



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Ewa Polkowska

KPB.410.004.01.2017

P/17/039

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

Tekst ujednolicony
uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr 20/2018 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 25 kwietnia 2018 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/039 – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹:

- Zbigniew Włodarczyk – główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/53/2017 z dnia 6 czerwca 2017 r.;
- Agnieszka Cicha – starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/50/2017 z dnia 6 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwane w dalszej części „MSWiA”);
02-591 Warszawa, ul. Stefana Batorego 5.

Kierownik jednostki kontrolowanej Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwanym w dalszej części „Ministrem SWiA”) od 9 stycznia 2018 r. jest Joachim Brudziński. Poprzednio, w okresie od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. Ministrem tym był Mariusz Błaszczak, a od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r., Ministrem Spraw Wewnętrznych była Teresa Piotrowska.

(dowód: akta kontroli tom III str. 125-127)

Okres objęty kontrolą Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 czerwca 2017 r. oraz działania podejmowane przed i po wskazanym wyżej okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Obowiązujące w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) regulacje wewnętrzne, dotyczące podziału kompetencji pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne, dawały im podstawy do realizacji przez nie zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

W okresie objętym kontrolą dla MSWiA obowiązywał Plan zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne, zatwierdzony 3 września 2013 r., który podlegał aktualizacjom, dotyczącym m.in. opracowania Krajowego Planu Postępowania awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych. Jednak Plan ten przez okres ponad dwóch lat nie został zaktualizowany o nowe zadania powierzone Ministrowi SWiA na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. o utworzeniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji².

Minister SWiA z półtorarocznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³ (zwaną dalej „ustawą o zarządzaniu kryzysowym”), wydał nowe wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. W zarządzeniu Nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r., Minister SWiA nie określił jednak w sposób precyzyjny trybu wprowadzania modyfikacji w wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego i udziału Ministra w ich zatwierdzaniu, co może prowadzić do braku jednolitości postępowania w tym zakresie przez wojewodów, a tym samym może pozbawiać Ministra SWiA wiedzy o wprowadzeniu istotnych zmian w WPZK

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524), zwana dalej „ustawą o NIK”.

² Dz.U. z 2015 r., poz. 1946.

³ Dz.U. z 2017 r., poz. 209 ze zm.

Minister SWiA powołał Zespół Zarządzania Kryzysowego MSWiA, przy czym od strony formalnej nastąpiło to po upływie blisko ośmiu miesięcy od utworzenia MSWiA.

Obsługa Ministra SWiA w sprawach zarządzania kryzysowego była realizowana przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, m.in. w oparciu o „Zasady przekazywania informacji o zdarzeniach i zagrożeniach pomiędzy Rządowym Centrum Bezpieczeństwa i grupą MSW”.

Minister SWiA pełnił rolę Koordynatora Strategii Sprawne Państwo 2020, lecz nie dysponował uprawnieniami i narzędziami kontrolnymi, które pozwoliłyby mu rzetelnie koordynować i nadzorować jej wdrażanie. Mimo tego w okresie objętym kontrolą Minister nie podejmował działań w celu wyposażenia go w ww. uprawnienia.

W związku ze skutkami nawałnicy, która wystąpiła 11/12 sierpnia 2017 r., Minister SWiA podejmował działania mające na celu likwidację jej skutków m.in. przekazując do stosowania wojewodom nowe zasady udzielania środków z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, pomocy finansowej w formie zasiłków celowych. Ponadto Minister SWiA przygotował dwa projekty rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu, które zgodnie z założeniami miały uprościć procedury związane z odbudową i remontem zniszczonych budynków.

NIK zauważyła, że nieaktualny Plan Zarządzania Kryzysowego Działu Administracji Rządowej: sprawy wewnętrzne oraz przekazywanie przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (zwane dalej: „RCB”) niekompletnych informacji o zdarzeniach i zagrożeniach w związku z zaistniałą nawałnicą (11/12 sierpnia 2017 r.), mogą mieć negatywny wpływ na koordynację i sprawność podejmowanych działań przez Ministra SWiA w przypadku wystąpienia w przyszłości sytuacji kryzysowej. Podkreślić jednocześnie należy, iż z uwagi na brak aktualizacji Planu, NIK nie mogła dokonać oceny zgodności podejmowanych działań ze stosownymi procedurami.

Minister SWiA podejmował działania uwzględniające zagadnienia związane z identyfikacją potencjalnych zagrożeń i projektowaniem adekwatnych działań niezbędnych do ich usuwania m.in. poprzez prowadzenie od trzeciego kwartału 2016 r. prac nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej⁴. NIK zauważyła jednak, że prace nad ustawą, której celem jest systemowe uregulowanie kwestii ochrony ludności i obrony cywilnej, trwają od 2006 r.

Minister SWiA otrzymywał co roku, od Szefa OCK informacje dotyczące oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, analizy realizacji wytycznych Szefa OCK do działalności w dziedzinie obrony cywilnej oraz działań podejmowanych przez Szefa OCK. W Ministerstwie opracowano procedury nadzoru nad działalnością Szefa OCK. Przeprowadzono również kontrole w zakresie przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju oraz prawidłowości realizacji Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020. NIK zauważyła, że Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2016 r. nie była w MSWiA poddana pogłębionej analizie i weryfikacji. Ponadto Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2017-2026, który został przekazany w dniu 29 grudnia 2016 r. za pośrednictwem Ministra SWiA do Prezesa Rady Ministrów był niekompletny, gdyż nie zawierał przedsięwzięć rzeczowo-finansowych zaplanowanych i zgłoszonych Szefowi OCK przez MSWiA, co uzupełniono dopiero w trakcie uzgodnień w 2017 r.

⁴ Szef OCK przekazał projekt ustawy przekazany do DOLiZK 15 września 2016 r. W dniu 24 października 2017 r. wystąpiono z prośbą do KPRM o umieszczenie projektu przedmiotowej ustawy w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą (tj. lata 2015 - I półrocze 2017), zgodnie z wewnętrznymi regulaminami komórek organizacyjnych, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego należały do kompetencji:

a) w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (przekształconym w MSWiA z dniem 16 listopada 2015 r.⁵):

- Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności (w zakresie spraw wynikających z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym),
- Departamentu Teleinformatyki (m.in. w obszarze gospodarowania częstotliwościami radiowymi na potrzeby Ministra, jednostek resortu spraw wewnętrznych i innych organów administracji rządowej w zakresie zarządzania kryzysowego),
- Departamentu Zdrowia (w ramach prowadzenia spraw, wynikających z kompetencji Departamentu, związanych z zarządzaniem kryzysowym).

b) w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji:

- Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności, a następnie Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego – zwanym dalej „DOLiZK” (w zakresie spraw wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym),
- Departamentu Teleinformatyki (m.in. w obszarze spraw związanych z gospodarowaniem częstotliwościami radiowymi na potrzeby Ministra, jednostek resortu spraw wewnętrznych i administracji i innych organów administracji rządowej w zakresie zarządzania kryzysowego),
- Departamentu Zdrowia (w zakresie spraw związanych z zarządzaniem kryzysowym w odniesieniu do zakładów opieki zdrowotnej, dla których Minister jest organem założycielskim).

(dowód: akta kontroli tom I str. 5-163)

Sekretarz Stanu w MSWiA Pan Jarosław Zieliński (zwany dalej: Sekretarzem Stanu w MSWiA) wyjaśnił, że do listopada 2015 r. zadania z zakresu zarządzania kryzysowego były wykonywane w Wydziale Planowania Cywilnego w Departamencie do spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych i Zarządzania Kryzysowego (dalej: DUSKŻiZK) ówczesnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz w Zespole Zarządzania Kryzysowego w Departamencie Ratownictwa i Ochrony Ludności (dalej: DRiOL) ówczesnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W wyniku utworzenia MSWiA i przeniesienia spraw z zakresu zarządzania kryzysowego do działu administracji rządowej sprawy wewnętrzne, zdecydowano o przeniesieniu trzech pracowników DUSKŻiZK do MSWiA, wcieleniu ich do DRiOL, a następnie utworzeniu Wydziału Zarządzania Kryzysowego DOLiZK. W ocenie Sekretarza Stanu w MSWiA, w wyniku przeniesienia pracowników oraz połączenia ww. komórek organizacyjnych w jednym Wydziale skupiono wiedzę i doświadczenie na temat zadań obejmujących kwestie zarządzania kryzysowego wykonywanych w dotychczasowym Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

Sekretarz Stanu w MSWiA wskazał, że nie stwierdzono problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych zadań.

(dowód: akta kontroli tom I str. 5-12)

W okresie objętym kontrolą, w obszarze zadań z zakresu zarządzania kryzysowego,

⁵ Przekształcenie polegało na włączeniu do dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, obsługującego sprawy działu sprawy wewnętrzne, komórek organizacyjnych dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, obsługujących sprawy działów administracja publiczna (w tym sprawy związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych) i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, a także pracowników obsługujących te działy.

wprowadzono następujące zmiany w regulacjach wewnętrznych:

- a) wydano Zarządzenie Nr 38 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 8 lipca 2016 r. w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Zarządzenie Nr 38 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 8 lipca 2016 r.)⁶,
- b) zawarto 30 listopada 2016 r. porozumienie w sprawie określenia zasad współpracy w zakresie realizacji przedsięwzięcia mającego na celu utrzymanie i rozwój Centralnej Aplikacji Raportującej pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rządowym Centrum Bezpieczeństwa a Wojewodą Podlaskim,
- c) wydano Zarządzenie Nr 2 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie sposobu opiniowania, wprowadzania, zmiany lub odwoływania stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP przez ministra spraw wewnętrznych oraz realizacji przedsięwzięć w ramach poszczególnych stopni alarmowych CRP,
- d) w marcu 2017 r. zaktualizowano dokument pn.: Katalog zdarzeń/zagrożeń podlegających raportowaniu, który określa zasady bieżącego raportowania pomiędzy służbami podległymi Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kierownictwem resortu i RCB.
- e) wydano zarządzenie Nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 kwietnia 2017 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (dalej: Zarządzenie Nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 kwietnia 2017 r.)⁷,

W MSWiA nie były prowadzone, ani też nie były planowane prace legislacyjne mające na celu nowelizację art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. w części, w jakiej plany zarządzania kryzysowego uwzględniały zadania określone planami działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska⁸. Kwestia zmian w tym obszarze nie była podnoszona przez podmioty zainteresowane w trakcie prac nad zarządzeniem Nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli tom II str. 305-358, tom VI str. 4-14)

Ocena cząstkowa

Minister Spraw Wewnętrznych / Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stworzył rozwiązania organizacyjne służące realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego przez MSW / MSWiA. Przyjęty w regulacjach wewnętrznych podział kompetencji pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne umożliwiał realizację zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.

Opis stanu faktycznego

2. Realizacja zadań przez Ministra SWiA w zakresie zatwierdzania/aktualizowania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego

2.1. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Ponadto, zgodnie z art. 14 ust. 4 ww. ustawy minister właściwy do spraw administracji publicznej zatwierdza wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego i ich aktualizacje, po zasięgnięciu opinii dyrektora RCB. Według stanu na 19 czerwca 2017 r., w okresie obowiązywania zarządzenia Nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 grudnia 2013 r. zatwierdzone zostały plany zarządzania kryzysowego dla województw: lubelskiego, podkarpackiego, łódzkiego, pomorskiego, wielkopolskiego, mazowieckiego, podlaskiego, kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego,

⁶ Dz. Urz. MSWiA poz. 46

⁷ Dz. Urz. MSWiA poz. 17

⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.

opolskiego, lubuskiego, śląskiego, zachodniopomorskiego, małopolskiego. Plan zarządzania kryzysowego województwa dolnośląskiego został zatwierdzony 12 lipca 2017 r., tj. w okresie obowiązywania zarządzenia nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r.

Sekretarz Stanu w MSWiA wskazał, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie przewiduje sankcji z tytułu przekroczenia przez wojewodów terminu przedkładania do zatwierdzenia ministrowi planów zarządzania kryzysowego. Pomimo tego Minister Administracji i Cyfryzacji pismem z 10 września 2015 r. zwrócił się do wojewodów, którzy przekroczyli wyznaczony przez ustawodawcę termin przedkładania do zatwierdzenia ministrowi planów (Wojewody Świętokrzyskiego, Kujawsko-Pomorskiego, Wielkopolskiego i Mazowieckiego), o niezwłoczne przygotowanie dokumentów do zatwierdzenia przez Ministra Administracji i Cyfryzacji. Działania w tym zakresie podjął również Minister SWiA, czego skutkiem było sukcesywne przysyłanie przez wojewodów planów do zatwierdzania.

(dowód: akta kontroli tom II str. 359-363, tom VI str. 4-14, tom III str. 8-9, 51-54)

W okresie objętym kontrolą, wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego były przekazane do Dyrektora RCB, celem uzyskania opinii. Uwagi RCB dotyczyły przede wszystkim:

- braku potwierdzenia w karcie uzgodnień i opiniowania planu, uzgodnień z kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji określonych w planie zadań,
- konieczności dokonania ponownej analizy zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa ze względu na nieuwzględnienie wszystkich podmiotów współpracujących w ramach działań dotyczących danych zagrożeń,
- nieuwzględniania w planie wszystkich zagrożeń wskazanych w raporcie częściowym wojewody do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego,
- braku jednolitości w planie i raporcie częściowym województwa do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego w zakresie typologii katalogu zagrożeń i ich oceny ryzyka,
- braku odzwierciedlenia niektórych zagrożeń na mapie zagrożeń, a także innych danych pozwalających zobrazować występowanie danego zagrożenia i przeprowadzić ocenę ryzyka, w tym określić prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia.

(dowód: akta kontroli tom III str. 8-54)

2.2. Zarządzeniem Nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r., wydanym na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wprowadzono do stosowania wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Tym samym straciło moc Zarządzenie Nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 grudnia 2013 r.

Wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego Minister SWiA wydał po zasięgnięciu opinii Dyrektora RCB. Projekt zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego został przesłany także do Departamentu Prawnego i Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji celem konsultacji. W procesie opracowywania ww. wytycznych brali udział także dyrektorzy Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-7, 107-109)

Dyrektor DOLiZK odnosząc się do treści zmian wprowadzonych Zarządzeniem nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r. wskazał m.in. następujące powody ich wprowadzenia:

- uzupełnienie m.in. informacji dotyczących katalogu zagrożeń, który w Planie powinien przedstawiać zagrożenia właściwe dla danego województwa (wewnętrzne) oraz zagrożenia zewnętrzne, w tym zagrożenia o charakterze transgranicznym (zaproponowano wykorzystanie w tym zakresie katalogu zagrożeń przedstawionego w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego);
- dodanie zalecenia, aby ocenę ryzyka dokonywał podmiot wiodący, uwzględniony w siatce bezpieczeństwa oraz umożliwienia korzystania z przedmiotowego katalogu zagrożeń, map oraz oceny ryzyka również przez operatorów infrastruktury krytycznej przy opracowywaniu planów ochrony IK;
- uwzględnienie procedury realizacji przedsięwzięć w ramach poszczególnych stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP, w tym modułów zadaniowych dla każdego stopnia - zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych CRP⁹;
- przyjęcie w załącznikach funkcjonalnych modelu przygotowywania zadaniowych procedur reagowania, w formie zestandaryzowanych modułów zadaniowych, które mogą być uruchomione np. przez wojewodę elastycznie, stosownie do rodzaju i skali każdego z zagrożeń wyszczególnionych w siatce bezpieczeństwa;
- zmiany dotyczące organizacji systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania wynikającego z Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach¹⁰;
- zmiany polegające na obowiązku wskazania lokalnych systemów wczesnego ostrzegania o zagrożeniach z wykorzystaniem aplikacji komputerowej SMS, Regionalnego Systemu Ostrzegania, telefonicznie i poczty elektronicznej,
- dopisanie do pkt 6 „Wskazówki ogólne” informacji o obowiązku dołączania do wersji elektronicznej przesłanego do zatwierdzenia przez Ministra planu, skanu wypełnionej karty uzgodnień oraz o dopuszczeniu uzgodnienia planu korespondencyjnie.

(dowód: akta kontroli tom II 1-7, 107-109)

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że po wydaniu wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego do Ministra SWiA nie wpłynęły uwagi lub zastrzeżenia dotyczące ich praktycznego zastosowania.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-7, 107-109)

Zgodnie z Zarządzeniem nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r. podmioty uczestniczące w realizacji zadań zawartych w wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego (dalej: WPZK) powinny zostać zobowiązane do bezzwłocznego sygnalizowania potrzeby dokonania zmian w planie. Zawartość planu powinna być modyfikowana pod wpływem m.in. wniosków z rzeczywistych sytuacji kryzysowych, ćwiczeń i szkoleń, zmian danych teleadresowych, zadań instytucji i organów.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że Minister SWiA nie powinien uczestniczyć w procesie modyfikacji WPZK, jeśli nie mają one wpływu na opisane procedury oraz realizację zadań w Planie poszczególnych podmiotów. Ponadto stwierdził, że nie jest zasadne zatwierdzanie Planu przez Ministra SWiA, jeśli zmiana dotyczy danych teleadresowych, które mogą ulec zmianie w każdym czasie, a długość trwania procesu zatwierdzenia Planu może spowodować, że w momencie jego zatwierdzenia będzie on już nieaktualny, ponieważ pojawiły się nowe zmiany w tym zakresie. Dyrektor wyjaśnił również, że do Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego w MSWiA nie wpłynęły informacje

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1101, ze zm.

¹⁰ Dz. U., poz. 96

o modyfikacjach WPZK.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-43, 107-109)

W Zarządzeniu Nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r. oraz Zarządzeniu nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 grudnia 2013 r. nie określono terminu, w jakim powinny być opracowane WPZK według tych wytycznych. Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że ww. wytyczne nie zawierają odniesienia do terminu ich wdrożenia, ponieważ cykl planowania oraz aktualizacji planów zarządzania kryzysowego wynika wprost z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie, z którym aktualizacja planów odbywa się raz na dwa lata, od momentu zatwierdzenia pierwszych edycji tych planów. W związku z tym, że WPZK zostały zatwierdzone w różnych terminach, wskazywanie konkretnego terminu wdrożenia planów, zgodnie z kolejną aktualizacją wytycznych, mogłoby zakłócać ten proces.

(dowód: akta kontroli tom III str. 323-332, tom V str. 1-6)

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił ponadto, że wytyczne do WPZK nie odnoszą się szczegółowo do zagadnień związanych z wyposażeniem i utrzymaniem magazynów przeciwpowodziowych, gdyż zgodnie z obowiązującym w okresie objętym kontrolą prawem, w szczególności ustawą z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne¹¹, zadania w tym zakresie realizowane były przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem magazynów przeciwpowodziowych uregulowane są w ustawach samorządowych, które zobowiązują jednostki samorządu terytorialnego do sporządzania planów operacyjnych ochrony przed powodzią. W ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹² w art. 22 wskazano, że wojewoda opracowuje również plan operacyjny ochrony przed powodzią. Jednocześnie Dyrektor wskazał na zmiany, które zostały wprowadzone art. 165 ust. 2 ustawy - Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 roku¹³, polegające na przypisaniu wojewodom zadań związanych z nadzorem nad wyposażeniem i utrzymaniem wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych. Zgodnie z nowymi regulacjami, standardy wyposażenia magazynu przeciwpowodziowego dla danego województwa będą ustalane w drodze aktów prawa miejscowego, wydawanych przez wojewodów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-7, 107-109)

*Ustalone
nieprawidłowości*

1. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie dochował dwuletniego terminu aktualizacji wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, wynikającego z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zarządzenie Nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r. wydane zostało po ponad trzech latach od wydania poprzedniego zarządzenia.

Zdaniem NIK cykl planowania, o którym mowa w art. 3 pkt 7, w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym obejmuje m.in. obowiązek aktualizacji wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego oraz zaleceń do powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego, w okresie nie dłuższym niż 2 lata. Wynika to z faktu, że planowanie cywilne to całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 4 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym), a zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują przygotowanie planów z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 4 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy), w tym jednym z elementów niezbędnych do przygotowania planu jest wydanie wytycznych.

Dyrektor DOLiZK wskazał, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie określa przedziału czasowego, w jakim powinny być wydane wojewodom wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Ponadto Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że z uwagi na zróżnicowany kalendarz aktualizacji planów poszczególnych województw, wynikający

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 ze zm.

z różnych terminów zatwierdzenia ich pierwszej edycji, trudno byłoby przyjąć jeden, właściwy termin na aktualizację wytycznych.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela wyjaśnień Dyrektora DOLiZK, w których wskazał, że wytyczne do planów są dokumentem pomocniczym adresowanym do wojewodów, wskazującym na elementy, które powinny zostać wzięte pod uwagę przy sporządzaniu planów. NIK podkreśla, że obowiązek wydawania wytycznych przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej wynika z art. 14 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, a ich rolę i istotność w procesie planowania cywilnego wskazuje art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. d ww. ustawy, nakładając na wojewodów obowiązek ich realizacji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-7, 107-109, tom V str. 1-6, tom III str. 323-332)

2. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w pkt. 8 Wskazówek ogólnych Zarządzenia Nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r. wskazał na konieczność wprowadzania modyfikacji w planie zarządzania kryzysowego, nie określając przy tym trybu ich zatwierdzania. Nie określono w szczególności, o jakiego rodzaju zmianach, z uwagi na ich istotność, Minister SWiA powinien być informowany, a jakie powinny być przez niego zatwierdzane.

Zdaniem NIK zapisy ww. zarządzenia wskazują, iż podmioty biorące udział w procesie zarządzania kryzysowego są zobowiązane do bezzwłocznego sygnalizowania potrzeby dokonania zmian w planie, a zawartość planu powinna być modyfikowana pod wpływem m.in. wniosków z rzeczywistych sytuacji kryzysowych, ćwiczeń i szkoleń, zmian danych teleadresowych, zadań instytucji i organów. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że Minister nie powinien uczestniczyć w procesie modyfikacji wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, jeśli nie mają one wpływu na opisane procedury oraz realizację zadań w Planie poszczególnych podmiotów. NIK zauważa również, że opisana powyżej sytuacja może prowadzić do braku jednolitości lub dowolności w podejściu wojewodów do tego zagadnienia, której skutkiem może być brak wiedzy Ministra o wprowadzeniu istotnych – z punktu widzenia realizowanych zadań i wdrożonych procedur – zmian w WPZK.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-7, 107-109)

Ocena częściowa

Minister SWiA nie dochował ustawowego wymogu wydawania co dwa lata wytycznych do WPZK. Niedoprecyzowanie w wydanych zarządzeniach trybu zatwierdzania zmian/modyfikacji planów, może prowadzić do braku jednolitości postępowania w tym zakresie przez wojewodów, a tym samym może pozbawiać Ministra SWiA wiedzy o wprowadzeniu istotnych zmian w WPZK.

Opis stanu faktycznego

3. Przygotowanie i aktualizacja planu zarządzania kryzysowego Ministra SWiA

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą Plan zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne (zwany dalej Planem zk) został zatwierdzony przez ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 3 września 2013 r. Projekt planu zarządzania kryzysowego, zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Stanu w MSWiA, był przekazany do uzgodnień, w trybie obiegowym, dyrektorom komórek organizacyjnych MSW, którzy byli członkami Zespołu Zarządzania Kryzysowego MSW oraz organom podległym MSW. Ponadto projekt Planu zk został przekazany do Dyrektora RCB w dniu 13 czerwca 2013 r. w celu jego uzgodnienia, co nastąpiło 17 lipca 2013 r. Dokonywane jego aktualizacje dotyczyły m.in. procedur operacyjnych, opracowania Krajowego Planu Postępowania Awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych, opracowania nowych modułów zadaniowych wykorzystywanych podczas Światowych Dni Młodzieży oraz Szczytu NATO, a także wdrożenia nowego zarządzenia Ministra SWiA w sprawie stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP. Aktualizacja wykazu sił i środków przygotowanych i utrzymywanych do reagowania w sytuacjach kryzysowych odbywała się raz w roku w ramach bilansowania w raporcie o stanie zasobów - zgodnie z procedurą SPO-12 Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego 2013/2015.

(dowód: akta kontroli tom II str. 5, 44-49 tom III str. 311-321, tom V str. 8-129, 197, 447-503, tom VII str. 250-256)

Ustalone
nieprawidłowości

W Planie zk (Załączniki funkcjonalne do Planu Głównego pkt VII Postanowienia końcowe 1. Tryb aktualizacji Planu-część I.) zapisano, że plan ten podlega systematycznej aktualizacji, nie rzadziej niż raz na dwa lata, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Minister, do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 22 grudnia 2017 r., nie dokonał aktualizacji Planu zk, w związku z przejściem od 16 listopada 2015 r. nowych zadań dla następujących zagrożeń:

- powódź - w fazie przygotowania i odbudowy;
- skażenia chemiczne na lądzie - w fazie przygotowania i odbudowy;
- silne mrozy i opady śniegu - w fazie przygotowania i odbudowy;
- huragany - w fazie przygotowania i odbudowy;
- katastrofy budowlane - w fazie przygotowania i odbudowy;
- osuwiska - w fazie zapobiegania, przygotowania i odbudowy.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁴ dział administracja publiczna obejmuje m.in.: przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu (punkt 4b) oraz usuwanie skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu (punkt 4c).

Odnosnie podejmowanych działań, celem pełnego dostosowania treści obecnego Planu zk do zakresu działania MSWiA, Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że 20 grudnia 2016 r. przesłano do RCB Raport cząstkowy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w celu uwzględnienia w nowej edycji Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego zaktualizowanych informacji. W ramach konsultacji dotyczących projektu zaktualizowanej wersji Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, MSWiA przeanalizowano zapisy KPZK w zakresie właściwości MSWiA.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przy tym wyjaśnień Sekretarza Stanu w MSWiA, w których wskazał, że proces aktualizacji Planu zk, w celu utrzymania spójności, powinien zostać rozpoczęty po zatwierdzeniu Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (prace nad aktualizacją Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego RCB rozpoczęło we wrześniu 2016 r. i do dnia zakończenia kontroli plan ten nie został zatwierdzony). Zdaniem NIK w celu zachowania pełnej funkcjonalności Plan zk powinien podlegać niezwłocznej aktualizacji w przypadku zaistnienia faktycznych przesłanek, tak aby uwzględnione w nim zadania dla poszczególnych podmiotów w ramach każdej fazy zarządzania kryzysowego odpowiadały aktualnie obowiązującym uregulowaniom prawnym.

(dowód: akta kontroli tom II str. 364-367, tom III str. 311-312, tom VIII str. 5-6)

Brak aktualizacji Planu zk, w sytuacji rozszerzenia zakresu zadań Ministra, stwarza ryzyko utrudnień w koordynacji i podejmowaniu działań MSWiA w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z analizy treści Planu zk wynika, że jedynym odniesieniem w tym dokumencie dotyczącym dokonanych zmian, w tym wprowadzenia nowych procedur operacyjnych¹⁵, Krajowego Planu Postępowania awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych, nowych przepisów¹⁶

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 888 ze zm.

¹⁵ SPO 6 - z KPZK Standardowa Procedura Operacyjna - „Procedura określająca tryb realizacji zadań w sytuacji wprowadzenia stanu klęski żywiołowej”, SPO 7 - z KPZK Standardowa Procedura Operacyjna - „Procedura określająca tryb realizacji zadań w sytuacji przygotowania do wprowadzenia lub wprowadzenia stanu wyjątkowego”, SPO 8 - z KPZK Standardowa Procedura Operacyjna - „Procedura określająca tryb realizacji zadań w sytuacji przygotowania do wprowadzenia lub wprowadzenia stanu wojennego”, SPO 10 - z KPZK Standardowa Procedura Operacyjna - „Procedura określająca tryb realizacji zadań w sytuacji masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

¹⁶ Np. Zarządzenie nr 38 Ministra SWiA z dnia 8 lipca 2016 r. w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w MSWiA, Zarządzenie nr 2 Ministra SWiA z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie sposobu opiniowania, wprowadzania, zmiany lub odwoływania stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP przez ministra spraw wewnętrznych oraz realizacji przedsięwzięć w ramach poszczególnych stopni alarmowych CRP.

była tabela aktualizacyjna znajdująca się na końcu Planu zk. Wpisy odręczne w tej tabeli dotyczące dokonanych modyfikacji, a zwłaszcza wprowadzenia nowych procedur lub przepisów, były bardzo ogólne i nie zawierały informacji o zakresie oraz ich istocie, np. „SPO 6”, „aneks nr 2 KPPA zdarzeń R”, „Aneks funkcjonalny”, „str. 105 zarządzenie ZZK”, „str. 216 stopnie alarmowe”.

NIK zauważył, że taki sposób dokumentowania zmian, wyłącznie w tabeli aktualizacyjnej, utrudniał korzystanie z Planu zk powodując, że osoba korzystająca z niego będzie musiała w pierwszej kolejności zapoznać się z tabelą aktualizacyjną, ponieważ spis treści nie odzwierciedlał aktualnej jego zawartości.

