom III str.597-644; akta kontroli P/12/184 str. 7-68, 162-178, 368-386, 418-419, 445-446)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK jako celowe ocenia prowadzone przez KG PSP, podczas trwania kontroli NIK, prace nad metodyką wyliczania mierników poszczególnych zadań, wraz z definicją jak dany miernik należy jednolicie interpretować. Zaplanowano, że wprowadzona w życie instrukcja w tym zakresie pozwoli na rozliczenie nałożonych na KSRG w 2013 r. zadań.

4. Działając na podstawie Wytycznych Komendanta Głównego PSP w sprawie prowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej oddziałów i pododdziałów centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, stanowiących załącznik Nr 4 do Rozkazu Nr 2 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 18 stycznia 2010 r. w sprawie organizacji centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, w okresie od 3 marca 2011 r. do 21 września 2012 r. zespoły inspekcyjne Komendanta Głównego PSP przeprowadziły 26 inspekcji gotowości operacyjnej jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, włączonych do Centralnego Odwodu Operacyjnego (COO). Przeprowadzona przez KG PSP analiza inspekcyjna wykazała, że w jednostkach stwierdzano nieprawidłowości dotyczące m.in. konstruowania zamiaru taktycznego na podstawie rozpoznania, taktyki działań ratowniczo-gaśniczych, technik bezpiecznej ewakuacji poszkodowanych, organizacji łączności i wykorzystania zasobów łączności MSWIA oraz dokumentowania działań w aspekcie przyjętych założeń taktycznych. W 25 przypadkach nie były formułowane zalecenia i wnioski pokontrolne dla kierownika podmiotu poddanego inspekcji. Z wyjaśnienia Zastępcy Komendanta Głównego PSP wynika, że przeprowadzone w 25 przypadkach inspekcje nie wykazały poważnych uchybień, które wymagałyby przygotowywania właściwych wystąpień z wnioskami.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

(dowód: akta kontroli Tom II str. 16, 228-236; Tom IV str. 1003-1020; Tom VI str. 1455-1465, 1497-1530; akta kontroli P/12/184 str. 420-421, 443)

NIK nie podziela stanowiska Komendanta Głównego PSP w tym zakresie. Na wagę stwierdzanych uchybień i nieprawidłowości wskazywał również dyrektor KCKRiOL KG PSP w piśmie z dnia 3 czerwca 2011 r. skierowanym do dyrektora Biura Szkolenia KG PSP i komendantów wojewódzkich PSP, sygnalizując potrzebę wprowadzenia rozwiązań systemowych, zmierzających do poprawy stanu wyszkolenia ratowników. Ponadto NIK zwraca uwagę, że zakres tematyczny inspekcji nie obejmował procedur alarmowania i dysponowania sił i środków przez dyspozytorów lub dyżurnych operacyjnych stanowisk kierowania jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Komendanta Głównego PSP, priorytet inspekcji ukierunkowany został - od wejścia w życie ww. wytycznych - na zasoby ratownicze jednostek ratowniczo-gaśniczych i na odwody operacyjne. Kierujący inspekcjami otrzymywali ustne zalecenia nieprowadzenia inspekcji stanowisk kierowania, w przypadku stwierdzenia sprawnego wykonania procesu alarmowania przez dyżurnych dyspozytorów. W ocenie NIK, zaniechanie inspekcji w powyższym obszarze utrudnia dokonanie przez KG PSP rzetelnej oceny pracy służby dyżurnej (dyspozytorów) stanowisk kierowania.

5. Dyrektor KCKRiOL KG PSP nie określił zasad obiegu i zakresu tematycznego informacji między stanowiskami kierowania w komendach i szkołach PSP, mimo takiego obowiązku, wynikającego z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b Regulaminu organizacyjnego KG PSP.

Z wyjaśnienia dyrektora KCKRiOL wynika, że inicjowanie i określanie zasad obiegu i zakresu tematycznego informacji między KCKRiOL a stanowiskami kierowania w komendach i szkołach PSP nie oznacza konieczności ich posiadania w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 1545-1546; akta kontroli P/12/184 str. 420-421)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK ww. zasady winny mieć charakter pisemny i regulować procedury postępowania odnoszące się do ogółu zdarzeń, a nie formę doraźną. Charakter zdarzenia jednostkowego, np. wynikający z anomalii pogodowych, może jedynie decydować o zakresie stosowania szczególnych wytycznych w tym przypadku.

6. Dowódca centralnego odwodu operacyjnego, tj. Zastępca Komendanta Głównego PSP nadzorujący KCKRiOL, nie określił organizacji sztabu centralnego odwodu operacyjnego, mimo takiego obowiązku wynikającego z § 4 ust. 4 ww. rozkazu nr 2 Komendanta Głównego PSP z dnia 18 stycznia 2010 r. Dysponowanie siłami i środkami COO następowało na podstawie decyzji dyżurnego stanowiska kierowania Komendanta Głównego PSP.

Z wyjaśnienia Zastępcy Komendanta Głównego PSP wynika, że sztab centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego powołuje dowódca centralnego odwodu w przypadku potrzeby jego działania na miejscu zdarzenia. Wówczas na czas takiej sytuacji, mającej znamiona katastrofy lub klęski żywiołowej, dowódca COO uruchamia postanowienia wyżej przywołanego rozkazu.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 17; Tom V str. 1400-1452; Tom VI str. 1545-1547;
akta kontroli P/12/184 str. 221-226, 420, 443, 526, 528, 533)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, określenie organizacji sztabu COO nie jest tożsame z uruchomieniem jego działania. Określenie organizacji sztabu ma charakter stały, natomiast uruchomienie działalności sztabu, według wcześniej ustalonych zasad następuje w miarę zaistniałych potrzeb.

7. Przepis § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji ksrg⁶, nałożył na Komendanta Głównego PSP obowiązek opracowania 12 zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Zgodnie z § 56 ww. rozporządzenia, zasady te należało opracować w terminie do 31 marca 2012 r.

Do czasu zakończenia kontroli Komendant Główny PSP zatwierdził 9 z 12 zasad wymaganych ww. rozporządzeniem. I tak określono zasady: powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych; ewidencjonowania zdarzeń, organizacji i funkcjonowania systemów teleinformatycznych, w tym na potrzeby kierującego działaniem ratowniczym; organizacji łączności alarmowania, powiadamiania, dysponowania oraz współdziałania na potrzeby działań ratowniczych; współpracy jednostek KSRG ze środkami masowego przekazu; tworzenia przez podmioty KSRG wspólnych zespołów ratowniczych; organizowania ćwiczeń ratowniczych; podwyższania gotowości operacyjnej; analizowania zdarzeń dla jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej. Opracowane zasady zatwierdzane były przez Komendanta Głównego PSP głównie w IV kwartale 2012 r., tj. podczas czynności kontrolnych NIK. W fazie uzgodnień znajdowały się opracowane projekty dwóch zasad: organizowania działań ratowniczych oraz udzielania wsparcia psychologicznego osobom uczestniczącym w działaniach ratowniczych. Opracowany projekt zasad organizowania działań ratowniczych zawierał również zasady organizacji ratownictwa specjalistycznego, w tym zasad organizacji i funkcjonowania oraz standardu wyposażenia specjalistycznych grup ratownictwa technicznego, co było przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK. W świetle powyższego należy uznać, że wniosek pokontrolny NIK jest w trakcie realizacji.

