

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Numer kontroli: P/02/074

I N F O R M A C J A

o wynikach kontroli przygotowania administracji zespolonej
do działań w sytuacjach kryzysowych.

SPIS TREŚCI

	str.
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	5
3. Wnioski	12
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	
1. Charakterystyka stanu prawnego	13
2. Istotne ustalenia kontroli	18
2.1. Organy pomocnicze i opiniodawczo-doradcze Rady Ministrów w sprawie zarządzania w sytuacjach kryzysowych	18
2.2. Zespół Reagowania Kryzysowego oraz komórki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji realizujące zadania Ministra w zakresie reagowania kryzysowego	20
2.3. Współdziałanie jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, działających na obszarze województwa w zakresie reagowania w sytuacjach kryzysowych	26
2.4. Wykonywanie przez zarząd powiatu zadań publicznych o charakterze ponad gminnym w zakresie reagowania kryzysowego	34
2.5. Realizacja zadań własnych gminy w zakresie reagowania kryzysowego	40
2.6. Realizacja przez Komendanta Głównego PSP – Szefa Obrony Cywilnej Kraju zadań w zakresie reagowania kryzysowego	43
2.6.1. Komendy wojewódzkie PSP	47
2.6.2. Komendy powiatowe (miejskie) PSP	49
2.7. Realizacja przez Komendanta Głównego Policji zadań porządkowo- ochronnych w sytuacjach kryzysowych	51
2.7.1. Komendy wojewódzkie Policji	53
2.7.2. Komendy powiatowe (miejskie) Policji	55
2.8. Przedsięwzięcia prawno-organizacyjne podjęte po okresie objętym kontrolą w zakresie zarządzania kryzysowego	57
III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	58

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Temat kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 11 lipca 2002 r. do 14 stycznia 2003 r. kontrolę oznaczoną numerem P/02/074, zatytułowaną „Przygotowanie administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych”.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena przygotowania organizacyjnego i technicznego organów zespolonej administracji rządowej i samorządowej do działań w sytuacjach kryzysowych, a także koordynacji i kierowania działaniami ratowniczymi oraz porządkowo-ochronnymi, przy zastosowaniu kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, stosownie do art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Dla osiągnięcia celu kontroli badaniami objęte zostały następujące zagadnienia:

1. Stan zorganizowania organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych do przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, a w szczególności organizacja i funkcjonowanie Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego.
2. Wykonywanie przez wojewodów funkcji zwierzchnika zespolonej administracji rządowej w zakresie planowania, koordynacji i kierowania działaniami ratowniczymi i porządkowo-ochronnymi w sytuacjach kryzysowych,
3. Wykonywanie przez starostów funkcji zwierzchników powiatowych służb, inspekcji i straży w zakresie planowania, koordynacji i kierowania działaniami ratowniczymi i porządkowo-ochronnymi w sytuacjach kryzysowych.
4. Wykonywanie przez organy samorządu gminnego działań z zakresu zapewnienia porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej.
5. Przygotowanie organizacyjne i techniczne krajowego, wojewódzkiego i powiatowego systemu zarządzania kryzysowego do działań ratowniczych i przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, ze szczególnym uwzględnieniem przygotowania Państwowej Straży Pożarnej i Obrony Cywilnej do działań ratowniczych oraz Policji do działań porządkowo-ochronnych.

Kontrolą objęto okres 1999 r. – I półrocze 2002 r.

¹ J.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937.

Jednostki kontrolowane

Badaniami kontrolnymi objęto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej - Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Komendę Główną Policji, 5 komend wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej oraz 5 komend wojewódzkich Policji, 10 komend powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej oraz 10 komend powiatowych (miejskich) Policji. Ponadto skontrolowano 5 urzędów wojewódzkich, 10 starostw powiatowych (urzędów miast) oraz 10 urzędów gmin. Szczegółowe dane w tym zakresie zawiera załącznik do informacji.

Uczestnicy kontroli

Badania kontrolne przeprowadził Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK oraz delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie, Lublinie, Rzeszowie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

Realizacja wniosków pokontrolnych

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła 1997 r. kontrolę stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r. W opublikowanej w maju 1998 r. informacji o wynikach kontroli (Nr ewid. 23/98 P/97/210/P/97/211) sformułowano ocenę, że w Polsce nie istnieje spójny system reagowania na zagrożenia i sytuacje kryzysowe oraz wnioskowano do Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie:

- pilnego opracowania i wdrożenia zintegrowanego systemu ratowniczego kraju, tak by jednoznacznie określone i przestrzegane były właściwości organów w zakresie kierowania i koordynowania akcjami ratowniczymi i porządkowo-ochronnymi, a siły i środki wszystkich formacji ratowniczych i ochronnych, wykorzystane mogły być w sposób jak najbardziej efektywny i skuteczny;
- podjęcia szkoleń wojewodów i osób pełniących inne kierownicze funkcje w administracji państwowej w zakresie kierowania akcjami ratowniczymi.

Kontrola przeprowadzona w 2002 r. wykazała, że wnioski pokontrolne nie w pełni zostały zrealizowane. Ustalono, że działania podejmowane przez organy administracji rządowej nie doprowadziły do stworzenia zintegrowanego systemu ratowniczego kraju, przede wszystkim dlatego, iż w badanym okresie nie wprowadzono regulacji prawnych określających organizację i funkcjonowanie takiego systemu.

W zakresie realizacji wniosku dotyczącego podjęcia szkoleń wojewodów i osób pełniących inne kierownicze funkcje w administracji państwowej kontrola wykazała, że w 2001 r. Komendant Główny PSP – Szef Obrony Cywilnej Kraju wprowadził do programów szkolenia, jako zadanie priorytetowe, kształcenie kadr na potrzeby powszechnego systemu ochrony ludności, w tym szkolenie na wypadek sytuacji kryzysowej. Dotyczyło to kształcenia kadr urzędów szczebla centralnego, wojewódzkiego, powiatowego i gminnego. Szkolenia te realizowały szkoły Państwowej Straży Pożarnej oraz Akademia Obrony Narodowej.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Kontrola wykazała, że organy administracji rządowej i samorządowej podjęły i realizowały wiele przedsięwzięć mających na celu stworzenie ram prawnych, organizacyjnych i wykonawczych dla systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Ustalono jednak, że przygotowanie organizacyjne i techniczne organów i jednostek organizacyjnych administracji zespolonej oraz innych podmiotów do działań w sytuacjach kryzysowych nie było wystarczające, a tym samym nie zapewniało sprawności i skuteczności działań prowadzonych w warunkach kryzysu.

W okresie 1999 – I półrocze 2002 r. nie dokonano kompleksowej regulacji prawnej organizacji i funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Powierzone poszczególnym organom zadania w tym zakresie wynikały z różnych aktów normatywnych i obejmowały zróżnicowany zakres przedmiotowy. Obowiązujące regulacje prawne nie precyzowały zasad i procedur realizacji zadań, co powodowało brak spójności rozwiązań stosowanych na poszczególnych poziomach zarządzania kryzysowego i przez poszczególne podmioty w nim uczestniczące. Przygotowanie organizacyjne i techniczne kontrolowanych podmiotów do działań w sytuacjach kryzysowych, a także koordynacji i kierowania działaniami ratowniczymi oraz porządkowo-ochronnymi przebiegało według kryteriów własnych, ustalonych przez nie same. Przygotowanie podmiotów nie zawsze stwarzało możliwość pełnej realizacji zadań oraz koordynacji i współdziałania w trakcie prowadzonych działań ratowniczych.

1. Prezes Rady Ministrów w okresie od dnia 15 kwietnia 1998 r. do dnia 18 stycznia 2000 r. realizował zadania z zakresu zarządzania kryzysowego za pośrednictwem Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych, a następnie Zespołu do Spraw Kryzysowych.

Tematyka 11 posiedzeń odbytych przez ww. organy nie obejmowała wszystkich nałożonych na nie zadań, a odnosiła się głównie do reagowania na bieżące sytuacje kryzysowe. Nie przygotowywano m.in. projektów rozwiązań legislacyjnych kompleksowo regulujących zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, co należy ocenić jako zaniechanie świadczące o nierzetelności w wykonywaniu zadań publicznych [szerzej str. 19-21].

2. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w opinii NIK powołał wystarczające struktury wykonawcze do realizacji zadań kryzysowych. Stanowiły je merytoryczne departamenty: Bezpieczeństwa Powszechnego (DBP) i Porządku Publicznego (DPP) oraz Zespół Reagowania Kryzysowego, będący stałym organem pomocniczym ministra. W badanym okresie Zespół odbył 6 posiedzeń, z tego jedno w 2001 r. i pięć w I półroczu 2002 r.

Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA realizował zadania ministra m.in. w zakresie ochrony ludności i zarządzania kryzysowego, ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, przeciwdziałania klęskom żywiołowym oraz innym zagrożeniom bezpieczeństwa powszechnego. Realizował również zadania wynikające z zobowiązań sojuszniczych, w tym w ramach członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO).

Departament dwukrotnie opracował kwestionariusze planowania cywilnego, które, po akceptacji Ministra, przesłane zostały do NATO. Podstawą sporządzenia kwestionariuszy były dane otrzymane od naczelnych i centralnych organów administracji rządowej.

DBP koordynował realizację priorytetów planowania cywilnego, wynikających z Wytycznych Ministerialnych do Planowania Cywilnego na lata 2001-2002 (Ministerial Guidance for Civil Emergency Planning), otrzymanych ze Stałego Przedstawicielstwa RP przy NATO. W zakresie właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji głównymi przedsięwzięciami w tym zakresie było zawieranie bilateralnych porozumień o współpracy i pomocy wzajemnej w sytuacjach katastrof i innych nadzwyczajnych zdarzeń oraz udział w ćwiczeniach reagowania kryzysowego i międzynarodowych warsztatach planowania cywilno-wojskowego na wypadek zagrożeń. Stwierdzono, że do czasu zakończenia kontroli, spośród 7 zawartych umów, 5 nie zostało ratyfikowanych przez stronę polską ze względu na brak porozumienia między Ministrem Spraw Zagranicznych, a Rządowym Centrum Legislacji co do trybu ratyfikacji przedmiotowych umów. Wykluczało to możliwość wejścia w życie zawartych umów. W ocenie NIK niemożność porozumienia się przez dłuższy czas co do trybu ratyfikowania zawartych umów należy uznać za postępowanie nierzetelne przez oba wymienione podmioty.

Departament współorganizował również międzynarodowe ćwiczenia reagowania kryzysowego. Z dokonanej oceny przebiegu ćwiczeń wynikał m.in. wniosek wskazujący na pilną potrzebę utworzenia kompleksowego oraz zgodnego ze standardami NATO zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.

Ustalono, że ww. departamenty (DBP i DPP) nie realizowały wszystkich swoich zadań wynikających z regulaminu organizacyjnego MSWiA. DBP nie sporządzał analiz i prognoz stanu zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego oraz nie przygotował koncepcji integracji systemów ratownictwa. Nie prowadził również badań w zakresie spójności obowiązującego prawa, istniejących struktur organizacyjnych oraz stosowanych procedur planowania cywilnego w warunkach członkostwa Polski w NATO oraz procesu integracji z Unią Europejską². Z kolei DPP nie dokonywał analiz stanu przygotowania oraz sprawności funkcjonowania struktur Policji, Straży Granicznej oraz Biura Ochrony Rządu w zakresie reagowania kryzysowego, pomimo że zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSWiA należało to do jego zadań.

Zaniechanie realizacji przez ww. departamenty MSWiA części zadań regulaminowych należy uznać za działania nierzetelne [szerzej str. 20-27].

Ustalono, że w Departamencie Finansów MSWiA nie wydzielano w planach finansowych wydatków na zarządzanie kryzysowe i planowanie cywilne. Jako przyczynę podano brak w obowiązujących przepisach stosownych regulacji zobowiązujących do klasyfikowania wydatków związanych z planowaniem cywilnym, reagowaniem i zarządzaniem kryzysowym. Wydatki w tym zakresie uznano jako tożsame z wydatkami na obronę cywilną.

Na zadania obrony cywilnej planowano w latach 1999-2002 wydatki ogółem w kwocie odpowiednio: 17.528 tys. zł, 8.316 tys. zł (47% planu roku poprzedniego), 4.304 tys. zł (52%) i 9.399 tys. zł (218%). Zrealizowane wydatki wyniosły odpowiednio: 17.142 tys. zł (98% kwoty planowanej), 7.762 tys. zł (93%), 3.935 tys. zł (91%) i 5.010 tys. zł (wykonanie I półrocza 2002). [szerzej str. 26].

3. Kontrolowani wojewodowie utworzyli, w ocenie NIK, wystarczający aparat wykonawczy do realizacji zadań zapewniających współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej i kierowania ich

² Część wymienionych zadań była wykonywana przez KG PSP.

działalnością w zakresie zarządzania w sytuacjach kryzysowych na zasadach określonych w ustawach. Aparat ten tworzyły wojewódzkie zespoły do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz wydziały zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich.

Wydziały zarządzania kryzysowego realizowały zadania określone w statutach oraz regulaminach organizacyjnych urzędów wojewódzkich. W strukturach tych wydziałów zorganizowano centra zarządzania kryzysowego wojewodów, do zadań których należało m.in. zapewnienie warunków koordynacji działań kryzysowych, gromadzenie baz danych, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego administracji samorządowej, bieżąca analiza zagrożeń. Ustalono, że centra te dokonywały codziennych analiz występujących zagrożeń i informowały o ich wynikach wojewodów.

Zasady współdziałania jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, administracji zespolonej i niezespolonej oraz innych jednostek organizacyjnych w zakresie reagowania kryzysowego ustalano w wojewódzkich planach reagowania kryzysowego. W planach określono sposób kierowania działaniami reagowania kryzysowego, przydzielono organizacjom i osobom zadania, które powinny być wykonywane w przypadku podjęcia decyzji o uruchomieniu planu, określono siły i środki reagowania kryzysowego oraz procedury działań.

Ustalono, że plan reagowania kryzysowego województwa lubelskiego nie zawierał procedur działań. Stwierdzono, że w dwóch przypadkach (woj. lubelskiego i lubuskiego) wdrażanie planów następowało ze znacznymi opóźnieniami, co należy ocenić jako działania nierzetelne. Ponadto ustalono, że oprócz planów reagowania kryzysowego do organizacji działań ratowniczych w sytuacjach kryzysowych wykorzystywano plany operacyjne ochrony przed powodzią oraz wojewódzkie plany ratownicze. Kontrola wykazała, że plany te zostały ujednolicone w zakresie charakterystyki zagrożeń, podziału zadań oraz zasad współdziałania przy prowadzeniu akcji ratowniczych.

Zadania alarmowania oraz ostrzegania ludności realizowane były przy pomocy systemów wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności. Stwierdzono, że dwa wojewódzkie systemy wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności, spośród pięciu skontrolowanych, nie były w pełni przygotowane do realizacji powierzonych im zadań, co należy ocenić jako działania nierzetelne. Brak było wystarczającego wyposażenia w sprzęt do ostrzegania i alarmowania ludności oraz nie realizowano planowanych treningów systemu ostrzegania ludności.

Wyposażenie centrów zarządzania kryzysowego w środki łączności było zróżnicowane. We wszystkich przypadkach korzystano z łączności przewodowej Telekomunikacji Polskiej S.A., łączności przewodowej w sieci MSWiA oraz radiotelefonicznej sieci zarządzania kryzysowego wojewodów. Ponadto kontrolowane centra, w zależności od lokalnych uwarunkowań, wykorzystywały inne systemy łączności jak np. Policji, Państwowej Straży Pożarnej, PKP, zakładów energetycznych. Kontrola wykazała brak spójnej sieci łączności radiowej dla wszystkich podmiotów uczestniczących w działaniach ratowniczych, co świadczy o nierzetelności działań w tym zakresie.

Wojewódzkie zespoły do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa realizowały zadania zgodnie z ustalonymi przez wojewodów planami i regulaminami pracy, z wyjątkiem Zespołu do Spraw Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa województwa dolnośląskiego, któremu Wojewoda nie ustalił planu pracy [szerzej str. 28-36].

4. Nie wszyscy kontrolowani starostowie powiatów utworzyli wystarczający aparat wykonawczy do realizacji zadań o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. W 7 skontrolowanych starostwach powiatowych utworzono komórki organizacyjne do zadań reagowania kryzysowego (wydziały, referat). W pozostałych 3 struktur takich nie zorganizowano, tłumacząc to brakiem środków finansowych na ten cel.

Spośród 10 skontrolowanych powiatów jedynie w 4 utworzono powiatowe centra zarządzania kryzysowego, wchodzące w skład starostw. W 4 przypadkach zadania te powierzono do realizacji struktur organizacyjnym Państwowej Straży Pożarnej, a w 2 nie zorganizowano w ogóle powiatowych centrów zarządzania kryzysowego, również z powodu braku środków finansowych.

Centra zarządzania kryzysowego nie były właściwie przygotowane do realizacji powierzonych zadań, gdyż ich wyposażenie techniczne nie zapewniało możliwości korzystania ze wszystkich dostępnych na obszarze powiatu baz danych o potencjalnych zagrożeniach, a środki łączności nie tworzyły spójnej dla wszystkich podmiotów ratowniczych sieci łączności radiowej. Nieutworzenie części powiatowych centrów zarządzania kryzysowego oraz niepełne przygotowanie pozostałych do realizacji zadań należy ocenić jako nierzetelność w wykonywaniu zadań publicznych.

Zasady organizacji powiatowego systemu reagowania kryzysowego opartego na bazie istniejących struktur organizacyjnych straży, służb i inspekcji określono w powiatowych planach reagowania kryzysowego. We wszystkich skontrolowanych starostwach i urzędach miast opracowano, na podstawie zarządzeń wojewodów oraz wytycznych starostów powiatowych i prezydentów miast, plany reagowania kryzysowego. Uchybienia występujące w trzech planach dotyczyły m.in. braku wykazu sił i środków Sił Zbrojnych planowanych do udziału w akcjach ratowniczych, wykazu środków transportu do ewakuacji ludności, wykazu obiektów bazy szpitalnej i doraźnego zakwaterowania ludności, wykazu lokalnych środków masowego przekazu.

Starostowie (prezydenci miast) powołali powiatowe i miejskie zespoły do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa. W przypadku powstania klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia oraz zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska noszącego znamiona kryzysu, zespoły te przekształcały się w zespoły reagowania kryzysowego lub sztaby antykryzysowe, działające pod przewodnictwem starosty. Praca tych zespołów nie zawsze przebiegała zgodnie z zasadami wynikającymi z regulaminów [szerzej str. 36-42].

5. Wskutek braku jednolitych uregulowań prawnych wójtowie gmin w sposób zróżnicowany tworzyli struktury wykonawcze do realizacji zadań zaspokajania potrzeb wspólnoty w zakresie porządku publicznego oraz ochrony przeciwpożarowej i ochrony przeciwpowodziowej. W 3 urzędach gmin utworzono samodzielne stanowiska pracy do działań w sytuacjach kryzysowych, w pozostałych 7 zadania te powierzono pracownikom innych komórek organizacyjnych urzędów. Ponadto w 3 urzędach powierzone pracownikom zadania nie obejmowały wszystkich obszarów zagrożeń tj. pożarowych, powodziowych, porządku publicznego i bezpieczeństwa.

Dla potrzeb reagowania kryzysowego wykorzystywano środki łączności przewodowej i bezprzewodowej, będące w codziennym użytkowaniu urzędów gmin. Zasadniczą siecią łączności radiowej użytkowaną w akcjach ratowniczych były środki łączności ochotniczych straży pożarnych. Jednak radiotelefony ochotniczych straży pożarnych pracują na innej częstotliwości radiowej niż radiotelefony urzędów gmin, co uniemożliwia ich współpracę.

W 4 gminach stwierdzono niewystarczające wyposażenie techniczne jednostek ochotniczych straży pożarnych, przewidzianych w gminnych planach reagowania kryzysowego do realizacji zadań ratowniczych.

W 7 gminnych (miejskich) planach reagowania kryzysowego przewidziano potrzebę udziału gminnych formacji OC w działaniach ratowniczych. Planowano współdziałanie formacji OC m.in. w przypadku wystąpienia powodzi, huraganów, wypadków komunikacyjnych, katastrof budowlanych, wypadków z niebezpiecznymi substancjami chemicznymi.

