



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz**

Warszawa, dnia 07 grudnia 2011 r.

**Pan
Jacek Cichocki
Minister Spraw Wewnętrznych**

KPB-4101-02-02/2011

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 Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwanym dalej MSWiA lub Ministerstwem) oraz u Szefa Obrony Cywilnej Kraju (zwanego dalej Szefem OCK lub SzOCK) kontrole przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju. Kontrolami objęto okres od 1 stycznia 2009 r. do dnia zakończenia kontroli.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli podpisanych 21 października 2011 r. oraz 30 września 2011 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK przekazuję Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwany dalej Ministrem) nierzetelnie wywiązywał się z obowiązku kierowania i nadzoru nad Obroną Cywilną Kraju.

Podstawą do sformułowania negatywnej oceny ogólnej były następujące ustalenia kontroli:

- Minister nie sprawował należytego i skutecznego nadzoru zarówno nad Obroną Cywilną Kraju (zwaną dalej OCK), jak i w zakresie realizacji zadań przez osoby i komórki organizacyjne MSWiA, które w jego imieniu miały ten nadzór sprawować oraz prowadzić sprawy związane z obroną cywilną;

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

- Minister nie dysponował pełnymi, aktualnymi oraz zweryfikowanymi informacjami i danymi dotyczącymi zasobu, stanu oraz funkcjonowania OCK w kontrolowanym okresie;
- Minister nie podejmował stosownych działań zapobiegających lub korygujących nieprawidłowości w funkcjonowaniu obrony cywilnej oraz w działalności Szefa OCK;
- mimo zaangażowania dwóch instytucji (MSWiA i Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej) do dnia zakończenia kontroli nie przygotowano odpowiadającej aktualnym potrzebom, systemowej regulacji prawnej w zakresie obrony cywilnej.

W okresie objętym kontrolą Minister SWiA był organem kierującym działem sprawy wewnętrzne obejmującym m.in. sprawy obrony cywilnej oraz sprawował nadzór² nad Obroną Cywilną Kraju, co wynikało w szczególności z art. 29 ust. 1 pkt 4 i ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³. Nadzór ten, w imieniu Ministra, sprawował w kontrolowanym okresie Pan Zbigniew Sosnowski - Podsekretarz Stanu w MSWiA. Prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań Ministra dotyczących obrony cywilnej należało, na podstawie kolejnych regulaminów organizacyjnych MSWiA, do Departamentu Analiz i Nadzoru.

1. W kontrolowanym okresie Minister nie dysponował dokumentacją ani aktualnymi, zweryfikowanymi danymi co do zasobów, stanu oraz funkcjonowania OCK. W toku kontroli ustalono, iż w badanym okresie Minister SWiA otrzymał tylko jedną kompleksową informację o realizacji zadań Szefa OCK za 2008 r. W kolejnych latach MSWiA nie występowało o takie informacje, podczas gdy § 6 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 gmin⁴ (zwanego dalej rozporządzeniem o Sz OCK) uprawnia do żądania przez Ministra informacji o realizacji zadań obrony cywilnej⁵. W latach 2009-2011 Minister nie wyegzekwował również od Szefa OCK przedłożenia mu do akceptacji oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, do czego zobowiązuje Szefa OCK § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji

² Za nadzór - zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt W.1/94, opubl. w OTK 1994 r. cz.II, poz.47, str.191) - należy rozumieć procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego oraz korygowania działalności organu nadzorowanego

³ Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 96, poz. 850

⁵ W latach 2009-2011 Minister wystąpił jedynie trzykrotnie do SzOCK o informacje dot. konkretnych zagadnień, nie mających jednak kompleksowego charakteru.