Nie uwzględniono natomiast w projekcie zasad procedur działań ratowniczych w przypadku powstania zdarzeń o charakterze masowym w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich, co również było przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK. Tym samym wniosek nie został zrealizowany. Komendant Główny PSP wyjaśnił, że takie procedury nie są wyszczególnione jako elementy organizacji ksrg podlegające uregulowaniu na obszarze kraju przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji ksrg. Najwyższa Izba Kontroli, formułując powyższy wniosek w wystąpieniu pokontrolnym uzasadniła merytorycznie potrzebę opracowania zasad dla tego obszaru działań ratowniczych. Wówczas Komendant

⁶ Dz. U. Nr 46, poz. 239.

Główny PSP nie skorzystał z możliwości złożenia zastrzeżeń do przedmiotowego wniosku.

Komendant Główny PSP nie opracował zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 11, 237-238; Tom III str. 381-424; Tom V str. 1333-1364, Tom VI str. 1545, 1548-1602, 1652-1654; P/12/184 str. 522, 526)

Powstałe opóźnienia w opracowywaniu zasad tłumaczono przede wszystkim zaangażowaniem KG PSP w sprawy przewodnictwa Polski w 2011 r. w Radzie UE, w tym zabezpieczenia przez jednostki ksrq wszystkich spotkań i konferencji wynikających z harmonogramu polskiej prezydencji, a także zabezpieczaniem mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012. Według wyjaśnień Zastępcy Komendanta Głównego PSP decyzja o przesunięciu terminu realizacji obowiązków wynikających z ww. rozporządzenia MSWiA zapadła na odprawie Ministra Spraw Wewnętrznych. Z treści pisma Dyrektora KCKRiOL z dnia 13 lipca 2012 r., skierowanego do Zastępcy Dyrektora Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności MSWiA wynika, że decyzję podjął Komendant Główny PSP w uzgodnieniu z podsekreterzem stanu w MSWiA.

Ponadto Zastępca Komendanta Głównego PSP wyjaśnił⁷, że obowiązek opracowania zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych został zrealizowany w formie regulacji zawartej w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej. Natomiast w innym wyjaśnieniu⁸ Zastępca Komendanta Głównego PSP stwierdził, że zasady te zostały opracowane i wdrożone w sierpniu 2011 r. w formie zasad organizacji doraźnych baz koncentracji sił centralnego odwodu operacyjnego ksrq i zatwierdzone przez Zastępcę Komendanta Głównego PSP.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 568-588, 591-596)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Nie kwestionując potrzeby koncentrowania działań KG PSP w zabezpieczaniu bieżących zdarzeń, w ocenie NIK ponadroczny okres vacatio legis przed wejściem w życie przepisów był wystarczająco długi i umożliwiał ustalenie zasad organizacji ksrq na obszarze kraju w wyznaczonym terminie.

Ponadto w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie można przyjąć, że ustalone zasady organizacji doraźnych baz koncentracji sił centralnego odwodu operacyjnego są tożsame z zasadami organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych. Tworzenie baz koncentracji sił COO ma charakter doraźny, natomiast krajowe bazy sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych mają charakter stały, odnoszący się do wszystkich jednostek organizacyjnych KSRG.

8. Stosownie do wyżej przywołanego § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r., KSRG na obszarze powiatu i

⁷ Wyjaśnienia złożone 30 października 2012 r.

⁸ Wyjaśnienia złożone 12 listopada 2012 r.

województwa działa odpowiednio w oparciu o powiatowy lub wojewódzki plan ratowniczy. Plan dla obszaru województwa jest zatwierdzany przez wojewodę, po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego PSP. Przepis § 8 ust. 1 stanowi natomiast, że opracowanie planów ratowniczych poprzedza się przeprowadzeniem analiz: zagrożeń mogących wystąpić na obszarze powiatu i województwa oraz zabezpieczenia operacyjnego na obszarze powiatu i województwa. Na przykładzie dwóch wybranych planów ratowniczych, tj. dla województwa dolnośląskiego i mazowieckiego, kontrola ustaliła, że były one opracowywane na zasadach i w trybie określonym w ww. rozporządzeniu. Ustalono, że opracowywanie planów ratowniczych poprzedzano przeprowadzaniem m.in. analizy zagrożeń gminy i powiatu dla poszczególnych dziedzin ratownictwa w skali kraju, w tym z uwzględnieniem kryterium wysokości budynków mogących wystąpić na obszarze powiatu i województwa, a także analiz zabezpieczenia operacyjnego. W lipcu 2012 r. dokonano aktualizacji analizy zagrożeń na terenie poszczególnych województw. Tym samym Komendant Główny PSP zrealizował wniosek pokontrolny dotyczący egzekwowania rzetelnego dokonywania analiz zagrożeń i sporządzania planów ratowniczych, z uwzględnieniem zagrożeń życia ludzi w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 288-289, Tom III str. 568-569, 577-580; Tom IV str. 425, 826-877, Tom V str. 1365-1368; akta kontroli P/12/184 str. 462-480, 715-722)

9. Stosownie do ww. § 31 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r., podmioty KSRG prowadzą ewidencję zdarzeń, podczas których prowadziły działania ratownicze. Ustalono, że w Komendzie Głównej PSP prowadzona była ewidencja zdarzeń, w których udział brały jednostki ochrony przeciwpożarowej, tj. Państwowej Straży Pożarnej i Ochotniczych Straży Pożarnych. W przypadku działań prowadzonych z udziałem PSP informację ze zdarzenia sporządzali Kierujący Działaniami Ratowniczymi natomiast w przypadku działań prowadzonych wyłącznie przez OSP – dyżurny stanowiska kierowania PSP, odpowiedniego dla miejsca powstania zdarzenia. Informacje ze zdarzenia sporządzane były i rejestrowane w systemie SWD-ST. Wprowadzone do systemu informacje w komendach powiatowych/miejskich PSP były na bieżąco przesyłane do komend wojewódzkich PSP oraz KG PSP.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 665-825)

10. Kontrola wykazała, że Stanowisko Kierowania Komendanta Głównego PSP, działające w ramach struktury organizacyjnej KCKRIOL, zostało zorganizowane i wyposażone zgodnie z przepisami rozdziału 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r., w sposób umożliwiający realizację powierzonych mu zadań. Stanowisko kierowania mieści się w wydzielonych, zabezpieczonych i wyposażonych w niezbędne środki techniczne pomieszczeniach. Służba dyżurna wykorzystuje system wspomagania decyzji SWD-ST m.in. do przyjmowania, kwalifikowania oraz w razie potrzeby przekazywania zgłoszeń alarmowych, dysponowania siłami i środkami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, odnotowywania zadań realizowanych w ramach koordynacji działań ratowniczych i zakresu wynikającego z planu ratowniczego oraz zadań

wynikających z decyzji, poleceń i rozkazów. Stanowisko Kierowania przyjmuje m.in. informacje o: gotowości operacyjnej podmiotów KSRG; przebiegu działań ratowniczych szczególnie tych, których rozmiar lub zasięg przekracza możliwości sił ratowniczych województwa; aktualnym stanie wyposażenia w pojazdy i sprzęt pożarniczy, a także zapewnia organizowanie i funkcjonowanie centralnego odwodu operacyjnego Komendanta Głównego PSP.