Wyposażenie formacji OC w sprzęt przydatny do działań ratowniczych było niewystarczające. W 5 gminnych magazynach obrony cywilnej brak było m.in. płaszczy, butów gumowych, worków przeciwpowodziowych, dozymetrów indywidualnych, zestawów odkażających. Niepełne przygotowanie techniczne jednostek ochotniczych straży pożarnych oraz formacji Obrony Cywilnej do działań ratowniczych należy ocenić jako działania nierzetelne [szerzej str. 42-46].

6. Na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego w kraju, w planach reagowania kryzysowego zakładano udział w działaniach ratowniczych podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (ksrg). Komendant Główny PSP – Szef Obrony Cywilnej Kraju zorganizował w oparciu o struktury organizacyjne PSP krajowy system ratowniczo gaśniczy.

Komendant Główny PSP utworzył Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP (KCKRiOL) w celu koordynowania zadań wykonywanych przez jednostki ksrg i formacje obrony cywilnej. Centrum koordynuje opracowanie planów ratowniczych, kieruje działaniami ksrg i koordynuje wspólne działania z formacjami obrony cywilnej, a także prowadzi analizy przeprowadzonych działań. KCKRiOL posiada odpowiednie możliwości techniczne do realizacji zadań z zakresu kierowania ksrg i koordynowania działań z innymi podmiotami.

Krajowemu Centrum przypisano także, bez odpowiedniej podstawy prawnej, funkcję organu wykonawczego Komitetu Rady Ministrów ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych. Należy podkreślić, iż w opinii Zespołu oceniającego ćwiczenia zarządzania kryzysowego NATO w 2000 r., KCKRiOL nie jest wystarczająco przygotowany pod względem organizacyjnym i technicznym do koordynacji wszystkich działań antykryzysowych na szczeblu państwa.

Komendant Główny PSP - Szef OCK utworzył system przepływu informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi ksrg, umożliwiający nadzór nad działaniami ratowniczymi. System ten tworzyła sieć stanowisk kierowania (wojewódzkie, powiatowe, miejskie). Dokonywały one bieżącej wymiany informacji niezbędnej do prognozowania zagrożeń i prowadzenia działań ratowniczych.

Jednostki ratowniczo-gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej nie były wystarczająco wyposażone w sprzęt i środki gaśnicze. Niedobory stwierdzono w sprzęcie przeznaczonym do ewakuacji i ratownictwa ludzi, w wyposażeniu służącym do likwidacji skutków wypadków (awarii) w transporcie drogowym i

kolejowym oraz w wyposażeniu PSP w pianotwórcze środki gaśnicze [szerzej str. 46-50].

7. W skład struktury organizacyjnej kserg na poziomie wojewódzkim wchodziły m.in. komenda wojewódzka PSP, odwód operacyjny komendanta wojewódzkiego PSP, wojewódzki zespół ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, Krajowa Baza Sprzętu Specjalistycznego PSP, komendy powiatowe (miejskie) PSP oraz jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP. Ponadto do systemu włączone zostały wybrane jednostki ochotniczych straży pożarnych.

Komendanci wojewódzcy PSP opracowali wojewódzkie plany ratownicze. Jednak w 3 przypadkach plany te nie spełniały wszystkich wymogów wynikających z regulacji prawnych. Wojewódzkie stanowiska koordynacji ratownictwa wyposażone zostały w kompetencje i możliwości techniczne niezbędne do realizacji zadań z zakresu kierowania i koordynacji kserg na terenie województwa. Natomiast środki łączności PSP nie zapewniały w 2 województwach (małopolskim i podkarpackim) możliwości utrzymywania pełnej łączności z podmiotami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym [szerzej str. 50-52].

8. W skład struktury organizacyjnej kserg na poziomie powiatowym wchodziły m.in. komenda powiatowa (miejska), powiatowy zespół ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP, jednostki ochotniczych straży pożarnych. Do współpracy z kserg zobowiązano również inne podmioty, w tym m.in.: komendę powiatową (miejską) Policji, straż miejską, powiatowe pogotowie ratunkowe, rejon dystrybucji energii, zakład gazowniczy, powiatową stację sanitarno-epidemiologiczną.

Komendanci powiatowi PSP opracowali powiatowe plany ratownicze, które zostały zatwierdzone przez starostów (prezydentów miast). Niektóre z tych planów nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, jak np. zasad działania na wypadek aktów terroru bądź sabotażu na szeroką skalę, rozmieszczenia podmiotów systemu, wykazu podmiotów odpowiedzialnych za przyjęcie ewakuowanej ludności, gminnych planów ratowniczych.

Organizacja i wyposażenie utworzonych powiatowych stanowisk kierowania PSP były zgodne z wymogami ustalonymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji [szerzej str. 52-54].

9. Zadania dla jednostek organizacyjnych Policji w warunkach katastrof i awarii technicznych, w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, zostały określone w zarządzeniach i wytycznych Komendanta Głównego Policji. Wprowadzone zostały procedury postępowania Policji podczas zabezpieczania imprez masowych, zgromadzeń, manifestacji oraz innych wystąpień o charakterze masowym; prowadzenia działań pościgowych; w zakresie taktyki działania i dowodzenia oddziałami Policji w przypadku zagrożeń naruszenia porządku publicznego lub zbiorowego zakłócenia porządku. Ustalono również algorytmy postępowania dla dyżurnych operacyjnych komend Policji, w tym w zakresie klęsk żywiołowych, pożarów oraz innych zdarzeń o charakterze katastrof powodujących zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi i mienia w wielkich rozmiarach.

Komendant Główny Policji zorganizował struktury wykonawcze do realizacji zadań Komendy Głównej Policji w sytuacjach kryzysowych. Nie zapewniało to jednak możliwości pełnej realizacji zadań regulaminowych, co należy ocenić jako nierzetelność. Funkcjonariusze nie posiadali specjalistycznego przeszkolenia w zakresie zarządzania kryzysowego oraz w niedostatecznym stopniu realizowany był nadzór i kontrola nad podległymi jednostkami.

Zorganizowany został system przepływu informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Policji, oparty na sieci stanowisk kierowania. Stanowiska te dokonują bieżącej wymiany informacji niezbędnych do prowadzenia działań mających wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny.

W celu ujednolicenia struktur organizacyjnych w zakresie zarządzania kryzysowego, Komendant Główny Policji zalecił komendantom komend Policji utworzenie merytorycznych komórek organizacyjnych. Do czasu zakończenia kontroli komórki do spraw zarządzania kryzysowego nie zostały utworzone w komendach wojewódzkich Policji w Poznaniu, Olsztynie i Opolu (19%) oraz w Komendzie Stołecznej Policji. Ponadto komórki w tym zakresie nie zostały utworzone w 243 komendach powiatowych Policji (90%) oraz 33 komendach miejskich Policji (51%). Należy podkreślić, że termin realizacji zalecenia upływał z końcem I kwartału 2003 r. i uwarunkowany był możliwościami kadrowo-finansowymi jednostek Policji.

Stwierdzono, że w szkołach policyjnych nie prowadzono szkoleń specjalistycznych dla policjantów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, co w ocenie NIK było zaniechaniem świadczącym o nierzetelności w realizacji zadań szkoleniowych [szerzej str. 54-56].

- 10.** Wojewodowie, z wyjątkiem Wojewody Dolnośląskiego, ustalili w wojewódzkich planach reagowania kryzysowego zadania dla komend wojewódzkich Policji w zakresie reagowania kryzysowego.

Komendanci wojewódzcy Policji opracowali, zgodnie z dyspozycjami Komendanta Głównego Policji, wojewódzkie plany działania jednostek Policji w przypadkach wystąpienia sytuacji kryzysowych. W planach tych określono funkcje, zadania i zakresy odpowiedzialności, związane z realizacją przedsięwzięć podejmowanych w związku z klęskami żywiołowymi, katastrofami technologicznymi i innymi zdarzeniami powodującymi sytuację kryzysową. W niepełnym zakresie opracowany został „Plan działania Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie w warunkach zagrożenia katastrofą naturalną i awarią techniczną”.

Wydzielone zostały do działań w sytuacjach kryzysowych siły służb policyjnych oraz środki techniczne. Wyposażenie jednostek Policji w sprzęt i środki techniczne nie było wystarczające do realizacji nałożonych zadań. Głównie niedobory dotyczyły m.in. środków transportu drogowego i wodnego oraz środków ochrony osobistej policjantów.

System łączności radiowej stosowany w jednostkach Policji nie dawał możliwości współpracy z systemami stosowanymi przez inne podmioty uczestniczące w działaniach ratowniczych [szerzej str. 56-58].

- 11.** Dla 5 komendantów powiatowych (miejskich) Policji starostowie (prezydenci miast) nie określili zadań w zakresie reagowania kryzysowego.

Komendanci powiatowi (miejscy) Policji opracowali plany działań porządkowo-ochronnych na wypadek katastrofy ekologicznej, przemysłowej,

budowlanej, drogowych i innych, które zostały uzgodnione ze starostą (prezydentem miasta). W planach określono zadania Policji m.in. w zakresie łączności, porządku publicznego, ewakuacji, transportu oraz ostrzegania i alarmowania ludności. Stwierdzono przypadki, w których plany nie zawierały wymaganych dokumentów operacyjnych i pomocniczych dotyczących m.in. organizacji łączności, zabezpieczenia logistycznego działań, ustalenia sił i środków Policji przewidzianych do działań w sytuacjach kryzysowych, współdziałania z właściwymi terytorialnie organami administracji publicznej i służbami, co należy ocenić jako nierzetelność.

Siły i środki techniczne zostały wydzielone do działań w sytuacjach kryzysowych w oparciu o struktury organizacyjne komend powiatowych Policji i jednostek podległych. W zakresie wyposażenia szczególne niedobory dotyczyły środków transportu. Brak było także kanału radiowego oraz sprzętu łączności do zorganizowania sieci radiowej, umożliwiającej współpracę i koordynację działań Policji oraz podmiotów ratowniczych w miejscach zdarzeń kryzysowych. Na terenie 2 powiatów zorganizowano, w oparciu o policyjną łączność radiową, sieć łączności współdziałania wszystkich jednostek uczestniczących w działaniach kryzysowych [szerzej str. 58-60].

3. Wnioski

Ustalenia kontroli wskazały, że przygotowanie struktur Państwa do zapewnienia bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych poprzez stworzenie systemu ratowniczego spójnego pod względem prawnym i organizacyjnym, jak również przygotowanie istniejących struktur administracji do zadań ustawowych, nie dają pełnych gwarancji skutecznych działań ratowniczych we wszystkich sytuacjach potencjalnego zagrożenia.

Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że po okresie objętym kontrolą zostały podjęte działania polegające na tworzeniu podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania krajowego systemu ratowniczego oraz zapewnienia bezpieczeństwa obywatelskiego. W opinii Najwyższej Izby Kontroli nie są one jednak wystarczające.

W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o:

- dokonanie przeglądu obowiązującego prawa w zakresie reagowania kryzysowego oraz podjęcie inicjatyw zmierzających do przyjęcia spójnego pakietu ustaw i aktów wykonawczych regulujących funkcjonowanie zintegrowanego systemu reagowania w sytuacjach kryzysowych;
- zorganizowanie zintegrowanego systemu reagowania w sytuacjach kryzysowych zgodnie z przyjętymi uregulowaniami prawnymi;
- zapewnienie środków finansowych niezbędnych do zorganizowania i funkcjonowania systemu reagowania w sytuacjach kryzysowych.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³ dział sprawy wewnętrzne obejmuje m.in. kwestie przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, obrony cywilnej i ochrony przeciwpożarowej. Z dniem 1 kwietnia 2002 r., na podstawie ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw⁴, dział sprawy wewnętrzne obejmuje również kwestie nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym. Ponadto art. 29 ust. 4 ustawy stanowi, że minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór między innymi nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Obrony Cywilnej. Natomiast w myśl rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵ minister ten kieruje m.in. działem administracji – sprawy wewnętrzne (§ 1 ust. 2 pkt 2). Powyższe rozporządzenie utraciło moc z dniem 19 października 2001 r. na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁶ – od 1 stycznia 2002 r. zmiana tytułu ustawy⁷ i w związku z wejściem w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸. Rozporządzenie to zostało uchylone przez aktualnie obowiązujące rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2002 r.⁹

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁰ powierzyła Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiedzialność za nadzór nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (art. 12), którego celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne (art. 14 ust. 1). Przez krajowy system ratowniczo-gaśniczy rozumie się integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa obejmującą prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń; system ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych (art. 2 pkt 4).

³ J.t. Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 25, poz. 253.

⁵ Dz.U. Nr 50, poz. 590 ze zm.

⁶ J.t. Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929 ze zm.

⁷ Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1800).

⁸ Dz.U. Nr 122, poz. 1343.

⁹ Dz.U. Nr 35, poz. 325.

¹⁰ J.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229 ze zm.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej określa zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska, kieruje tym systemem na obszarze kraju (art. 14 ust. 3).

Analogiczne zadania, odpowiednio – na obszarze województwa lub powiatu - realizują wojewodowie i starostowie, którzy wykonują swoje zadania przy pomocy wojewódzkich i powiatowych zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa (art. 14 ust. 4). Zespoły te, w przypadku powstania klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia oraz zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska, noszącego znamiona kryzysu, stają się zespołami reagowania kryzysowego (art. 14 ust. 6).

Natomiast wójtowie (burmistrzowie lub prezydenci miast) koordynują funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to wykonywane jest przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeśli komendant taki został przez gminę zatrudniony (art. 14 ust. 5).

Stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹¹, centralnym organem administracji rządowej m.in. w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Szczegółowe zasady organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹². W myśl § 1 ust. 1 rozporządzenia, krajowy system ratowniczo-gaśniczy jest zorganizowany na trzech poziomach: powiatowym, wojewódzkim i krajowym.

Natomiast funkcjonowanie zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa uregulowane zostało w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie składu oraz szczegółowych zasad działania i trybu powoływania zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa¹³. Powołane rozporządzenie utraciło moc obowiązującą z dniem 22 czerwca 2002 r., po wejściu w życie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹⁴.

Policja, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁵, jest formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do podstawowych zadań Policji należy między innymi: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych (art. 1). Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

¹¹ J.t. Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1230 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 111, poz. 1311.

¹³ Dz.U. Nr 166, poz. 1259.

¹⁴ Dz.U. Nr 62, poz. 558 ze zm.

¹⁵ J.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.

Komendant Główny Policji jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji (art. 5 ust. 1 i 2). Na obszarze województwa organami administracji rządowej, w sprawach o których mowa w art. 5 ust. 1, są: wojewoda, przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji, działającego w jego imieniu, albo komendant wojewódzki Policji, działający w imieniu własnym, w sprawach wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń oraz wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią, komendant powiatowy (miejski) Policji i komendant komisariatu Policji (art. 6 ust. 1 pkt 1, 2, 3).

Obrona cywilna, w myśl art. 137 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶, ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwanie ich skutków. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 17 ust. 1 i 3), do którego zakresu działania należy między innymi: przygotowywanie projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej, ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej, koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej (art. 17 ust. 4). Analogiczne zadania realizują odpowiednio szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (wojewodowie, starostowie, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci). Szczegółowe uregulowania zostały zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej¹⁷.

Niezależnie od powyższego, ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne¹⁸ stanowiła, że ochrona przed powodzią należy do zadań organów administracji rządowej, gminy, powiatu oraz samorządu województwa (art. 65 ust. 1), a w bezpośredniej ochronie przed powodzią biorą udział jednostki wojska, policji, straży pożarnych, pod kierownictwem komitetów przeciwpowodziowych (art. 75 ust. 1), które funkcjonują na poziomie wojewódzkim, powiatowym, gminnym i zakładowym i które odpowiadają za bezpośrednią ochronę przed powodzią (art. 70). Ustawa powyższa utraciła moc z dniem 1 stycznia 2002 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne¹⁹. Przepisy dotychczasowego art. 65 ust. 1 obowiązują nadal (art. 81 obecnie obowiązującej ustawy), natomiast przepisy art. 70 i art. 75 ust. 1 obowiązywały do czasu wejścia w życie przepisów dotyczących stanu klęski żywiołowej (zgodnie z art. 219 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne). Podkreślić należy, iż rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 1977 r. w sprawie ochrony przed powodzią²⁰ przewidywało działanie Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego (§ 1), podczas gdy powołana ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne, po zmianie na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie

¹⁶ J.t. Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 91, poz. 420. Z dniem 16 lipca 2002 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz.U. Nr 96, poz. 850).

¹⁸ Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.

²⁰ Dz.U. Nr 10, poz. 39 ze zm.

niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej²¹, nie daje podstaw do działania komitetu przeciwpowodziowego na poziomie ogólnokrajowym. Rozporządzenie powyższe uchylono z dniem 1 stycznia 2002 r.

W dniu 18 kwietnia 2002 r. Sejm RP uchwalił ustawę o stanie klęski żywiołowej, która weszła w życie w dniu 23 czerwca 2002 r. W art. 3 ust.1 zdefiniowano klęskę żywiołową jako katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Stan klęski żywiołowej może wprowadzić Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody (art. 5 ust. 1). Organami właściwymi do kierowania działaniami w czasie stanu klęski żywiołowej na obszarze gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), na obszarze powiatu właściwy miejscowo starosta, na obszarze województwa właściwy wojewoda, a na obszarze większym niż jednego województwa – minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej i ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów (art. 8). Wymienione organy swoje zadania wykonują przy pomocy odpowiednio gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej (art. 12 ust. 1). Na podstawie przepisów art. 30 pkt 2 lit. a) zespoły do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, o których mowa w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, zostały przemianowane na zespoły reagowania kryzysowego.

Z dniem 1 stycznia 2003 r. weszły w życie przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania²².

Wojewoda, w myśl art. 7 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie²³, jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie oraz zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej. Jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności m.in. zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach (art. 15 pkt 4). Wojewoda może wydawać w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra, który może

²¹ Dz.U. Nr 12, poz. 136.

²² Dz.U. Nr 215, poz. 1818.

²³ J.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.

wstrzymać wykonanie poleceń wydanych organom administracji niezespolonej (art. 16 ust.1 i 3). Ponadto, w sytuacjach nadzwyczajnych, wojewodzie przysługuje uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika rządowej administracji niezespolonej i pracownika samorządowego, który dopuścił się naruszenia prawa (art. 19). Do kompetencji wojewody należy też wydawanie rozporządzeń porządkowych, w zakresie nie uregulowanym w ustawach lub innych przepisach, jeśli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia, do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 1).

Odnosnie powiatów, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁴ stanowi, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska (art. 4 pkt 16). Organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu, działający pod przewodnictwem starosty (art. 26 ust. 1 i 2). W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu (art. 34 ust. 2). Starosta jest m.in. zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży, a w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek (art. 35 ust. 2 i 3 pkt 4). W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeśli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy (art. 41).

Do czasu przyjęcia odmiennych uregulowań zarząd powiatu wykonuje zadania wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie powiatowym przy pomocy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego (art. 92 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną²⁵).

Zgodnie z przepisami art. 21b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, do zadań własnych powiatu należy: prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, prowadzenie analizy sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu, budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz służb, inspekcji i straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu, organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu.

Do zadań własnych gminy, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁶, należy zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy między innymi porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej, ochrony przeciwpowodziowej, a także sprawy z zakresu bezpieczeństwa obywateli (art. 7 ust. 1 pkt 14).

²⁴ J.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592.

²⁵ Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

²⁶ J.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

2. Istotne ustalenia kontroli

2.1. Organy pomocnicze i opiniodawczo-doradcze Rady Ministrów w sprawie zarządzania w sytuacjach kryzysowych

1. W dniu 15 kwietnia 1998 r. Prezes Rady Ministrów powołał Komitet Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych, jako kolegialny organ pomocniczy i opiniodawczy Rady Ministrów²⁷ (skład Komitetu ulegał kilkakrotnym zmianom i w ostatecznym kształcie określony został w zarządzeniu Nr 34 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 maja 2001 r.²⁸). Na Przewodniczącą Komitetu powołano Wiceprezesa Rady Ministrów - Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Pierwszym wiceprzewodniczącym Komitetu został Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ponadto, w skład Komitetu jako wiceprzewodniczący wchodził ministrowie: Obrony Narodowej i Spraw Zagranicznych oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Członkami Komitetu zostali ministrowie: Gospodarki, Transportu i Gospodarki Morskiej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Środowiska, Zdrowia i Łączności. Obsługę Komitetu zapewniał odpowiednio Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poprzez Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, a także od 21 marca 2001 r. Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA (§ 1 pkt 3 zarządzenia nr 34).

