



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz**

Warszawa, dnia 27 grudnia 2011 r.

**Pan
Wiesław Leśniakiewicz
Szef Obrony Cywilnej Kraju**

KPB-4101-02-01/2011

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej kontrolę przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 30 września 2011 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Panu niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju w zakresie dostosowania struktur i organizacji obrony cywilnej do zadań ustawowych oraz przygotowania obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju. Pozytywnie natomiast NIK ocenia działania Szefa OCK w zakresie planowania i wykorzystania środków budżetowych na zadania obrony cywilnej.

Ocena pozytywna wynika m.in. z:

- przygotowania założeń do projektu ustawy zakładającej systemowe zmiany rozwiązań prawnych jakie obowiązują w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej,
- podejmowania działań zmierzających do zapewnienia jednolitych form realizacji zadań przez terenowych szefów obrony cywilnej,
- ustalania zadań i przedsięwzięć do realizacji przez szefów obrony cywilnej województw,
- opracowania projektu Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zaniechaniu określenia założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców,
- nie przedkładaniu, w okresie objętym kontrolą, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Obrony Narodowej ocen stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, do czego zobowiązuje § 12 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. b 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 terytorialnego²,
- zaniechaniu przeprowadzania kontroli realizacji przez szefów obrony cywilnej województw ustalonych działań w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej, do czego zobowiązuje § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin³,
- zaniechaniu przeprowadzania kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych,
- zaniechaniu ustalenia normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe.

1. NIK podziela stanowisko Szefa OCK, że obowiązujący stan rozwiązań prawnych w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej wymaga systemowych zmian, ukierunkowanych przede wszystkim na realizację zadań szeroko pojętej sfery ochrony ludności w czasie pokoju, uwzględniających przynależność Polski do Unii Europejskiej, dających podstawy funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Zadania obrony cywilnej w dużej części są tożsame z zadaniami określonymi przepisami ustaw: o ochronie przeciwpożarowej⁴, o Państwowej Straży Pożarnej⁵ i o stanie klęski żywiołowej⁶. W tej sytuacji występuje

² Dz. U. Nr 152, poz. 1599 ze zm.

³ Dz. U. Nr 96, poz. 850.

⁴ ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 Nr 178, poz. 1380 ze zm.).

⁵ ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.).

mnogość regulacji ustawowych, odnoszących się do tych samych zagadnień. W tym kontekście NIK pozytywnie ocenia opracowanie przez Szefa OCK i przedłożenie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji założeń do projektu ustawy o ochronie ludności, obejmującego: określenie zasad organizacji i funkcjonowania ochrony ludności i związanych z tym zadań organów właściwych w zakresie ochrony ludności; zasad informowania, ostrzegania i alarmowania przed zagrożeniami; praw i obowiązków obywateli w zakresie ochrony ludności; zasad finansowania zadań ochrony ludności, a także sferę koordynowania przyjmowania i udzielania pomocy humanitarnej. W projekcie tym zaproponowano ponadto rozwiązanie, aby w razie wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny, ochrona ludności przekształcała się w obronę cywilną, a podmioty ochrony ludności określone w ustawie, stawały się organizacjami obrony cywilnej w rozumieniu artykułu 61 pkt b Protokołu Dodatkowego I z dnia 8 czerwca 1977 r.⁷ do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r.

2. NIK pozytywnie ocenia działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, zmierzające do zapewnienia jednolitych form realizacji zadań przez terenowych szefów obrony cywilnej. W tym celu, w okresie objętym kontrolą, wydano: wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 roku w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia; wytyczne z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej; wytyczne z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie opracowania stanu przygotowań obrony cywilnej w województwach; wytyczne z września 2009 r. do przeprowadzenia treningów doskonalących z zakresu znajomości procedur ATP-45B; wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie ogólnych zasad przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania (SWA) oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach (SWO) w województwach, powiatach i gminach. Szefowie obrony cywilnej województw informowali Szefa Obrony Cywilnej Kraju, w przedkładanych sprawozdaniach, o wdrożeniu do realizacji bieżących zadań, form i zasad wynikających z przekazanych wytycznych.
3. NIK pozytywnie ocenia działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju ustalające zadania i przedsięwzięcia do realizacji przez szefów obrony cywilnej województw. W okresie objętym kontrolą wydawano coroczne (na lata 2009, 2010 oraz 2011) wytyczne do działalności w dziedzinie obrony cywilnej. Wytyczne przekazane zostały

⁶ ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.).