Wyposażenie łącznościowe umożliwia współdziałanie ze stanowiskami kierowania podmiotów KSRG, oraz innymi centrami lub zespołami dowodzenia (w tym zarządzania kryzysowego), współpracującymi z KSRG.

Dokumentowanie działań ratowniczych prowadzonych przez jednostki PSP było realizowane przez KCKRIOL w formie elektronicznej i papierowej. Dokumenty w formie elektronicznej były sporządzane i archiwizowane w systemie SWD-ST (posiadano również kopie zapasowe). Natomiast dokumenty w formie papierowej przechowywane były w KCKRIOL oraz archiwum.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 668-825)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną⁹ nie obejmują swoją regulacją zagadnień prowadzenia przez PSP odbiorów i kontroli stanu bezpieczeństwa na drogach i autostradach. Komendant Główny PSP nie podjął działań mających na celu doprowadzenie do uwzględnienia w ww. rozporządzeniu tego obszaru działalności kontrolnej PSP, co było przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK. Komendant Główny PSP wyjaśnił że, celem dokumentowania podejmowanych działań w przedmiotowym zakresie w Komendzie Głównej PSP opracowano właściwą do tego celu tabelę, która została przekazana pismem z dnia 9 lutego 2012 r. komendantom powiatowym/miejskim PSP za pośrednictwem komendantów wojewódzkich PSP. W ocenie NIK, opracowanie tabeli w celu dokumentowania działań z czynności kontrolno-rozpoznawczych nie stanowi regulacji przepisów, o które wnioskowała Najwyższa Izba Kontroli.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 10-11, 925-926)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nieustalenie przez Komendanta Głównego PSP zbiorczego planu sieci podmiotów KSRG, mimo że należało to do jego ustawowego obowiązku, określonego art. 10 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o Państwowej Straży Pożarnej;
- nieformułowanie, wbrew wymogom Wytycznych Komendanta Głównego PSP w sprawie prowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej oddziałów i pododdziałów centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, zaleceń pokontrolnych do kierowników podmiotów poddanych

⁹ Dz. U. Nr 226, poz. 1934.

inspekcjom gotowości operacyjnej jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, pomimo stwierdzanych istotnych nieprawidłowości dotyczących ich działalności, co było nierzetelne i nie służyło sprawowaniu skutecznego nadzoru nad nimi;

- nieokreślenie przez dyrektora KCKRIOL KG PSP zasad obiegu i zakresu tematycznego informacji między stanowiskami kierowania w komendach i szkołach PSP, mimo takiego obowiązku, wynikającego z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b Regulaminu organizacyjnego KG PSP;
- nieokreślenie organizacji sztabu centralnego odwodu operacyjnego przez Dowódcę centralnego odwodu operacyjnego, tj. Zastępcę Komendanta Głównego PSP nadzorującego KCKRIOL, mimo takiego obowiązku wynikającego z § 4 ust. 4 rozkazu nr 2 Komendanta Głównego PSP z dnia 18 stycznia 2010 r.;
- nieterminowe opracowanie zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, które w myśl § 56 rozporządzenia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego winne być opracowane przez Komendanta Głównego PSP do 31 marca 2012 r., a były w większości zatwierdzone dopiero w IV kwartale 2012 r. (trzy zasady nie zostały opracowane do zakończenia kontroli).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w obszarze organizacji i funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

2. Realizacja przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej zadań w zakresie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego oraz zarządzania kryzysowego

2.1. System powiadamiania ratunkowego

Opis stanu faktycznego

1. Kontrola wykazała, że Komendant Główny PSP nie realizował zadań w zakresie koordynowania oraz kontrolowania funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju, tj. obowiązku nałożonego na niego w art. 14a ust. 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁰. Komendant Główny PSP nie inicjował przedsięwzięć w zakresie systemu, a także nie posiadał zweryfikowanych informacji w zakresie jego funkcjonowania w województwach. Komendant Główny PSP nie posiadał informacji, czy wojewodowie określili zasady współpracy z komendantami wojewódzkimi PSP przy organizacji wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (WCPR) i centrów powiadamiania ratunkowego (CPR). W efekcie, Komendant Główny PSP nie dysponował danymi niezbędnymi do koordynowania i kontrolowania systemu powiadamiania ratunkowego.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 5-9; Tom VI str. 1603; akta kontroli P/12/184 str. 5, 115-121, 148-149, 387-389, 392-396, 406, 408-409, 480)

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

Komendant Główny PSP potwierdził, że nie realizował ustawowych kompetencji w powyższym zakresie, wyjaśniając, że nie mogą być one realizowane z uwagi na nieutworzenie systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju. O braku systemu, w myśl tych wyjaśnień, świadczyć miał brak zorganizowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego.

Ponadto Komendant Główny PSP wyjaśnił, że:

- nie posiadał uprawnień do ustalania zasad współpracy z wojewodami,
- zgodnie z decyzjami ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, ciężar odpowiedzialności za budowę i liczbę centrów powiadamiania ratunkowego został przesunięty z komendantów wojewódzkich PSP na wojewodów, a nadzór nad budową systemu powiadamiania ratunkowego przejął Departament Analiz i Nadzoru MSWiA (następnie Departament Ratownictwa i Ochrony Ludności MSW).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 5-9; Tom VI str. 1603; akta kontroli P/12/184 str. 5, 115-121, 148-149, 387-389, 392-396, 406, 408-409, 480)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK nie podziela stanowiska wyrażonego przez Komendanta Głównego PSP w złożonych wyjaśnieniach, które nie uwzględnia następujących faktów:

- system powiadamiania ratunkowego formalnie utworzony został z dniem 10 lutego 2009 r. przepisem art. 14a, dodanym do ustawy o ochronie przeciwpożarowej przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw¹¹;
- dotychczas nie został uruchomiony system powiadamiania ratunkowego w kształcie wynikającym z ww. ustawy, ale ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw określa w art. 7-11 przejściowy sposób funkcjonowania tego systemu do czasu utworzenia centrów powiadamiania ratunkowego.