Do zakresu działania Komitetu należało m.in. przygotowanie projektów rozwiązań legislacyjnych kompleksowo regulujących zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, koordynacja działań organów rządowych działających w sytuacjach kryzysowych, koordynowanie działań ratowniczych i zapewniających pomoc ludności dotkniętej katastrofą oraz reprezentowanie Rządu, za zgodą Prezesa Rady Ministrów, w kontaktach międzynarodowych, w tym w sprawach występowania o pomoc zagraniczną.

Kontrola wykazała, że Komitet w badanym okresie odbył 10 posiedzeń, dotyczących problematyki zarządzania kryzysowego. I tak:

- w 1999 r. posiedzeń nie zwoływano;
- w 2000 r. odbyło się 1 posiedzenie, (w lipcu);
- w 2001 r. zwołano 9 posiedzeń (w lutym – 2, marcu – 1, lipcu - 2, wrześniu – 2, październiku – 1, listopadzie - 1);
- w I półroczu 2002 r. posiedzeń nie zwoływano.

²⁷ Zarządzenie nr 27 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych (nie publikowane), wydane na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. Nr 106, poz. 492 i Nr 156, poz. 775 oraz z 1997 r. Nr 141, poz. 943). Zarządzenie zmienione zostało: zarządzeniem nr 41 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 1998 r. (nie publikowane), zarządzeniem nr 84 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1998 r. (nie publikowane) oraz zarządzeniem nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 października 1999 r. (nie publikowane).

²⁸ Zarządzenie nr 34 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 maja 2001 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych (nie publikowane).

Spośród 10 odbytych posiedzeń, 4 dotyczyły bezpieczeństwa wewnętrznego kraju po zamachu terrorystycznym na Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, 3 - ćwiczeń zarządzania kryzysowego NATO i UZE, 2 - zagrożenia powodziowego, jedno - koordynacji działań w zakresie monitorowania pryszczy i BSE w Polsce i na świecie. Sprawozdania z posiedzeń przedkładane były Radzie Ministrów. Zatem działania Komitetu wynikały z bieżącej sytuacji wewnętrznej kraju oraz planowanych międzynarodowych ćwiczeń struktur reagowania. Tematyka odbytych posiedzeń nie obejmowała m.in. zagadnień związanych z przygotowaniem projektów rozwiązań legislacyjnych regulujących zarządzanie w sytuacjach kryzysowych.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych ustaw²⁹, utraciło moc obowiązującą zarządzenie nr 27 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r., będące podstawą działania Komitetu.

2. W dniu 18 stycznia 2002 r. Prezes Rady Ministrów powołał Zespół do Spraw Kryzysowych³⁰, jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów. Przewodniczącym Zespołu został Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. W skład Zespołu wchodził jako wiceprzewodniczący: Minister Obrony Narodowej oraz Szef Obrony Cywilnej Kraju (sekretarz Zespołu). Członkami Zespołu zostali komendanci główni: Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej oraz Szef Biura Ochrony Rządu. Ponadto w skład Zespołu wchodził sekretarze i podsekretarze stanu wyznaczeni przez ministrów: Finansów, Infrastruktury, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Gospodarki, Środowiska, Edukacji Narodowej i Sportu, Kultury, Pracy i Polityki Społecznej oraz Zdrowia.

W dniu 1 marca 2002 r. Prezes Rady Ministrów uzupełnił skład członków Zespołu o Szefa Sztabu Generalnego WP i Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej oraz sekretarza lub podsekretarza stanu wyznaczonego przez Ministra Obrony Narodowej³¹. Ponadto, zapewniona została możliwość udziału w pracach Zespołu, na zaproszenie przewodniczącego, przedstawicieli innych organów administracji rządowej, spółek Skarbu Państwa oraz ekspertów. Do zapewnienia obsługi Zespołu zobowiązano Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Do zakresu działania Zespołu należało m.in. bieżąca analiza występujących i potencjalnych zagrożeń, opracowanie procedur postępowania w przypadku wystąpienia bezpośrednich zagrożeń, w tym aktów terroru, zapewnianie koordynacji działania i współpracy organów administracji rządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniom oraz reagowania i likwidacji ich skutków, opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz inicjowanie prac nad takimi projektami, przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów wniosków w sprawie zwołania Sztabu Kryzysowego Rady Ministrów.

W badanym okresie Zespół odbył jedno posiedzenie w dniu 18 czerwca 2002 r., które było poświęcone omówieniu wniosków z ćwiczenia zarządzania kryzysowego NATO i UZE oraz informacji nt. kierunków prac Międzyresortowego

²⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800.

³⁰ Zarządzenie nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych (nie publikowane).

³¹ Zarządzenie nr 29 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 marca 2002 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych (nie publikowane).

Centrum ds. Zwalczania Międzynarodowego Terroryzmu i Przystępczości Zorganizowanej.

3. W dniu 21 marca 2001 r. Prezes Rady Ministrów powołał Zespół do spraw rozpoznania ryzyka wystąpienia przypadków BSE i pryszczycy w Polsce³². Zespół był organem opiniodawczo-doradczym i koordynował działania organów administracji rządowej w zakresie przeciwdziałania wystąpieniu pryszczycy i BSE w Polsce. Ogółem odbyło się 10 posiedzeń Zespołu. Informacje o pracach Zespołu przedstawiane były przez przewodniczącego Radzie Ministrów w dniach 24 kwietnia, 12 czerwca i 26 lipca 2001 r. W informacji z dnia 26 lipca 2001 r. podano, że Zespół wystąpił w dniu 25 lipca 2001 r. do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o rozwiązanie, w związku z wyczerpaniem się przedmiotu działania. Działalność Zespołu została zakończona w czerwcu 2002 r. wraz z utratą mocy obowiązującej podstawy prawnej jego funkcjonowania.

2.2. Zespół Reagowania Kryzysowego oraz komórki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji realizujące zadania Ministra w zakresie reagowania kryzysowego

1. W dniu 21 kwietnia 1998 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powołał Zespół Reagowania Kryzysowego³³, stanowiący stały organ pomocniczy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Od chwili powołania skład Zespołu zmieniany był dwukrotnie. Ostatni skład Zespołu został ustalony w dniu 30 marca 2000 r.

Przewodniczącym Zespołu został Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), zastępcą przewodniczącego – Szef Obrony Cywilnej Kraju, sekretarzem Zespołu – Szef Obrony Cywilnej Kraju. Członkami Zespołu byli m.in. komendanci główni: Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Policji oraz Dowódca Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, Główny Geodeta Kraju i dyrektorzy wybranych departamentów MSWiA.

Zespół został powołany w celu tworzenia warunków dla koordynacji działań zmierzających do zapobiegania i likwidacji zagrożeń ludzi i środowiska, będących następstwem działania sił przyrody, wypadków i katastrof spowodowanych rozwojem cywilizacyjnym lub działalnością człowieka. Do podstawowych zadań Zespołu należy m.in.: opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących zapobiegania i likwidacji zagrożeń, analizowanie i ocena możliwości powstawania nadzwyczajnych zagrożeń oraz wypracowywanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania wystąpieniu tych zagrożeń a w przypadku wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia wskazywanie zakresu i rodzaju działań ratowniczych organom i jednostkom organizacyjnym podległym oraz podporządkowanym Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

³² Zarządzenie nr 17 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 marca 2001 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw rozpoznania ryzyka wystąpienia przypadków BSE i pryszczycy (nie publikowane).

³³ Decyzja nr 119 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 kwietnia 1998 r. w sprawie powołania Zespołu Reagowania Kryzysowego (nie publikowana), wydana na podstawie § 4 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1996 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. Nr 157, poz. 799 i z 1997r. Nr 73, poz. 456).

W dniu 17 grudnia 1999 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonał zmian w składzie osobowym Zespołu Reagowania Kryzysowego³⁴.

Przewodniczącym Zespołu został Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Zastępcą Przewodniczącego Zespołu – Podsekretarz Stanu w MSWiA, Sekretarzem Zespołu – Szef Obrony Cywilnej Kraju (uprzednio Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa). Członkami Zespołu byli m.in. komendanci główni: Policji, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, Główny Geodeta oraz dyrektorzy wybranych departamentów MSWiA. Skład członków Zespołu uzupełniono o dyrektorów: Sekretariatu Ministra oraz Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa. Nie uległ zmianie zakres podstawowych zadań Zespołu.

W dniu 30 marca 2000 r. ustalony został przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ostateczny skład Zespołu Reagowania Kryzysowego³⁵. Przewodniczącym Zespołu został Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, zastępcą przewodniczącego – Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej - Szef Obrony Cywilnej Kraju, sekretarzem Zespołu - Dyrektor Centrum Operacyjnego Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej. Członkami Zespołu byli m.in. komendanci główni: Policji oraz Straży Granicznej, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, Główny Geodeta Kraju oraz dyrektorzy wybranych komórek organizacyjnych MSWiA. Nie uległ zmianie zakres podstawowych zadań Zespołu.

Ustalono, że w 1999 oraz 2000 roku Zespół Reagowania Kryzysowego nie odbywał posiedzeń. W 2001 r. odbyło się jedno posiedzenie Zespołu (w dniu 23 listopada), na którym omówiono stan bezpieczeństwa kraju w związku z zaangażowaniem się Polski w operację wojskową w Afganistanie. W I półroczu 2002 r. Zespół odbył 5 posiedzeń (wszystkie w miesiącu styczniu) dotyczących eliminacji skutków wielodniowych opadów śniegu oraz możliwości wystąpienia powodzi.

2. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, dział sprawy wewnętrzne obejmuje m.in. kwestie przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, obrony cywilnej i ochrony przeciwpożarowej. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powierzył zadania w zakresie bezpieczeństwa powszechnego komórce organizacyjnej MSWiA Departamentowi Bezpieczeństwa Powszechnego oraz Departamentowi Porządku Publicznego w zakresie porządku publicznego³⁶.

W opinii NIK utworzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji struktury organizacyjne były wystarczające do realizacji zadań ustawowych, w tym

³⁴ Zarządzenie nr 27 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie powołania Zespołu Reagowania Kryzysowego (Dz.Urz. MSWiA Nr 7, poz. 68), wydane na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie działania Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929).

³⁵ Zarządzenie nr 9 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie powołania Zespołu Reagowania Kryzysowego (nie publikowane). Utraciło moc zarządzenie nr 27 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie powołania Zespołu Reagowania Kryzysowego.

³⁶ Zarządzenie Nr 1 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.Urz. MSWiA Nr 1 poz. 1 ze zm.).

między innymi jako organu właściwego w sprawach przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych oraz innym podobnym zdarzeniom zagrażającym bezpieczeństwu powszechnemu i porządkowi publicznemu.

3. Do zakresu działania Departamentu Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA należy m.in.: sporządzanie analiz i prognoz stanu zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego, przygotowanie koncepcji integracji systemów ratownictwa, opracowywanie analiz stanu przygotowania oraz sprawności systemów ochrony ludności i zarządzania kryzysowego, ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, przeciwdziałania klęskom żywiołowym oraz innym zagrożeniom bezpieczeństwa powszechnego, udział w pracach legislacyjnych i w przygotowaniach rozwiązań systemowych reagowania i zarządzania kryzysowego oraz koordynacja i nadzór merytoryczny nad realizacją zadań w zakresie kompetencji Ministra wynikających z ratyfikowanych umów i konwencji międzynarodowych oraz procesu integracji z Unią Europejską, w zakresie zarządzania kryzysowego i współpracy cywilno-wojskowej.

3.1. Ustalono, że Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA nie w pełni realizował zadania określone w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa. Nie sporządzano analiz i prognoz stanu bezpieczeństwa powszechnego. Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że: *„Analizami i oceną możliwości powstania nadzwyczajnych zagrożeń zajmuje się KG PSP, która przejęła także zadania Obrony Cywilnej (po dawnym UZKiOL)³⁷. (...)W Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej dokonywane są systematyczne analizy i oceny możliwości powstania zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego.”* Z dalszej treści wyjaśnienia wynika, że przedmiotem analiz i ocen sporządzanych w KG PSP były m.in. zagrożenia pożarowe w podstawowych grupach obiektów, zagrożenia zakładów pracy pod względem wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, zagrożenia z zakresu bezpieczeństwa powszechnego w czasie pokoju oraz zagrożenia militarnego i wojny. Ponadto m.in. opracowano wykaz krajowych zasobów przeznaczonych do wykorzystania w razie użycia broni ABC przeciwko ludności cywilnej oraz dokonano oceny zawartości i aktualności Planu Obrony Cywilnej RP. Kontrola wykazała, że powyższe analizy i oceny były wykorzystywane m.in. w procesie doskonalenia przepisów bezpieczeństwa oraz w procesie planowania działań operacyjnych podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

3.2. Stwierdzono również, że Departament nie przygotował koncepcji integracji systemów ratownictwa. Ze złożonych wyjaśnień Dyrektora wynikało, że aktualnie prowadzone są prace polegające m.in. na wypracowaniu koncepcji i podstaw prawnych funkcjonowania zintegrowanego systemu reagowania kryzysowego. Kontrola wykazała, że w Departamencie Bezpieczeństwa Powszechnego nie prowadzono również analiz porównawczych w zakresie spójności obowiązującego prawa, istniejących struktur organizacyjnych oraz stosowanych procedur planowania cywilnego w warunkach członkostwa Polski w NATO oraz planowanej integracji z Unią Europejską. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA wyjaśnił, że: *„Analizy poświęcone systemom zarządzania kryzysowego w innych krajach sporządzane były w 1997 roku przez pracowników Departamentu Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA zatrudnionych wówczas w Urzędzie Szefa Obrony Cywilnej Kraju. (...) Począwszy od 1998 roku Szwedzka Agencja Planowania Cywilnego (The Swedish Agency for*

³⁷ Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności.

Emergency Planning) rozpoczęła wydawanie Międzynarodowego Podręcznika Planowania Cywilnego (*International CEP Handbook*) zawierającego opisy i analizy systemów zarządzania kryzysowego w krajach członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz krajach Partnerstwa dla Pokoju. Podręczniki te były tworzone z udziałem krajów, o których mowa oraz udostępniane przez Szwedzką Agencję Planowania Cywilnego wszystkim zainteresowanym. Od 1998 roku Polska przysyłała informacje Szwedzkiej Agencji Planowania Cywilnego, które następnie umieszczone zostały w Podręcznikach z lat 1998-99, 2000, 2001. Ze względu na ogólną dostępność tych publikacji bezcelowe było jej powielanie na poziomie krajowym.”

3.3. Kontrola wykazała, że głównymi zadaniami realizowanymi przez Departament Bezpieczeństwa Powszechnego w zakresie kompetencji Ministra wynikających z ratyfikowanych umów i konwencji międzynarodowych oraz procesu integracji z Unią Europejską były: opracowywanie i przysyłanie do Kwatery Głównej NATO kwestionariuszy planowania cywilnego, organizacja międzynarodowych ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz koordynacja przedsięwzięć w związku z zawieraniem i realizacją umów i porozumień dwustronnych dotyczących współpracy i wzajemnej pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków.

Ustalono, że MSWiA dwukrotnie, tj. w 1998 i 2002 r., opracowało i przesłało do Kwatery Głównej NATO kwestionariusze planowania cywilnego (*Civil Emergency Planning Questionnaire - CEPQ*)³⁸. Sporządzony w 1998 r. Kwestionariusz CEPQ został opracowany w końcowym okresie procesu akcesji do NATO i oceniony na forum NATO.

W 2002 r., wypełniając obowiązek członka NATO, sporządzono Kwestionariusz CEPQ, który po akceptacji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przesłano do Kwatery Głównej NATO. Koordynacyjna rola MSWiA w przygotowaniu Kwestionariusza polegała na rozesłaniu zapytań do resortów oraz jednostek podległych i nadzorowanych oraz zebraniu i opracowaniu danych. Kontrola wykazała, że spośród 13 organów, które przesyłały informacje do wypełnienia Kwestionariusza, w 6 przypadkach dane były niekompletne, np. od Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Zagranicznych.

Ustalono, że realizowane były priorytety planowania cywilnego, wynikające z Wytycznych Ministerialnych do Planowania Cywilnego na lata 2001-2002 (*Ministerial Guidance for Civil Emergency Planning*), otrzymanych ze Stałego Przedstawicielstwa RP przy NATO. W zakresie właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji głównymi przedsięwzięciami było zawieranie bilateralnych porozumień o współpracy i pomocy wzajemnej w sytuacjach katastrof i innych nadzwyczajnych zdarzeniach oraz udział w ćwiczeniach reagowania kryzysowego i międzynarodowych warsztatach planowania cywilno-wojskowego na wypadek zagrożeń.

Stwierdzono, że do końca lipca 2002 r. Polska zawarła 7 umów tj. z Republiką Federalną Niemiec, Republiką Litewską, Republiką Słowacką, Republiką Czeską, Ukrainą, Federacją Rosyjską i Republiką Węgierską oraz 5 porozumień dotyczących współpracy i wzajemnej pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków. Trwały negocjacje w sprawie zawarcia umowy z Republiką

³⁸ Kwestionariusz Planowania Cywilnego jest narzędziem cyklu przeglądowego planowania cywilnego NATO, mającego na celu dokonanie oceny stanu gotowości narodowej w zakresie zasobów istotnych dla życia, transportu, łączności, ochrony ludności, opieki medycznej, ratownictwa, finansów, paliwa itd.

Białoruś. Wśród zawartych umów 5 nie zostało ratyfikowanych przez stronę polską, co wykluczało możliwość ich praktycznego stosowania.

W wyjaśnieniu Dyrektor Departamentu Prawnego MSWiA poinformował, że: „*Prace nad związaniem Rzeczypospolitej Polskiej umowami dwustronnymi z Czechami, Litwą, Słowacją oraz Węgrami o współpracy i wzajemnej pomocy w zapobieganiu katastrofom, klęskom żywiołowym i innym poważnym wypadkom są na etapie uzgadniania trybu ratyfikacji. Wszystkie ww. umowy zostały podpisane w 2000 r., lecz ze względu na brak porozumienia między Ministrem Spraw Zagranicznych a Rządowym Centrum Legislacji co do trybu ratyfikacji przedmiotowych umów, proces ratyfikacji nie został sfinalizowany. MSZ stoi na stanowisku, iż przedmiotowe umowy powinny być ratyfikowane w trybie art. 89 ust. 2 Konstytucji, natomiast RCL opowiada się za ratyfikacją za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 89 ust. 1). MSWiA stoi na stanowisku analogicznym z MSZ i zamierza doprowadzić do wypracowania jednolitej praktyki w kwestii ratyfikacji przedmiotowych umów. W chwili obecnej do rozpatrzenia przez Radę Ministrów został skierowany wniosek o ratyfikację bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej (...). Wniosek o ratyfikację ww. Umowy uwzględnia wszystkie dotychczas zgłoszone uwagi i w należyty sposób uzasadnia wybrany tryb ratyfikacji. MSWiA zamierza potraktować wynik uzgodnień międzyresortowych w tej sprawie jako precedensowy.*”

Departament Bezpieczeństwa Powszechnego uczestniczył w latach 2001-2002 w:

- organizacji Projektu Pilotażowego NATO – Ukraina dotyczącego działań przeciwpowodziowych;
- ćwiczeniach reagowania kryzysowego „TRANSCARPATIA”, organizowanych na Ukrainie przez EADRCC NATO³⁹ (Euroatlantyckie Centrum Koordynacji Reagowania na Katastrofy);
- międzynarodowych warsztatach planowania cywilno-wojskowego na wypadek zagrożeń „FATRA 2001” w Słowacji, realizowanych „w duchu Partnerstwa dla Pokoju”;
- realizacji w Polsce, wspólnie ze stroną amerykańską, międzynarodowych warsztatów planowania cywilno-wojskowego na wypadek zagrożeń „POMERANIA 2002” z udziałem państw NATO i Partnerstwa dla Pokoju, EADRCC NATO, UN OCHA (Biuro NZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej) oraz przedstawicieli resortów, centrów ratowniczych i województw; realizacji w 2001 i 2002 r. ćwiczeń zarządzania kryzysowego NATO z serii CMX⁴⁰.

Ustalono, że każdorazowo po zakończeniu ćwiczeń, powołane przez organizatora zespoły oceniające sporządzały raporty z przebiegu ćwiczenia oraz formułowały wnioski końcowe. I tak np. w części wnioskowej dokumentu „Raport z ćwiczenia CMX 2002 31.01-06.02.2002” Zespół oceniający wskazał między innymi na: pilną potrzebę utworzenia kompleksowego, kompatybilnego z NATO, zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, zdolnego do działania zarówno w czasie kryzysów o charakterze militarnym jak i pozamilitarnym; ustanowienia podporządkowanego bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów stałego,

³⁹ Euro-Atlantic Disaster Reaction Coordination Center.