⁷ Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175.

do wszystkich szefów obrony cywilnej województw. Natomiast jako działanie nierzetelne należy ocenić zaniechanie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju przeprowadzania kontroli realizacji ustalonych działań i przedsięwzięć obrony cywilnej. NIK nie podziela stanowiska Szefa OCK, że nadzór i koordynacja realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej i ochrony ludności prowadzona była m.in. poprzez organizację szkoleń, odpraw, porad, warsztatów z przedstawicielami Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich, realizującymi zadania obrony cywilnej w województwie. Zaniechanie prowadzenia kontroli realizacji zadań, poza niedopełnieniem obowiązku wynikającego z § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r., pozbawiło Szefa Obrony Cywilnej Kraju zweryfikowanych informacji o faktycznym stanie realizowanych zadań.

4. NIK pozytywnie ocenia opracowanie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju projektu Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej, tj. sporządzanego na 10 - letni okres planu zamierzeń w zakresie: kierunków doskonalenia i przekształceń systemu ochrony ludności i obrony cywilnej; przedsięwzięć rzeczowo-finansowych w zakresie doskonalenia obrony cywilnej dotyczących: kierowania obroną cywilną, formacji obrony cywilnej, organizacji zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności, działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie samoobrony ludności oraz szkolenia. Szef OCK, po zasięgnięciu opinii organów sporządzających programy doskonalenia obrony cywilnej w ramach poszczególnych ministerstw, centralnych organów administracji rządowej i szefów obrony cywilnej województw, pismem z dnia 5 sierpnia 2009 r. (nr BL-I-403/43-1/09) przesłał Podsekretarzowi Stanu w MSWiA projekt Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej informując równocześnie, że projekt ten został opracowany na podstawie otrzymanych materiałów z wszystkich Ministerstw i centralnych organów administracji rządowej, a do jego kompletności niezbędne jest pozyskanie danych z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pismem z dnia 19 września 2011 r. (w trakcie kontroli NIK) Zastępca Szefa Obrony Cywilnej Kraju zwrócił się do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji o przekazanie informacji, o które wnioskowano w piśmie z dnia 5 sierpnia 2009 r. Do czasu zakończenia kontroli dane te nie zostały przekazane.
5. Kontrola wykazała, że obsługę realizacji zadań Szefa Obrony Cywilnej Kraju w praktyce zapewniała Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej. Prezes Rady Ministrów, rozporządzeniem z dnia 15 września 1999 r. w sprawie nadania statutu

Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej⁸ nadał Komendzie statut. W § 1 Statutu określono, że Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej jest urzędem zapewniającym obsługę Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Wprowadzając kolejne zmiany w statucie Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej Prezes Rady Ministrów utworzył co prawda Biuro do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, jednak nie uległ zmianie zapis przytoczonego § 1 Statutu co oznacza, że w dalszym ciągu Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej jest urzędem zapewniającym obsługę wyłącznie Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Do zakresów działania Biura do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej jak również innych biur Komendy wprowadzono obsługę zadań Szefa Obrony Cywilnej Kraju, tj. zadań nie będących we właściwości Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Do czasu zakończenia kontroli kwestia formalnego określenia jednostki zapewniającej obsługę SzOCK nie została uregulowana.

6. NIK negatywnie ocenia zaniechanie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju określenia założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców, tj. obowiązku wynikającego z § 2 pkt 3 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 zagadnienia te znajdowały odzwierciedlenie w corocznych wytycznych do działalności w dziedzinie obrony cywilnej. NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2009, 2010 i 2011 ujęto zapisy nakazujące aktualizację planów obrony cywilnej, z uwzględnieniem ich korelacji z innymi planami obejmującymi sferę ochrony ludności. Taki zapis nie stanowił systemowych wytycznych zawierających założenia planów obrony cywilnej.
7. NIK negatywnie ocenia działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju w zakresie przedkładania Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Obrony Narodowej ocen stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, do czego zobowiązuje § 12 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 pkt 1, lit. a i pkt 2 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r.. Kontrola wykazała, że Biuro do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej opracowało wymienione wyżej oceny za lata 2009 i 2010, ale dokumenty te nie zostały przez Szefa

⁸ Dz. U. Nr 75, poz. 843

Obrony Cywilnej Kraju przedłożone właściwym organom. Przedstawione przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju przyczyny nieprzedłożenia tych dokumentów, wynikające między innymi z zaangażowania pracowników Biura do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej w działania powodziowe, w ocenie NIK nie stanowiły istotnej przeszkody w realizacji przedmiotowego zadania, gdyż Biuro przedmiotowe dokumenty przygotowało.