NIK zwraca uwagę, że obowiązek realizacji przez Komendanta Głównego PSP zadań w zakresie powiadamiania ratunkowego został ustanowiony w drodze ustawowej i nie jest możliwe odmienne uregulowanie i kształtowanie tych zadań w drodze jakichkolwiek poleceń czy decyzji ministra. Biorąc powyższe pod uwagę, NIK nie znajduje podstaw do zaniechania przez Komendanta Głównego PSP koordynowania oraz kontrolowania funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego, w szczególności w sposób określony w przywołanym wcześniej przepisie art. 14a ust. 7 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Przeciwnie, w okresie doraźnego realizowania zadań centrów powiadamiania ratunkowego przez inne podmioty, zdaniem NIK koordynacja i kontrola nad funkcjonowaniem systemu mającego zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa obywateli, powinna być wzmożona celem zapewnienia ciągłego wykonywania na obszarze kraju zadań systemu, w szczególności sprawnego przyjmowania zgłoszeń alarmowych, w tym obsługi europejskiego numeru alarmowego „112”.

2. We wszystkich 335 komendach powiatowych (miejskich) oraz 16 komendach wojewódzkich PSP, na koszt poszczególnych jednostek PSP, od połowy 2011 r. do

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

lutego 2012 r. zmodernizowano ich oprogramowanie (systemy wspomagania decyzji SWD-ST) w zakresie umożliwiającym obsługę zgłoszeń na numery alarmowe. W wyniku tego w systemach wspomagania decyzji komend powiatowych/miejskich PSP zaimplementowano interfejs wymiany danych z systemami informatycznymi centrów powiadamiania ratunkowego lub wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego w wersji 5.6. Jednostka zlecająca wykonanie oprogramowania dla CPR/WCPR, tj. Centrum Projektów Informatycznych MSW, uzgodniła natomiast z wykonawcą tego oprogramowania interfejs wymiany danych z innymi systemami informatycznymi w wersji 5.9. Tym samym uniemożliwiona została wymiana komunikatów o zdarzeniach pomiędzy systemami informatycznymi komend powiatowych/miejskich PSP oraz CPR/WCPR. W tym stanie rzeczy, po półrocznej wymianie korespondencji z Centrum Projektów Informatycznych, KG PSP w drugiej połowie sierpnia br. wyraziła gotowość wdrożenia zgodnych interfejsów wymiany danych pomiędzy systemami informatycznymi. Spowoduje to wydatkowanie dodatkowych środków publicznych na ten cel. Jak wynika z wyjaśnienia Zastępcy Komendanta Głównego PSP trwają prace w zakresie wyboru trybu realizacji oraz formy zamówienia. Dopiero po ich zakończeniu będzie można jednoznacznie określić harmonogram prac oraz przedstawić szacunkowe koszty, związane z implementacją interfejsu do wersji 5.9., jakie wystąpią po stronie PSP.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 7, 42-55, 293-297; Tom VI str. 1547, 1604-1635; akta kontroli P/12/184 str. 190-195, 227-272, 387-390, 397-405, 603-606)

3. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej informował kierownictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji o problemach we wdrażaniu Systemu Informatycznego Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego i sieci teleinformatycznej OST 112, stanowiących narzędzia wspomagające system powiadamiania ratunkowego. Uwagi odnosiły się do braku kompatybilności podczas wymiany danych pomiędzy Systemem Informatycznym Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego, a systemami wspomagania decyzji (SWD) służb. Zwracano również uwagę na konieczności zapewnienia środków finansowych na budowę infrastruktury niezbędnej do podłączenia stanowisk kierowania, jednostek ratowniczo – gaśniczych oraz posterunków Państwowej Straży Pożarnej do sieci OST 112.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 9; Tom VI str. 1604-1631; akta kontroli P/12/184 str. 305-359, 601-603)

Poza powyższym, działania Komendanta Głównego PSP w zakresie systemu powiadamiania ratunkowego polegały na:

- wystąpieniu do Ministra Administracji i Cyfryzacji z gotowością współdziałania dyspozytorów PSP i Państwowego Ratownictwa Medycznego funkcjonujących w jednej lokalizacji w siedzibach organizacyjnych PSP,
- podjęciu działań mających na celu uzyskanie przez PSP dostępu do Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej z Centralną Bazą Danych Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
- wyrażeniu opinii w pismach skierowanych do Departamentu Prawnego MSW (MSWiA) z grudnia 2011 r. oraz stycznia i lutego 2012 r. w związku z prowadzonymi

pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, poprzez zgłoszenie propozycji wynikających m.in. z powierzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej nadzoru nad systemem powiadamiania ratunkowego.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 8-9, 56-58; Tom VI str. 1603-1632; akta kontroli P/12/184 str.32)

2.2. Zarządzanie kryzysowe

1. Na podstawie § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania, Komendant Główny PSP utworzył własne Centrum Zarządzania Kryzysowego (działające w ramach Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP). Centrum spełniało wymogi określone w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 131-151)

2. Minister Spraw Wewnętrznych zarządzeniem Nr 21 z dnia 27 kwietnia 2012 r.¹² utworzył, również w strukturze KCKRIOL KG PSP, Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Spraw Wewnętrznych. Zgodnie z § 5 ww. zarządzenia, szczegółowa organizacja i zasady funkcjonowania Centrum miała zostać określona w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym KCKRIOL.

Do czasu zakończenia kontroli do regulaminów organizacyjnych KG PSP oraz KCKRIOL, ani w ramach innych dokumentów wewnętrznych jednostki kontrolowanej, nie wprowadzono zapisów regulujących organizację i zasady funkcjonowania CZK MSW.

Pismem z dnia 4 lipca 2012 r., skierowanym do Dyrektora Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności w MSW, zastępcą Komendanta Głównego PSP, poinformował, że warunkiem uruchomienia bieżących działań CZK MSW na bazie KCKRIOL jest uzgodnienie i przekazanie procedur i zasad (wymieniono 20 dokumentów), m.in. procedur przekazywania do CZK MSW informacji w zakresie bezpieczeństwa i porządku oraz zagrożeń; zakres, formę, sposób wytwarzania, gromadzenia i przekazywania informacji o zagrożeniach na potrzeby ministra; wykazu komponentów systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania wraz z określeniem ich kompetencji i zakresu zadań oraz zakresu sprawowanego przez CZK nadzoru i form jego raportowania; zakresu zadań CZK wynikających z pełnienia stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa wraz z dokumentacją niezbędną do wykonywania tych zadań; zasad i zakresu uruchamiania przedsięwzięć na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego.

W dniu 27 września 2012 r. Podsekretarz Stanu w MSW, Stanisław Rakoczy, zatwierdził dokument pn. „Zasady organizacji i sposobu funkcjonowania Centrum

¹² Zarządzeniem nr 21 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 22).

Zarządzania Kryzysowego MSW". W dokumencie tym, określona została struktura organizacyjna CZK PSP oraz procedura powiadamiania o zdarzeniach przez służbę dyżurną CZK MSW.