⁴⁰ Crisis Management Exercise

umocowanego prawnie i organizacyjnie przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Komitetu Rady Ministrów – Sztabu Kryzysowego oraz Rządowego Centrum Koordynacji Kryzysowej, ze stałą, całodobową obsadą etatową znającą w stopniu biegłym język angielski oraz zaznajomioną z problematyką zarządzania kryzysowego, dysponującą dostępem do różnych systemów informacji i łączności niejawniej (zarówno krajowych jak i sojuszniczych); opracowania i wdrożenia systemu wykrywania i analizowania zagrożeń na potrzeby ochrony ludności, uwzględniającego zasady integrowania istniejących systemów zarówno cywilnych jak i wojskowych.

Z dokumentu pt.: „Raport z warsztatów-ćwiczenia Pomerania 2002” wynikała między innymi potrzeba: uruchomienia procesów legislacyjnych zmierzających do wypełnienia istniejących luk prawnych i do wydania precyzyjnych i jednolitych przepisów regulujących kompetencje i zasady współdziałania wszystkich organów administracji, instytucji i organizacji, których działania w sytuacjach kryzysowych są niezbędne; przyspieszenia procesu ratyfikacji podpisanych dwustronnych, międzypaństwowych umów o współpracy i pomocy wzajemnej w sytuacjach katastrof i klęsk żywiołowych oraz procesu budowania na podstawie tych umów współpracy województw i powiatów przygranicznych z ich odpowiednikami po drugiej stronie granicy; opracowania krajowego planu reagowania na katastrofy, uwzględniającego zasady współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za reagowanie na morzu i lądzie.

Kontrola wykazała, że wnioski wynikające z ww. raportów zostały przyjęte do realizacji w formie akceptacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA wyjaśnił że: *„Realizacja szeregu wniosków dotyczących systemu zarządzania kryzysowego, zaakceptowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zawartych w raportach z ćwiczeń wymaga odpowiednich uregulowań prawnych. (...) W dniu 23 lipca br. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał decyzję Nr 152 w sprawie powołania Zespołu Redakcyjnego do opracowania projektów ustaw regulujących system bezpieczeństwa cywilnego i zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz projektu programu wieloletniego <Bezpieczeństwo cywilne 2003-2007>. Do zadań zespołu należy opracowanie projektów ustaw regulujących system bezpieczeństwa cywilnego oraz problematykę zarządzania w sytuacjach kryzysowych, w tym zasad funkcjonowania pozarządowych organizacji ratowniczych.”*

4. Do zakresu działania Departamentu Porządku Publicznego MSWiA należało m. in.: opracowywanie analiz stanu przygotowania oraz sprawności funkcjonowania struktur Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu.

Kontrola wykazała, że Departament Porządku Publicznego nie dokonywał analiz stanu przygotowania oraz sprawności funkcjonowania struktur Policji i Straży Granicznej w zakresie reagowania kryzysowego. Zastępca Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego MSWiA w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, że *„Departament nie opracowywał zasad udziału oraz nie dokonywał analiz stanu przygotowania i sprawności funkcjonowania struktur Policji i Straży Granicznej w zakresie reagowania kryzysowego i planowania cywilnego (także w kontekście członkostwa w NATO i planowanej integracji z UE).”* W wyjaśnieniu nie podał natomiast przyczyn zaniechania sporządzania tych analiz.

5. Ustalono, że w Departamencie Finansów MSWiA nie planowano wydatków na zarządzanie kryzysowe i planowanie cywilne. Wydatki w tym zakresie uznano jako tożsame z wydatkami na obronę cywilną. Na zadania obrony cywilnej planowano w

latach 1999-2002 wydatki ogółem w kwocie odpowiednio: 17.527,9 tys. zł, 8.316,5 tys. zł (47% planu roku poprzedniego), 4.304,1 tys. zł (52%) i 9.399,0 tys. zł (218%). Zrealizowane wydatki wyniosły odpowiednio: 17.142,3 tys. zł (98% kwoty planowanej), 7.762,2 tys. zł (93%), 3.935,1 tys. zł (91%) i 5.009,9 tys. zł (wykonanie I półrocza 2002). Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów MSWiA wyjaśnił, że *„Departament Finansów MSWiA nie dokonywał ocen funkcjonowania systemu finansowania zadań planowania cywilnego, reagowania i zarządzania kryzysowego, jak również nie posiada wiedzy odnośnie sporządzania takich ocen przez inne komórki organizacyjne Ministerstwa. (...) obowiązujące od 1 stycznia 2001 r. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 59, poz. 688 ze zmianami) nie przewiduje zadaniowego kwalifikowania wydatków, w tym związanych z planowaniem cywilnym, reagowaniem i zarządzaniem kryzysowym.”*

Kontrola wykazała, że w Ministerstwie Finansów również nie dokonywano ocen funkcjonowania systemu finansowania zadań planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego. W latach 1999-2002 wydatki na obronę cywilną planowano odpowiednio w kwotach: 32.162,0 tys. zł, 24.457,0 tys. zł (76% planu roku poprzedniego), 17.094,0 tys. zł (70%) i 19.260,0 tys. zł (112%). Zrealizowane wydatki wyniosły odpowiednio: 31.447,0 tys. zł (98% kwoty planowanej), 23.072,0 tys. zł (94%), 14.924,0 tys. zł (87%) i 7.900,0 tys. zł (wykonanie I półrocza 2002).

2.3. Współdziałanie jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, działających na obszarze województwa w zakresie reagowania w sytuacjach kryzysowych

1. Wojewoda, jako przedstawiciel Rady Ministrów oraz zwierzchnik administracji zespolonej w województwie, odpowiada za wykonanie polityki rządu na obszarze województwa, m.in. zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach⁴¹.

Zadania związane z planowaniem, reagowaniem i koordynacją działań w sytuacjach kryzysowych wojewodowie realizują przy pomocy wydziałów zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich oraz zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa⁴². Ustalono, że wszyscy kontrolowani wojewodowie utworzyli wydziały zarządzania kryzysowego oraz powołali zespoły do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa.

⁴¹ Art. 7 pkt 1 i 2, art.15 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (j.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.)

⁴² Na podstawie regulaminów organizacyjnych urzędów wojewódzkich oraz przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad działania i trybu powoływania zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa (Dz.U. Nr 166, poz. 1259).

2. Zakres zadań wydziałów zarządzania kryzysowego, określony został w statutach oraz regulaminach organizacyjnych urzędów wojewódzkich. Do zadań wydziałów należało m.in.: analiza i ocena możliwych zagrożeń, opracowanie i realizacja wojewódzkich planów reagowania kryzysowego, pełnienie dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji związanych z zarządzaniem kryzysowym, systemu wykrywania zagrożeń i alarmowania oraz systemu ostrzegania oraz rozwinięcie i utrzymywanie sprawności technicznej środków łączności dla potrzeb zarządzania kryzysowego.

Ustalono, że wydziały zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich dokonały analizy i oceny zagrożeń województw oraz prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Katalogi zagrożeń opracowane zostały przy współudziale m.in. Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej, wojewódzkich służb sanitarnych, ochrony środowiska, dyrekcji lasów państwowych i dróg publicznych. Podczas analizy pod uwagę brano czynniki naturalne, społeczne, techniczne oraz zewnętrzne, których przyczyn należy upatrywać poza granicami kraju.

Źródłami informacji zawartych w katalogach były m.in.: dane o toksycznych środkach przemysłowych pochodzące z gmin i powiatów oraz zakładów pracy, weryfikowane z danymi Państwowej Straży Pożarnej; oceny ryzyka skażeń promieniotwórczych według rozmieszczenia elektrowni jądrowych wokół granic Polski oraz zakładów pracy użytkujących źródła promieniowania; dane o skażeniu biologicznym ludzi i zwierząt oraz o stanie epidemiologicznym otrzymane z Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej i Wojewódzkiego Inspektora Weterynarii; oceny zagrożeń przeciwpożarowych opracowywanych na podstawie danych zawartych w „Wojewódzkich katalogach zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń”, opracowanych przez komendantów wojewódzkich PSP; dane o zagrożeniach przeciwpowodziowych otrzymywane od regionalnych zarządów gospodarki wodnej, gminnych i powiatowych komitetów przeciwpowodziowych oraz dane o potencjalnych zagrożeniach zakłócenia porządku i bezpieczeństwa publicznego, otrzymywane z komend wojewódzkich Policji.

Z opracowanych katalogów zagrożeń wynikało, że podstawowymi zagrożeniami występującymi na terenie kontrolowanych województw były: pożary, powodzie, anomalia pogodowe, naruszenia porządku publicznego, blokady dróg, skażenia toksycznymi środkami przemysłowymi, epidemie, katastrofy budowlane i drogowe oraz zjawiska terroryzmu kryminalnego.

W katalogu zagrożeń woj. lubelskiego przewidziano wystąpienie 10 potencjalnych zagrożeń, w tym wielkie pożary, wypadki komunikacyjne mogące mieć charakter masowy, sytuacje kryzysowe będące skutkami wtórnych katastrof tj. przerwy w zasilaniu w energię, w dostawie wody i gazu.

W katalogu zagrożeń woj. podkarpackiego określono 11 zagrożeń, w tym powodzie, pożary przestrzenne kompleksów leśnych i zwartej zabudowy w miastach oraz zagrożenia w transporcie materiałów niebezpiecznych.

W katalogu zagrożeń woj. małopolskiego wytypowano 6 zagrożeń, w tym katastrofalne zatopienia spowodowane powodzią lub awariami obiektów hydrotechnicznych, pożary przestrzenne lasów i innych dużych obiektów, zakażenia biologiczne ludzi występujące jako epidemie oraz zjawiska terroryzmu kryminalnego.

3. Ustalono, że we wszystkich kontrolowanych województwach opracowano wojewódzkie plany reagowania kryzysowego. Podstawą do opracowania tych planów były uprzednio sporządzone oceny i analizy zagrożeń występujących na terenie województw. Obowiązek opracowania planów wynikał z wytycznych Szefa Obrony

Cywilnej Kraju⁴³. W myśl wytycznych, celem wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego jest zapewnienie systemowego, skoordynowanego i efektywnego reagowania województwa na zdarzenia kryzysowe o dużej i bardzo dużej skali. Plan powinien określić sposób kierowania działaniami reagowania kryzysowego, przydzielić organizacjom i osobom zadania, które powinny być wykonywane w przypadku podjęcia decyzji o uruchomieniu planu, określić siły i środki reagowania kryzysowego oraz procedurę uruchomienia działań.

Kontrola wykazała, że w opracowanych wojewódzkich planach reagowania kryzysowego określono skalę występujących zagrożeń, zasady współdziałania jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, administracji zespolonej i niezespolonej, a także innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożenia środowiska, zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków.

W planach ustalono podmioty odpowiedzialne za kierowanie i koordynowanie działaniami w wypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych. Na przykład: Komendant Wojewódzki PSP jest koordynatorem wszystkich działań związanych z gaszeniem pożarów i ratownictwem; Komendant Wojewódzki Policji koordynuje użycie sił i środków Policji w prowadzonych działaniach reagowania kryzysowego; Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego jest organizatorem i koordynatorem działań wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych; Wojewódzki Lekarz Weterynarii oraz Wojewódzki Inspektor Sanitarny odpowiadają za walkę z zagrożeniami biologicznymi itd.

W planach reagowania kryzysowego przewidziano udział jednostek organizacyjnych administracji zespolonej i niezespolonej oraz jednostek ochotniczych straży pożarnych, innych jednostek o charakterze ratowniczym jak również jednostek Sił Zbrojnych oraz formacji Obrony Cywilnej. Na przykład: jednostki organizacyjne PSP oraz ochotniczych straży pożarnych przewidziano do działań ratowniczo-gaśniczych oraz m.in. ratownictwa: technicznego, chemicznego, ekologicznego, wodnego, wysokościowego; jednostki organizacyjne Policji - do działań porządkowo-ochronnych; wojewódzkie komitety przeciwpowodziowe - do usuwania zagrożeń powodziowych; jednostki Sił Zbrojnych, Straży Granicznej oraz formacje Obrony Cywilnej - do zadań ratownictwa ogólnego i specjalistycznego stosownie do występującego zagrożenia; pogotowia: ratunkowe, ciepłownicze, energetyczne, gazowe, wodno-kanalizacyjne wg właściwości swojego działania.

Ustalono, że podmioty nie będące jednostkami administracji publicznej były włączane do udziału w systemie reagowania kryzysowego na podstawie dwustronnych porozumień, zarządzeń wojewodów oraz protokołów uzgodnień.

W województwie dolnośląskim zawarto porozumienia bądź dokonano uzgodnień z Komendantem Dolnośląskiej Chorągwi ZHP, Polskim Związkiem Krótkofalowców, Polskim Czerwonym Krzyżem, Regionalną Rozgłośnią „Radio Wrocław S.A. W dniu 18 lipca 2002 r. zawarto regionalne porozumienie o współpracy transgranicznej pomiędzy Polską a Niemcami na wypadek

⁴³ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 18 marca 1999 r. w sprawie zasad opracowywania Wojewódzkiego Planu Reagowania Kryzysowego (nie publikowane). Zgodnie z wytycznymi koordynatorem prac planistycznych był dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Wewnętrznych Urzędu Wojewódzkiego. Zgodnie z ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558) od dnia 18 czerwca 2002 r. opracowywanie i aktualizowanie planów reagowania kryzysowego należy do zadań zespołów reagowania kryzysowego.

klęsk żywiołowych i innych zagrożeń. Trwały uzgodnienia z Wodnym Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym w zakresie udziału sił i środków tej formacji w akcjach ratowniczych.

W województwie lubelskim zawierano porozumienia (uzgodnienia) z Polskim Czerwonym Krzyżem, Sztabem Ratownictwa PL-CB Radio, Wodnym Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Lubelską Chorągwią ZHP, Aeroklubami, Telewizją Kablową, Telewizją Regionalną. Stwierdzono natomiast, że nie zawarto stosownych uzgodnień (umów) w sprawie zasad udziału w reagowaniu podmiotów wymienionych w katalogu sił i środków do użycia w razie wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń, takich jak m.in. pogotowia techniczne przedsiębiorstw komunalnych, operatora sieci telekomunikacyjnej a także służby ratownicze PKP.

Kontrola wykazała, że 4 spośród wojewódzkich planów reagowania kryzysowego zawierały zakresy oraz procedury działania i instrukcje służb ratowniczych. W trakcie opracowywania pozostawały procedury reagowania w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim. Stwierdzono, że w przyjętych procedurach określono dla poszczególnych zagrożeń odrębne wykazy czynności służb uczestniczących w reagowaniu na dane zdarzenie.

W woj. dolnośląskim opracowano 11 procedur na wypadek sytuacji kryzysowych, w których określono etapy prowadzenia czynności polegające na: sprawdzeniu rzeczości zgłoszenia, określeniu podjęcia niezbędnych czynności, powiadomieniu osób i instytucji wyznaczonych do kierowania akcją pomocową. W 2002 r. opracowany został, jako dokument uzupełniający „Katalog Zagrożeń i Procedur Postępowania”, m.in. procedury dla potrzeb PSP, Policji, wojewódzkich służb sanitarnych oraz ochrony środowiska.

W woj. podkarpackim określone zostały główne procedury reagowania kryzysowego, obejmujące zasady postępowania na różnych poziomach zagrożeń, włącznie z wystąpieniem klęski żywiołowej. Niezależnie od powyższego opracowano 13 szczegółowych procedur działania, np. w wypadku wystąpienia zagrożenia powodziowego, zimowego utrzymania dróg, wystąpienia katastrofy budowlanej. Procedury opracowane były dla potrzeb PSP, Policji, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego.

W woj. małopolskim opracowano 11 procedur postępowania, np. w sytuacji zagrożenia powodziowego, zagrożenia chemiczno-ekologicznego, długotrwałego utrzymywania się niskich temperatur oraz zagrożenia porządku publicznego.

Stwierdzono, że w 2 województwach wdrażanie planów reagowania kryzysowego przebiegało ze znacznymi opóźnieniami, a jeden z wyżej wymienionych planów nie w pełni odpowiadał wymogom określonym w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Opracowywany od 1999 r. Wojewódzki Plan Reagowania Kryzysowego zatwierdzony został przez Wojewodę Dolnośląskiego w grudniu 2002 r., tj. w czasie trwania kontroli.

Do 2000 r. trwały prace nad opracowaniem Planu w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim. Do czasu zakończenia kontroli dokument ten nie został zatwierdzony przez Wojewodę Lubelskiego. Ponadto katalog sił i środków ratowniczych, ujęty w planie, nie uwzględniał wszystkich możliwych podmiotów, jak np. Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, Straży Ochrony Kolei, zespołów ratownictwa drogowego, stacji ratownictwa medycznego, które mogą być zaangażowane do akcji ratowniczych. Ponadto pominięto w wykazach formacji obrony cywilnej i możliwość użycia sprzętu OC. Nie ze wszystkimi podmiotami planowanymi do użycia zawarto porozumienia w sprawie ich udziału oraz zasad uruchamiania i uczestnictwa. W trakcie opracowania i doskonalenia pozostawały procedury reagowania i zarządzania kryzysowego, z wyjątkiem procedur postępowania na wypadek powodzi.

4. Stwierdzono, że w strukturze wydziałów zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich zorganizowano centra zarządzania kryzysowego wojewodów (CZK), pracujące w całodobowym systemie pracy. Do ich zadań należało m.in. zapewnienie warunków dla koordynacji działań w razie zdarzeń noszących znamiona kryzysu,

gromadzenie i uaktualnianie baz danych, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego administracji samorządowej, administracji zespolonej i niezespolonej, współpraca z instytucjami realizującymi stały monitoring środowiska oraz opracowanie wstępnej analizy zagrożeń.

Kontrola wykazała, że pracownicy centrów zarządzania kryzysowego dokonywali codziennych analiz w zakresie m.in. zagrożenia pożarowego, zagrożenia promieniotwórczego, zagrożenia powodziowego, skażenia środowiska, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Monitorowanie zjawisk i przekazywanie informacji odbywało się za pośrednictwem m.in. Państwowej Straży Pożarnej, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Policji. Informacje o sytuacji przekazywano wojewodzie w formie codziennych meldunków.

W woj. lubuskim prowadzony był monitoring poziomu rzek, zagrożeń meteorologicznych (silny wiatr, grad, intensywne opady deszczu) uzyskując dane z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMiGW). Dane przekazywane były do jednostek samorządowych (starostów), a następnie do gmin oraz do PSP, Policji, zakładów energetycznych, rejonów gazowniczych. Zbierano i analizowano dane na temat prowadzonych odwiertów ropy naftowej i gazu ziemnego oraz budowanych gazociągów. Codziennie uzyskiwano informacje na temat zagrożeń od dyżurnych komend wojewódzkich PSP i Policji.

W woj. lubelskim uzyskiwano informacje z IMiGW, Stacji Hydrologiczno-Meteorologicznej, dyżurnych komend wojewódzkich PSP i Policji.

W woj. dolnośląskim utrzymywano kontakt z instytucjami prowadzącymi monitoring zagrożenia środowiska oraz dyżurnymi komend wojewódzkich PSP i Policji.

We wszystkich skontrolowanych województwach zorganizowane zostały własne systemy wykrywania i alarmowania oraz systemy wczesnego ostrzegania ludności (SWA, SWO)⁴⁴, prowadzące stały monitoring bieżącej sytuacji i umożliwiające dokonywanie analiz. Celem SWA i SWO jest dostarczanie szefom obrony cywilnej informacji o zbliżaniu się lub stwierdzeniu faktu zaistnienia na określonym terenie niebezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi, określenia rodzaju, miejsca, skali i skutków zagrożeń oraz ostrzegania i alarmowania ludności o zbliżającym się niebezpieczeństwie.

W skład SWA i SWO wchodziły formacje OC m.in. wojewódzkie ośrodki analizy danych i alarmowania oraz wojewódzkie kompanie analiz laboratoryjnych tworzone na bazie wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych. Natomiast do alarmowania i ostrzegania ludności przewidziano syreny alarmowe, sieć łączności radiowej, w tym stacje retransmisyjne i przewoźne.