Zgodnie ze wskazówkami do przygotowania (aktualizacji) planów zarządzania kryzysowego wydanych przez RCB w 2012 r. konstrukcja planu powinna być taka, by osoba z niego korzystająca mogła jak najszybciej dotrzeć do niezbędnych informacji, zwłaszcza w sytuacji, gdy niezbędne jest szybkie i sprawne reagowanie. Ponadto, dane muszą być aktualne, uporządkowane według czytelnego i logicznego spisu treści.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że aktualizacja treści polega na dołączaniu nowych wersji części Planu do pkt. 8 pn. „Zmiany zarejestrowane w Planie po zatwierdzeniu” w części VII oraz uzupełnianiu załączonego arkusza zmian. Dyrektor podkreślił jednocześnie, że z uwagi na konstrukcję planu, charakteryzującą się czytelnym podziałem na część pn.: „Plan Główny” pogrupowaną w VII rozdziałach oraz jego załączniki, jest to rozwiązanie funkcjonalne, które zachowuje spójność i wartość merytoryczną dokumentu. Jednocześnie Dyrektor wskazał, że wprowadzone do Planu dotychczasowe zmiany nie odnoszą się do pojedynczych fragmentów jego treści, ale dotyczą poszczególnych jego części/procedur, które mogą funkcjonować, jako oddzielne dokumenty, zachowując przy tym sens ich treści. W związku z tym wprowadzone zmiany zostały odnotowane w arkuszu zmian i nie wymagały dodatkowego odnaczania w treści planu.

(dowód: akta kontroli tom III str. 55, 60-86, 88-104, 311-312)

NIK nie podziela ww. stanowiska, ponieważ przyjęty sposób prezentacji w Planie zk dokonanych zmian może utrudnić szybkie dotarcie do niezbędnych informacji, zwłaszcza w sytuacji, gdy niezbędne jest szybkie i sprawne reagowanie.

Ocena cząstkowa

MSWiA dysponowało uzgodnionym i zatwierdzonym Planem zk. W okresie objętym kontrolą dokument ten nie został zaktualizowany o zadania z zakresu działu administracji publicznej, wynikające z właściwości Ministra SWiA. Sytuacja taka może mieć negatywny wpływ na koordynację i sprawność podejmowanych działań w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej.

4 Resortowy zespół zarządzania kryzysowego

4.1. Informacje ogólne

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, a następnie Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, został powołany Zespół Zarządzania Kryzysowego MSW/MSWiA:

- Zarządzeniem Nr 27 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 sierpnia 2014 r.;
- Zarządzeniem Nr 38 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lipca 2016 r., tj. blisko 8 miesięcy od utworzenia MSWiA.

Zgodnie z § 4 ust. 2-6 ww. zarządzeń posiedzenia Zespołu odbywają się w miarę potrzeb, a w przypadku wymagającym natychmiastowej analizy i oceny zagrożenia oraz zapewnienia koordynacji działań związanych z zaistniałą sytuacją kryzysową, posiedzenie Zespołu może być zwoływane w trybie natychmiastowym. Regulacje związane z funkcjonowaniem Zespołu dopuszczały możliwość wykonywania zadań, o których mowa w art. 12 ust. 2c ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w trybie obiegowym. Natomiast w przypadku wystąpienia

rozbieżności stanowisk powstałych podczas realizacji zadań, podlegały one rozpatrzeniu wyłącznie na posiedzeniach Zespołu.

Obowiązek składania sprawozdań przez Sekretarza Zespołu przewodniczącemu tego Zespołu został wprowadzony § 5 ust. 2 pkt 6 Zarządzenia Nr 38 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lipca 2016 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 5-12, 164-169)

4.2. Prace Zespołu Zarządzania Kryzysowego w MSW / MSWiA

W sprawozdaniu z prac Zespołu Zarządzania Kryzysowego MSWiA (ZZK MSWiA) za rok 2016 wśród głównych dokumentów będących przedmiotem opiniowania przez jego członków wymieniono:

- Aneks do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego 2013/2015 pn.: „Zabezpieczenie 31. Światowych Dni Młodzieży w Polsce, 25-31 lipca 2016 roku”,
- „Raport częściowy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego” z 20 grudnia 2016 r.,
- Zarządzenie Nr 2 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 stycznia 2017 roku w sprawie sposobu opiniowania, wprowadzania, zmiany lub odwołania stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz realizacji przedsięwzięć w ramach poszczególnych stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP.

Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że wymienione w Sprawozdaniu za rok 2016 dokumenty, z uwagi na ich zakres merytoryczny związany z zarządzaniem kryzysowym oraz obowiązującymi procedurami, zostały skierowane do zaopiniowania przez przedstawicieli poszczególnych komórek organizacyjnych MSWiA oraz służb podległych MSWiA, którzy pełnili jednocześnie m.in. funkcje członków w ZZK MSWiA. W związku z tym, w celu uniknięcia dublowania prac, ww. dokumenty nie były wysyłane dodatkowo (odrębnym trybem) do tych samych osób, jako członków ZZK MSWiA. Prace nad opiniowaniem przedmiotowych dokumentów nie były prowadzone w związku z nagłą sytuacją, która wymagałaby np. omówienia ich treści podczas posiedzenia ZZK MSWiA, a odbywały się w sposób planowy, zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami.

(dowód: akta kontroli tom I str. 170-171, tom III str. 323-332, tom V str. 1-6)

Sekretarz Stanu w MSWiA odnosząc się do treści Sprawozdania z prac ZZK MSWiA za rok 2016 sprostował, że przedmiotem opiniowania przez członków ZZK w MSWiA był dokument pn.: „Aneks do Planu Zarządzania Kryzysowego Działu Administracji Rządowej: Sprawy Wewnętrzne. Przygotowanie Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka i Światowych Dni Młodzieży w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r.”, który stanowił jednocześnie załącznik do „Aneksu do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego 2013/2015 pn.: Zabezpieczenie 31. Światowych Dni Młodzieży w Polsce, 25-31 lipca 2016 roku”, opracowanego przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, a wymienionego w ww. Sprawozdaniu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 170-171, tom III str. 323-332, tom V str. 1-6)

W Sprawozdaniu za 2016 rok wskazano, że w związku z powołaniem Podsekretarza Stanu w MSWiA na członka Międzyresortowego Zespołu do spraw łagodzenia skutków związanych z wystąpieniem przypadków afrykańskiego pomoru świń (ASF), część prac członków Zespołu koncentrowała się na koordynacji wykonania zadań wynikających ze „Szczegółowych rekomendacji w zakresie niezbędnych działań dla ograniczenia rozprzestrzeniania się ASF na terenie RP (MZ ds. ASF, wersja 2 z dnia 30.09.2016 r. godz. 13:00)”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 170-171)

Zgodnie z art. 12 ust. 2b i 2c ustawy o zarządzaniu kryzysowym do zadań zespołów zarządzania kryzysowego tworzonych przez ministrów na potrzeby realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego należy m.in.:

- 1) dokonywanie okresowej oceny zagrożeń na potrzeby Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.

Oceny okresowe zagrożeń były sporządzane każdorazowo na potrzeby raportów częściowych Ministra Spraw Wewnętrznych / Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do ww. Raportu. Oceny zostały sporządzone na podstawie ocen częściowych przygotowanych przez służby/organy podległe lub nadzorowane i przedstawione w II punkcie Raportu pn.: Analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń przedmiotowych raportów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 110-120, 297-304, tom I str. 172-691)

- 2) opiniowanie projektów planów zarządzania kryzysowego.

Plan zk MSW został zatwierdzony 3 września 2013 r. W okresie objętym kontrolą, tj. od 2015 r., 21 aktualizacji Planu zk dotyczyło m.in. modułów zadaniowych wykorzystywanych podczas Światowych Dni Młodzieży i Szczytu NATO, a także zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP. Projekt planu zarządzania kryzysowego, zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Stanu w MSWiA, był przekazany do uzgodnień, w trybie obiegowym, dyrektorom komórek organizacyjnych MSW, którzy byli członkami Zespołu Zarządzania Kryzysowego MSW.

(dowód: akta kontroli tom II str. 110-120, 290-304, 213-271, 275-289)

- 3) wypracowywanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom.

Wnioski i propozycje dotyczące zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom były wypracowywane w MSWiA w związku z konkretnymi wydarzeniami, w szczególności z organizacją w 2016 r. Szczytu NATO oraz Światowych Dni Młodzieży i dotyczyły zagrożeń m.in.: w zakresie zbiorowego zakłócenia porządku publicznego, bezprawnego użycia broni palnej/ładunku wybuchowego oraz zdarzeń mogących wywołać panikę tłumu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 110-120, 290-304, 213-271, 275-289)

W 2015 r. Zespół Zarządzania Kryzysowego w MSW opiniował, na podstawie § 4 ust. 5 Zarządzenia nr 27 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 sierpnia 2014 r., w trybie obiegowym informację o zidentyfikowanych przez podmioty resortu spraw wewnętrznych głównych zagrożeniach występujących w dziale administracji rządowej: sprawy wewnętrzne, w celu dokonania okresowej oceny zagrożeń na potrzeby Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, o której mowa w art. 12 ust. 2c pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

(dowód: akta kontroli tom II str. 110-127, 297-304)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zauważa, że na podstawie przedstawionych w trakcie kontroli dokumentów i wyjaśnień nie można jednoznacznie stwierdzić, czy ZZK MSWiA realizował przypisane mu ustawowe zadania. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że Zespół funkcjonował poprzez wykonywanie przez poszczególnych jego członków zadań, które były realizowane zgodnie z właściwością poszczególnych komórek w ramach bieżących obowiązków im przypisanych. Z okazanej dokumentacji nie wynika, czy dokumenty, o których mowa w Sprawozdaniu z prac ZZK MSWiA za rok 2016 były przedmiotem prac ZZK MSWiA wykonywanych przez jego członków w związku z przydzielonymi Zespołowi zadaniami wskazanymi w art. 12 ust. 2c ustawy o zarządzaniu kryzysowym, czy też były one przez nich wykonywane w ramach bieżących obowiązków służbowych.

Zdaniem NIK z uwagi na rolę, charakter i zakres zadań przypisanych ZZK wynikających z art. 12 ust. 2c ustawy o zarządzaniu kryzysowym niezbędne jest doprecyzowanie trybu, bądź sposobu dokumentowania prac Zespołu, w sposób, który pozwoliłby na rozróżnienie ww. ról i zadań.

Najwyższa Izba Kontroli jednocześnie zauważa, iż zadania określone w powyższym przepisie należą do wyłącznej kompetencji ZZK MSWiA i nie są tożsame z funkcją i zadaniami realizowanymi w bieżącej pracy przez jego poszczególnych członków w ramach wykonywanych obowiązków służbowych. Podkreślić także należy, że do zadań ZZK należy wyrażenie stanowiska do ostatecznej treści danego dokumentu, wypracowanego między innymi na podstawie wcześniej wniesionych uwag i wniosków wszystkich uczestników procesu opiniowania.

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, a następnie Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, został powołany Zespół Zarządzania Kryzysowego MSW/MSWiA.

Na podstawie przedstawionych w trakcie kontroli dokumentów i wyjaśnień nie można jednoznacznie stwierdzić, czy ZZK w MSWiA w 2016 r. i I połowie 2017 roku realizował przypisane mu ustawowe zadania.

5 Obsługa Ministra SWiA w sprawach zarządzania kryzysowego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą zadania, jako centrum zarządzania kryzysowego obsługujące ministra właściwego do spraw wewnętrznych realizowało Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, funkcjonujące w strukturze Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Realizując wniosek po kontroli NIK nr I/12/006 „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi” Minister Spraw Wewnętrznych zniósł 7 marca 2014 r. centrum zarządzania kryzysowego ministra właściwego do spraw wewnętrznych na mocy Zarządzenia Nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych¹⁷.

(dowód: akta kontroli tom III str. 1-7)

Dnia 27 sierpnia 2014 r. zostały zatwierdzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych „Zasady przekazywania informacji o zdarzeniach i zagrożeniach pomiędzy Rządowym Centrum Bezpieczeństwa i grupą MSW”. Zgodnie z ww. Zasadami, obsługa ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego w zakresie przekazywania informacji o zdarzeniach i zagrożeniach ma być realizowana w RCB m.in. poprzez: całodobowe monitorowanie potencjalnych zagrożeń opisanych w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (KPZK) oraz w planie zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne, sporządzanie analiz krótkoterminowych i średnioterminowych, zapewnienie obiegu informacji, a także uruchamianie procedur ujętych w planie zarządzania kryzysowego MSW.

Załącznikiem do ww. dokumentu jest „Katalog zdarzeń/zagrożeń podlegających raportowaniu” (ostatni katalog został zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 22 marca 2017 r.) określający:

- a) kategorie i rodzaje zdarzeń/zagrożeń podlegających raportowaniu oraz kryteria raportowania przy użyciu raportów dobowych, raportów sytuacyjnych oraz informacji doraźnych;
- b) wiodące źródła informacji o poszczególnych rodzajach zdarzeń/zagrożeń.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-7, 72-107)

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa sporządzało i przekazywało do MSWiA m.in. raporty dobowe (załącznik dla resortu spraw wewnętrznych i administracji), informacje tygodniowe zagrożenia – skutki-ocena, raporty doraźne.

¹⁷ Zarządzenie w sprawie zniesienia Centrum Zarządzania Kryzysowego ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli tom III, str. 202-298, 309-310, 323-332, 387-391, tom V str. 1-6)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK wskazuje na konieczność dokonania aktualizacji Zasad przekazywania informacji o zdarzeniach i zagrożeniach pomiędzy RCB i grupą MSW, celem dostosowania ich zapisów do właściwości Ministra SWiA oraz obecnej struktury organizacyjnej MSWiA.

Ocena częściowa

Obsługa Ministra SWiA w sprawach zarządzania kryzysowego była realizowana przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, jednak w ocenie NIK niezbędna jest weryfikacja ustalonych zasad obsługi Ministra SWiA przez RCB.

6 Realizacja zadań określonych w strategii „Sprawne Państwo 2020”

6.1. Strategia „Sprawne Państwo 2020” (dalej: SSP) została przyjęta uchwałą Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r.¹⁸ Realizację strategii ustalono na lata 2013-2020, a koordynację i nadzór powierzono ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej (od 16 listopada 2015 r. koordynatorem był Minister SWiA). SSP jest jedną z 9 zintegrowanych strategii rozwoju.

Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Stanu w MSWiA każdy z podmiotów wdrażających strategię samodzielnie - w ramach kompetencji określonych przepisami prawa, decyduje o realizacji zadań/działań zbieżnych z jej celami i zgłasza je do Koordynatora Strategii. Zdaniem Sekretarza Stanu w MSWiA nadzór sprawowany przez Koordynatora (ministra właściwego ds. administracji publicznej) w zakresie wdrażania SSP nie może być mylony z nadzorem administracyjnym, tym bardziej, że nie został on wyposażony w żadne narzędzia czy uprawnienia kontrolne. Działania Koordynatora sprowadzają się m.in. do zbierania informacji o stopniu realizacji działań (tzw. statusu działania), weryfikowania dat rozpoczęcia i zakończenia zadania/działania przewidzianego w Planie działań, opracowywania informacji sprawozdawczych, przygotowywania informacji na Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju w przedmiocie wdrażania SSP, monitorowania wartości wskaźników określonych w SSP i współpraca w tym zakresie z Głównym Urzędem Statystycznym.

Zgodnie z postanowieniami SSP do osiągnięcia celu głównego (tj. „Zwiększenia skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami”) przyczyniać się mają poszczególne cele szczegółowe. Cel nr 7 SSP „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego” zorientowany jest na podejmowanie działań przez służby i instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, zarówno w ramach bieżącego funkcjonowania, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych¹⁹. Ponadto SSP wytycza priorytetowe kierunki interwencji podejmowane przez administrację rządową, nie przypisując konkretnych zadań poszczególnym podmiotom zaangażowanym w jej realizację, co miało nastąpić na etapie opracowywania planu działań na rzecz jej wdrażania.

Głównym narzędziem wdrażania SSP i bieżącego monitoringu jest plan działań określający w szczególności kluczowe przedsięwzięcia wraz ze wskazaniem organów odpowiedzialnych za ich realizację. Plan działań przygotowywany jest przez Koordynatora SSP przy współpracy z właściwymi ministrami i centralnymi organami administracji rządowej bezpośrednio zaangażowanymi w realizację SSP. W okresie objętym kontrolą Plan działań na rzecz wdrażania SSP w perspektywie do 2020 zaktualizowano w 2015 r. (zatwierdzony 11 września 2015 r.) oraz w 2017 roku (zatwierdzony 17 lipca 2017 r.).

(dowód: akta kontroli tom II str. 110-120, 297-304, tom IV str. 279-413, 1-11, tom V str. 177-198)

6.2. W zakresie celu nr 7 „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku

¹⁸ Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. poz. 136).

¹⁹ Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”

publicznego", kierunek interwencji 7.5 „Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego”, NIK ustaliła, że nie znajdowały odzwierciedlenia w Planach działań następujące zamierzenia wynikające z SSP:

- opracowanie, zgodnie z zapisami Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej, krajowego dokumentu strategicznego dotyczącego zarządzania ryzykiem, a także prognoz (ocen) odnoszących się do prawdopodobieństwa ataków terrorystycznych i innych zagrożeń. Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, iż w SSP w wielu kierunkach interwencji mówi się o planowanych działaniach, w tym planowanym opracowaniu krajowego dokumentu strategicznego dotyczącego zarządzania ryzykiem, co nie oznacza obligatoryjnej realizacji działania, gdyż ostateczna decyzja jest podejmowana przez podmiot uprawniony z uwzględnieniem zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej czy decyzji kierunkowych Rady Ministrów,
- przeprowadzenie analizy działania centrów zarządzania kryzysowego na poziomie centralnym oraz sposobu ich funkcjonowania pod kątem wykonywanych zadań, a także ich dostosowania do zmian organizacyjnych w administracji publicznej. Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił m.in., że dokument o charakterze strategicznym, jakim jest m.in. strategia „Sprawne Państwo 2020”, ma charakter kierunkowy. Działania są konkretyzowane przez właściwe merytorycznie organy wdrażające daną strategię. Ponadto SSP musi być zgodna z nadrzędnym dokumentem, tj. średniookresową strategią rozwoju kraju,
- podjęcie działań zmierzających do zwiększenia gotowości państwa do zapobiegania i usuwania skutków klęsk żywiołowych, które koncentrowałyby się na wprowadzeniu na stałe do porządku prawnego uchwalanych dotychczas epizodycznie przepisów regulujących kwestie pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i usuwania ich skutków. Sekretarz Stanu w MSWiA odnosząc się do sposobu realizacji ww. postanowień SSP wskazał, że Minister SWiA realizuje szereg działań zmierzających do zapobiegania i usuwania skutków klęsk żywiołowych, w tym pomocy osobom i podmiotom poszkodowanym w wyniku skutków takich zdarzeń, m.in. na podstawie ustawy z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi²⁰; ustawy z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu²¹. Sekretarz Stanu w MSWiA wskazał także na zmiany dokonane w ustawie z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²²,
- przygotowanie zmian w przepisach dotyczących organizacji służb odpowiedzialnych za zapobieganie klęskom żywiołowym. Sekretarz Stanu w MSWiA wskazał, że rozpoczęte zostały prace nad aktualizacją strategii „Sprawne Państwo 2020”, które pozwolą na dostosowanie jej założeń do aktualnych warunków społeczno-gospodarczych, organizacyjnych i prawnych. Aktualizacja ta, w ocenie Sekretarza Stanu w MSWiA, ma przyczynić się do zdefiniowania kierunków interwencji, zadań i przypisanych im działań, które zapewnią realizację strategii.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 1-11, tom V str. 177-198)

Ponadto, zgodnie z założeniami SSP zrealizowany miał zostać obowiązek opracowania planów zarządzania kryzysowego w gminach. Minister SWiA nie posiadał wiedzy o stopniu zaawansowania procesu zatwierdzania zarówno powiatowych, jak i gminnych planów zarządzania kryzysowego. Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Stanu w MSWiA zadanie gromadzenia i czuwania nad terminowym sporządzaniem planów zarządzania kryzysowego szczebla powiatowego i gminnego nie leży w gestii organu, jakim jest Minister SWiA.

(dowód: akta kontroli tom II str. 110-120, 297-304)

²⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 825, ze zm.

²¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1067, ze zm.

²² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.)

6.3. W SSP wskazano, iż wnioski wynikające z działań w trakcie sytuacji kryzysowych, w tym powodzi z 1997, 2001 i 2010 roku oraz niemożność uniknięcia sytuacji o charakterze kryzysowym spowodowanych m.in. zmianami klimatycznymi, wskazują na potrzebę podjęcia działań w zakresie dalszego usprawnienia struktur zarządzania kryzysowego. Sekretarz Stanu w MSWiA stwierdził, że MSWiA nie posiadało analiz działań podejmowanych w trakcie sytuacji kryzysowych, w tym powodzi z 1997, 2001 i 2010 roku, z których wnioski wskazywały na potrzebę podjęcia działań w zakresie struktur zarządzania kryzysowego.

Jednocześnie Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że ogólne wnioski i doświadczenia z powodzi w latach 1997-2001 znalazły odzwierciedlenie w idei utworzenia ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która uregulowała pojęcie „zarządzanie kryzysowe” (art. 2), „sytuacja kryzysowa” (art. 3 pkt 1) oraz wskazała instytucje odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe (art. 7), w tym powołane na mocy ustawy RCB (art. 10).

(dowód: akta kontroli tom II str. 110-120, tom V str. 177-198)

6.4. Zgodnie z postanowieniami SSP planowane było stworzenie informatycznych systemów wspomagania procesów decyzyjnych, współpracujących z systemami zarządzania danymi przestrzennymi i opisowymi (w tym również mapami ryzyka i mapami zagrożeń) na terenie całego kraju dla wszystkich podmiotów zarządzania kryzysowego. Zdaniem NIK analiza treści Planów działań wykazała, że wyżej opisanemu zamierzeniu nie jest możliwe jednoznaczne przypisanie któregokolwiek z działań wykazanych w tych Planach w ramach kierunku interwencji 7.5.

W ocenie Sekretarza Stanu w MSWiA do systemów wspomagania procesów decyzyjnych można zakwalifikować Centralną Aplikację Raportującą (zwaną dalej „CAR”). W systemie tym wyodrębniono trzy poziomy użytkownika (koordynator, dyżurny oraz obserwator). RCB we współpracy z Podlaskim UW oraz Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii opracowało moduł mapowy dla aplikacji, pozwalający na zaznaczenie na mapie zdarzenia za pomocą punktu, linii, nieregularnego kształtu oraz okręgu. Według stanu na dzień 10 listopada 2017 r. w ramach CAR moduł mapowy nie został jednak wdrożony.

(dowód: akta kontroli tom II str. 342-358, tom VI str. 4-14, tom V str. 177-198)

Za koordynację prac związanych z CAR oraz sygnalizowanie potrzeb rozwojowych odpowiada Minister SWiA, natomiast za konsultację merytoryczną rozwoju CAR, określanie wymogów funkcjonalnych oraz przeprowadzanie testów i organizację szkoleń odpowiada RCB. Podkreślić również należy, że CAR nie jest systemem obligatoryjnym dla wszystkich podmiotów zarządzania kryzysowego. Zdaniem Sekretarza Stanu w MSWiA utworzenie i działanie CAR ma na celu minimalizację problemów zidentyfikowanych w obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego (m.in. wykorzystywanie różnych środków informacji, konieczność pozyskiwania wieloaspektowych informacji na rzecz wielu instytucji jednocześnie oraz brak ujednoliconej terminologii). Utworzenie CAR miało na celu udostępnienie i stopniowe usprawnianie wspólnego narzędzia dla podmiotów zarządzania kryzysowego, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczas wykorzystywanych systemów wymiany informacji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 110-120, 297-304, tom V str. 177-198, 366-396)

6.5. Zgodnie z SSP planowana jest systemowa modernizacja systemu łączności na terenie całego kraju w celu zapewnienia jednolitej, kompatybilnej łączności i łatwego dostępu do danych w postaci cyfrowej (zasoby sił i środków, mapy ryzyka, mapy zagrożeń, referencyjnych danych geoprzestrzennych, itp.).

Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej, za modernizację systemów łączności odpowiadało Ministerstwo Cyfryzacji, w którym powstał projekt pn. „Koncepcja organizacji łączności na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym”. Zgodnie z założeniami ww. Koncepcja ma zaspokoić również potrzeby zapewnienia łączności dla funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.

(dowód: akta kontroli tom II str. 110-120, 297-304)

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w Planie działań (w aktualizacjach z 2015 r. oraz 2017 r.) do ramowych obszarów interwencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych należy wdrożenie na terenie całego kraju jednolitego systemu łączności Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Państwowego Ratownictwa Medycznego w celu zapewnienia operacyjnej współpracy podczas realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego, ratownictwa i dostępu do danych. Ze sprawozdania o postępach wdrażania SSP w 2015 r. wynika, że w ramach kierunku interwencji 7.5 zwiększono funkcjonalność oraz stopień wykorzystania sieci OST 112, poprzez rozbudowę systemów łączności w ramach sieci centrów powiadamiania ratunkowego z dyspozytorniami Państwowego Ratownictwa Medycznego, a także poprzez umożliwienie integracji z dyspozytorniami Policji i Państwowej Straży Pożarnej.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 138-278, tom V str. 177-198, 397-402)

6.6. Zgodnie z założeniami SSP planowane było usprawnienie procesu ostrzegania, alarmowania i informowania społeczeństwa w przypadku sytuacji kryzysowej, zwłaszcza powiadamiania o zagrożeniu, konieczności ewakuacji oraz zalecanym postępowaniu w celu ograniczenia skutków zagrożenia. Służyć temu mają przygotowane i wdrożone rozwiązania teleinformatyczne, w tym wykorzystujące sieci telefonii komórkowej oraz naziemnej telewizji cyfrowej.

Od początku 2015 r. działa na terenie kraju Regionalny System Ostrzegania (RSO), czyli bezpłatna usługa, która umożliwia powiadamianie obywateli o różnego rodzaju zagrożeniach poprzez strony internetowe urzędów wojewódzkich, aplikację mobilną RSO oraz programy naziemnego multipleksu cyfrowego MUX-3. Nadzór merytoryczny i finansowanie projektu zapewnia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. W RSO umieszczane są ostrzeżenia meteorologiczne i hydrologiczne (w tym mapka prezentująca stan wód na najistotniejszych wodowskazach rzek Polski). Ponadto, w systemie generowane są także inne ostrzeżenia i informacje istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa, a będące w posiadaniu wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego, np. informacje drogowe. RSO zawiera również poradniki postępowania w sytuacjach kryzysowych opracowane przez Ministerstwo, w tym z wykorzystaniem materiałów udostępnionych przez urzędy wojewódzkie i RCB.

Do dnia zakończenia kontroli NIK w aplikacji mobilnej RSO nie wprowadzono tzw. geolokalizacji. Z wyjaśnień Dyrektora DOLiZK wynikało, że prowadzone były prace rozwojowe, celem wprowadzenia takiej funkcjonalności uruchamianej opcjonalnie przez użytkownika; Obecnie w ramach ustawień tej aplikacji użytkownik może dokonać wyboru województwa, z którego chciałby uzyskać komunikaty (może także wybrać kilka województw na raz lub cały teren kraju).

(dowód: akta kontroli tom VI str. 4-14, tom V str. 130-164)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Pomimo, że Minister SWiA, jako koordynator realizacji SSP, nie posiadał narzędzi i uprawnień kontrolnych, które pozwoliłyby mu skutecznie i rzetelnie koordynować i nadzorować wdrażanie SSP, to w okresie objętym kontrolą nie podejmował działań mających na celu wyposażenie go w takie uprawnienia.

Skutkiem powyższego było to, że nie każde opisane założenie, pomimo upływu czterech lat od rozpoczęcia realizacji SSP, znalazło odzwierciedlenie w Planie działań i tym samym nie do każdego założenia przypisano podmiot wiodący i szczegółowe zadania / działania, co wynikało przede wszystkim z ograniczonych uprawnień Koordynatora SSP. W ocenie NIK rola Ministra SWiA ograniczała się w szczególności do zidentyfikowania działań podejmowanych przez podmioty wdrażające SSP i przedstawienie ich w jednym dokumencie. Ponadto w związku z tym, że Plan działań ma charakter otwarty i może być uzupełniany i aktualizowany, utrudniona jest weryfikacja realizacji postanowień dokumentu strategicznego oraz planowanych i osiągniętych rezultatów w badanym obszarze zarządzania kryzysowego.

Analiza postanowień strategii „Sprawne Państwo 2020” dla kierunku interwencji 7.5. wykazała, że nie przypisano podmiotu wiodącego i nie zostały wskazane zadania / działania do realizacji wszystkich zamierzeń SSP (szerzej pkt 6.2).

Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że przyznanie koordynatorom strategii zintegrowanych, w tym Koordynatorowi SSP uprawnień do sprawowania kontroli oraz do kompleksowego, skutecznego nadzoru może nastąpić po wypracowaniu takiego modelu przez Ministerstwo Rozwoju i zaakceptowaniu tego modelu przez Radę Ministrów.

Zdaniem NIK z uwagi na kompetencje i właściwość Ministra SWiA, który mając wiedzę o ograniczeniach w pełnieniu funkcji Koordynatora SSP oraz niepełnej realizacji zamierzeń SSP, powinien wykazać inicjatywę w celu uzyskania skutecznych narzędzi w przedmiotowym zakresie. Podkreślenia wymaga także fakt, że już kontrola NIK nr P/15/004 „Realizacja celów strategii Sprawne Państwo 2020” z 2016 r. wykazała, że Koordynator nie posiadał narzędzi i uprawnień kontrolnych we wdrażaniu SSP.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 1-11, tom V str. 177-198, tom II str. 110-120, 297-304)

Ocena częściowa

Ministrowi SWiA w zakresie SSP przypisano rolę Koordynatora strategii (minister właściwy do spraw administracji publicznej). Minister, jako Koordynator strategii w szczególności przygotowywał Plany działań przy współpracy z właściwymi ministrami i centralnymi organami administracji rządowej bezpośrednio zaangażowanymi w realizację SSP, przy czym jak wykazały ustalenia kontroli nie wszystkie zamierzenia zawarte w SSP znalazły odzwierciedlenie w tych Planach. W zakresie monitorowania wdrażania zadań i działań przewidzianych w Planie działań Minister SWiA m.in. gromadził informacje o stopniu realizacji działań i opracowywał sprawozdania w oparciu o uzgodnienia z podmiotami zaangażowanymi w realizację strategii.

Pomimo tego, że Minister SWiA nie posiadał narzędzi i uprawnień kontrolnych, które pozwoliłyby mu skutecznie i rzetelnie koordynować i nadzorować wdrażanie SSP, to nie podejmował on w okresie objętym kontrolą działań mających na celu nadanie mu takich kompetencji.

7. Działania podejmowane przez MSWiA w związku ze skutkami nawałnicy, która wystąpiła 11/12 sierpnia 2017 r.

Opis stanu faktycznego

Pierwsze cztery informacje o sytuacji na terenie kraju w związku z nawałnicą, która miała miejsce w dniach 11/12 sierpnia 2017 r., RCB wysłało do kierownictwa MSWiA 11 sierpnia 2017 r. poprzez system SMS w godzinach od 21:24 do 23:51. Informacje te otrzymali m.in. Minister SWiA, Sekretarz Stanu w MSWiA i Dyrektor DOLiZK. Z informacji tych wynikało, że na terenie kilku województw wzrastała liczba interwencji straży pożarnych oraz odbiorców pozbawionych prądu²³. Ponadto, RCB przekazywało do MSWiA raporty dobowe (pierwszy związany ze skutkami nawałnicy przekazany został rano 12 sierpnia 2017 r.) oraz przeglądy mediów. W raportach dobowych w części „Miejscowe Zagrożenia” przedstawiano ogólne informacje o skutkach nawałnicy oraz liczbie interwencji straży pożarnych.

Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że w czasie, gdy kierownictwo MSWiA otrzymało ww. wiadomości SMS, prowadzone były już na szeroką skalę działania ratownicze na terenie województwa pomorskiego, kujawsko-pomorskiego oraz wielkopolskiego, a na nieco mniejszą skalę w województwie łódzkim oraz dolnośląskim, w których prowadzono akcje o niewielkim zasięgu, przy czym wiele z nich dotyczyło realizacji zgłoszeń z dnia poprzedniego (10 sierpnia 2017 r.). Akcje ratownicze organizowała Państwowa Straż Pożarna, a wszelkie kompetencje w tym zakresie posiadali strażacy kierujący działaniami

²³ Z informacji SMS z godz. 23.22 wynikało m.in., że PSP odnotowała ponad 2700 interwencji na terenie 4 województw, a z godz. 23.51 wynikało, że bez prądu pozostaje ponad 486 tys. odbiorców (wielkopolskie 201 000, kujawsko-pomorskie 230 000, dolnośląskie 42 724, łódzkie 6300, śląskie 2622, opolskie 2584, lubuskie 828). W kujawsko-pomorskim w okolicach Żnina na DK5 powalone drzewa przygryzły i zablokowały samochody. W wielkopolskim w m. Skorzęcin trwają poszukiwania 6 osób na jeziorze. Akcje PSP w toku

ratowniczymi. Podczas działań ratowniczych nie odnotowano niedoboru sił, przy czym w województwie pomorskim na podstawie wojewódzkiego planu ratowniczego zwrócono się do służb dysponujących śmigłowcami, m.in. do Marynarki Wojennej, o pomoc w transporcie powietrznym specjalistycznej grupy ratowniczej w rejon zdarzenia w m. Suszek, do czego nie doszło ze względu na warunki pogodowe uniemożliwiające start i przelot śmigłowców. W nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. Minister SWiA, Komendant Główny PSP oraz Wojewoda Pomorski utrzymywali bezpośredni kontakt telefoniczny, w szczególności w związku z sytuacją na terenie obozu harcerskiego w m. Suszek i prowadzonymi działaniami ratowniczymi na terenie powiatu chojnickiego, które charakteryzowały się dużym zaangażowaniem sił ratowniczych.

(dowód: akta kontroli tom V str. 130-163, tom VII str. 3)

Począwszy od 12 sierpnia 2017 r. w MSWiA realizowano następujące działania:

- 12 sierpnia 2017 r. Minister SWiA poinformował pisemnie wszystkich wojewodów o możliwości oraz ogólnych zasadach ubiegania się o środki finansowe z rezerwy celowej budżetu państwa - Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych na wypłatę zasiłków celowych. W piśmie tym zwrócono się również z prośbą o sprawne i pilne szacowanie strat przez jednostki samorządu terytorialnego,
- sporządzano na potrzeby kierownictwa MSWiA codzienne raporty zawierające informacje o najważniejszych działaniach podejmowanych przez MSWiA w związku z nawałnicami – raporty obejmowały okres od 18 sierpnia do 10 listopada 2017 r. Wzór raportów przesłano do urzędów wojewódzkich²⁴. Ponadto przyjmowano raporty stanowisk kierowania Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Komendy Głównej Policji oraz Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej,
- zbierano dane o szacunkowych stratach i wypłacanych środkach pomocowych oraz o stratach w obiektach oświatowych,
- przygotowano projekty dwóch rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych, które zgodnie z założeniami miały uprościć procedury związane z odbudową i remontem zniszczonych budynków. Pierwsze z ww. rozporządzeń wydane zostało 17 sierpnia 2017 r. i dotyczyło 101 gmin; następne (opublikowane 25 sierpnia 2017 r.), w związku z kolejnymi zgłoszeniami przez wojewodów - dodatkowe 76 gmin²⁵,
- opracowano i przekazano wojewodom do stosowania nowe zasady udzielania ze środków rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, pomocy finansowej w formie zasiłków celowych dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących, poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych²⁶. Zgodnie z zasadami, maksymalna kwota zasiłku została zwiększona do 200 tys. zł - w przypadku zniszczenia budynku/lokalu mieszkalnego. Ponadto pomocą objęto również rolników, którzy ponieśli szkody w budynkach gospodarczych, służących zaspokajaniu niezbędnych potrzeb bytowych.

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w MSWiA wynikało, że uruchomiono punkt kontaktowy, który współpracował z wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego, Krajowym Centrum

²⁴ Raporty Wojewodów: Kujawsko-Pomorskiego, Pomorskiego, Wielkopolskiego, Dolnośląskiego, Łódzkiego, Mazowieckiego obejmowały okres od 18 sierpnia 2017 r. do 10 listopada 2017 r.

²⁵ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu w sierpniu 2017 r., w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych (Dz. U. poz. 1547 oraz Dz. U. poz. 1583).

²⁶ Zasady pomocy finansowej Minister SWiA zatwierdził w dniu 17 sierpnia 2017 r., a 28 lipca 2017 r. zatwierdzone zostały zasady pomocy finansowej dot. zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej, jakie wystąpiły od maja 2017 r.

Koordinacji Ratownictwa, Stanowiskiem Kierowania Komendanta Głównego Policji i Dyżurną Służbą Operacyjną Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 224-247, 325-326, 331-336, tom VIII str. 7-364, tom IX str. 1-335, tom X str. 1-272)

W związku z wystąpieniem nawałnicy nie został zwołany Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK), ponieważ, jak wyjaśnił Sekretarz Stanu MSWiA, RZZK jest organem opiniotwórczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów, a zatem nieposiadającym uprawnień w zakresie wydawania poleceń ministrom i kierownikom urzędów centralnych z upoważnienia Rady Ministrów. W tej sytuacji uznano, że efektywniejsze będą działania koordynacyjne w ramach posiedzeń wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego, spotkań, narad i wideokonferencji z udziałem Prezesa Rady Ministrów i Ministra SWiA. Z tożsamyh powodów Dyrektor DOLiZK nie rekomendował Ministrowi SWiA zwołania posiedzenia ZRK MSWiA oraz RZZK.

Ponadto Sekretarz Stanu MSWiA wyjaśnił, że w ramach wniosków wypracowanych przez Międzyresortowy Zespół do oceny funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce - pkt 3.1.1 dokumentu pn. „Analiza i ocena funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce - wnioski i rekomendacje” zostały zaproponowane stosowne zmiany w zakresie poszerzenia uprawnień RZZK²⁷.

(dowód: akta kontroli tom V str. 112-113, tom VII str. 327-328)

W kwestii sprawowania zarządzania kryzysowego przez Ministra SWiA²⁸, w związku z nawałnicą, Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że z uwagi na dynamikę wydarzeń, Prezes Rady Ministrów oraz za pomocą systemu wideokonferencji, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, 12 sierpnia 2017 r. uczestniczyli w posiedzeniu Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Gdańsku, podczas którego omówiono bieżącą sytuację, przebieg akcji ratowniczej i potrzeby mieszkańców. Na szczeblu centralnym sytuacja była na bieżąco monitorowana przez funkcjonujące w RCB Centrum Operacyjno-Analityczne, które w ciągu pierwszej doby od przejścia nawałnicy wysyłało wiadomości tekstowe m.in. do członków RZZK, ministrów odpowiedzialnych za dane zagrożenia i innych podmiotów systemu zarządzania kryzysowego. W aktywnej fazie reagowania przeprowadzone zostały działania ratownicze przez podmioty krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Na obszarach, na których wystąpiły największe szkody spowodowane siłami natury, uruchomione zostały dodatkowe siły ratownicze Centralnego Odwołu Operacyjnego, będące w dyspozycji Komendanta Głównego PSP oraz zaangażowano Siły Zbrojne RP. Wraz z rosnącą liczbą interwencji podnoszone były stany osobowe w jednostkach ratowniczo-gaśniczych oraz na stanowiskach kierowania PSP. Stanowisko Kierowania KG PSP na bieżąco informowało RCB o rozwoju sytuacji oraz o prowadzonych działaniach. Działania Ministra SWiA obejmowały m.in.:

- przeprowadzenie 12 sierpnia 2017 r. wspólnie z Komendantem Głównym PSP wideokonferencji z komendantami wojewódzkimi PSP i wojewodami, a 14 sierpnia oraz 22 sierpnia 2017 r. z Wojewodami i Komendantami Wojewódzkimi PSP z województw: pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego;
- działania mające na celu uruchomienie procedury udzielania pomocy finansowej dla rodzin, które poniosły straty podczas nawałnicy;

²⁷ W Analizie i ocenie funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce - wnioski i rekomendacje z 29 września 2017 r. sformułowano m.in. wniosek „Należy pilnie znowelizować ustawę o zarządzaniu kryzysowym, w zakresie 3.1.1. poszerzenia uprawnień Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego o możliwość uruchamiania procedur w imieniu Rady Ministrów i wydawania poleceń ministrom i kierownikom urzędów centralnych z upoważnienia RM”.

²⁸ Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów.

- zaopiniowanie 14 sierpnia 2017 r. pierwszych wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych dla województwa: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, wielkopolskiego. W tym samym dniu Minister Rozwoju i Finansów wydał odpowiednie decyzje finansowe przyznające środki dla poszczególnych województw na ten cel;
- wizytowanie wraz z Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej w dniu 15 sierpnia 2017 r. miejscowości dotkniętych skutkami nawałnic na terenie woj. kujawsko-pomorskiego;
- wizytowanie 16 sierpnia 2017 r. działań prowadzonych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej na terenie woj. wielkopolskiego, a także spotkanie z samorządowcami z gmin dotkniętych nawałnicami oraz z rodzinami poszkodowanymi w nawałnicach;
- organizacja 17 sierpnia 2017 r. konferencji prasowej, m.in. na temat organizacji i zakresu pomocy rodzinom poszkodowanym w nawałnicach;
- uczestnictwo 19 sierpnia 2017 r. w naradzie w Chojnicach, która odbyła się z udziałem ówczesnego Prezesa Rady Ministrów i ministrów²⁹ oraz Wojewody Pomorskiego.

Minister SWiA przewodniczył również pracom Międzyresortowego Zespołu, powołanego na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2017 r.³⁰ Zadaniem Zespołu było m.in. opracowanie wniosków i rekomendacji dla ewentualnych zmian w zakresie funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w związku z sytuacją powstałą wskutek silnych wiatrów i intensywnych opadów atmosferycznych, które miały miejsce w sierpniu 2017 roku na terenie kraju. „Analiza i ocena funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce – wnioski i rekomendacje” została przyjęta przez Radę Ministrów 17 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli tom VII 4-60, 258-316, 319-322, tom VIII str. 8-9)

W ocenie Sekretarza MSWiA sytuacja (i jej skutki), która miała miejsce 11/12 sierpnia 2017 r. (silny wiatr, burza z gradem) nosiła znamiona sytuacji kryzysowej na terenie m.in. województw pomorskiego i wielkopolskiego. W ocenie Wojewodów nastąpiło ograniczenie w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, o czym świadczy między innymi fakt zwrócenia się przez Wojewodę Pomorskiego w dniu 14 sierpnia 2017 r. z wnioskiem do Ministra Obrony Narodowej o zaangażowanie sił i środków wojska do usuwania skutków nawałnicy.

Ponadto Sekretarz Stanu MSWiA wyjaśnił, że sytuacja dotyczyła zagrożenia pn. „Huragany”, uwzględnionego w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (KPZK) i była podstawą do wykonania na poziomie wojewódzkim następujących zadań: zwołania Wojewódzkich Zespołów Zarządzania Kryzysowego, koordynacji i realizacji zadań ujętych w Wojewódzkich Planach Zarządzania Kryzysowego oraz wnioskowania o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP, a na poziomie centralnym do koordynacji działań służb i instytucji resortu spraw wewnętrznych (Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej).