Centrum Zarządzania Kryzysowego MSW do dnia zakończenia kontroli nie osiągnęło pełnej funkcjonalności, co potwierdził Komendant Główny PSP w złożonych wyjaśnieniach.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 1479-1480; akta kontroli P/12/184 str. 421-442, 444, 522, 526)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- Komendant Główny PSP nie koordynował ani nie kontrolował funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju, pomimo obowiązku określonego w art. 14a ust. 7 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.
- Komendant Główny PSP nie uregulował organizacji i zasad funkcjonowania Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Spraw Wewnętrznych, pomimo że zgodnie z § 5 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych nr 21 z dnia 27 kwietnia 2012 r. sprawy te miały zostać uregulowane w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym KCKRIOL. W efekcie centrum nie osiągnęło pełnej funkcjonalności do dnia zakończenia kontroli.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Należy jednocześnie zauważyć, że utworzenie Centrum Zarządzania Kryzysowego MSW nie znajduje podstaw prawnych w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹³. Kwestia to zostanie podniesiona w wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych, jako organu odpowiedzialnego za podjęcie decyzji w tym zakresie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie zaniechanie przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej kontroli i koordynowania funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju oraz podjęte działania na rzecz organizacji Centrum Zarządzania Kryzysowego PSP.

3. Realizacja zadań przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju nie podejmował czynności zmierzających do nowelizacji prawa w zakresie jednoznacznego uregulowania obowiązku opracowania planu obrony cywilnej państwa w kontekście ciążącego na Szefie Obrony Cywilnej Kraju obowiązku uzgadniania projektu planu ze wskazanymi podmiotami¹⁴.

¹³ Dz. U. Nr 89, poz. 580 ze zm.

¹⁴ Obowiązek określony w § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).

Szef Obrony Cywilnej Kraju wyjaśnił, że w związku z prowadzonymi pracami nad założeniami do ustawy o ochronie ludności, działania w tym zakresie stają się bezprzedmiotowe. W projekcie ustawy proponuje się, aby podstawowym dokumentem planistycznym w sferze ochrony ludności był wieloletni program ochrony ludności, który będzie tworzony na podstawie wytycznych i zaleceń (podobnie jak w przypadku planów zarządzania kryzysowego) wydawanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i wojewodów. Programy będą miały na celu usystematyzowanie potrzeb w zakresie ochrony ludności, priorytetów, zadań i skutecznych sposobów ich realizacji. Projektowana regulacja zakłada, że programy tworzy się na szczeblu samorządu powiatowego oraz na szczeblu wojewódzkim, dopuszczając nie tylko możliwość współdziałania w tym zakresie na różnych poziomach administracji, w celu wykorzystania dostępnego potencjału, ale również tworzenia wspólnych programów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 21)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niespójny stan prawny w omawianym zakresie obowiązuje od 1993 roku. Zarówno przepisy rozporządzenia z dnia 28 września 1993 r.¹⁵, jak i obecnie obowiązujące rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, nie nakładają na Szefa OCK obowiązku przygotowania projektu planu obrony cywilnej państwa, natomiast nakładają obowiązek uzgadniania z Szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a następnie Ministrem Obrony Narodowej projektu planu obrony cywilnej państwa.

Opis stanu
faktycznego

2. Szef Obrony Cywilnej Kraju zrealizował obowiązek wynikający z § 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, tj. określił założenia do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców. Brak określenia powyższych zasad był przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK sformułowanego po przeprowadzonej w 2011 r. kontroli. W świetle powyższego należy uznać, że wniosek pokontrolny został zrealizowany. W wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin ustalono między innymi, że zapisy występujące w innych planach nie będą powielane w planach obrony cywilnej, w takich przypadkach będą stosowane odnośniki. W wytycznych postanowiono ponadto, że plan obrony cywilnej powinien odwoływać się do informacji zawartych w planie zarządzania kryzysowego poprzez dokonanie korelacji danych rzeczowo-materiałowych i osobowych oraz informacji wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania województwa, powiatu i gminy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Ponadto ustalono, że szefowie obrony cywilnej województw określą szczegółowe zasady opracowania planu obrony cywilnej powiatu, a szefowie obrony cywilnej powiatów – gmin.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, miast, dzielnic, gmin oraz miast i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej

W wytycznych nie ustalono terminu zakończenia procesu nowelizacji planów obrony cywilnej oraz zasad i procedur monitorowania przebiegu tych prac. W trakcie narady szkoleniowej z dyrektorami Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich przeprowadzonej w dniach 15-16 grudnia 2011 r. Szef Obrony Cywilnej Kraju ustalił, że cykl planistyczny związany z dostosowaniem istniejących planów obrony cywilnej do wymogów nowych wytycznych zostanie zakończony w okresie półtora roku od ich wydania, tj. do 30 czerwca 2013 r. Szef Obrony Cywilnej Kraju w złożonym wyjaśnieniu stwierdził, że szefowie obrony cywilnej województw i powiatów podjęli działania w zakresie określenia szczegółowych zasad opracowania planów obrony cywilnej powiatów i gmin, a następnie przystąpiono do opracowywania planów. Stopień zaawansowania prac jest zróżnicowany w poszczególnych województwach. Ocena realizacji zadań w tym zakresie będą stanowić wyniki kontroli zaplanowanej na IV kwartał 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 22; 31-44; 198; 202; 241-245)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na celowość ustalenia w wytycznych procedur monitorowania przebiegu prac. Przytoczony przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w wyjaśnieniu Instrument kontroli planowych, zdaniem NIK, nie zapewni skutecznego monitoringu i nadzoru, biorąc chociażby pod uwagę ilość jednostek przewidzianych do kontroli.

Opis stanu
faktycznego

3. W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju dokonał oceny stanu przygotowań obrony cywilnej. Ocena ta została zawarta w dokumencie pt. „Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.” Jako materiał bazowy do sformułowania ww. oceny przyjęto „Raport nt. zadań i przedsięwzięć w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, realizowanych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w latach 2000 - 2007”, opracowany w Biurze do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Kolejne oceny stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce za rok 2010 i 2011 stanowią kontynuację i uzupełnienie tego materiału.