⁴⁴ Zgodnie z §5 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i przedsięwzięć obrony cywilnej (Dz.U. Nr 91, poz. 420) do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw należy kierowanie i koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej na administrowanym przez nich terenie, w tym dotyczących przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania. Od dnia 17 lipca 2002 r. obowiązek ten wynika z § 3 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz.U. Nr 96, poz. 850).

Kontrola wykazała, że nie wszystkie kontrolowane systemy wczesnego alarmowania i ostrzegania zostały w pełni przygotowane do realizacji powierzonych im zadań.

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono niewystarczające wyposażenie w sprzęt Wojewódzkiego Ośrodka Alarmowania i Analizy Danych, który dysponował jednym przenośnym komputerem używanym wyłącznie do ustawiania częstotliwości radiotelefonów. Ponadto nie aktualizowano wykazu jednostek uczestniczących w SWA i SWO.

W województwie małopolskim nie przeprowadzono w 2000 i 2001 roku planowanego treningu SWA, ze względu – jak wynika z wyjaśnienia p.o. dyrektora Wydziału Zarządzania Kryzysowego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego „... na ograniczone środki finansowe i ich przeznaczenie na odtworzenie rezerwy sprzętu przeciwpowodziowego w 2002 r”.

Do realizacji zadań koordynacji i kierowania działaniami ratowniczymi i porządkowo-ochronnymi wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego wyposażone zostały w mapy województwa, plany: reagowania kryzysowego, ochrony przed powodzią i ratownictwa, bazy danych, sprzęt informatyczny wraz z programami komputerowymi oraz sprzęt do rejestrowania rozmów i podejmowanych decyzji. Wymiana informacji z podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych jest realizowana za pomocą telefonii przewodowej, telefonii komórkowej oraz telefonii radiowej. Punktami wymiany informacji są przede wszystkim służby dyżurne: Państwowej Straży Pożarnej, Policji, starostw i województw ościennych, dyspozytorzy pogotowia.

Ustalono, że wyposażenie kontrolowanych centrów zarządzania kryzysowego w środki łączności i sprzęt techniczny do reagowania w sytuacjach kryzysowych było zróżnicowane z uwagi na brak jednolitych uregulowań w tym zakresie.

W województwie lubuskim dysponowano 15 liniami telefonicznymi (w tym MSWiA i PKP), łącznością radiową w ramach radiotelefonicznej sieci zarządzania Wojewody oraz radiotelefonicznej sieci koordynacji ratownictwa dla potrzeb współdziałania z jednostkami organizacyjnymi. Ponadto CZK dysponowało odbiornikiem komunikacyjnym pracującym w sieci radiowej Korpusu Obrony Powietrznej Kraju, radiostacją do łączności z Samodzielnym Kluczem Lotnictwa Rozpoznawczo-Łącznikowego, 7 stanowiskami komputerowymi, z których jedno włączono do sieci MSWiA (poczta elektroniczna), a na drugim zainstalowano bazę danych, obejmującego swym zasięgiem wszystkie szczeble zarządzania kryzysowego.

W województwie lubelskim zainstalowano 6 niezależnych, ogólnodostępnych linii telefonicznych, telefon w sieci MSWiA, radiotelefon do nasłuchu wojewódzkiego systemu alarmowania i wczesnego ostrzegania oraz urządzenie do ciągłego pomiaru tła radioaktywnego środowiska.

W województwie dolnośląskim CZK dysponowało 17 liniami środków łączności przewodowej, łącznością bezprzewodową w ramach radiotelefonicznej sieci zarządzania Wojewody oraz radiotelefonicznej sieci koordynacji ratownictwa dla potrzeb współdziałania z jednostkami organizacyjnymi. Centrum posiadało łączność radiową z Portem Lotniczym we Wrocławiu, Lotniczą Formacją OC w Szymanowie oraz Korpusem Obrony Powietrznej Kraju, 7 stanowisk komputerowych, w których zainstalowano programy informatyczne służące do dokonywania codziennych analiz zagrożeń. W systemach informatycznych zainstalowano programy komputerowe zawierające poszczególne procedury postępowania w sytuacjach kryzysowych. Wyposażenie stanowiły również: magnetowidy, kamera cyfrowa, aparaty fotograficzne, dyktafony oraz komputerowy system rejestracji wszystkich rozmów telefonicznych.

Stwierdzono, że wszystkie kontrolowane centra zarządzania kryzysowego wojewodów korzystały z systemów łączności przewodowej Telekomunikacji Polskiej S.A. (TP S.A.), łączności przewodowej w sieci MSWiA, łączności w ramach radiotelefonicznej sieci zarządzania kryzysowego wojewodów. Ponadto centra te wykorzystywały inne systemy łączności w zależności od lokalnych uwarunkowań.

CZK Wojewody Lubelskiego wyposażone zostało w radiotelefon do nasłuchu wojewódzkiego systemu alarmowania i wczesnego ostrzegania.

CZK Wojewody Małopolskiego było wyposażone w: łącza bezpośrednie z Policją, Państwową Strażą Pożarną, Telewizją Polską, Radiem Małopolska, Zakładem Energetycznym oraz dyspozytorem PKP; łączność z lotniczymi formacjami obrony cywilnej oraz z siecią ostrzegania 3 Korpusu Obrony Powietrznej Kraju we Wrocławiu.

W dyspozycji Wojewody Dolnośląskiego były łącza bezpośrednie z komendami wojewódzkimi PSP i Policji, dyspozytorem PKP oraz z Wojewódzkim Sztabem Wojskowym (w sieci resortu obrony narodowej) łączność bezprzewodowa z Portem Lotniczym, z Lotniczą Formacją OC w Szymonowie oraz z 3 Korpusem Obrony Powietrznej Kraju, sieć radiowa „Ratunek” oraz „CB”.

Łączność w CZK w Rzeszowie zapewniona jest poprzez łącze specjalne z Komendą Wojewódzką Policji, Wojewódzkim Stanowiskiem Koordynacji i Ratownictwa Komendy Wojewódzkiej PSP oraz łącza w sieci resortu obrony narodowej.

CZK Wojewody Lubuskiego wyposażone zostało w łączność z dyspozytorem PKP, sieć koordynacji ratownictwa obejmującej komendy wojewódzkie PSP i Policji, Zakład Energetyczny, Lasy Państwowe, Rejon Gazowniczy, Wojewódzki Sztab Wojskowy oraz Stację Hydrologiczno-Meteorologiczną, sieć radiową 3 Korpusu Obrony Powietrznej Kraju oraz łączność z Samodzielnym Kluczem Lotnictwa Rozpoznawczo-Łącznikowego OC w Przylepie.

Kontrola wykazała, że centra zarządzania kryzysowego, do wypełniania funkcji koordynacji i kierowania działaniami ratowniczymi, wykorzystywały opracowane przez wojewodów *plany operacyjne ochrony przed powodzią*⁴⁵ oraz opracowane przez komendantów wojewódzkich PSP *wojewódzkie plany ratownicze*⁴⁶. Operacyjne plany ochrony przed powodzią zawierały m.in. schemat łączności komitetów przeciwpowodziowych i innych jednostek organizacyjnych w województwie, zestawienie sił i środków Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego, plan działania z wykazem czynności na wypadek ogłoszenia alarmu przeciwpowodziowego, wykazy budowli o znaczeniu dla ochrony przeciwpowodziowej, wykazy zbiorników wodnych i polderów z podaniem ich charakterystycznych danych, plan rezerw materiałowych dla obrony zagrożonych obiektów.

Opracowywany od 1999 r. „Wojewódzki Plan Bezpośredniej Ochrony przed Powodzią” dla województwa lubelskiego do czasu zakończenia kontroli nie został zatwierdzony przez Wojewodę Lubelskiego.

Wojewódzkie plany ratownicze zawierały m.in. charakterystykę województwa, analizę zagrożeń występujących na terenie województwa, zadania w zakresie ratownictwa, wykaz instytucji dysponujących szczególnymi możliwościami wspierania działań ratowniczych, organizację działań ratowniczych podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych zagrożeń o charakterze ponadpowiatowym, organizację ratownictwa medycznego i ewakuacji ludności, ostrzeganie ludności, plany alarmowania, zasady współdziałania kierującego działaniami ratowniczymi z innymi podmiotami biorącymi udział w akcjach oraz zasady przechowywania i aktualizacji planów.

⁴⁵ Znowelizowany zapis art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (j.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.) nakłada na wojewodę obowiązek opracowania „planu operacyjnego ochrony przed powodzią dla województwa”. Na podstawie art. 79 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.), ochronę przed powodzią prowadzi się zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze państwa.

⁴⁶ §4 ust.1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. Nr 133, poz. 872). Plany zatwierdza wojewoda (§ 6 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia).

Ustalono, że nie we wszystkich kontrolowanych województwach plany te zostały zatwierdzone przez właściwe organy. Wojewódzki Plan Ratowniczy województwa lubuskiego został zatwierdzony przez Wojewodę Lubuskiego w listopadzie 2002 r. tj. w trakcie trwania kontroli. W okresie poprzedzającym zatwierdzenie planu funkcjonował, zatwierdzony w styczniu 1999 r. przez Lubuskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP, plan ratowniczy będący kompilacją dotychczasowych planów ratowniczych byłych województw: gorzowskiego i zielonogórskiego.

Kontrola wykazała, że plany znajdujące się w centrach zarządzania kryzysowego wojewodów (reagowania kryzysowego, ochrony przed powodzią oraz wojewódzki plan ratowniczy) były w dużej mierze ujednolicone w zakresie charakterystyki zagrożeń, podziału zadań, organizacji działań ratowniczych oraz zasad współdziałania przy prowadzeniu akcji ratowniczych.

Ustalono, że w badanym okresie czterech spośród kontrolowanych wojewodów przejęło koordynację działań ratowniczych na terenie swoich województw.

Wojewoda Lubuski wprowadził w okresie od 30 listopada 2000 r. do 31 maja 2001 r. środki zapobiegające przenoszeniu się pryzycy na obszar województwa. Natomiast w okresie od 26 stycznia do 2 kwietnia 2002 r. koordynował działania związane z wystąpieniem powodzi.

Wojewoda Podkarpacki koordynował działania ratownicze: akcja „Powódź 2001”, akcja „Zima 2001-2002”, akcja „Lodowa 2002”; podczas lokalnych powodzi w latach 2000-2002 oraz dotyczące zimowego utrzymania dróg, skutków huraganów, itp.

Wojewoda Małopolski koordynował działania ratownicze w lipcu 2001 r. w związku z powodzią, która miała miejsce na dużym obszarze województwa oraz w styczniu 2002 r. w związku z katastrofalnymi opadami śniegu.

Wojewoda Lubelski koordynował działaniami podczas trzech akcji przeciwpowodziowych: od lutego do maja 1999 r. na rzece Bug, od lutego do maja 2000 r. na Wiśle, Wieprzu i Krznie oraz w lipcu 2001 r. w dorzeczu Wisły. Kontrola wykazała, że prowadzona dokumentacja Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego nie pozwalała na jednoznaczną ocenę zasadności podejmowanych działań, ich organizacji oraz sprawności służb. Nie zawierała końcowych meldunków po przeprowadzonych akcjach, mogących być podstawą do wyciągnięcia wniosków w zakresie organizacyjno-funkcjonalnym sił reagowania.

5. Kontrola wykazała, że wojewodowie powołali wojewódzkie zespoły do spraw ochrony przeciwpowodziowej i ratownictwa⁴⁷. W skład zespołów wchodził m.in. wojewoda (przewodniczący zespołu), komendant wojewódzki PSP (zastępca przewodniczącego zespołu) oraz członkowie zespołu: komendant wojewódzki Policji, dyrektorzy wydziałów urzędów wojewódzkich, wojewódzcy inspektorzy: ochrony środowiska, sanitarny oraz nadzoru budowlanego. Szczegółowe zasady bieżących prac zespołu oraz działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska określał regulamin ustalony przez przewodniczącego.

Stwierdzono, że zespoły realizowały zadania zgodnie z ustalonymi przez wojewodów planami i regulaminami pracy, za wyjątkiem Zespołu ds. Ochrony Przeciwpowodziowej i Ratownictwa województwa dolnośląskiego. Od 2000 r. Zespół ten

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad działania i trybu powoływania zespołów do spraw ochrony przeciwpowodziowej i ratownictwa (Dz.U. Nr 166, poz. 1259).

odbywał posiedzenia w trybie doraźnym oraz nie miał określonego planu pracy, naruszając tym samym postanowienia własnego regulaminu pracy⁴⁸.

Kontrola wykazała, że ustalane przez wojewodów zadania dla wojewódzkich zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa odnosiły się do tworzenia warunków organizacyjno-technicznych sprawnego i bezpiecznego prowadzenia działań ratowniczych, m.in. poprzez: opiniowanie aktów prawnych wojewody dotyczących zapobiegania i likwidacji nadzwyczajnych zagrożeń; analizowanie i ocenianie możliwości powstania nadzwyczajnych zagrożeń na obszarze województwa oraz opracowanie koncepcji likwidacji skutków zagrożeń w aspekcie finansowym, materialnym i organizacyjnym.

W sytuacjach powstania klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia oraz zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska noszącego znamiona kryzysu wojewódzkie zespoły do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa stają się zespołami reagowania kryzysowego⁴⁹. Wówczas w pracach zespołu, oprócz osób wchodzących w jego skład, mogą brać również udział powoływani doraźnie doradcy. Do ustalanych przez wojewodów zadań zespołów reagowania kryzysowego należało m.in. analizowanie ocen powstałej sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia przedstawionych przez członków zespołów w zakresie właściwości swojego działania oraz efektywności proponowanych zamierzeń ratowniczych; koordynacja realizacji przedsięwzięć mających na celu likwidację skutków nadzwyczajnych zdarzeń.

Z dniem 22 czerwca 2002 r. wojewódzkie zespoły do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa zakończyły swoją działalność w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁵⁰. Art. 30 ustawy powołał w miejsce wojewódzkich zespołów ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa wojewódzkie zespoły reagowania kryzysowego.

2.4. Wykonywanie przez zarząd powiatu zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie reagowania kryzysowego

1. Zadaniem powiatu jest realizacja obowiązków o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska⁵¹. Powyższe zadania zarząd powiatu wykonuje przy pomocy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, wchodzącego w skład starostwa powiatowego⁵².

Kontrola wykazała, że jedynie w 4 spośród 10 skontrolowanych powiatów utworzono powiatowe centra zarządzania kryzysowego, wchodzące w skład starostw

⁴⁸ Zgodnie z jego zapisami posiedzenia Zespołu zwołuje przewodniczący zespołu, zgodnie z rocznym planem pracy nie rzadziej jednak niż raz na kwartał.

⁴⁹ Art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 81, poz. 351 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 22 czerwca 2002 r.

⁵⁰ Dz.U. Nr 62, poz. 558.

⁵¹ Przepisy art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592) stanowią, że do zadań powiatu należy m.in. realizacja określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi i środowiska. Do zakresu działania powiatu należy również wykonywanie zadań powiatowych służb, inspekcji i straży.

⁵² Art. 92 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.)

powiatowych, tj. w Urzędzie Miasta w Wałbrzychu, w Starostwie Powiatowym w Kłodzku (woj. dolnośląskie), w Urzędzie Miasta w Nowym Sączu oraz w Starostwie Powiatowym w Oświęcimiu (woj. małopolskie). Stwierdzono jednakże, że w 2 z ww. centrów (w Nowym Sączu i Oświęcimiu), nie zapewniono całodobowych dyżurów pracowników starostwa. Ponadto nie zorganizowano powiatowych centrów zarządzania kryzysowego w 2 skontrolowanych urzędach miejskich, tj. w Zamościu (woj. lubelskie) i w Tarnobrzegu (woj. podkarpackie).

W pozostałych 4 skontrolowanych urzędach, tj. w Starostwie Powiatowym w Puławach (woj. lubelskie), w Urzędzie Miasta w Zielonej Górze, w Starostwie Powiatowym w Nowej Soli (woj. lubuskie) oraz w Starostwie Powiatowym w Mielcu (woj. podkarpackie) również nie utworzono centrów zarządzania kryzysowego w strukturach starostw, jednakże zadania w tym zakresie powierzono do realizacji strukturom organizacyjnym PSP.

Ustalono, że utworzone w starostwach powiatowych centra zarządzania kryzysowego nie zawsze były w dostatecznym stopniu wyposażone i przygotowane do realizacji powierzonych zadań. Na przykład: w CZK Urzędu Miasta w Nowym Sączu brak było m.in. sprzętu do nagrywania (utrwalania) działań i decyzji podejmowanych w ramach reagowania i zarządzania kryzysowego, serwera oraz programów i bazy danych kompatybilnych z krajowym i Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz służbami ratowniczymi; w CZK w Starostwie Powiatowym w Kłodzku nie zaadaptowano pomieszczenia Urzędu na potrzeby zainstalowania agregatu prądotwórczego, jako zapasowego źródła zasilania dla Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Do zadań powiatowego centrum zarządzania kryzysowego należało m.in. przyjmowanie zgłoszeń o nagłych wypadkach i sytuacjach kryzysowych, organizowanie, kierowanie zintegrowanymi akcjami ratowniczymi i porządkowymi w sytuacjach kryzysowych, informowanie władz i odpowiednich służb o sytuacjach zagrożenia i formie niezbędnej pomocy, uruchamianie systemów alarmowych i przekazywanie komunikatów dla ludności oraz współpraca z gminami w sytuacjach kryzysowych.

Ustalono, że wyposażenie kontrolowanych centrów zarządzania kryzysowego w środki łączności i sprzęt techniczny do reagowania w sytuacjach kryzysowych było zróżnicowane. Przewidziane do działań w sytuacjach kryzysowych podmioty ratownicze nie zawsze miały możliwość korzystania z wszystkich funkcjonujących systemów łączności.

Powiatowe CZK w Kłodzku wyposażone zostało w dwa serwery lokalnego systemu osłony przeciwpowodziowej z dostępem do baz danych PSP, komputer typu laptop, urządzenie do utrwalania decyzji podejmowanych w ramach reagowania i zarządzania kryzysowego. W powiecie kłodzkim utworzono sieć radiowej koordynacji ratownictwa głównie dla potrzeb ratownictwa powodziowego. W sieci współpracowały: Starostwo Powiatowe, komendy powiatowe PSP i Policji, Powiatowe Pogotowie Ratunkowe, Zakład Energetyczny, Zakład Gazowniczy, Zakład Wodociągów oraz Stacja Meteorologiczna. Centrum nie dysponowało liniami łączności resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz obrony narodowej.

CZK w Nowym Sączu wyposażone zostało w dwa komputery z drukarkami, telewizor, magnetowid oraz kserokopiarkę. Centrum nie zostało wyposażone w komputerową bazę danych, sprzęt do utrwalania działań i podejmowanych decyzji oraz serwer. Brak było wyposażenia w programy i bazy danych kompatybilne z krajowym i wojewódzkim centrum zarządzania kryzysowego oraz służbami ratowniczymi. W dyspozycji znajdowała się telefonia przewodowa TP S.A., telefonia komórkowa oraz radiotelefony przenośne łączności radiowej o zasięgu lokalnym,

umożliwiającej współpracę z komendami miejskimi PSP i Policji, Pogotowiem Ratunkowym oraz Strażą Miejską.

Powiatowe CZK w Oświęcimiu wyposażone zostało w komputer z bazą danych, drukarkę, nagrywarke komputerową i dyktafon. Centrum dysponowało siecią łączności przewodowej TP S.A. i resoru spraw wewnętrznych i administracji, łącznością telefonii komórkowej oraz łącznością radiową z CZK Wojewody, urzędami gmin oraz służbą dyżurno-operacyjną Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej. Centrum nie posiadało łączności resortu obrony narodowej.

CZK w Wałbrzychu wyposażone zostało w sprzęt stacjonarny i przenośny łączności przewodowej i bezprzewodowej. System łączności radiowej obejmował CZK Wojewody Dolnośląskiego, PSP oraz Straż Miejską.

Podmiotami inicjującymi proces reagowania, tj. powiadamiającymi o powstaniu zagrożenia, były służby prowadzące stały minitoring, jak PSP, Policja, dyspozytorzy pogotowia ratunkowego oraz powiatowych służb komunalnych. Powiatowe centra zarządzania kryzysowego, starostowie lub wyznaczone przez nich osoby podejmowały działania wynikające z planu reagowania kryzysowego, w szczególności prowadziły rozpoznanie zagrożeń i uruchamiały działania właściwych służb.