Szef Obrony Cywilnej Kraju w latach 2009 – 2011 opracowywał i przedkładał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji informacje dotyczące obrony cywilnej na jego prośbę (pisma nr BL-I-0731/2-3/09 z 20 stycznia 2009 r.; nr BL-I-0731/10-3/09 z 25 lutego 2009 r.; nr BL-I-0371/6-2/10 z 28 kwietnia 2010 r.) jednak informacje te nie miały charakteru kompleksowego, odnosiły się wyłącznie do tematów wymienionych w pismach Ministra.

8. NIK negatywnie ocenia zaniechanie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w okresie objętym kontrolą przeprowadzania kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych. W złożonym wyjaśnieniu Szef Obrony Cywilnej Kraju poinformował, że w badanym okresie nie podejmowano kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej do prowadzenia działań ratowniczych. Działania takie podejmowane były przez wojewodów jako Szefów Obrony Cywilnej Województw. W ocenie NIK, okoliczność przeprowadzania kontroli przez szefów obrony cywilnej województw, nie zwalnia Szefa Obrony Cywilnej Kraju z realizacji zadania wynikającego z § 2 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. .
9. NIK negatywnie ocenia zaniechanie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju ustalenia normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, tj. 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. Szef Obrony Cywilnej Kraju wyjaśnił, że nie ustalał ww. normatywów ponieważ akty prawne określające zasady funkcjonowania formacji obrony cywilnej oraz zawierające rozwiązania, co do ich struktur i wyposażenia, utraciły moc prawną. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Szefa Obrony Cywilnej Kraju, gdyż obowiązek powyższy wynika z w/w rozporządzenia . Ponadto należy zauważyć, że w sytuacji utraty mocy obowiązującej aktów prawnych regulujących między innymi organizację formacji obrony cywilnej,

ustalenie normatywów wyposażenia staje się istotne w kontekście zapewnienia kompatybilności tych formacji.

10. Kontrola wykazała, Szef Obrony Cywilnej Kraju planował środki budżetowe na realizację zadań własnych w ramach budżetu Komendy Głównej PSP, w części 42 – Sprawy wewnętrzne, rozdział 75414 Obrona cywilna. Plan rzeczowo – finansowy realizowało Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, zgodnie z ustalonym limitem. Przedmiotem wydatków było prowadzenie przez Komendę Główną PSP szkoleń i ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej. W latach 2009-2010 na powyższe zadania wydatkowano odpowiednio: 125,1 tys. zł (98,5% środków planowanych) i 115,4 tys. zł (99,5%). Środki wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem. Na 2011 rok zaplanowano 126,0 tys. zł, do czasu zakończenia kontroli środków tych nie wykorzystano w całości. Udział Szefa Obrony Cywilnej Kraju w procedurze planowania środków na realizację zadań przez terenowe organy obrony cywilnej był realizowany w formie opiniowania programów doskonalenia obrony cywilnej, sporządzanych przez wojewodów. Kontrola wykazała, że Szef OCK zadanie to realizował. NIK podziela stanowisko Szefa OCK, że planowanie środków finansowych i materiałowych do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej powinno odbywać się jak dotychczas przez wojewodów, którzy mają bezpośredni wpływ na rozdział tych środków dla powiatów i gmin. Jednak zdaniem NIK brak mechanizmów, umożliwiających uczestnictwo w corocznym planowaniu budżetowym terenowych struktur obrony cywilnej, pozbawia Szefa OCK wpływu na możliwości realizacyjne ustalanych zadań dla tych struktur.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- podjęcie działań zmierzających do formalnego uregulowania kwestii jednostki zapewniającej obsługę Szefa Obrony Cywilnej Kraju;
- określenie założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców;
- terminowe przedkładanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Obrony Narodowej ocen stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz informacji o realizacji zadań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej;
- przeprowadzanie kontroli realizacji ustalonych działań i przedsięwzięć obrony cywilnej oraz przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych;

- ustalenie normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