W wyniku analizy zgromadzonego materiału w ocenie sformulowano następujące oceny i wnioski szczegółowe:

- w zakresie systemu wykrywania, ostrzegania i alarmowania stwierdzono, że obowiązujące sygnały alarmowe nie gwarantują w pełni skutecznego ostrzegania i alarmowania ludności. Brak technicznych możliwości wygenerowania za pomocą syren mechanicznych sygnałów alarmowych, powodują konieczność sukcesywnej ich wymiany. Ten stan rzeczy stwarza potrzeby zapewnienia dodatkowych środków finansowych;
- w zakresie budownictwa ochronnego stwierdzono, że niezbędne jest rozstrzygnięcie odnośnie budowli ochronnych w Polsce w oparciu o rekomendacje zespołu roboczego Szefa Obrony Cywilnej Kraju do spraw opracowania „Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce”;

- w zakresie planowania obrony cywilnej stwierdzono, że zasadne jest prowadzenie dalszej integracji planów obrony cywilnej z planami zarządzania kryzysowego. Wielość opracowywanych planów związanych z ochroną ludności nie służy zwiększeniu bezpieczeństwa obywateli, powodując między innymi wzrost nakładów finansowych, powielanie treści i procedur;
- w zakresie zapewnienia dostaw wody pitnej oraz ochrony ujęć i urządzeń wodnych stwierdzono, że ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę¹⁶ pomija zagadnienie dotyczące zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych i nie daje delegacji prawnej do opracowania takich założeń. Istnieje potrzeba zapewnienia niezbędnych przepisów wykonawczych, w których byłaby określona struktura planowania, standardy w zakresie dostaw wody do celów spożywczych i sanitarnych dla ludności na czas klęsk żywiołowych i/lub wojny, a także wyposażania urządzeń zaopatrzenia w wodę w zapasowe źródła zasilania energią elektryczną;
- w zakresie finansowania zadań obrony cywilnej stwierdzono, że środki będące w dyspozycji Szefa Obrony Cywilnej Kraju są nieadekwatne do potrzeb w zakresie realizacji powierzonych zadań. Planowanie środków finansowych i materiałowych do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej powinno odbywać się jak dotychczas przez wojewodów, którzy mają bezpośredni wpływ na rozdział tych środków dla powiatów i gmin, przy czym środki finansowe określone w budżetach zadaniowych wojewodów nie pokrywają się z założeniami przyjętymi w programach doskonalenia obrony cywilnej. Poziom finansowania obrony cywilnej nie pozwala na wyposażenie formacji obrony cywilnej w niezbędny sprzęt i jego wymianę. Istnieje potrzeba wypracowania mechanizmów nadzorowania sposobów wykorzystania środków finansowych na potrzeby realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej;
- odnośnie szkolenia z zakresu obrony cywilnej stwierdzono, że należy wzmocnić Szefa Obrony Cywilnej Kraju w narzędzia nadzoru nad realizacją szkoleń i ćwiczeń w obszarze obrony cywilnej, organizowanych przez terenowe organy obrony cywilnej.

Kontrola wykazała, że Szef Obrony Cywilnej Kraju nie wypełnił obowiązku terminowego przedłożenia Radzie Ministrów oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Dokument pt. „Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej w Polsce. Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.” został przedłożony Radzie Ministrów dopiero w dniu 14 września 2012 r., tj. 4 miesiące po terminie wynikającym z § 12 ust. 2 pkt 2 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r.¹⁷

¹⁶ Dz. U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 152, poz. 1599 ze zm.).

W dniu 12 listopada 2012 r. Rada Ministrów, po rozpatrzeniu sprawy w trybie obiegowym, przyjęła ww. dokument.

Osobą odpowiedzialną za powstałe opóźnienie w przekazaniu oceny Radzie Ministrów jest Zastępca Szefa OCK, pan Piotr Kwiatkowski¹⁸, co potwierdził w złożonym wyjaśnieniu.

Przyczynami nieterminowego przedłożenia dokumentu Radzie Ministrów były opóźnienia w przekazywaniu niezbędnych informacji przez szefów obrony cywilnej województw, przedłożenie projektu dokumentu Zastępcy Komendanta PSP przez dyrektora Biura do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej w dniu 24 maja 2012 r. oraz trwający do dnia 21 sierpnia 2012 r. (trzy miesiące) okres oczekiwania na akceptację przedmiotowej oceny przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Obowiązek terminowego przedkładania ocen okresowych obrony cywilnej właściwym organom przez Szefa OCK był przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK. W świetle powyższego, wniosek pokontrolny nie został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli tom I str. 18, 45-91; 199-200; 213-218; 275)

Opis stanu
faktycznego

4. W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju ustalał zadania w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej poprzez wydawanie corocznych wytycznych do działalności w dziedzinie obrony cywilnej. Zadania do realizacji w 2012 r. zostały określone w wytycznych z dnia 12 grudnia 2011 r. Jako główne zadania uznano: kontynuowanie procesu przebudowy systemu ochrony ludności pod kątem aktualnych wyzwań bezpieczeństwa ludności cywilnej; integrację przedsięwzięć obrony cywilnej z planami zarządzania kryzysowego; doskonalenie organizacji ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia; upowszechnianie zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej poprzez realizację szkoleń z zakresu powszechnej samoobrony.

Według wyjaśnień Szefa Obrony Cywilnej Kraju stan realizacji zadań określonych w wytycznych odbywa się poprzez analizowanie przedkładanych informacji dotyczących oceny stanu przygotowań obrony cywilnej na obszarze województwa. Szef Obrony Cywilnej Kraju z dnia 28 września 2012 r. zwrócił się do wojewodów z prośbą o przekazanie informacji o stopniu realizacji wytycznych w 2012 r.

W okresie 2011 roku realizowano zadania ustalone przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w wytycznych z dnia 5 stycznia 2011 r. Szef Obrony Cywilnej Kraju nie przedłożył dokumentu oceniającego ich realizację, wyjaśniając że obowiązujące prawo nie nakłada obowiązku przygotowania tego rodzaju dokumentu. Ponadto wyjaśnił, że przesłane przez wojewodów oceny stanu realizacji zadań w 2011 r. zostały poddane analizie, a wnioski omówiono na naradzie szkoleniowej z dyrektorami Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich w dniach 15-16 grudnia 2011 r. Ustalono, że tematyka tej narady szkoleniowej, zawarta w dokumencie pt. „Notatka z narady szkoleniowej SOCK z Dyrektorami Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów

¹⁸ Zgodnie z § 3 pkt 11 lit. c decyzji Nr 1 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 12 stycznia 2009 r. w sprawie zakresu czynności zastępców Komendanta Głównego oraz zakresu spraw zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KGSP Nr 1, poz. 11, czynności kierownictwa wobec Biura do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej zostały powierzone Zastępcy Komendanta Panu Piotrowi Kwiatkowskiemu.

Wojewódzkich", sporządzonej przez Naczelnika Wydziału Planowania Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej a zatwierdzonej przez Zastępcę Szefa Obrony Cywilnej Kraju, nie zawiera zagadnień związanych z oceną (analizą) realizacji wytycznych do działalności w 2011 roku.

(dowód: akta kontroli tom I str. 23; 148-152; 203-204; 214-215; 241-245; 246-250)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli odstępianie, niezależnie od braku obowiązku prawnego, od dokonywania oceny stopnia realizacji ustalonych zadań pozbawia Szefa Obrony Cywilnej Kraju istotnego instrumentu nadzoru i kontroli podległych struktur organizacyjnych.