2. Organem wykonawczym powiatu jest zarząd, działający pod przewodnictwem starosty, który wykonuje zadania przy pomocy struktur organizacyjnych starostwa⁵³. Ustalono, że nie we wszystkich skontrolowanych starostwach utworzono struktury organizacyjne do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. W 5 z kontrolowanych starostw utworzono wydziały zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych, w jednym - referat zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych, a w jednym przypadku zadania te realizowało powiatowe centrum zarządzania kryzysowego, umiejscowione w wydziale spraw obywatelskich i bezpieczeństwa publicznego. W pozostałych kontrolowanych jednostkach struktur takich nie utworzono.

W Urzędzie Miasta w Zamościu zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej oraz zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska nie zostały uwzględnione w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Nie utworzono wyodrębnionej komórki organizacyjnej w zakresie reagowania kryzysowego. Zadania te przypisano do realizacji pracownikowi Wydziału Spraw Obywatelskich UM bez umocowania w regulaminie organizacyjnym.

W Starostwie Powiatowym w Puławach regulamin organizacyjny stanowił, że realizacja zadań z zakresu współdziałania i organizacji struktur powiatowych w związku z wystąpieniem klęsk żywiołowych i innych stanów zagrożenia ludności należy do kompetencji Wydziału Zarządzania Kryzysowego. Zarząd Powiatu nie utworzył tej komórki a zadania z tego zakresu realizował Pełnomocnik Starosty.

W regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Nowej Soli przewidziano wieloosobowe stanowisko pracy ds. współpracy z zespolonymi służbami, inspekcjami i strażami. Żadnemu z pracowników tego wieloosobowego stanowiska pracy nie powierzono obowiązków dotyczących współpracy z powiatową administracją zespoloną. Realizację zadań związanych z reagowaniem na zdarzenia kryzysowe zlecono natomiast jednemu pracownikowi, co uwzględniając zakres przedmiotowy spraw, nie daje możliwości pełnej realizacji wszystkich zadań.

Do zadań utworzonych struktur organizacyjnych starostw powiatowych należało m.in. koordynowanie prac związanych z organizacją systemu zarządzania kryzysowego oraz ustalanie procedur reagowania w wypadku kryzysu. Kontrola

⁵³ Art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592).

wykazała, że działania powyższe realizowano głównie poprzez opracowanie i wdrożenie powiatowych (miejskich) planów reagowania kryzysowego.

3. Stwierdzono, że we wszystkich skontrolowanych starostwach i urzędach miast opracowano, na podstawie zarządzeń wojewodów oraz wytycznych starostów powiatowych i prezydentów miast, plany reagowania kryzysowego. Do opracowywania planów wyznaczono zespoły, w skład których powoływano m.in. przedstawicieli: komendantów powiatowych PSP i Policji, powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej i inspektora Obrony Cywilnej starostwa.

Plany stanowiły podstawowy dokument organizacyjno-funkcjonalny, w których określono zasady organizacji powiatowego systemu reagowania kryzysowego opartego na bazie istniejących struktur organizacyjnych straży, służb i inspekcji. Zawarto w nich m.in.: charakterystykę występujących potencjalnych zagrożeń i scenariusze sytuacji kryzysowych, koncepcję koordynacji i kierowania działaniami ratowniczymi w sytuacjach kryzysowych oraz zasady wdrażania planu. Ustalono procedury i schematy postępowania poszczególnych służb jak np. Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, które stanowiły element składowy tych planów.

Najczęściej wskazywanymi podmiotami, mającymi za zadanie koordynację działań byli starostowie i ich przedstawiciele, a w dalszej kolejności funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej i Policji oraz kierownicy innych inspekcji, służb i straży⁵⁴, każdy w zakresie merytorycznej właściwości.

W kontroli stwierdzono, że nie wszystkie opracowane plany reagowania kryzysowego spełniały obowiązujące wymogi wynikające z zarządzeń wojewodów i wytycznych starostów.

„Powiatowy plan reagowania kryzysowego” w Nowej Soli nie został zatwierdzony przez Starostę Powiatu. Plan uzgodniony został z Wydziałem Zarządzania Kryzysowego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. W planie nie ujęto m.in. wykazu sił i środków Sił Zbrojnych planowanych do udziału w akcjach przeciwpowodziowych, wykazu środków transportu do ewakuacji ludności, wykazu obiektów bazy szpitalnej i doraźnego zakwaterowania ludności, zapasów żywności i energii niezbędnych do przetrwania ludności. Starosta uznał za zbędne opracowanie w pełnym zakresie powiatowego planu reagowania kryzysowego, gdyż jednocześnie opracowany został „Plan ratowniczy powiatu” o - jak stwierdził - „praktycznie takim samym charakterze”.

„Miejski Plan Reagowania Kryzysowego” w Zielonej Górze zawierał nieaktualne dane dot. m.in. wykazu czujek jonizacyjnych zainstalowanych w mieście, wykazu lokalnych środków masowego przekazu, wykazu rzeczoznawców branżowych. Brak było daty uzgodnienia i zatwierdzenia Planu. Treść Planu od 2000 r. nie była konsultowana z dyrektorem Szpitala Wojewódzkiego w Zielonej Górze, a koncepcji zabezpieczenia medycznego dla miasta Zielona Góra i powiatu zielonogórskiego nie zaakceptował Prezydent Miasta.

„Plan reagowania kryzysowego miasta Nowy Sącz” nie zawierał dokumentów dotyczących funkcjonowania Policji. Aneks do Planu Komendy Miejskiej PSP nie był zatwierdzony przez Komendanta Miejskiego PSP.

Do udziału w reagowaniu kryzysowym, w planach przewidziane zostały struktury administracji zespolonej i niezespolonej oraz struktury ochotniczych straży pożarnych jak również jednostki Sił Zbrojnych oraz formacje Obrony Cywilnej. Na przykład: jednostki organizacyjne PSP oraz ochotniczych straży pożarnych

⁵⁴ W obowiązujących regulacjach prawnych nie wskazano koordynatora działań w przypadku wystąpienia zagrożeń jednocześnie na terenie powiatu grodzkiego i powiatu ziemskiego (prezydent czy starosta).

przewidziano do działań ratowniczo-gaśniczych oraz m.in. ratownictwa: technicznego, chemicznego, ekologicznego, wodnego, wysokościowego; jednostki organizacyjne Policji - do działań porządkowo-ochronnych; powiatowe (miejskie) komitety przeciwpowodziowe - do usuwania skutków powodzi; jednostki Sił Zbrojnych, Straży Granicznej oraz formacje Obrony Cywilnej - do zadań ratownictwa ogólnego i specjalistycznego stosownie do występującego zagrożenia.

W powiatowych (miejskich) planach reagowania kryzysowego przewidziano potrzebę uczestniczenia w działaniach ratowniczych oraz usuwaniu skutków nadzwyczajnych zdarzeń dla ludzi i środowiska (w zależności od rodzaju zagrożenia) podmiotów komunalnych, zakładów pracy oraz organizacji społecznych takich jak zakłady komunikacyjne, zakłady energetyczne, telekomunikacyjne, zakłady usług komunalnych, przedsiębiorstwa energetyki cieplnej, pogotowia ratunkowe, zakłady opieki zdrowotnej oraz PCK, WOPR, GOPR. Jednostkom tym przydzielano do wykonania zadania wspomagające, głównie w zakresie transportu i energetyki, usług gazowniczych i wodno-kanalizacyjnych oraz telekomunikacyjnych, opieki medycznej, zaopatrzenia w wodę i żywność. Organizacjom dysponującym sprzętem ratowniczym oraz przeszkolonym personelem zlecono prowadzenie specjalistycznych działań ratowniczych.

Podstawy formalnoprawne udziału organizacji społecznych i pozarządowych oparto na porozumieniach oraz uzgodnieniach. Porozumienia te dotyczyły zarówno możliwości wykorzystania w działaniach ratowniczych sprzętu stanowiącego własność tych podmiotów, jak również zabezpieczenia logistycznego tych działań. Porozumienia zawierano na ogólnych zasadach kodeksu cywilnego.

W toku kontroli ustalono, że nie wszyscy starostowie zawarli z wymienionymi podmiotami stosowne porozumienia.

Starosta Mielecki nie zawarł stosownego porozumienia z Aeroklubem Mieleckim przewidzianym w „Planie reagowania kryzysowego” do udziału w działaniach ratowniczych.

Starosta Kłodzki nie uregulował formalnoprawnie udziału instytucji oraz zakładów pracy ujętych w „Powiatowym Planie Reagowania Kryzysowego” przewidzianych do działań ratowniczych.

Kontrola wykazała, że centra zarządzania kryzysowego wykorzystywały do organizowania i koordynacji działań ratowniczych oprócz planów reagowania kryzysowego, powiatowe plany ochrony przed powodzią⁵⁵ oraz powiatowe (miejskie) plany ratownicze⁵⁶. W planach ochrony przed powodzią ustalono strukturę gminnych komitetów przeciwpowodziowych, zasady planowanej ewakuacji ludności, schematy łączności i powiadamiania, wykazy sprzętu jednostek organizacyjnych działających w

⁵⁵ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) stanowiła, że ochrona przed powodzią należy do zadań organów administracji rządowej, gminy, powiatu oraz samorządu województwa (art. 65 ust. 1), a w bezpośredniej ochronie przed powodzią biorą udział jednostki wojska, policji, straży pożarnych, pod kierownictwem komitetów przeciwpowodziowych (art. 75 ust. 1). Ustawa ta straciła moc z dniem 1 stycznia 2002 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.) Przepisy dotychczasowego art. 65 ust. 1 obowiązują nadal (art. 81 obecnie obowiązującej ustawy). Natomiast przepisy art. art. 75 ust. 1 obowiązywały do czasu wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558).

⁵⁶ Zgodnie z §4 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu, województwa i kraju (Dz.U. Nr 111, poz. 1311) „Komendanci: powiatowy (miejski) (...) Państwowej Straży Pożarnej (...) opracowują plany ratownicze (...), odpowiednio dla obszarów powiatu (...)”.

systemie reagowania kryzysowego. Wskazano tereny zagrożone i wymagające ochrony. Natomiast w powiatowych (miejskich) planach ratowniczych, opracowanych przez komendantów powiatowych (miejskich) PSP, dokonano m.in. analizy zagrożeń występujących na terenie powiatu, ustalono środki techniczne znajdujące się w dyspozycji jednostek ratowniczych, sposoby ewakuacji ludności oraz zasady współdziałania i łączności z innymi służbami i jednostkami realizującymi zadania ratownicze. Plany te zatwierdzane były przez starostę lub prezydenta miasta.

Ustalono, że dla powiatu kłodzkiego nie opracowano powiatowego planu ochrony przed powodzią. Były Starosta Kłodzki zeznał, że plan nie został opracowany, ponieważ jego rolę przejął Powiatowy Plan Reagowania Kryzysowego.

Stwierdzono ponadto, że oprócz ww. planów, których obowiązek opracowania wynikał z przepisów prawa, opracowywano również plany ratownicze o innym charakterze.

W Nowym Sączu opracowano „Plan zaopatrzenia w wodę Miasta Nowego Sącza” oraz „Plany ochrony dóbr kultury”.

W Mielcu opracowano m.in. „Plan zabezpieczenia logistycznego powiatu mieleckiego”, „Plan ochrony przeciwpożarowej powiatu mieleckiego”, „Plan zimowego utrzymania dróg powiatu mieleckiego”, „Plan zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego powiatu mieleckiego”.

4. Kontrola wykazała, że starostowie (prezydenci miast) powołali powiatowe (miejskie) zespoły ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa⁵⁷. W skład zespołów, poza starostą powiatowym (prezydentem miasta) oraz naczelnikiem wydziału reagowania kryzysowego, wchodził przedstawiciel podmiotów ratowniczych, służb i inspekcji w tym m.in. Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Miejskiej, Powiatowego Inspektora Sanitarnego i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Szczegółowe zasady bieżących prac zespołów oraz działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska określał regulamin ustalony przez przewodniczącego.

Zadaniem zespołu była koordynacja działań podmiotów ratowniczych zmierzających do zapobiegania, likwidowania nadzwyczajnych zagrożeń ludzi i środowiska, a także zaistniałych wskutek nich wypadków, awarii i katastrof. W przypadku powstania klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia oraz zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska noszącego znamiona kryzysu, zespoły przekształcały się w zespoły reagowania kryzysowego lub sztaby antykryzysowe, działające pod przewodnictwem starosty.

Kontrola wykazała, że funkcjonowanie zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa nie zawsze było zgodne z obowiązującymi przepisami.

Zespół ds. Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa w Wałbrzychu nie posiadał opracowanych i zatwierdzonych przez Prezydenta Miasta planów pracy. W badanym okresie odbył łącznie tylko 4 posiedzenia⁵⁸.

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie składu oraz szczegółowych zasad działania i trybu powoływania zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa (Dz.U. Nr 166, poz. 1259).

⁵⁸ Zgodnie z postanowieniami § 2 Regulaminu prac Zespołu, stanowiącego załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta z dnia 20 sierpnia 1999 r. i § 5 ust.1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 1998 r. (Dz.U. Nr 166, poz. 1259) zespół działa w oparciu o plan pracy zatwierdzony przez jego Przewodniczącego, a posiedzenia zespołu odbywają się minimum raz w kwartale.

Prezydent Miasta Tarnobrzega - Szef Obrony Cywilnej Miasta powołał w 1999 r. Miejski Zespół ds. Ochrony Przeciwpowodziowej i Ratownictwa, lecz faktycznie Zespół ten nie został zorganizowany i nie podjął pracy.

Powiatowy Zespół do Spraw Ochrony Przeciwpowodziowej i Ratownictwa w Nowej Soli nie posiadał rocznych planów pracy, a w badanym okresie odbył 4 posiedzenia (wszystkie w 2001 r.). Ponadto nie ustalono systemu alarmowania i zwoływania członków Zespołu.

Z dniem 22 czerwca 2002 r. powiatowe zespoły do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa zakończyły swoją działalność w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁵⁹. Art. 30 ustawy powołał w miejsce powiatowych zespołów ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, powiatowe zespoły reagowania kryzysowego.

2.5. Realizacja zadań własnych gminy w zakresie reagowania kryzysowego

1. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w tym m.in. z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej⁶⁰. Powyższe zadania wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje przy pomocy urzędu.

Kontrola wykazała tworzenie różnorodnego aparatu wykonawczego służącego zaspokajaniu potrzeb wspólnoty w zakresie porządku publicznego oraz ochrony przeciwpożarowej i ochrony przeciwpowodziowej. Stwierdzono, że w 3 spośród 10 skontrolowanych gmin utworzono samodzielne stanowiska pracy w zakresie przygotowania gminy (miasta) do działań w sytuacjach kryzysowych, tj. w Urzędzie Miasta w Boguszowie-Gorcach oraz w Urzędzie Gminy w Starych Bogaczewicach (woj. dolnośląskie) oraz w Urzędzie Miejskim w Nowej Soli (woj. lubuskie).

W pozostałych skontrolowanych urzędach zadania te powierzone zostały pracownikom komórek organizacyjnych utworzonych do innych zadań. Np. sprawy związane z ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową powierzono trzem kierownikom Urzędu Stanu Cywilnego, inspektorom z działu inwestycji i zarządzania oraz z referatu ds. ewidencji ludności, inspektorowi ds. ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a w zakresie porządku publicznego – strażnikowi miejskiemu oraz inspektorowi z działu ogólnego-organizacyjnego i spraw obywatelskich.

Kontrola wykazała, że w trzech skontrolowanych urzędach nie wszystkie zadania własne gminy powierzono pracownikom, mianowicie:

- w Urzędzie Gminy w Nieliszu (woj. lubelskie) nie powierzono zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej;
- w Urzędzie Gminy w Iwierzycach (woj. podkarpackie) nie powierzono zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa;
- w Urzędzie Gminy w Janowcu (woj. lubelskie) nie powierzono zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa.

2. Stwierdzono, że na podstawie zarządzeń burmistrzów i wójtów w 7 skontrolowanych urzędach opracowane zostały gminne plany reagowania

⁵⁹ Dz.U. Nr 62, poz. 558.

⁶⁰ Art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

kryzysowego⁶¹, w których określono zadania oraz skład gminnych zespołów reagowania kryzysowego, rodzaje zagrożeń, które mogą wystąpić na terenie gminy, procedury reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń, plany alarmowania oraz cele i środki niezbędne do ewakuacji ludności. Za utworzenie, przygotowanie i funkcjonowanie systemu reagowania kryzysowego odpowiedzialni byli wójtowie (burmistrzowie i prezydenci miast).

W toku kontroli stwierdzono, że w 3 skontrolowanych gminach nie opracowano planów reagowania kryzysowego.

W Urzędzie Miasta w Nowej Soli (woj. lubuskie) termin opracowania ustalony przez Starostę Nowosolskiego upłynął 30 września 2000 r. Wprawdzie opracowany został dokument pn. „Plan Postępowania Na Wypadek Nadzwyczajnych Zagrożeń Miasta Nowej Soli”, jednak funkcjonował on jedynie w formie projektu i był niekompletny z powodu zaginięcia części rozdziałów.

W Urzędzie Gminy w Chorkówce (woj. podkarpackie) nie opracowano gminnego planu reagowania kryzysowego, wbrew zarządzeniu Starosty Krośnieńskiego z dnia 26 listopada 1999 r.

W Urzędzie Gminy Janowiec (woj. lubelskie) nie opracowano gminnego planu reagowania kryzysowego. Zgromadzono natomiast dokumentację związaną głównie z działaniami przeciwpowodziowymi. Stwierdzono jednak, że „Plan Operacyjny Bezpośredniej Ochrony przed Powodzią” został opracowany niezgodnie z zaleceniami Wojewody Lubelskiego z dnia 9 stycznia 1989 r., brak było np. dat sporządzenia poszczególnych dokumentów i klauzuli uzgadniającej Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego.

Ustalono, że do realizacji zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa mieszkańców przewidziano w gminnych planach reagowania kryzysowego struktury Policji oraz straży gminnych (miejskich).

Stwierdzono, że we wszystkich skontrolowanych gminnych (miejskich) planach reagowania kryzysowego przewidziano potrzebę udziału gminnych formacji OC w działaniach ratowniczych. Planowano współdziałanie formacji OC m.in. w przypadku wystąpienia powodzi, huraganów, wypadków komunikacyjnych, katastrof budowlanych, wypadków z niebezpiecznymi substancjami chemicznymi.

W Urzędzie Gminy w Starych Bogaczowicach (woj. dolnośląskie) plan uwzględniał możliwość uczestniczenia 5 drużyn OC: wykrywania i alarmowania, ratownictwa ogólnego, porządkowo-ochronnej, przeciwpowodziowej i przeciwpowodziowej, liczących łącznie 53 osoby. Plan nie określał zasad powoływania formacji OC do działań w sytuacjach kryzysowych, zakresu tych działań oraz zakresu i zasad współdziałania.

W Urzędzie Gminy w Iwierzycach (woj. podkarpackie) plan zakładał udział w działaniach ratowniczych samodzielnego plutonu ratownictwa ogólnego w składzie 51 osób, drużyny wykrywania i alarmowania (17 osób) oraz posterunku alarmowania i punktów alarmowych w 9 sołectwach.

Na terenie Miasta i Gminy Zator (woj. małopolskie) powołano trzy formacje OC: pluton ratownictwa ogólnego, drużynę wykrywania i alarmowania oraz drużynę pobierania próbek, które ujęte zostały w planie reagowania kryzysowego. Określono zasady współdziałania oraz siły i środki dla potrzeb konkretnych akcji ratunkowych.

W Urzędzie Gminy w Nowym Targu (woj. małopolskie) powołano samodzielny pluton ratownictwa ogólnego przeznaczony do prowadzenia akcji ratunkowych w obiektach i rejonach, w których znajduje się poszkodowana ludność oraz do zwalczania klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska.

⁶¹ Wojewodowie wydawali zarządzenia zobowiązujące starostów, wójtów oraz burmistrzów (prezydentów miast) do opracowania planów reagowania kryzysowego. Na tej podstawie wydawane były przez starostów, wójtów oraz burmistrzów (prezydentów miast) wytyczne w sprawie opracowywania gminnych planów reagowania kryzysowego.

3. Kontrola wykazała, że w 5 urzędach powołano gminne (miejskie) zespoły reagowania kryzysowego. W skład zespołu wchodzi wójt (burmistrz, prezydent miasta), pracownicy urzędu zajmujący się zadaniami ochrony przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, OC, przedstawiciele m.in. ochotniczych straży pożarnych, Policji, ośrodków zdrowia, ośrodków pomocy społecznej, posterunku energetycznego, nadzoru telekomunikacji.