NIK zauważa, że Plan Zarządzania Kryzysowego Działu Administracji Rządowej: Sprawy wewnętrzne wskutek braku aktualizacji nie zawierał procedur dla fazy odbudowy (szerzej w pkt. 3 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. tom VII str. 3-4)

²⁹ Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Infrastruktury i Budownictwa, Ministra Zdrowia.

³⁰ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów Nr 101 z dnia 4 września 2017 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do oceny funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego (MP poz. 837).

Skutki nawałnicy, która miała miejsce w dniach 11/12 sierpnia 2017 r. przedstawiały się następująco³¹:

- zniszczonych lub uszkodzonych zostało 12.436 budynków lub lokali mieszkalnych. Wartość oszacowanych strat w 12.049 budynkach lub lokalach mieszkalnych wyniosła 68.012,9 tys. zł;
- zniszczone lub uszkodzone zostały 10.302 budynki gospodarcze. Wartość oszacowanych strat w 5.351 budynkach³² wyniosła 58.796,2 tys. zł;
- zniszczonych lub uszkodzonych zostało m.in. 901 obiektów infrastruktury komunalnej w tym 20 mostów, 1.103 km dróg, 129 budynków szkolnych i oświatowych, 49 stacji uzdatniania i oczyszczalni wody. Łączne straty w obiektach infrastruktury komunalnej oszacowano na 260.529,3 tys. zł.

Minister SWiA wystosował 70 wniosków do Ministra Rozwoju i Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (wszystkie zostały zrealizowane) na łączną kwotę 126.068.032 zł. Według stanu na 15 grudnia 2017 r. gminy wypłaciły zasiłki o łącznej wartości 107.611.891,2 zł³³.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 221-223, 248-249)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. Jako analizy krótkoterminowe i średnioterminowe sporządzone przez RCB dla Ministra SWiA, przedstawiono kontrolerom raporty dobowe z 11 i 12 sierpnia 2017 r. zawierające informacje dotyczące ostrzeżeń meteorologicznych, przeglądy mediów z 10 i 11 sierpnia 2017 r. oraz informację tygodniową: zagrożenia-skutki-ocena za okres 7-15 sierpnia 2017 r., opracowaną 16 sierpnia 2017 r.

W ocenie Dyrektora DOLiZK za analizę krótkoterminową można uznać treści z terminem do trzech dni naprzód/wstecz, za analizę średnioterminową z kolei, analizę do 10 dni naprzód/wstecz. Stąd też – według Dyrektora – do analiz krótkoterminowych zaliczyć należy raporty dobowe i przeglądy mediów, a informację tygodniową do analiz średnioterminowych.

NIK zauważa, że raporty dobowe i przeglądy mediów oraz informacje tygodniowe nie miały cech dokumentów analitycznych, ponieważ ich treść obejmowała ogólne informacje o skutkach nawałnicy i liczbie interwencji straży pożarnych, bez wniosków i rekomendacji.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 220-221, 328-329, 337-378)

2. Jako raporty sytuacyjne sporządzane przez RCB w związku z nawałnicą przedstawiono kontrolerom przeglądy mediów sporządzane przez RCB na godz. 12.30 i 20.00 w dniach 13 – 17 sierpnia 2017 r. NIK zwraca uwagę, że zawartość raportu sytuacyjnego sporządzanego przez RCB określona została w procedurze obiegu informacji pomiędzy krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego SPO-12, stanowiącej załącznik funkcjonalny planu głównego (w części III) do KPZK. Raport sytuacyjny powinien zawierać informacje o realizowanych działaniach według stanu na określony dzień /godzinę, w szczególności: rodzaj zdarzenia lub zagrożenia, opis sytuacji albo rodzaj zdarzenia lub zagrożenia (w tym przyczyny oraz czas i miejsce lub obszar jego wystąpienia), faktyczne i potencjalne skutki zdarzenia lub zagrożenia (w tym liczbę poszkodowanych, liczbę zagrożonych osób, liczbę zagrożonych lub uszkodzonych budynków i obiektów użyteczności publicznej oraz systemów infrastruktury krytycznej, a także opis innych potencjalnych skutków zagrożenia bezpośrednio związanych z zakresem działania raportującego podmiotu), ocenę i prognozę rozwoju sytuacji, opis podjętych i zamierzonych działań, opis sił i środków zaangażowanych i przewidywanych do uruchomienia, wnioski i rekomendacje lub uwagi, źródło informacji o zdarzeniu lub zagrożeniu. Również raporty sytuacyjne przesłane przez RCB do MSWiA w dniu 11, 12 i 16 sierpnia 2017 r. nie spełniały wymagań procedury SPO-12.

³¹ Według stanu na 18 grudnia 2017 r.

³² Mniejsza liczba budynków, w których oszacowano straty wynika z faktu braku kwalifikacji części budynków do dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa cz. 83 poz. 4.

³³ Dane dotyczą województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, mazowieckiego, pomorskiego oraz wielkopolskiego.

Zgodnie ze standardową procedurą operacyjną SPO 1 – Procedura na wypadek informacji o możliwości wystąpienia lub wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz zwołania ZZK w MSW lub RZZK – część III zawartej w Planie Zarządzania Kryzysowego Działu Administracji Rządowej: Sprawy wewnętrzne (Plan Główny) ustalono m.in., że Dyrektor DOLiZK może „ewentualnie polecić uzupełnienie informacji/sporzządzenie Raportu Sytuacyjnego”. Jak ustalono w toku kontroli Dyrektor DOLiZK nie skorzystał z tego uprawnienia.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że za przygotowanie raportów sytuacyjnych z działań fazy zarządzania kryzysowego – reagowanie, odpowiadało RCB. Niezależnie od powyższego DOLiZK wystąpił 18 sierpnia 2017 r. do Wojewodów: Pomorskiego, Kujawsko-Pomorskiego i Wielkopolskiego, a także Komendantów Głównych: Policji i Państwowej Straży Pożarnej o informacje na temat skutków nawałnicy i podejmowanych działaniach.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 62-215, 218-223, 326-327)

Zdaniem NIK, przeglądy mediów sporządzane przez RCB w żadnej mierze nie powinny być traktowane, jako raporty sytuacyjne.

NIK zwraca uwagę, że informacje sporządzane przez RCB za okres 12 – 17 sierpnia 2017 r. dotyczące podejmowanych działań związanych z usuwaniem skutków nawałnicy, która miała miejsce 11/12 sierpnia 2017 r., były niekompletne. W opinii NIK brak pełnych informacji w sytuacji kryzysowej może utrudnić podejmowanie przez Ministra SWiA optymalnych decyzji, adekwatnych do sytuacji kryzysowych.

Ocena częściowa

Minister SWiA w związku z zaistniałą nawałnicą podejmował działania mające na celu likwidację jej skutków, m.in. przekazał wojewodom do stosowania nowe zasady udzielania ze środków rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, pomocy finansowej w formie zasiłków celowych oraz opiniował wnioski o przyznanie zasiłków celowych. Ponadto zostały przygotowane dwa projekty rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu, które zgodnie z założeniami miały uprościć procedury związane z odbudową i remontem zniszczonych budynków.

Niemniej jednak należy pokreślić, że ze względu na niekompletność Planu Zarządzania Kryzysowego Działu Administracji Rządowej: Sprawy wewnętrzne oraz przekazywanych przez RCB informacji, sytuacja taka może mieć negatywny wpływ na koordynację i efektywność podejmowanych przez Ministra SWiA działań w przypadku wystąpienia w przyszłości sytuacji kryzysowych, z uwagi na brak pełnej informacji o skutkach i przewidywanym rozwoju sytuacji.

8 Identyfikacja potencjalnych zagrożeń i przewidywanie adekwatnych działań niezbędnych do usuwania w instrumentach planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny (obrona cywilna)

Opis stanu faktycznego

8.1 W okresie objętym kontrolą, zadania dotyczące obrony cywilnej były realizowane w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych przez Departament Ratownictwa i Ochrony Ludności, natomiast w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji - przez Departament Ratownictwa i Ochrony Ludności, a następnie Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego. Departament ten m.in. miał przypisane zadania wynikające z nadzoru Ministra SWiA nad działalnością Szefa OCK z zakresie przygotowywania założeń i zasad działania obrony cywilnej oraz ustalania zasad obrony cywilnej oraz prowadzenia spraw z zakresu OC pozostających we właściwości Ministra. W strukturze DOLiZK powyższe zadania należały do zakresu działania Wydziału Ochrony Ludności.

W raporcie pt. Ocena funkcjonowania organów/jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz nadzoru nad tymi organami i jednostkami w 2016 r.³⁴ stwierdzono m.in., że ze względu na niewystarczającą liczbę

³⁴ Raport opracował Departament Nadzoru i Kontroli MSWiA i przekazał Ministrowi SWiA w dniu 21 grudnia 2016 r.

etatów w DOLiZK nie jest możliwe dokonanie wewnętrznej reorganizacji, która pozwoliłaby na wzmocnienie nadzoru nad organami i jednostkami podległymi lub nadzorowanymi.

Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że z dniem 6 listopada 2017 r. rozpoczął prace Zespół ds. opracowania dokumentu pn. „Polityka nadzoru w MSWiA”, a analiza narzędzi nadzorczych stosowanych wobec podmiotów nadzorowanych i wdrożenie rekomendacji mają przyczynić się do wzmocnienia nadzoru nad organami/jednostkami podległymi.

(dowód: akta kontroli tom I str. 5-9, 13-163, tom VI str. 3-4, 436-454, tom VIII str. 3-4)

8.2 W okresie objętym kontrolą Szef OCK przekazywał, corocznie do MSWiA niżej wymienione informacje na temat OC w kraju:

- Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, zawierająca informacje dotyczące realizacji zadań z zakresu OC i ochrony ludności przez terenowe struktury OC;
- Analiza realizacji wytycznych Szefa OCK do działalności w dziedzinie obrony cywilnej, zawierająca informacje o sposobie realizacji przez szefów OC województw wytycznych określających podstawowe obszary działalności organów OC w danym roku kalendarzowym, wydawanych każdego roku przez Szefa OCK;
- Informacja dotycząca działań podejmowanych przez Szefa OCK w danym roku kalendarzowym i zadań zaplanowanych do realizacji w kolejnym roku.

Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego³⁵ (zwane dalej: rozporządzeniem z 15 czerwca 2004 r.) ocenę przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej sporządza Szef Obrony Cywilnej Kraju i przedkłada do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. W myśl § 12 ust. 2 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia, Szef OCK powinien przekazać ocenę do 31 maja w latach parzystych do Rady Ministrów, a w latach nieparzystych Ministrowi Obrony Narodowej.

Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej były akceptowane przez Ministra SWiA m.in. na podstawie rekomendacji zawartych w notatkach służbowych DOLiZK. Rekomendację akceptacji oceny za 2016 r. przekazano Sekretarzowi Stanu w MSWiA w notatce służbowej z 30 maja 2017 r., a akceptację uzyskano 31 maja 2017 r. Ocenę za 2014 r. zaakceptowano 25 maja 2015 r., natomiast – jak wyjaśnił Dyrektor DOLiZK – data akceptacji oceny za 2015 r. nie jest mu znana z uwagi na to, iż ww. dokument został skierowany przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju na ręce Ministra SWiA bez pośrednictwa Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 122-189, 270-271, 473-486)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2016 r. nie była poddana analizie i weryfikacji, co świadczy o nierzetelnie pełnionym nadzorze w tym zakresie przez DOLiZK. Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że oceny były przekazywane do MSW/MSWiA na krótko przed upływem terminu 31 maja, zobowiązującego Szefa OCK do ich przekazania do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub Ministerstwa Obrony Narodowej, co nie pozwalało na ich pogłębioną analizę. Stosowna rekomendacja dla Ministra dotycząca akceptacji ww. oceny sprowadzała się do stwierdzenia formalnej poprawności i kompletności dokumentu, tj. czy zawierał informacje dotyczące realizacji w danym roku wszystkich zadań z zakresu obrony cywilnej przewidzianych przepisami prawa i czy sformułowano wnioski.

W procedurze pn. „Nadzór nad działalnością Szefa Obrony Cywilnej Kraju – przedkładanie oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej zawierającej diagnozę stanu przygotowania organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także

³⁵ Dz. U. Nr 152, poz. 1599 ze zm.

ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami – WOL(06)” ustalono, że:

- w terminie do końca lutego każdego roku kalendarzowego, Minister Spraw Wewnętrznych zwraca się do Szefa OCK o przekazanie oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Szefowi OCK wyznacza się miesięczny termin na przekazanie informacji,
- w terminie do połowy kwietnia każdego roku kalendarzowego, DOLiZK sporządza analizę i opinię do oceny i przedkłada ją Ministrowi wraz z oceną w celu akceptacji.

W 2015 r. Podsekretarz Stanu MSW zwrócił się do Szefa OCK o przekazanie oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2014 r. dopiero 23 kwietnia 2015 r., tj. z ponad 1,5 miesięcznym opóźnieniem w stosunku do wskazanego w procedurze WOL(06) terminu. Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że opóźnienie w przekazaniu ww. oceny związane było z koniecznością zgromadzenia przez Szefa OCK informacji pochodzących od wojewódzkich i powiatowych szefów obrony cywilnej, które wysyłane były z opóźnieniem.

Również w 2017 r. nie zostały zachowane obowiązki wynikające z ww. procedury, ponieważ w piśmie DOLiZK z 9 lutego 2017 r. nie wyznaczono zgodnie z procedurą WOL(06) Szefowi OCK miesięcznego terminu na przekazanie oceny przygotowań w zakresie obrony cywilnej i ochrony ludności. Wobec braku takiej oceny zwrócono się ponownie do Szefa OCK w dniu 9 maja 2017 r. w sprawie niezwłocznego przekazania oceny, tj. po około 3 tygodniach od wskazanego w procedurze terminu sporządzenia przez DOLiZK analizy i opinii do oceny w celu przedłożenia jej Ministrowi do akceptacji.

Odnosnie realizacji procedury WOL(06) w 2017 r. Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że niewyznaczenie miesięcznego terminu wynikało z otrzymania z opóźnieniem przez Szefa OCK informacji z urzędów wojewódzkich i krótkiego czasu na opracowanie oceny. Dyrektor podkreślił jednocześnie, że większość terminów wskazanych w procedurach miała charakter wyłącznie porządkowy i nie implikowała przekraczania terminów ustawowych.