5. W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju opracował – na polecenie podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – i przy piśmie z dnia 26 stycznia 2012 r. przedłożył podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych informację dotyczącą realizacji zadań Szefa Obrony Cywilnej Kraju w 2011 r. oraz planowanych przedsięwzięć w 2012 r., z uwzględnieniem wykonywania przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju funkcji Dyrektora Generalnego Ochrony Ludności, reprezentującego Polskę na forum międzynarodowym. Zakres merytoryczny informacji był zgodny z tematyką określoną w piśmie Podsekretarza Stanu i przedstawiał stan realizacji pełnego katalogu zadań Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

(dowód: akta kontroli tom I str. 152A-180)

6. Aneks nr 2 z dnia 11 września 2012 r. do rocznego planu kontroli realizowanych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w 2012 roku wprowadzono temat kontroli pt. Zapewnienie sprawnego realizowania zadań obrony cywilnej, z terminem realizacji IV kwartał 2012. Tym samym podjęto realizację obowiązku przeprowadzenia przez Szefa OCK kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej, wynikającego z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹. Czynnościami kontrolnymi zaplanowano objąć działalność wojewodów: lubuskiego i lubelskiego. Do czasu zakończenia kontroli NIK działań kontrolnych nie podjęto. Szef Obrony Cywilnej Kraju wyjaśnił, że prowadzone są prace analityczne przedkontrolne oraz związane z przygotowaniem projektu programu ww. kontroli.

Natomiast w okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju nie kontrolował przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych, tj. nie realizował obowiązku wynikającego z § 2 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw,

¹⁹ ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 481 ze zm.)

powiatów i gmin. Zastępca Szefa Obrony Cywilnej Kraju w złożonym wyjaśnieniu stwierdził, że analogicznie jak w latach ubiegłych zadanie to realizowano w formie prowadzonych inspekcji gotowości operacyjnej jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, jako faktycznie przygotowanych do działań ratowniczych na obszarze kraju. Zaniechanie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju obowiązków kontrolnych było przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK. W świetle powyższego wniosek pokontrolny nie został zrealizowany. W trakcie realizacji był wniosek pokontrolny dotyczący realizacji obowiązku przeprowadzenia przez Szefa OCK kontroli realizacji zadań obrony cywilnej przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 3, 19; 200, 204-5; 215)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, prowadzone przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej inspekcje gotowości operacyjnej nie mogą stanowić realizacji ww. obowiązku, ponieważ dotyczą struktur organizacyjnych krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego a nie formacji obrony cywilnej.

Opis stanu
faktycznego

7. Szef Obrony Cywilnej Kraju w okresie objętym kontrolą trzykrotnie występował do szefów obrony cywilnej województw o informację dotyczącą realizacji zadań obrony cywilnej, tj.:

- w sprawie przekazania informacji niezbędnych do opracowania „Dorocznej wymiany informacji o planowaniu obronnym” (pismo z dnia 19 marca 2012 r.) - informacja sporządzana na wystąpienie Departamentu Analiz i Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych;
- w sprawie uaktualnienia danych „Siły i środki na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego” w zakresie obrony cywilnej (pismo z dnia 13 sierpnia 2012 r.) - informacja sporządzana w związku z wystąpieniem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;
- w sprawie stopnia realizacji Wytycznych Szefa OCK do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2012 r. (pismo z dnia 28 września 2012 r.), w związku z rozpoczęciem procesu planistycznego w obszarze obrony cywilnej na 2013 rok.

Ponadto, na podstawie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w województwach, w terminie do 20 marca każdego roku, szefowie obrony cywilnej województw przesyłają informację (ocenę) za poprzedni rok. W oparciu o dokumenty opracowane na poziomie województw sporządzana jest ocena stanu przygotowań obrony cywilnej w Polsce za dany rok. W br. informacje takie zostały zebrane, a na ich podstawie opracowano dokument pt. „Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.”

(dowód: akta kontroli tom I str. 28-29; 46-90; 222-240)

Opis stanu
faktycznego

8. W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju podjął prace zmierzające do ustalenia normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie, niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, tj. realizacji obowiązku wynikającego z § 2 pkt 13

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. W złożonym wyjaśnieniu Szef Obrony Cywilnej Kraju stwierdził, że uwzględniając zadania obrony cywilnej określone w art. 61 Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. o ochronie ofiar wojny (Protokół I) przyjęto, że w dalszym postępowaniu przy tworzeniu normatywów rozważane będą następujące zadania: ostrzeganie ludności; przygotowanie i organizowanie schronów; walka z pożarami i ratownictwo; ewakuacja ludności; pierwsza pomoc medyczna; odkażanie i inne podobne działania ochronne.

W dniu 6 lipca 2012 r. Szef Obrony Cywilnej Kraju zatwierdził „Plan działań dot. ustalenia normatywów zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej.” Wszystkie przedsięwzięcia przewidziane do realizacji z terminem do końca października 2012 r. zostały zrealizowane. Zorganizowano warsztaty ze specjalistami ministerstw i urzędów wojewódzkich poświęcone opracowaniu normatywów dla sprzętu systemu ostrzegania i alarmowania ludności, których celem było:

- wypracowanie wstępnych propozycji postępowania w zakresie normatywów zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej;
- opracowanie normatywów dla sprzętu systemu ostrzegania i alarmowania ludności.

Wnioski z ww. warsztatów posłużyły do opracowania wstępnej koncepcji normatywów. Zorganizowano również spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa Obrony Narodowej i Centralnego Ośrodka Analizy Skazań w celu omówienia korelacji pomiędzy Krajowym Systemem Wykrywania Skazań i Alarmowania a rozwiązaniami proponowanymi przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w zakresie normatywu w obszarze ostrzegania i alarmowania. Zgodnie z postanowieniem „Planu działań ...” projekt wytycznych w sprawie normatywu w obszarze ostrzegania i alarmowania winien być przedłożony do akceptacji Szefowi Obrony Cywilnej Kraju do końca grudnia 2012 r. Natomiast termin przedłożenia Szefowi Obrony Cywilnej Kraju projektu wytycznych w sprawie normatywu zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej ustalono na koniec września 2013 r. W złożonym wyjaśnieniu Szef Obrony Cywilnej Kraju stwierdził, że biorąc pod uwagę dotychczasowy przebieg realizacji „Planu działań ...” termin zakończenia prac nad projektem normatywów jest terminem realnym. Realizacja obowiązku ustalenia normatywów zaopatrywania była przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK. W świetle powyższego należy stwierdzić, że wniosek pokontrolny jest w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 19; 201; 214; 220-221; 253-274)

Opis stanu
faktycznego

9. Decyzją Nr 24 z dnia 27 lipca 2012 r. Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej Szefa Obrony Cywilnej Kraju powołany został Zespół do opracowania „Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce”. Do składu Zespołu powołano pracowników merytorycznie właściwych biur Komendy Głównej PSP oraz przewidziano możliwość udziału w jego pracach innych przedstawicieli. Zespół został zobligowany do opracowania Koncepcji w terminie do dnia 30 czerwca 2013 r. Do zakończenia niniejszej kontroli Zespół ustalił merytoryczną zawartość „Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce” oraz dokonał określenia zadań dla poszczególnych członków Zespołu w zakresie: zdefiniowania pojęcia budowli ochronnych z podziałem na schrony i ukrycia; określenia warunków technicznych jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia, ich usytuowanie, warunków technicznych użytkowania oraz modernizacji w stosunku do istniejących i nowo budowanych; określenia zasad finansowania budowli ochronnych w zakresie ich utrzymania i eksploatacji; określenia sposobu postępowania w odniesieniu do istniejących budowli ochronnych. Ponadto ustalono sposób organizacji szkoleń specjalistycznych (konferencji) dotyczących budownictwa ochronnego; procedowanie w zakresie procesu normalizacji i certyfikacji w tej dziedzinie; przeprowadzenia inwentaryzacji i weryfikacji istniejących budowli ochronnych pod kątem przydatności w zakresie ochrony ludności. W złożonym wyjaśnieniu Przewodniczący Zespołu poinformował, że opracowano projekt harmonogramu prac zespołu, który po dokonaniu ostatecznych uzgodnień zostanie on przedstawiony do zatwierdzenia Szefowi Obrony Cywilnej Kraju.