rządowej i organy samorządu terytorialnego⁶ (zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie planowania i finansowania przygotowań obronnych). Wprawdzie na wniosek Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA, Szef OCK opracował raport *Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Raport końcowy. Stan na dzień 31 grudnia 2009 r.*, to jednak z ustaleń kontroli wynika, że dokument ten nie był przedmiotem analiz ze strony właściwych komórek organizacyjnych MSWiA ponieważ, jak wyjaśnił Minister, trafił on do MSWiA w drodze nieformalnych kontaktów roboczych i opierał się na subiektywnych ocenach stanu faktycznego i prawnego. Pomimo takiej oceny, Minister nie podjął działań zmierzających do weryfikacji przedstawionych w raporcie informacji i danych. Dokonanie analizy i weryfikacji przedstawionego dokumentu, w ocenie NIK, umożliwiłoby podejmowanie niezbędnych działań usuwających nieprawidłowości lub korygujących funkcjonowanie obrony cywilnej kraju. NIK zwraca uwagę na alarmistyczny charakter Raportu, w którym Szef OCK wskazywał m.in. na:

- nieadekwatność obecnie funkcjonującego modelu obrony cywilnej do potrzeb i obecnej organizacji państwa;
- nieefektywne zarządzanie na terenie województw, minimalny zakres realizowanych tam zadań;
- niekompletność regulacji prawnych w tym zakresie, co powoduje spory kompetencyjne;
- brak rozwiązań systemowych;
- brak koordynacji działań;
- brak systemu przydzielania rezerw osobowych na czas wojny;
- brak rozwiązań w zakresie organizowania, odpowiedzialności, zasad udzielania pomocy humanitarnej;
- zabezpieczenie miejsc czasowego pobytu ludności na poziomie średnio 35,1% potrzeb;
- brak rzetelnych założeń do ewakuacji/przyjęcia ludności i brak wsparcia teleinformatycznego tego procesu;
- fakt że liczba budowli ochronnych zapewnia jedynie 4,37% potrzeb;
- brak dostatecznej ilości sprzętu i odzieży ochronnej w magazynach OC oraz że w większości utracił on parametry eksploatacyjno-techniczne;
- niepokrycie potrzeb w zakresie sprzętu, materiałów oraz przeszkolonych osób do likwidacji skażeń;
- brak środków finansowych na zakupy sprzętu i materiałów na wyposażenie formacji OC.

⁶ Dz.U. Nr 152, poz.1599 ze zm.

W złożonych wyjaśnieniach Minister podał, iż podziela część z tych ocen i dlatego podjął działania zmierzające do opracowania nowej ustawy regulującej kompleksowo sprawy obrony cywilnej. Do czasu zakończenia kontroli projekt takiej ustawy nie został jednak opracowany.

NIK zwraca uwagę, że prace zmierzające do opracowania nowych regulacji prawnych w żadnej mierze nie zwalniają Ministra od realizacji obecnie obowiązujących przepisów. Minister nie przedstawił dokumentów świadczących o podejmowaniu innych działań pozwalających na wyeliminowanie przedstawionych przez Szefa OCK nieprawidłowości. Dane i oceny zawarte w raporcie nie były w MSWiA analizowane ani też weryfikowane. Komórki organizacyjne MSWiA w latach 2009-2011 nie przeprowadzały też czynności kontrolnych w zakresie funkcjonowania i realizacji zadań obrony cywilnej. Minister nie wydawał również Szefowi OCK żadnych zaleceń i wytycznych pozwalających na usprawnienie funkcjonowania OCK, do czego uprawniał art. 34a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁷.

W toku kontroli ustalono też, że przedłożony przez Szefa OCK w dniu 5 sierpnia 2009 r. projekt *Programu doskonalenia Obrony Cywilnej Kraju* sporządzany (po zasięgnięciu opinii organów sporządzających programy dla działów administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej), na okres 10 letni plan zamierzeń i kierunków działania w obronie cywilnej kraju do czasu zakończenia kontroli Szefa OCK tj. do 30 września 2011 r., pomimo monitu wysłanego z inicjatywy kontrolerów NIK, nie został nawet uzupełniony o dane potrzebne do jego kompletności. W trakcie czynności kontrolnych w MSWiA, Minister zapewnił, iż dane te zostaną przekazane Szefowi OCK tak szybko, jak będzie to możliwe.