Decyzję o uruchomieniu działań w zakresie reagowania kryzysowego podejmował wójt (burmistrz, prezydent miasta) po otrzymaniu informacji o powstałym zagrożeniu.

W wykazach sił i środków reagowania kryzysowego możliwych do użycia, zawartych w planach reagowania kryzysowego wymieniano jednostki ochotniczych straży pożarnych działające na terenie gminy w tym jednostki OSP włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, jednostki Policji (referaty, posterunki, komisariaty) i Straży Miejskiej, ośrodki zdrowia, pogotowie energetyczne i gazowe, formacje obrony cywilnej. W zależności od rodzaju powstałego zagrożenia do działania mogli być włączeni przedstawiciele powiatowego inspektoratu: ochrony środowiska, sanitarnego, weterynaryjnego, powiatowego zarządu dróg publicznych.

4. Ustalono, że w 3 urzędach utworzone zostały stanowiska kierowania (gminne centra zarządzania kryzysowego).

W Urzędzie Miejskim w Boguszu-Gorcach (woj. dolnośląskie) stanowisko kierowania zlokalizowane zostało w budynku Urzędu. Posiadało m.in. na wyposażeniu centralę telefoniczną, radiotelefon stacjonarny (z awaryjnym zasilaniem) pracujący w sieci 10-ciu kanałów o częstotliwościach przydzielonych przez Wojewodę Dolnośląskiego, 24 radiotelefony nasobne, 2 radiotelefony stacjonarno/przewoźne oraz 5 telefonów komórkowych

W Urzędzie Gminy w Starych Bogaczowicach (woj. dolnośląskie) stanowisko kierowania umiejscowione zostało w sekretariacie i gabinecie wójta. Wyposażenie stanowiła centrala telefoniczna oraz fax.

W Urzędzie Miejskim w Bytomiu Odrzańskim (woj. lubuskie) utworzone zostało Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego w którym pełniona jest całą dobę służba dyżurna Burmistrza.

Stwierdzono, że dla potrzeb reagowania kryzysowego przewidywano również wykorzystywanie środków łączności przewodowej i bezprzewodowej, będących w codziennym użytkowaniu urzędów gmin.

W Urzędzie Gminy w Nieliszu (woj. lubelskie) łączność realizowano za pomocą dostępnych 4 linii telefonicznych oraz 3 telefonów komórkowych, natomiast posiadany radiotelefon stacjonarny przeznaczony do łączności w sytuacjach kryzysowych nie został włączony do użytkowania.

Łączność radiową na terenie gminy Zator (woj. małopolskie) zapewniał radiotelefon pracujący w sieci radiotelefonicznej Wojewody Małopolskiej oraz telefony stacjonarne TP S.A.

W Urzędzie Gminy w Chorkówce (woj. podkarpackie) łączność przewidziano na bazie telefonii stacjonarnej TP S.A.

Stwierdzono, że w kontrolowanych urzędach przewidywano także wykorzystanie do zadań reagowania kryzysowego środków łączności radiowej będących w posiadaniu ochotniczych straży pożarnych. Ustalono jednak że radiotelefony ochotniczych straży pożarnych pracują w odmiennej częstotliwości radiowej niż radiotelefony urzędów gmin, co uniemożliwia ich współpracę.

Kontrola wykazała w 4 gminach niewystarczające wyposażenie techniczne jednostek ochotniczych straży pożarnych, przewidzianych w gminnych planach reagowania kryzysowego do realizacji zadań ratowniczych.

W Ochotniczej Straży Pożarnej w Starych Bogaczowicach (woj. dolnośląskie), stwierdzono niewłaściwy stan techniczny samochodu pożarniczego, niedostateczne wyposażenie w hełmy i rękawice ochronne.

W Ochotniczej Straży Pożarnej w Gorcach (Gmina Boguszków-Gorce, woj. dolnośląskie) ustalono niewłaściwy stan techniczny nadwozia samochodu pożarniczego. Ponadto hełmy strażackie nie posiadały atestów dopuszczających do ich użytkowania

W Ochotniczej Straży Pożarnej w Złotcu (Gmina Nielisz, woj. lubelskie) w 4 samochodach pożarniczych nie przeprowadzono obowiązkowych badań stanu technicznego.

Urząd Gminy w Janowcu (woj. lubelskie) nie zapewnił w 9 przypadkach utrzymania w pełnej sprawności technicznej samochodów pożarniczych będących na wyposażeniu jednostek OSP w Janowcu i Oblasach. Np. badanie stanu technicznego samochodu OSP w Janowcu przeprowadzono po 83 dniach po upływie terminu ważności wymaganego przeglądu technicznego.

Stwierdzono niedostateczne wyposażenie formacji OC w sprzęt przydatny do działań ratowniczych. W gminnych magazynach obrony cywilnej brak było m.in. płaszczy, butów gumowych, worków przeciwpowodziowych, dozymetrów indywidualnych, zestawów odkażających. Nieprawidłowości w tym zakresie, odnotowane w pięciu gminnych urzędach, nie pozwalały na podjęcie skutecznych działań ratowniczych przez formacje obrony cywilnej.

W Urzędzie Gminy w Janowcu (woj. lubelskie) stwierdzono brak wystarczającej ilości radiostacji, płaszczy, kamizelek ratunkowych, butów gumowych i pomp wodnych o dużej wydajności.

W Urzędzie Miejskim Zator (woj. małopolskie) stwierdzono m.in. brak: latarek elektrycznych, dozymetrów, lin ratowniczych, pił poprzecznych, nożyc do cięcia metali, młotów, kasków ochronnych, kompletów butów gumowych i indywidualnych pakietów przeciwichemicznych.

W Urzędzie Gminy Nielisz (woj. lubelskie) brak było płaszczy, butów gumowych, łopat, kilofów, pomp wodnych.

5. Kontrola wykazała, że w celu zapewnienia właściwej ochrony przed powodzią oraz skutecznego prowadzenia akcji ratowniczej w 4 urzędach gmin opracowane zostały plany operacyjne bezpośredniej ochrony przed powodzią. W planach tych ustalono organizację i zakres działania komitetów przeciwpowodziowych, procedurę postępowania na wypadek wystąpienia zagrożenia powodziowego, zasady postępowania po ogłoszeniu alarmu powodziowego, ocenę zagrożenia powodziowego, w tym charakterystykę stanu wód i obwałowań, wykaz sprzętu inżyniersko-technicznego przewidzianego do użycia w akcji przeciwpowodziowej, dane dotyczące ewakuacji i zakwaterowania mieszkańców. Po uzgodnieniu ze starostwem powiatu plany te zatwierdzane były przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta).

Wójtowie (burmistrzowie lub prezydenci miast) koordynują funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w zakresie ustalonym przez wojewodę⁶². W kontroli stwierdzono, że wojewodowie: dolnośląski, podkarpacki oraz lubelski nie ustalili zakresu koordynacji funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gmin.

Zadania w zakresie koordynacji funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gmin wykonywane są przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeśli komendant taki został przez gminę zatrudniony. Kontrola wykazała, że jedynie w Urzędzie Gminy Nowy Targ (woj. małopolskie)

⁶² Art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r., Nr 81 poz. 351 ze zm.). Zadanie to jest wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeśli komendant taki został przez gminę zatrudniony.

zatrudniono komendanta gminnego, realizującego zadania dotyczące współdziałania z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, zabezpieczenia miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego zdarzenia do momentu przybycia właściwych służb.

2.6. Realizacja przez Komendanta Głównego PSP – Szefa Obrony Cywilnej Kraju zadań w zakresie reagowania kryzysowego

1. Kontrola wykazała, że na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego w kraju, w planach reagowania kryzysowego zakładano udział w działaniach ratowniczych podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG)⁶³. Dla podmiotów tych przewidywano funkcje koordynacyjne, kierownicze oraz bezpośrednią realizację zadań ratowniczych.

Komendant Główny PSP – Szef Obrony Cywilnej Kraju zorganizował w oparciu o strukturę organizacyjną PSP Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy⁶⁴, w skład którego, według stanu na dzień 30 czerwca 2002 r., wchodziło m.in.: Komenda Główna PSP (KG PSP), 16 komend wojewódzkich PSP, 328 komend powiatowych (miejskich) PSP i 507 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, 3.252 jednostki ochotniczych straży pożarnych, 4 zakładowe straże pożarne i jedna zakładowa służba ratownicza.

Ponadto z KSRG współdziałały, na podstawie stosownych porozumień, inne podmioty, których działania mogą być przydatne w akcjach ratowniczych, takie jak Policja, Straż Graniczna, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Aeroklub Polski, Centralna Stacja Ratownictwa Górniczego, służby ratownicze w zakładach chemicznych zrzeszone w ramach Systemu Pomocy w Transporcie Materiałów Niebezpiecznych.

Do zadań Komendanta Głównego PSP - Szefa Obrony Cywilnej Kraju, w zakresie kierowania krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym należy m.in. dysponowanie jednostkami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze kraju poprzez swoje stanowisko kierowania.

2. Kontrola wykazała, że do realizacji funkcji dysponowania jednostkami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego Komendant Główny PSP utworzył Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP (KCKRiOL). Centrum to, w imieniu Komendanta Głównego PSP - Szefa Obrony Cywilnej Kraju, m.in. koordynuje funkcjonowanie KSRG, kieruje nim, analizuje prowadzone przez jego jednostki i formacje obrony cywilnej działania ratownicze oraz koordynuje opracowywanie planów ratowniczych⁶⁵.

⁶³ Zgodnie z art.2 pkt 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz.1229 ze zm.) krajowy system ratowniczo-gaśniczy rozumie się jako integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. System ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych.

⁶⁴ Przepisami art.127 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej Komendant Główny PSP został zobligowany do zorganizowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego nie później niż w ciągu trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy tj. do dnia 1 stycznia 1995 r.

⁶⁵ § 13 Regulaminu Organizacyjnego Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 2 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 3 lipca 2000 r.

Zgodnie z „Tymczasowymi zasadami funkcjonowania stanowiska kierownika KCKRiOL”⁶⁶, głównym zadaniem służby dyżurnej Komendy Głównej PSP było monitorowanie zagrożeń na terenie kraju poprzez stały kontakt ze służbami resortu spraw wewnętrznych i administracji, obrony narodowej oraz urzędami wojewodów, koordynacja służb ratowniczych podczas działań ratowniczych o dużym zasięgu (działania ponad wojewódzkie) oraz współpraca z centrami zarządzania kryzysowego z krajów ościennych, NATO i Biurem Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ⁶⁷.

Ustalono, że KCKRiOL, stanowiące przede wszystkim centrum koordynacyjno-operacyjne krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego spełniało również funkcję centralnego punktu systemu wczesnego ostrzegania i alarmowania dla potrzeb powszechnej ochrony ludności, krajowego punktu kontaktowego do powiadamiania o zagrożeniach i zgłaszania pomocy wzajemnej w ramach podpisanych umów i porozumień międzynarodowych oraz punktu kontaktowego dla organizacji i instytucji międzynarodowych działających w obszarze ratownictwa i ochrony ludności.

Ponadto KCKRiOL spełniało funkcję organu wykonawczego dla potrzeb Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych (Zespołu do Spraw Kryzysowych Prezesa Rady Ministrów) oraz Zespołu Reagowania Kryzysowego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W działaniach ratowniczych o dużym zasięgu lub znaczeniu krajowym skład służby dyżurnej KCKRiOL uzupełniany był o przedstawicieli służb resortu spraw wewnętrznych i administracji lub przedstawicieli innych resortów, odpowiedzialnych za koordynowanie działań stosownie do rodzaju zaistniałego zagrożenia.

Stwierdzono, że KCKRiOL nie posiadało umocowań prawnych do pełnienia funkcji na rzecz ww. Komitetu i zespołów. Odnosząc się do powyższego Dyrektor Krajowego Centrum wyjaśnił, że *„W dniu 25 lipca 2001 r. na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odbyło się w Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności posiedzenie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania Kryzysowego. Od tego dnia KCKRiOL zaczęło pełnić rolę międzyresortowego centrum zarządzania kryzysowego.”*

Zespół oceniający przebieg ćwiczeń zarządzania kryzysowego NATO z serii CMX w styczniu i lutym 2002 r., którego celem było sprawdzenie efektywności istniejących struktur zarządzania kryzysowego, stwierdził w swoim Raporcie, m.in. że *„Doświadczenia wyniesione z ćwiczenia wskazują jasno, że obecnie istniejące Centrum nie może być efektywnie wykorzystane w przypadku koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych na szczeblu strategicznym państwa. Centrum to, dopiero odpowiednio wzmocnione przeszkolonymi kadrami, sprzętem (przede wszystkim łączności, w tym niejawną), informatycznym wraz ze stosownym oprogramowaniem, spełniać może rolę Centrum Dyspozycyjnego Szefa OC, natomiast nie jest w stanie pełnić obecnie roli centrum kryzysowego MSWiA, a tym bardziej Rządowego Centrum Zarządzania Kryzysowego”*. Raport zaakceptowany został przez Krajowego Koordynatora Ćwiczenia – Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Kontrola wykazała, że Krajowemu Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności przyznano niezbędne kompetencje i zapewniono możliwości

⁶⁶ Zatwierdzonych w dniu 22 sierpnia 2000 r. przez Zastępcę Komendanta Głównego PSP (nie publikowane).

⁶⁷ Kompetencje dyżurnego operacyjnego kraju określa § 10 zarządzenia Nr 2 Komendanta Głównego PSP z dnia 3 lipca 2000 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego KG PSP (nie publikowane).

techniczne realizacji zadań z zakresu kierowania i koordynacji KSRG⁶⁸. Wyposażenie techniczne KCKRiOL stanowiły m.in.:

- urządzenia łączności telefonicznej w sieciach: TP S.A., MSWiA oraz MON;
- urządzenia łączności w sieci telefonii cyfrowej (komórkowej);
- linie bezpośrednie (Dyżurna Służba Operacyjna Sił Zbrojnych MON, Centrala Telefoniczna MON, Dyżurna Służba Operacyjna Komendy Głównej Policji, Gabinet Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dyżurna Służba Operacyjna Straży Granicznej, PKP, Główny Dyspozytor Mocy);
- urządzenia łączności radiowej, faksy, modemy, telefony i inne urządzenia do przekazywania informacji;
- urządzenia: komputerowych systemów wspomagania dowodzenia i danych operacyjnych, techniki biurowej oraz do prowadzenia korespondencji niejawnej.

Stwierdzono, że modułowa struktura organizacyjna KCKRiOL pozwalała na jednoczesne, wielostanowiskowe prowadzenie przeglądu raportów sytuacyjnych i prognoz dotyczących:

- sytuacji pożarowej, w tym m.in. na podstawie danych Instytutu Badawczego Leśnictwa – prognozowanie rozwoju zagrożenia pożarowego w lasach;
- meteorologicznej i powodziowej w kraju i w Europie (prognozy niezależne z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Meteo France, Kwatery Głównej NATO);
- zagrożeń radiologicznych, we współpracy z Państwową Agencją Atomistyki i Centralnym Laboratorium Ochrony Radiologicznej;
- zagrożeń powodziowych, we współpracy z Głównym Komitetem Przeciwpowodziowym (do czerwca 2002 r.);
- prowadzenia stałych konsultacji i wymiany informacji z Wysokim Komitetem Planowania Cywilnego NATO i Biurem Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ.

Ustalono, że system przepływu informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi KSRG a Komendą Główną PSP umożliwia nadzór nad działaniami ratowniczymi podmiotów i niezwłoczne reagowanie w sytuacjach wymagających działań nietypowych (złożonych) lub przekraczających aktualne możliwości organizacyjno-techniczne właściwych terytorialnie komendantów wojewódzkich PSP. W ramach tego systemu zorganizowano sieć stanowisk kierowania (wojewódzkie, powiatowe, miejskie), które były podstawowym elementem przyjmującym informacje o zdarzeniach na terenie kraju. Dokonywały one bieżącej wymiany informacji niezbędnej do prognozowania zagrożeń i prowadzenia działań ratowniczych.

3. Kontrola wykazała, że jednostki ratowniczo-gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej nie posiadały wystarczającego wyposażenia w sprzęt i środki gaśnicze w

⁶⁸ Funkcja koordynacyjno-operacyjna krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego realizowana jest przez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności w oparciu o rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

stosunku do założonych norm i standardów⁶⁹. Niedobory stwierdzono w sprzęcie przeznaczonym do ewakuacji i ratownictwa ludzi, tj. w drabinach mechanicznych i podnośnikach hydraulicznych (zaspokojono 83,8% potrzeb) oraz samochodach rozpoznawczo-ratowniczych (13,5%). PSP posiadała na wyposażeniu 64,4% potrzeb pianotwórczych środków gaśniczych. Ustalono braki w wyposażeniu służącym do likwidacji skutków wypadków (awarii) w transporcie drogowym i kolejowym w odniesieniu do: toksymetrów (zabezpieczono 74% potrzeb), samochodów ciężkich ratownictwa chemiczno-ekologicznego (63,5%/), samochodów lekkich ratownictwa chemiczno-ekologicznego (48,2%), wykrywaczy wielogazowych (30,9%). Z wyjaśnienia Komendanta Głównego PSP - Szefa Obrony Cywilnej Kraju wynikało, że *„...Pomimo występujących braków w wyposażeniu jednostek ten stan pozwala na podjęcie podstawowych działań ratowniczo-gaśniczych w poszczególnych dziedzinach ratownictwa. Braki sprzętowe w niektórych przypadkach powodują wydłużenie czasu dojazdu do miejsca zdarzenia jak również wydłużają czas akcji ratowniczej.”*

2.6.1. Komendy wojewódzkie PSP

1. Ustalono, że zadania w zakresie reagowania kryzysowego, określone zostały kontrolowanym komendantom wojewódzkim PSP w wojewódzkich planach reagowania kryzysowego. Zadania te były zbieżne z zadaniami nałożonymi na struktury Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, przepisami ustawy o ochronie przeciwpożarowej⁷⁰. Stwierdzono natomiast, że wojewodowie dolnośląski i małopolski nie ustalili, stosownie do art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze województwa.

Kontrola wykazała, że komendanci wojewódzcy PSP zorganizowali krajowy system ratowniczo-gaśniczy na poziomie województwa⁷¹. W skład struktury organizacyjnej ksrg wchodziły m.in. komenda wojewódzka PSP, odwód operacyjny komendanta wojewódzkiego PSP, wojewódzki zespół ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, Krajowa Baza Sprzętu Specjalistycznego PSP, komendy powiatowe (miejskie) PSP oraz jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP. Ponadto do systemu włączone zostały wybrane jednostki ochotniczych straży pożarnych. Do współpracy z ksrg zobowiązano również inne podmioty, w tym m.in.: komendę wojewódzką Policji, wydział zarządzania kryzysowego urzędu wojewódzkiego, wojewódzki inspektorat nadzoru budowlanego oraz grupę ekspertów ds. ratownictwa, umieszczonych w wykazie Krajowych Specjalistów Komendy Głównej PSP.

2. Stosownie do § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁷², komendanci wojewódzcy PSP zobowiązani zostali do opracowania planów ratowniczych, jako podstawowego dokumentu określającego organizację i zasady funkcjonowania ksrg na obszarze województwa. Opracowanie planów winno być poprzedzone analizą potencjalnych zagrożeń oraz analizą zabezpieczenia operacyjnego obszaru województwa. Ustalono, że

⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 93, poz. 1035).

⁷⁰ Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229 ze zm.).

⁷¹ Art. 12 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230 ze zm.).

⁷² Dz.U. Nr 111, poz. 1311 ze zm.

kontrolowani komendanci wojewódzcy PSP opracowali wojewódzkie plany ratownicze. Opracowanie planów poprzedzone było analizą potencjalnych zagrożeń oraz analizą zabezpieczenia operacyjnego.

Stwierdzono, że niektóre z opracowanych planów nie spełniały wszystkich wymogów określonych w załączniku do ww. rozporządzenia.

Wojewódzki Plan Ratowniczy woj. dolnośląskiego nie zawierał wszystkich procedur działania podmiotów systemu, wynikających z analizy zagrożeń na terenie województwa.

Opracowana w 1999 r. analiza zabezpieczenia operacyjnego województwa małopolskiego nie została znowelizowana wg zasad ustalonych w kwietniu 2001 r. przez Komendę Główną PSP. Ponadto analiza ta nie była poddawana obowiązującej corocznej aktualizacji.