(dowód: akta kontroli tom I str. 195-196; 276-307)

Opis stanu
faktycznego

10. W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju nie podejmował z własnej inicjatywy odrębnych działań w zakresie legislacyjnym, dotyczącym obrony cywilnej. Prace takie zostały zainicjowane w kwietniu 2012 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Zgodnie z rozdzielnikiem ww. pisma Podsekretarza Stanu, do udziału w pracach Zespołu ds. opracowania założeń do projektu ustawy o ochronie ludności oraz propozycji zmian sposobu realizacji zadań obrony cywilnej, został zaproszony Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, nie zaproszono natomiast Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej na pierwszym spotkaniu zespołu przedstawił swoje stanowisko odnośnie potrzeby zmian aktualnego stanu prawnego dotyczącego obrony cywilnej w Polsce oraz kierunków, jakie należy przyjąć w procesie tworzenia nowych rozwiązań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 30; 204; 209-210; 308-310)

Opis stanu
faktycznego

11. Szef Obrony Cywilnej Kraju, w ramach własnych kompetencji, w okresie od października 2011 r. do czasu zakończenia kontroli wydał następujące regulacje:

- wytyczne z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin;
- wytyczne z dnia 29 czerwca 2012 r. w zakresie kwalifikacji i działalności instruktorów obrony cywilnej.

Ponadto Szef Obrony Cywilnej Kraju wyjaśnił, że w przygotowaniu są „Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie organizowania ćwiczeń w zakresie obrony cywilnej” wraz z poradnikiem metodycznym w zakresie przeprowadzania ćwiczeń.

(dowód: akta kontroli tom I str. 30; 31-43; 181-194)

Opis stanu
faktycznego

12. Ustalono, że Szef Obrony Cywilnej Kraju nie posiada aparatu wykonawczego do realizacji zadań ustawowych. Funkcje te, w sposób nieformalny, spełnia Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej. Problem powyższy był przedmiotem ustaleń uprzedniej kontroli NIK oraz sformułowanego na ich podstawie wniosku pokontrolnego. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej podjął działania zmierzające do formalnego uregulowania kwestii jednostki zapewniającej obsługę Szefa Obrony Cywilnej Kraju, polegające na wystąpieniu w dniu 28 września 2012r., tj. w trakcie trwania niniejszej kontroli, do Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o wyrażenie opinii w sprawie prawnych możliwości usankcjonowania realizacji tych zadań przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie uzyskano przedmiotowej opinii. Odpowiadając na pytanie kontrolerów, czy Minister Spraw Wewnętrznych podejmuje lub zamierza podejmować działania zmierzające do formalnego zapewnienia Szefowi Obrony Cywilnej Kraju aparatu wykonawczego, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych nie wskazał takich działań. Przedstawił natomiast analizę obowiązującego w tym przedmiocie stanu prawnego i stwierdził, że uwzględniając wnioski z niej wynikające wydaje się, iż prawidłowym sposobem uregulowania tej kwestii mogłoby być wprowadzenie odpowiedniego przepisu do ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej lub uregulowanie tej sprawy w sposób systemowy w projektowanej ustawie o ochronie ludności.

(dowód: akta kontroli tom I str. 19-20; 206-208; 211-212; 311-312)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, powołanie przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²⁰ na stanowisko Szefa Obrony Cywilnej Kraju osoby pełniącej równocześnie funkcję Komendanta Głównego PSP nie jest tożsame z połączeniem urzędu Szefa Obrony Cywilnej Kraju z urzędem Komendanta Głównego PSP. Stanowisko NIK w tym zakresie podzielił w złożonym wyjaśnieniu Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Istnieje zatem pilna potrzeba realizacji wniosku pokontrolnego NIK, tj. formalnego zapewnienia Szefowi OCK aparatu wykonawczego powierzonych mu zadań.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

– przedkładanie okresowych ocen stanu przygotowania obrony cywilnej uprawnionym podmiotom z przekroczeniem obowiązującego terminu;

²⁰ Dz. U. Nr 241, poz. 2416 ze zm.

– zaniechanie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju obowiązku kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Szefa Obrony Cywilnej Kraju w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli:

- wnosi do Komendanta Głównego PSP o:
 1. zrealizowanie w pełni wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, sformułowanych po kontroli przeprowadzonej w 2011 r., dotyczących przygotowania jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości oraz do działań ratownictwa technicznego na drogach i autostradach;
 2. opracowanie brakujących zasad organizacji KSRG na obszarze kraju do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r.;
 3. monitorowanie realizacji i pełne rozliczanie zadań wynikających z corocznie określanych celów i kierunków działania KSRG, z uwzględnieniem właściwie sformułowanych mierników;
 4. przeprowadzanie kontroli przestrzegania procedur alarmowania i dysponowania sił i środków KSRG przez dyspozytorów lub dyżurnych operacyjnych stanowisk kierowania jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, których siły tworzą centralny odwód operacyjny;
 5. formułowanie pisemnych zaleceń pokontrolnych z inspekcji gotowości operacyjnej jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, w których stwierdzane były nieprawidłowości;
 6. pisemne określenie organizacji sztabu centralnego odwodu operacyjnego Komendanta Głównego PSP oraz zasad obiegu i zakresu tematycznego informacji między stanowiskami kierowania w komendach i szkołach PSP;
 7. podjęcie działań w zakresie kontroli i koordynowania funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju;
 8. określenie szczegółowej organizacji i zasad funkcjonowania Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Spraw Wewnętrznych w regulaminie organizacyjnym KCKRIOL;

- wnosi do Szefa Obrony Cywilnej Kraju o:
 1. doprowadzenie do pełnej realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 7 grudnia 2011 r.;
 2. systematyczne dokonywanie oceny stopnia realizacji przez struktury obrony cywilnej zadań ustalonych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w wytycznych do działalności na poszczególne lata;
 3. realizację obowiązku kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 1 lutego 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz
RADCA PREZESA NIK
p.o. DYREKTORA
Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Marek Bieńkowski

.....
podpis