W kwestii wdrożenia w MSWiA systemowych rozwiązań w zakresie weryfikacji informacji przekazywanych przez Szefa OCK, Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że MSWiA nie posiada instrumentów i zasobów (w tym organizacyjno-kadrowych) umożliwiających ocenę uzyskiwanych informacji, ponieważ dany organ OC (na każdym szczeblu) zobowiązany jest rzetelnie realizować obowiązek przekazywania danych.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 1-2, 87, 114-117, 122-189, 218-221, 269, 477-486)

Opis stanu faktycznego

W Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2014, 2015 i 2016 rok, Szef OCK wnioskował m.in.:

- w latach 2014, 2015 i 2016 o opracowanie aktu prawnego umożliwiającego w sposób szczegółowy realizowanie zagadnienia dotyczącego zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urzędów zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że organem, który powinien podjąć inicjatywę powołania zespołu, którego celem byłoby uregulowanie przedmiotowej kwestii jest Minister Środowiska. Pismem z dnia 17 października 2017 r. wystąpiono do Ministerstwa Środowiska o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

- w 2015 r. o podjęcie działań zmierzających do ustawowego uregulowania dającego możliwość planowania zadania likwidacji skażeń i zakażeń.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że aktualnie kompetencje organów w zakresie działań związanych ze skażeniami są uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach. Natomiast w celu ustawowego uregulowania zagadnienia likwidacji skażeń, jako jedno z wielu zadań realizowanych w ramach ochrony ludności i obrony cywilnej przewidzianych w projekcie ustawy

o ochronie ludności i obronie cywilnej przewidziano, że likwidacja skażeń będzie jednym z zadań realizowanych przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej.

- w 2016 r. przyjęcie w działalności na rok 2017 i kolejne lata w dziedzinie Systemu Wykrywania i Alarmowania i Systemu Wczesnego Ostrzegania, jako priorytetu jak najszybszego rozpoczęcia realizacji zapisów w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju dotyczących modernizacji radiowego analogowego systemu alarmowania i powiadamiania ludności opartego o elektroniczne syreny alarmowe.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że modernizacja systemu wczesnego alarmowania i systemu wczesnego ostrzegania obejmująca wymianę przestarzałych systemów mechanicznych na nowocześniejsze systemy elektroniczne jest na bieżąco realizowana przez terenowe struktury obrony cywilnej stosownie do potrzeb, a także możliwości finansowych. Podejmowane są również działania zwiększające świadomość korzyści wynikających z integracji tych systemów z innymi systemami, np. Systemem Informatycznym „Promień”, który jest przeznaczony do prowadzenia wymiany informacji o skażeniach, ostrzegania i alarmowania elementów zagrożonych skażeniami oraz prognozowania sytuacji skażeń. Przykładowo, w ramach pilotażowego programu wdrożonego w województwie podlaskim umożliwiono wybór przez syrenę na podstawie meldunku SI PROMIEN sygnału słownego i przekazanie go ludności w zależności od kierunku i rodzaju zagrożenia bez ingerencji operatora.

- w 2015 r. i 2016 r. o uporządkowanie formalno-prawne nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych na komendantów formacji OC.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że formalne uregulowanie kwestii przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych zostało przewidziane w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 11 do zadań starosty należy „wnioskowanie do wojskowego komendanta uzupełnień o wyrażenie zgody na nadanie i wycofanie przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego dla personelu przeznaczonego do realizacji zadań obrony cywilnej”. Takie samo zadanie zostało przewidziane do realizacji przez wojewodę (art. 11 ust. 1 pkt 11). Ponadto, zgodnie z art. 40 ust. 3 „Przydziały organizacyjno-mobilizacyjne dla osób przewidzianych do służby w podmiotach ochrony ludności, które w czasie stanu wojennego i w czasie wojny stają się organizacjami i formacjami obrony cywilnej uzgadnia się z właściwym terenowo szefem Wojskowej Komendy Uzupełnień”.

- w 2016 r. o prawne doprecyzowanie zagadnienie ubezpieczenia członków formacji OC podczas ich udziału w akcjach związanych ze stanem klęski żywiołowej.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że propozycję uregulowania tej kwestii zawiera art. 57 ust. 1 projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, zgodnie z którym pracownikowi powołanemu do odbycia przeszkolenia w obronie cywilnej, szkolenia osób w obronie cywilnej, odbycia ćwiczeń w obronie cywilnej, jak również do zwalczania klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków przysługuje uposażenie zasadnicze obejmujące składkę na ubezpieczenie społeczne, składkę na ubezpieczenie zdrowotne, a także zwrot kosztów dojazdu do miejsca powołania oraz wyżywienia i zakwaterowania.

Ponadto, jak wyjaśnił Dyrektor DOLiZK szereg informacji pozyskiwanych było w ramach kontaktów roboczych, poprzez udział m.in. w spotkaniach przygotowujących ćwiczenia i treningi obejmujące w szczególności tematykę ochrony ludności i obrony cywilnej, a także samych ćwiczeń, treningów i konferencji. Przedstawiciele Departamentu uczestniczyli w 2015 roku w przygotowaniach do ćwiczeń w ramach Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania (KSWSiA i w samych ćwiczeniach, natomiast w 2016 r. brali udział w przygotowaniach do treningu KSWSiA i w samym treningu. Szef OCK przekazał również do MSWiA „Koncepcję kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce”.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 137-152, 221-242)

8.3 Minister SWiA występował corocznie o przekazanie informacji o działalności Szefa OCK w danym roku kalendarzowym i planów na kolejny rok. Na podstawie analizy przekazanych informacji sporządzane były dla kierownictwa Ministerstwa stosowne notatki służbowe, zawierające m.in. propozycje rozwiązań/wnioski oraz rekomendacje przyjęcia informacji.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 122-189, 477-486)

8.4 Odnosząc się do kwestii informowania Prezesa Rady Ministrów przez Ministra SWiA o stanie przygotowań struktur OC do realizacji zadań Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że terminie do dnia 31 maja przekazywano do Prezesa Rady Ministrów (każdego roku parzystego) ocenę przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej opracowaną przez Szefa OCK. Ponadto, w ramach programowania obronnego, co cztery lata, na dziesięcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, Szef OCK sporządzał Program Doskonalenia Obrony Cywilnej (PDOC), który za pośrednictwem Ministra SWiA był przekazany do zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów.

Dyrektor DOLiZK nie posiadał informacji o działaniach Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, które byłyby podejmowane na podstawie przekazanych tym organom dokumentów.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 124)

8.5 Minister SWiA nie przekazywał Szefowi OCK wskazań, ani zaleceń związanych z funkcjonowaniem OC. Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że Szef OCK, jako centralny organ administracji państwowej właściwy w sprawach OC, zgodnie z art. 17 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³⁶, posiada autonomię w zakresie realizacji tego zadania, natomiast Minister SWiA, jako organ, któremu Szef OCK podlega może opiniować wydawane akty urzędowe i inne dokumenty.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 125)

8.6 W ramach nadzoru, w celu weryfikacji stopnia realizacji przyjętych w danym roku zadań i usprawnienia wymiany informacji między MSWiA a Szefem OCK, w 2013 r. wdrożono niżej wymienione procedury:

- Nadzór nad działalnością Szefa Obrony Cywilnej Kraju - opracowywanie informacji o realizacji zadań obrony cywilnej - WOL (05);
- Nadzór nad działalnością Szefa Obrony Cywilnej Kraju - przedkładanie oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej zawierającej diagnozę stanu przygotowania organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami - WOL (06);
- Opracowanie programu doskonalenia obrony cywilnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych - WOL (08).

W ww. procedurach zostały określone czynności, jakie powinna podjąć komórka właściwa ds. obrony cywilnej w ramach sprawowanego nadzoru. W procedurach opisano również sposób i termin realizacji tych czynności.

W dniu 30 maja 2017 r. DOLiZK przekazał do Departamentu Prawnego MSWiA projekt nowych (poprawionych/zmodyfikowanych) procedur związanych z realizacją nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad wybranymi organami i jednostkami organizacyjnymi. W dniu 7 sierpnia 2017 r. Sekretarz Stanu MSWiA zaakceptował nowe wzory sprawozdań między innymi z działalności Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Wdrożenie ww. procedur planowane jest na 2018 r.

W kwestii bieżącego nadzoru nad działalnością Szefa OCK w zakresie realizacji przez niego zadań, Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że nadzór ten był sprawowany przede wszystkim w formie corocznej oceny działalności w danym roku kalendarzowym i weryfikacji realizacji

³⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1430 ze zm.

przez niego zadań zaplanowanych w roku poprzednim. W wyniku takiej oceny sporządzana była notatka służbowa dla kierownictwa MSWiA.

(dowód: akta kontroli tom III str. 118, tom VI str. 89-90, 122-179, 267-269, 427-472)

8.7 Szef Obrony Cywilnej Kraju, jako dysponent środków budżetowych trzeciego stopnia w części 42 Sprawy wewnętrzne (w rozdziale 75414 Obrona cywilna) planował wydatki na realizację zadań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w ramach otrzymanego limitu wydatków na dany rok. Zadania realizowane w ramach tych środków polegały na organizacji szkoleń centralnych, konferencji, warsztatów, odpraw, itp. Natomiast planowanie środków finansowych i materiałowych do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej w województwach (część 85/00 - *Województwa*) odbywało się przez wojewodów, którzy następnie mieli wpływ na rozdział tych środków dla powiatów i gmin. Na etapie planowania budżetowego informacje o przewidywanych do osiągnięcia dochodach oraz planowanych wydatkach pozyskiwane były z poszczególnych województw przez Szefa OCK.

W latach 2015, 2016 i 2017 na obronę cywilną zostały zaplanowane środki w wysokości odpowiednio: w części 42³⁷ – 258 tys. zł, 243 tys. zł, 275 tys. zł oraz w części 85/00³⁸ – 27.144 tys. zł, 23.928 tys. zł, 24.076 tys. zł.

Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że wydatki na obronę cywilną są niewystarczające, gdyż środki budżetowe przeznaczane na ten cel na przestrzeni, co najmniej kilkunastu lat są nieadekwatne do potrzeb odpowiadających powierzonym zadaniom. Analiza programów doskonalenia obrony cywilnej poszczególnych organów administracji publicznej zarówno na szczeblu centralnym, jak i wojewódzkim wskazuje, iż organy te nie są w stanie realizować zadań ujętych w ww. programach m.in. z uwagi na zmniejszające się nakłady finansowe na ten cel, a właściwie brak przyznawania środków finansowych na ich realizację. Wojewodowie wskazują na fakt, że w trakcie realizacji budżetu wojewódzkiego zachodzą istotne zmiany wynikające z potrzeb województwa, które bezpośrednio oddziałują na funkcjonowanie programów doskonalenia obrony cywilnej. Zmiany w planach finansowych podyktowane są różnymi czynnikami i potrzebami wywołanymi np. nieprzewidywalnymi zdarzeniami losowymi związanymi z działaniem sił natury. Powyższe ma wpływ na strukturę tych programów, a także planowanych środków, często zdecydowanie zmieniając cały układ planistyczny, co powoduje znaczne utrudnienia w realizacji zadań określonych w programach.

W procedowanym projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej przewidziano wzrost wydatków na te przedsięwzięcia w latach 2019 – 2028 w łącznej kwocie 1.197,26 mln. zł³⁹.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 8-9)

8.8 W okresie objętym kontrolą w MSWiA trwały prace nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, który został opracowany przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju⁴⁰. W dniu 19 czerwca 2017 r. Sekretarz Stanu w MSWiA wyraził zgodę na przekazanie ww. projektu do uzgodnień wewnętrznych, a następnie DOLiZK przedmiotowy projekt przekazał pismem z 2 sierpnia 2017 r. do Departamentu Prawnego MSWiA, z prośbą o pilne skierowanie go do uzgodnień międzyresortowych. W dniu 24 października 2017 r. wystąpiono z prośbą do KPRM o umieszczenie projektu przedmiotowej ustawy w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Odnosnie przesłanek, które zdecydowały o odstąpieniu z prac nad projektem ustawy w latach poprzednich Sekretarz Stanu MSWiA wyjaśnił, że podejmowane od 2006 r. prace przez Szefa OCK i ministrów właściwych do spraw wewnętrznych nad przedmiotową ustawą

³⁷ W zakresie części 42 - Sprawy wewnętrzne wykazano kwoty ujęte w ustawach budżetowych za poszczególne lata.

³⁸ W zakresie części 85/00 - Województwa kwoty wynikają z informacji przekazywanej corocznie przez KG PSP na potrzeby sporządzenia Informacji o projekcie ustawy budżetowej dla Komisji Sejmowych.

³⁹ 2019 r. – 200,6 mln. zł, 2020 r. – 188,6 mln. zł, 2021 r. – 427,55 mln. zł, 2022 r. – 53,93 mln. zł, 2023 r. – 54,93 mln. zł, 2024 r. – 53,93 mln. zł, 2025 r. – 54,93 mln. zł, 2026 r. – 53,93 mln. zł, 2027 r. – 54,93 mln. zł, 2028 r. – 53,93 mln. zł.

⁴⁰ Szef OCK przekazał projekt ustawy przekazał do DOLiZK 15 września 2016 r.

nie zostały zakończone. Opracowywane były projekty regulujące problematykę obrony cywilnej, które nie zostały ostatecznie przyjęte przez Radę Ministrów. Spowodowane to było m.in. brakiem akceptacji Ministerstwa Finansów dla oceny skutków regulacji.

W ramach prowadzenia analizy spójności obowiązujących regulacji prawnych dotyczących organizacji i celów działania OC w kontekście zagrożeń okresów wojny i pokoju oraz zaleceń i wniosków instytucji międzynarodowych, właściwych w sprawach bezpieczeństwa, kryzysowego i ochrony ludności pracownicy MSW/MSWiA opracowali:

- analizę administracyjnych aspektów ochrony ludności wraz z rekomendacjami systemowymi pt. „Administracyjne aspekty ochrony ludności - rekomendacje systemowe”, która 10 maja 2016 r. została przekazana Komendantowi Głównemu PSP/Szefowi OCK, Dyrektorowi Biura Ochrony Ludności w KG PSP, Dyrektorowi DOLiZK oraz pracownikom Wydziału Ochrony Ludności w DOLiZK,
- analizę projektów badawczych pt. „Projekty badawcze realizowane w obszarze ochrony ludności - wybrane zagadnienia”, w której między innymi zaprezentowano wyniki projektu badawczego ANVIL, odnoszącego się do systemowych uregulowań bezpieczeństwa wewnętrznego w krajach europejskich. Publikacja została przekazana Kierownictwu KG PSP i DOLiZK w ramach dystrybucji Kwartalnika „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”,
- opracowanie pt. „Unia Europejska wobec kryzysów humanitarnych - nowe podejście”. Publikacja została przekazana Kierownictwu KG PSP w ramach dystrybucji Zeszytów Naukowych Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, a także Kierownictwu DOLiZK oraz pracownikom Wydziału Ochrony Ludności DOLiZK,
- monografię poświęconą krajowym i międzynarodowym uwarunkowaniom ochrony ludności pt. „Współczesna ochrona ludności. Aspekty Prawne i Organizacyjne”, która została przekazana Komendantowi Głównemu PSP/Szefowi OCK.