W ocenie NIK, brak działań zapewniających pozyskanie wiarygodnych oraz pełnych informacji i danych dotyczących funkcjonowania obrony cywilnej, a także brak działań kontrolnych, uniemożliwiał Ministrowi wykonywanie właściwego i skutecznego nadzoru nad OCK, w tym ustalenie i eliminowanie pojawiających się nieprawidłowości.

2. Ustalenia kontrolne dokonane u Szefa OCK, wskazujące na występowanie szeregu nieprawidłowości w działaniu tego organu, potwierdzają również fakt nie zapewnienia przez Ministra właściwego nadzoru w tym zakresie.

W toku tej kontroli ustalono bowiem m.in., że Szef OCK;

- pomimo obowiązku wynikającego z § 2 pkt 3 rozporządzenia dot. zakresu działania SzOCK nie określił w okresie objętym kontrolą założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców;

⁷ Dz.U. z 2003 r., Nr.24, poz.199 ze zm.

- nie prowadził kontroli realizacji przez szefów obrony cywilnej województw ustalonych działań w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej, do czego zobowiązuje § 4 pkt 1 w/w rozporządzenia ;
- wbrew § 2 pkt 11 tego rozporządzenia nie prowadził kontroli przygotowania formacji oc i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych;
- nie ustalił również normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań, do czego obliguje § 2 pkt 13 powyższego rozporządzenia.
- nie przedłożył do akceptacji Ministra oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, czego wymaga § 12 ust.1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie planowania i finansowania zadań obronnych państwa.

NIK zwraca uwagę, że chociaż Szef OCK, zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁸, jest organem podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, to Minister nie egzekwował prawidłowej realizacji zadań przez ten organ.

3. Wiele aktów prawnych dotyczących obrony cywilnej przestało obowiązywać z dniem 4 lipca 2004r na skutek uchylecia m.in. art. 140 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowił delegację do wydania rozporządzeń określających obowiązki i uprawnienia organów w oc, kwestie formacji oraz sygnały powszechnego ostrzegania i alarmowania. W miejsce uchylonych aktów do dnia zakończenia kontroli nie uchwalono nowych przepisów. W 2006 r. w MSWiA rozpoczęto prace nad przygotowaniem „projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej”, która w zamierzeniach MSWiA miała stanowić regulację uzupełniającą w stosunku do „projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym”. Regulacje projektowanej ustawy miały na celu również integrować - w sposób systemowy - działania różnych podmiotów zaangażowanych w ochronę ludności w czasie pokoju i wojny. W wyniku zgłoszonych uwag do „Projektu założeń ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym” przez Ministerstwo Obrony Narodowej i Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, problematyka obrony cywilnej została w całości usunięta z tego projektu. W styczniu 2010 r. zespół powołany przez Szefa OCK, w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, opracował dokument pt. *Założenia do projektu ustawy o ochronie ludności*. Do dnia zakończenia kontroli nie sporządzono jednak projektu takiej ustawy.

Przewlekły i nieskuteczny proces przygotowywania projektu, w ocenie NIK był przyczyną braku kompleksowej i aktualnej regulacji prawnej w postaci ustawy, która

⁸ Dz. U. z 2004 r., Nr 241, poz. 241 ze zm.

określałyby zadania obrony cywilnej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tego systemu. Po sześciu latach prac, cel jakim było dostosowanie systemu OCK do wymogów określonych w art. 61 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r.⁹ oraz stworzenie aktualnej systemowej regulacji prawnej w tym zakresie, nie został zrealizowany, a zaangażowanie dwóch instytucji i ich zasobów nie zostało należycie wykorzystane.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- zapewnienie właściwego i skutecznego nadzoru nad Obroną Cywilną Kraju, w tym wzmocnienie nadzoru nad Szefem OCK w celu wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu tego organu;
- podjęcie działań pozwalających na pozyskanie rzetelnych i aktualnych danych dotyczących rzeczywistego stanu w zakresie funkcjonowania i zasobów obrony cywilnej;
- przyspieszenie działań zmierzających do wypracowania aktualnej, systemowej regulacji prawnej w zakresie obrony cywilnej.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przesłanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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



⁹ Dz.U. z 1992 r., Nr 41, poz.175