(dowód: akta kontroli tom III str. 117-118, tom VI str. 6-7, 87-88, 92-113, 255-266, 321-426, tom VIII str. 3)

8.9 W 2016 r. Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA (dalej DKSiW) przeprowadził u Szefa OCK kontrolę pt. „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju”. Kontrolą objęto: przygotowanie projektów założeń i zasad działania OC, ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań OC, koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań OC. Na podstawie dokonanych ustaleń negatywnie oceniono działania Szefa OCK w zakresie realizacji celów ustawowych w zakresie obrony cywilnej. W trakcie kontroli ustalono, że w związku z nieokreśleniem w prawie podmiotu obsługującego Szefa OCK, część jego zadań była wykonywana przez urząd obsługujący Komendanta Głównego PSP. Ustalono również, że Szef OCK nie podejmował skutecznych działań inicjujących opracowanie jednolitych i spójnych przepisów regulujących kompleksowo funkcjonowanie ochrony ludności i obrony cywilnej, zgodnych z prawem krajowym i standardami międzynarodowymi oraz w niewłaściwy sposób sprawował kontrolę realizacji zadań przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego.

Szef OCK zwrócił się do Ministra SWiA o wyrażenie zgody na kontynuowanie realizacji zadań w zakresie OC w oparciu o struktury KG PSP do czasu wdrożenia systemowych rozwiązań wskazanych w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił w trakcie kontroli NIK, że Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego przedstawił Szefowi OCK kierunkowe (alternatywne) rekomendacje zmian w prawie, które zapewniłyby prawidłową realizację zadań przez Szefa OCK. Kierując się stanowiskiem Szefa OCK, uzgodniono, że najlepszym rozwiązaniem byłaby systemowa regulacja omawianego problemu (braku uregulowania kwestii urzędu zapewniającego obsługę Szefa OCK) w ramach projektu ustawy o *ochronie ludności i obronie cywilnej*.

(dowód: akta kontroli tom III str. 117, 189-196, tom VI str. 9-11, 15-84, 243-254)

W związku nadzorem Ministra SWiA nad działalnością Szefa OCK, Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2017-2026 (PDOC) został w DOLiZK poddany analizie tylko pod kątem spełnienia wymogów formalnych zawartych w rozporządzeniu 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. Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że PDOC nie był opiniowany, jak również nie weryfikowano środków finansowych przewidzianych na zaplanowane zadania, ponieważ przepisy ww. rozporządzenia nie przewidują takiego wymogu. MSWiA może oceniać jedynie środki finansowe przewidziane w ramach własnego PDOC. Ponadto wyjaśnił, że przedmiotowy Program jest opracowywany na podstawie programów doskonalenia obrony cywilnej sporządzanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników obsługujących centralne organy administracji rządowej będące dysponentami części budżetowych i wojewodów, czyli szefów obrony cywilnej województw, które są następnie opiniowane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił również, że MSWiA nie posiada instrumentów prawnych i merytorycznych pozwalających na weryfikację środków finansowych zaplanowanych do wydatkowania przez organy sporządzające poszczególne programy, ani na ingerowanie w kreowanie polityki budżetowej poszczególnych resortów i wojewodów.

PDOC został za pośrednictwem Ministra SWiA został przekazany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 29 grudnia 2016 r. W dniu 25 lipca 2017 r. do MSWiA wpłynął jeden egzemplarz Programu zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów. Natomiast PDOC MSWiA na lata 2017 - 2026, został zatwierdzony przez Ministra SWiA w dniu 15 lutego 2017 roku, i pozytywnie zaopiniowany przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 88-90, 125-126, 272-281)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2017-2026, opracowany przez Szefa OCK, który został przekazany 29 grudnia 2016 r. za pośrednictwem Ministra SWiA do Prezesa Rady Ministrów, był niekompletny i nie zawierał przedsięwzięć rzeczowo-finansowych zaplanowanych i wcześniej zgłoszonych przez Ministra SWiA do Szefa OCK. Brak ten został uzupełniony w 2017 r. W notatce służbowej sporządzonej przez Dyrektora DOLiZK nie poinformowano Ministra SWiA, że w PDOC nie uwzględniono ww. przedsięwzięć. Wskazano jedynie, że PDOC opracowany został na podstawie przesłanych do Szefa OCK do 9 grudnia 2016 r. programów, a w przypadku wpływu do Szefa OCK programów po tym terminie, zostanie sporządzony aneks do PDOC. Ministrowi SWiA zarekomendowano skierowanie PDOC do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów celem przekazania go do zatwierdzenia przez Premiera.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że celem notatki dla Ministra SWiA było uzyskanie akceptacji dla przekazania PDOC na lata 2017-2026 opracowanego przez Szefa OCK w terminie umożliwiającym jego zatwierdzenie przez Prezesa Rady Ministrów (tj. do 31 grudnia 2016 roku), zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów dnia 15 czerwca 2004 r. Natomiast, zgodnie z wyjaśnieniami Szefa OCK złożonymi Ministrowi SWiA, nie wszystkie organy przekazały swoje PDOC do momentu opracowania krajowego PDOC, co będzie wiązało się z koniecznością sporządzenia aneksu do tego Programu w późniejszym terminie. Biorąc powyższe pod uwagę, w szczególności założoną z góry korektę krajowego PDOC i konieczność wywiązania się z terminu wskazanego w ww. rozporządzeniu na przedłożenie PDOC Prezesowi Rady Ministrów celem zatwierdzenia, w ocenie Dyrektora informowanie Ministra SWiA o nieuwzględnieniu PDOC MSWiA w tym Programie nie było celowe.

Działania wyjaśniające przyczyny nieuwzględnienia w PDOC przez Szefa OCK przedsięwzięć rzeczowo-finansowych zaplanowanych i zgłoszonych przez MSWiA Dyrektor DOLiZK podjął

dopiero 9 stycznia 2017 r.⁴¹, tj. 11 dni po przekazaniu tego Programu do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 29 grudnia 2016 r.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że 9 stycznia 2017 r. referent zajmujący się tą sprawą w Departamencie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej MSWiA sformalizował jedynie swoje wcześniejsze spostrzeżenie wynikające z własnej analizy przedmiotowego dokumentu, tzn., że PDOC opracowane przez Szefa OCK nie uwzględniał wkładu MSWiA, który został przekazany 15 listopada 2016 roku Szefowi OCK. Już w grudniu 2016 r. referent sprawy w MSWiA zgłaszał swoje zastrzeżenia w tym zakresie na roboczo w Biurze ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej KG PSP.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 282, 314-333)

W ocenie NIK rekomendowanie Ministrowi SWiA przez Dyrektora DOLiZK skierowania PDOC do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów bez przedsięwzięć rzeczowo-finansowych zaplanowanych i zgłoszonych przez MSWiA, pomimo posiadania wiedzy o tym braku oraz podjęcie przez Dyrektora DOLiZK formalnych czynności celem uzupełnienia tego braku po 11 dniach od wysłania PDOC do KPRM, było działaniem nierzetelnym.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W związku z przekazaniem przez Ministra SWiA do zatwierdzenia PDOC Sekretarz Stanu Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pismem z 4 stycznia 2017 r.⁴² zwrócił uwagę Ministrowi SWiA, że PDOC wpłynął do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 29 grudnia 2016 r., co uniemożliwiło jego zatwierdzenie w terminie określonym w § 11 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r., tj. do 31 grudnia 2016 r.

W kwestii działań (w tym legislacyjnych) podjętych w MSWiA celem zachowania w przyszłości terminu sporządzania PDOC umożliwiającego analizę jego treści przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że problem niedochowania terminów przekazywania informacji do Szefa OCK przez organy do tego zobowiązane zostanie przeanalizowany. Przedstawione również zostaną kierownictwu MSWiA rekomendacja do podjęcia stosownych działań, celem usprawnienia w przyszłości procesu planistyczno-wykonawczego opracowywania i uzgadniania PDOC przez Szefa OCK, zgodnie z zaleceniami wynikającymi z pisma KPRM z dnia 24 lipca 2017 roku.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 220-221, 283-311)

*Opis stanu
faktycznego*

8.11 W celu realizacji określonego w strategii „Sprawne Państwo 2020” kierunku nr 7.4. Ratownictwo i ochrona ludności (ochrona przeciwpożarowa, działalność zapobiegawcza, ratownicza i gaśnicza (pkt 7.4.2. Pogłębianie współpracy ze społecznymi organizacjami ratowniczymi) opracowano i wdrożono Program Ratownictwa i Ochrony Ludności 2014-2020⁴³, w którym zawarto zarówno cele, do których powinno dążyć państwo w sferze ochrony ludności, jak również określono kierunek przyszłych zmian legislacyjnych w tym obszarze. Działania na rzecz wzmocnienia roli społecznych organizacji ratowniczych poprzez wspieranie rozwoju ludzkiego i technicznego tych podmiotów (cel 2) opisano w sprawozdaniach z realizacji PRIOL za lata 2014-2016⁴⁴.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 126-127)

W 2016 r. DKSiW przeprowadził kontrolę pt. Prawidłowość realizacji Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014 - 2020. Celem kontroli była ocena czy Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej podjął konieczne działania, które w sposób należyty

⁴¹ Pismem nr DOLiZK-OL-551-5/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r. zwrócono się do Szefa OCK o wyjaśnienie powodów nieuwzględnienia w programie Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2017-2026 przedsięwzięć rzeczowo-finansowych zaplanowanych i zgłoszonych przez MSWiA do realizacji w ramach ww. Programu, ujętych w formie tabeli załączonej do pisma nr DOLiZK-OL-551-58/2016 z dnia 14 listopada 2016 r.

⁴² Pismo nr COA.WN.2323.2.2016.MW

⁴³ Uchwałą Nr 59/2014 Rada Ministrów w dniu 29 kwietnia 2014 r. przyjęła Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020.

⁴⁴ <https://bip.mswia.gov.pl/bip/programy/23224,Program-Ratownictwa-i-Ochrony-Ludnosci-na-lata-2014-2020.html>.

przygotowały formację do przystąpienia do jego wdrożenia oraz czy realizował, w okresie pierwszych dwóch lat, zadania przypisane PSP, w sposób prawidłowy. Celem kontroli było także sprawdzenie, czy działania te umożliwią osiągnięcie celu strategicznego oraz celów szczegółowych *Programu* oraz czy Komendant Główny PSP zabezpieczał, w tym celu, środki we właściwej wysokości.

W wyniku kontroli działania Komendanta Głównego PSP oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami. Ustalono, że w Komendzie Główniej PSP nie ustalono rozwiązań organizacyjnych/proceduralnych dotyczących realizacji *Programu* i nie sporządzono analizy ekonomiczno-finansowej oraz wynikającego z niej programu wieloletniego rozwoju infrastruktury szkoleniowej PSP.

W informacji na temat realizacji wniosków i zaleceń, Komendant Główny PSP zwrócił uwagę, że realizacja *Programu* wymagała przeprowadzenia analizy pod kątem dalszych kierunków i zasadności kontynuacji prac z uwagi na zmiany wynikające ze zmiany ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych ustaw⁴⁵, ale przede wszystkim z uwagi na brak ustawy regulującej obszar ochrony ludności i wynikające z tego problemy z finansowaniem zadań. Komendant Główny PSP zaproponował rozważenie możliwości utworzenia wewnątrzresortowego zespołu do spraw wypracowania optymalnych rozwiązań w obszarze ochrony ludności. Realizując ww. wniosek Minister SWiA zarządzeniem Nr 5 z 10 lutego 2017 r. powołał Zespół do spraw opracowania projektu zmian w Programie Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014 - 2020⁴⁶, którego celem jest wypracowanie propozycji zmian w celach i priorytetach odnoszących się do problematyki bezpieczeństwa powszechnego, ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, które zostały ujęte w PRIOL. W jego składzie znaleźli się przedstawiciele komórek organizacyjnych MSWiA, KG PSP, KGP, KG SG oraz Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Do 25 lipca 2017 r. odbyły się 4 posiedzenia Zespołu, a zakończenie prac planowane było w 2017 r.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 126-127, 180-214)

Ocena cząstkowa

Minister SWiA posiadał informacje na temat bieżącego funkcjonowania OC, a w ramach nadzoru, w celu weryfikacji stopnia realizacji przyjętych w danym roku zadań i usprawnienia wymiany informacji między MSWiA a Szefem OCK wprowadzone zostały stosowne procedury. Przeprowadzona została również kontrola działania Szefa OCK w zakresie przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju. Niemniej jednak procedury te nie były terminowo realizowane, a ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej nie poddawano, w departamencie właściwym do spraw OC, pogłębionej analizie i weryfikacji, przed ich przekazaniem do zatwierdzenia przez Ministra SWiA. Nierzetelnie podejmowano również działania na rzecz sporządzenia PDOC, w efekcie czego dokument ten po przekazaniu do KPRM nie posiadał zakładanej wartości merytorycznej. W okresie objętym kontrolą w MSWiA podjęto prace nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz projektem zmian w Programie Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014 – 2020.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) podjęcie skutecznych działań mających na celu otrzymanie od Szefa OCK ocen przygotowań w zakresie obrony cywilnej i ochrony ludności w terminach umożliwiających ich pełną analizę;

⁴⁵ Dz. U., poz. 266 ze zm.

⁴⁶ Dz. Urz. MSWiA z 2017 r. poz. 5

- 2) wdrożenie skutecznych systemowych rozwiązań w zakresie analizy i weryfikacji informacji na temat OC;
- 3) aktualizowanie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego w okresie nie dłuższym niż 2 lata;
- 4) dokonanie aktualizacji Planu Zarządzania Kryzysowego dla MSWiA;
- 5) podjęcie działań mających na celu wyposażenie Ministra SWiA w narzędzia i uprawnienia kontrolne, które pozwoliłyby mu skutecznie i rzetelnie koordynować i nadzorować wdrażanie strategii „Sprawne Państwo 2020”;
- 6) określenie trybu zatwierdzania modyfikacji wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, drugi – do akt kontroli.

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji 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.

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

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

Warszawa, 16.02 2018

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Bienkowski

.....
Podpis