W Wojewódzkim Planie Ratowniczym woj. lubelskiego wpisano zadania dla współdziałających jednostek sił zbrojnych, nie określając sił i środków oraz procedur ich użycia. Brak było pełnej analizy zagrożeń z terenów państw ościennych (Ukraina, Białoruś)⁷³.

Do zadań komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej należy m.in. dysponowanie oraz kierowanie siłami i środkami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze województwa poprzez swoje stanowisko kierowania⁷⁴.

3. Kontrola wykazała, że komendanci wojewódzcy PSP zorganizowali wojewódzkie stanowiska koordynacji ratownictwa. Wyposażono je w kompetencje i możliwości techniczne niezbędne do realizacji zadań z zakresu kierowania i koordynacji ksrq na terenie województwa, stosownie do wymogów §16 ust.1 ww. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Ustalono, że pozostające w dyspozycji stanowisk kierowania PSP środki łączności nie zawsze zapewniały możliwość utrzymywania łączności z podmiotami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Zainstalowana w Wojewódzkim Stanowisku Koordynacji Ratownictwa w Krakowie stacja łączności radiowej pozwalała na objęcie swym zasięgiem ok. 40% obszaru województwa. Występował całkowity brak łączności radiowej z dwoma powiatowymi stanowiskami kierowania PSP, natomiast z siedmioma - łączność radiowa uzależniona była od warunków atmosferycznych.

Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa KW PSP w Rzeszowie nie posiadało łączności radiowej z Wydziałem Zarządzania Kryzysowego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego.

4. Kontrola wykazała, że wyposażenie jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej we wszystkich skontrolowanych województwach nie było zgodne z ustalonymi normami i standardami⁷⁵.

W woj. lubelskim zasadnicze niedobory w zakresie pojazdów dotyczyły: 4 samochodów lekkich ratownictwa chemiczno-ekologicznego (brakowało 50% w stosunku do normatywu), 5 samochodów lekkich ratownictwa technicznego (33%), 2 samochodów ratownictwa medycznego (100%). Występowały także niedobory sprzętu łączności, np. radiotelefonów: bazowych (20%), przewoźnych (16%) i przenośnych (40%). W złożonym wyjaśnieniu Lubelski Komendant Wojewódzki PSP stwierdził, że na stan niedoborów w wyposażeniu jednostek ratowniczo-

⁷³ §5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 1311).

⁷⁴ Art. 12 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1230 ze zm.)

⁷⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 93, poz. 1035).

gaśniczych PSP „...ma wpływ zbyt niski budżet finansowy przeznaczony na odbudowę i uzupełnienie ww. sprzętu”.

W woj. małopolskim zasadnicze niedobory dotyczyły: pomp o wydajności 6000 l/min wody zanieczyszczonej (brakowało 100% w stosunku do normatywu), samochodów ciężarowych z napędem terenowym (75%). Na terenie powiatów najwyższe niedobory w poszczególnych rodzajach sprzętu i pojazdów występują w: namiotach ewakuacyjnych z osprzętem (96%), lekkich samochodach dowodzenia i łączności (95%) i agregatach prądotwórczych o mocy powyżej 20 kVA (79%). Niedobory wystąpiły również w: lokalizatorach ognia i temperatury (89%), ubraniach żaroodpornych typu ciężkiego (82%) i zestawach ratownictwa medycznego (54%).

W woj. dolnośląskim zasadnicze niedobory w zakresie sprzętu i pojazdów dotyczyły: samochodów rozpoznawczo-gaśniczych (brakowało 72% w stosunku do normatywu), samochodów ciężarowych – do 3,5 t (52%), zestawów narzędzi hydraulicznych (76%), podnośników wysokościowych (71%), generatorów prądu lekkiej (73%), działek wodno-pianowych o wydajności min. 2000 l/min (53%) oraz zestawów ratownictwa medycznego (85%), ubrań żaroodpornych typu ciężkiego (81%) i ubrań gazoszczelnych (36%).

2.6.2. Komendy powiatowe (miejskie) PSP

1. Kontrola wykazała, że komendantom powiatowym (miejskim) PSP zadania w zakresie reagowania kryzysowego, przypisane zostały w powiatowych planach reagowania kryzysowego. Zadania te były zbieżne z zadaniami nałożonymi na struktury krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, przepisami ustawy o ochronie przeciwpożarowej⁷⁶.

Ustalono, że komendanci powiatowi (miejscy) PSP zorganizowali krajowy system ratowniczo-gaśniczy na poziomie powiatu (miasta)⁷⁷. W skład struktury organizacyjnej KSRG wchodziły m.in. komenda powiatowa (miejaska), powiatowy zespół ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP, jednostki ochotniczych straży pożarnych. Do współpracy z KSRG zobowiązano również inne podmioty, w tym m.in.: komendę powiatową (miejską) Policji, Straż Miejską, powiatowe pogotowie ratunkowe, rejon dystrybucji energii, zakład gazowniczy, powiatową stację sanitarno-epidemiologiczną.

Stwierdzono natomiast, że Prezydent Miasta Nowego Sącza oraz Starosta Nowosądecki i Starosta Kłodzki nie określili na obszarze miasta i powiatu, stosownie do art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

2. Zgodnie z przepisami § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁷⁸, komendanci powiatowi (miejscy) PSP zobowiązani zostali do opracowania planów ratowniczych.

Ustalono, że kontrolowani komendanci powiatowi (miejscy) PSP opracowali powiatowe plany ratownicze, które zostały zatwierdzone przez starostów (prezydentów miast). Opracowanie planów poprzedzone zostało analizą potencjalnych zagrożeń oraz analizą zabezpieczenia operacyjnego.

⁷⁶ Art. 13 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tj. Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229 ze zm.).

⁷⁷ Art. 12 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1230 ze zm.).

⁷⁸ Dz.U. Nr 111, poz. 1311 ze zm.

Stwierdzono, że niektóre z opracowanych planów nie spełniały wszystkich wymogów określonych w załączniku do ww. rozporządzenia.

Plan ratowniczy powiatu oświęcimskiego nie zawierał zasad działania na wypadek zaistnienia aktów terroru bądź sabotażu na szeroką skalę.

Plan ratowniczy powiatu kłodzkiego nie zawierał m.in. rozmieszczenia podmiotów systemu, wykazu podmiotów odpowiedzialnych za przyjęcie ewakuowanej ludności, gminnych planów ratowniczych.

w Powiatowym planie ratowniczym powiatu puławskiego wpisano zadania dla współdziałających jednostek sił zbrojnych, nie określając sił i środków oraz procedur ich użycia.

3. Do zadań komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej należy m.in. dysponowanie oraz kierowanie siłami i środkami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu poprzez swoje stanowisko kierowania⁷⁹.

Kontrola wykazała, że komendanci powiatowi (miejscy) PSP zorganizowali powiatowe stanowiska kierowania. Organizacja i wyposażenie tych stanowisk było zgodne z wymogami §16 ust.1 ww. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Ustalono, że cztery powiatowe stanowiska kierowania PSP tj. w Puławach (woj. lubelskie), w Zielonej Górze i w Nowej Soli (woj. lubuskie) oraz w Mielcu (woj. podkarpackie) spełniały również zadania powiatowych centrów zarządzania kryzysowego starostw powiatowych. W tym celu uzupełnione zostało wyposażenie dwóch stanowisk kierowania PSP w sprzęt służący potrzebom zarządzania kryzysowego.

Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego w Zielonej Górze, działające w siedzibie Komendy Miejskiej PSP wyposażono dodatkowo m.in. w: urządzenie do automatycznego pomiaru skażeń atmosfery typu SAPOS-90M, komputer z bazą danych, radiową centralę alarmową służącą do uruchamiania syren alarmowych obrony cywilnej, radioodbiornik komunikacyjny służący do nasłuchu w sieci ostrzegania Korpusu Obrony Powietrznej.

Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Nowej Soli, działające w siedzibie Komendy Powiatowej PSP wyposażono m.in. w awaryjny agregat prądotwórczy, zestawy komputerowe z oprogramowaniem, skaner oraz drukarkę laserową na stanowiskach dyspozytorskich, serwery i urządzenia łączności radiowej.

4. Kontrola wykazała, że jednostki ratowniczo-gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej nie posiadały wystarczającego wyposażenia i sprzętu, stosownie do ustalonych norm i standardów⁸⁰.

W jednostkach ratowniczo-gaśniczych PSP miasta Zielona Góra zasadnicze niedobory dotyczyły: turbinowych pomp głębinowych (brakowało 100% w stosunku do normatywu), lokalizatorów ognia i temperatury (71,4%), przenośnych generatorów prądu lekkiej (50,0%), ubrań żaroodpornych typu ciężkiego (90,7%), skokochronów umożliwiających skoki z wysokości do 15 m (66,6%). W stosunku do normatywu brakowało ponadto pojazdu gaśniczego oraz 2 pojazdów rozpoznawczo-ratowniczych.

W jednostkach ratowniczo-gaśniczych PSP powiatu kłodzkiego odnotowano brak samochodów z podnośnikiem hydraulicznym i samochodów lekkich ratownictwa chemiczno-ekologicznego. Niedobory wystąpiły w odniesieniu do: średnich samochodów gaśniczych (brakowało 25 % w

⁷⁹ Art. 13 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230 ze zm.)

⁸⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 93, poz. 1035).

stosunku do normatywu), samochodów rozpoznawczo-ratowniczych (67%) oraz ubrań żaroodpornych typu średniego i ciężkiego (84%) i ubrań gazoszczelnych (34,0%).

W jednostkach PSP w mieście Tarnobrzegu zasadnicze niedobory dotyczyły m.in. masek do aparatów powietrznych nadciśnieniowych (brakowało 19% w stosunku do normatywu), pasów bojowych (19%), węży tłocznych W-52 i W-75 (21%), ubrań żaroodpornych typu ciężkiego (100%).

2.7. Realizacja przez Komendanta Głównego Policji zadań porządkowo-ochronnych w sytuacjach kryzysowych

1. Do podstawowych zadań Policji należy między innymi: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych⁸¹.

Zadania dla jednostek organizacyjnych Policji w warunkach katastrof i awarii technicznych, w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia, bezpieczeństwa i porządku publicznego zostały określone przez Komendanta Głównego Policji w:

- zarządzeniu nr 24/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof i awarii technicznych⁸²;
- wytycznych nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 czerwca 2000 r. w sprawie postępowania Policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska⁸³;
- zarządzeniu nr 18/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego⁸⁴.

Ponadto Komendant Główny Policji wprowadził do użytku służbowego procedury postępowania Policji⁸⁵ podczas: zabezpieczania imprez masowych, zgromadzeń, manifestacji oraz innych wystąpień o charakterze masowym; prowadzenia działań pościgowych; w zakresie taktyki działania i dowodzenia oddziałami Policji w przypadku zagrożeń naruszenia porządku publicznego lub zbiorowego zakłócenia porządku.

Z procedur tych wynika, że w przypadku wystąpienia zdarzeń godzących bezpośrednio w bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny Policja jest

⁸¹ Art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.).

⁸² Dz.Urz. KGP z 1999 r. Nr 7, poz. 36. Na podstawie § 9 zarządzenia nr 18/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi (...), utracił moc załącznik nr 2 (Zadania i organizacja sztabu kryzysowego kierownika jednostki organizacyjnej Policji) tego zarządzenia.

⁸³ Nie publikowane.

⁸⁴ Dz.Urz. KGP z 2001 r. Nr 1, poz. 2.

⁸⁵ Procedury zatwierdzone przez Komendanta Głównego Policji, przekazane zostały jednostkom podległym pismem z dnia 21 listopada 2000 r. (nie publikowane).

podmiotem wiodącym, w przypadku zaś działań ratowniczych wynikających z ww. zagrożeń – podmiotem pomocniczym.

Ustalono zostały również algorytmy postępowania dla dyżurnych operacyjnych komend Policji, w tym w zakresie klęsk żywiołowych, pożarów oraz innych zdarzeń o charakterze katastrof powodujących zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi i mienia w wielkich rozmiarach⁸⁶.

2. Kontrola wykazała, że Komendant Główny Policji zorganizował aparat wykonawczy do realizacji zadań Komendy Głównej Policji w sytuacjach kryzysowych, wynikających z ww. regulacji prawnych. W strukturze KGP powołano Biuro Służby Prewencyjnej, w ramach którego utworzono Wydział Zarządzania Kryzysowego oraz Zespół ds. Służb Dyżurnych (Stanowisko Kierowania KGP). Do zadań Biura należy m.in. koordynacja zadań i zarządzanie siłami Policji w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa publicznego oraz w okresach stanów nadzwyczajnych⁸⁷.

Ustalono w ramach kontroli, że stan zorganizowania Wydziału Zarządzania Kryzysowego KGP, utworzonego w grudniu 2001 r., nie zapewniał możliwości pełnej realizacji zadań regulaminowych. Z analizy Biura Kadr i Szkolenia KGP, sporządzonej w grudniu 2002 r. wynika, że *„W strukturze Wydziału powinni być oficerowie przeszkoleni na specjalistycznych studiach podyplomowych z zakresu zarządzania kryzysowego i planowania obronnego. (...) W niewystarczającym stopniu realizowany jest nadzór i kontrola jednostek podległych w zakresie działania Wydziału. (...) Wydział nie prowadzi faktycznego nadzoru nad ćwiczeniami dowódczo-sztabowymi w jednostkach Policji oraz nie przeprowadził w bieżącym roku zaplanowanych kontroli realizacji przedsięwzięć z zakresu szkolenia obronnego i zarządzania kryzysowego w jednostkach organizacyjnych i szkołach Policji. Umieszczenie w Wydziale grupy pracowników Policji, realizujących zadania pomocnicze na rzecz całego Biura nie znajdują żadnego merytorycznego uzasadnienia wobec zakresu i rangi zadań realizowanych przez Wydział. Faktyczne zadania merytoryczne z zakresu zarządzania kryzysowego wykonuje 5 policjantów i jeden pracownik Policji.”*

Stwierdzono, że Stanowisko Kierowania KGP zostało wyposażone w niezbędne kompetencje i urządzenia techniczne, które umożliwiają realizację zadań z zakresu kierowania i koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych.

Ustalono także, iż Komendant Główny Policji zorganizował system przepływu informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Policji a Komendą Główną Policji. System ten tworzyły stanowiska kierowania (wojewódzkie, powiatowe, miejskie), będące podstawowym elementem przyjmującym informacje o zdarzeniach na terenie kraju. Stanowiska te dokonują bieżącej wymiany informacji niezbędnych do prowadzenia działań mających wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Niezależnie od istniejącego systemu kierowania jednostkami Policji, w przypadkach zdarzeń kryzysowych o charakterze długotrwałym i znacznym zasięgu występowania, uruchamiano w KGP Centrum Operacyjne Komendanta Głównego

⁸⁶ Wprowadzone decyzją nr 7/2001 Dyrektora Biura-Centralny Sztab Policji Komendy Głównej Policji z dnia 12 maja 2001 r. (nie publikowana)

⁸⁷ § 14 pkt 2 zarządzenia Nr 22/01 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji. (Dz.Urz. KGP z 2001 r. Nr 14, poz. 153).

Policji. Zorganizowany system przepływu informacji umożliwiał koordynację i kierowanie działaniami w sytuacjach kryzysowych.

3. Kontrola wykazała, że w celu ujednolicenia struktur organizacyjnych w zakresie zarządzania kryzysowego, Komendant Główny Policji w styczniu 2002 r. zalecił komendantom komend Policji⁸⁸ utworzenie merytorycznych komórek organizacyjnych, na bazie komórek sztabowych (prewencji) komend wojewódzkich i powiatowych (miejskich) Policji. W wyjątkowych sytuacjach, w przypadku braku możliwości etatowych w komendzie powiatowej (miejskiej) Policji, Komendant Główny Policji dopuścił połączenie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego z innymi obowiązkami odnoszącymi się do problematyki służby prewencyjnej.

Stwierdzono, że w szkołach policyjnych nie prowadzono szkolenia specjalistycznego dla policjantów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

W toku kontroli ustalono, że zalecenia tego nie zrealizowano w komendach wojewódzkich Policji w Poznaniu, Olsztynie i Opolu oraz w Komendzie Stołecznej Policji. Ponadto komórki do spraw zarządzania kryzysowego nie zostały utworzone w 243 komendach powiatowych Policji (90%) oraz 33 komendach miejskich Policji (51%). W „Ramowym planie przedsięwzięć Policji z zakresu przygotowań Policji do działania w warunkach sytuacji kryzysowych na 2003 r.”, zatwierdzonym przez Pierwszego Zastępcę Komendanta Głównego Policji, ustalono termin zakończenia procesu tworzenia komórek organizacyjnych ds. sytuacji kryzysowych na koniec I kwartału 2003 r. Jak wynika z informacji Komendanta Głównego Policji: *„Pełna realizacja tego zadania jest w dużej mierze uwarunkowana ograniczonymi możliwościami kadrowo-finansowymi jednostek.”*

2.7.1. Komendy wojewódzkie Policji

1. Kontrola wykazała, że wojewodowie, z wyjątkiem Wojewody Dolnośląskiego ustalili zadania dla komend wojewódzkich Policji w zakresie reagowania kryzysowego. Zakres działania w sytuacjach kryzysowych Policji oraz innych sił porządkowych⁸⁹ określony został w wojewódzkich planach reagowania kryzysowego, zatwierdzonych przez wojewodów.

2. W oparciu o charakterystykę województwa oraz ocenę potencjalnych zagrożeń opracowane zostały wojewódzkie plany działania jednostek Policji w przypadkach wystąpienia sytuacji kryzysowych⁹⁰. Ustalono, że dokumenty opracowano zgodnie z dyspozycjami Komendanta Głównego Policji⁹¹. Określone zostały funkcje, zadania i zakresy odpowiedzialności, związane z realizacją przedsięwzięć podejmowanych w związku z klęskami żywiołowymi, katastrofami technologicznymi i innymi zdarzeniami powodującymi sytuację kryzysową.

Opracowany „Plan działania Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie w warunkach zagrożenia katastrofą naturalną i awarią techniczną” nie zawierał

⁸⁸ Pismo Nr E-IV-76/2002 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 stycznia 2002 r.

⁸⁹ Straż Gminna (Miejska), Żandarmeria Wojskowa, Straż Graniczna.

⁹⁰ Dokumentom nadawano różne tytuły.

⁹¹ § 10 ust.1 pkt 2 zarządzenia nr 24/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych (nie publikowane).

zestawienia sił i środków przewidzianych do zabezpieczenia ewakuacji Komendy Wojewódzkiej Policji.

3. Kontrola wykazała, że komendanci wojewódzcy Policji wydzielili do działań w sytuacjach kryzysowych, w oparciu o struktury organizacyjne KWP i jednostki podległe siły służb policyjnych oraz środki techniczne. Planowanie sił i środków wynikało z doświadczeń jednostek Policji zebranych w wyniku wcześniejszych akcji ratowniczych jak np. w woj. małopolskim lub na podstawie opracowanych wstępnych ocen sił mogących brać udział w tych działaniach.

Komendant Wojewódzki Policji w Gorzowie Wielkopolskim do działań kryzysowych przewidział 492 funkcjonariuszy KWP (pododdziały zwarte, służby specjalistyczne, funkcjonariusze służby prewencyjnej) oraz 927 funkcjonariuszy z podległych komend.

Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie dla zapewnienia m.in. ochrony porządku publicznego i mienia obywateli w czasie akcji ratowniczych podczas katastrof, klęsk żywiołowych, zagrożeń epidemiologicznych lub ekologicznych zorganizował nieetatowe pododdziały Policji w sile 1.581 funkcjonariuszy.

Komendant Wojewódzki Policji w Rzeszowie zaplanował 2.209 policjantów służb prewencyjnych wydzielonych z KWP (30), Komendy Miejskiej Policji w Rzeszowie (336) i komend powiatowych Policji (1.843) do udziału w likwidacji klęsk żywiołowych, katastrof i awarii technicznych.

4. Wyposażenie w sprzęt i środki techniczne nie było wystarczające do realizacji zadań ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach kryzysowych. Ustalono, że w KWP i jednostkach podległych występowały rozbieżności pomiędzy faktycznym wyposażeniem w sprzęt i środki techniczne a normatywami ustalonymi przez Komendanta Głównego Policji⁹².

W woj. dolnośląskim niedobory dotyczyły m.in. 131 kołczatek do zatrzymywania pojazdów, 27 przewoźnych agregatów prądotwórczych, 8 łodzi rzecznych oraz 2500 kamizelek odbłaskowych.

W woj. małopolskim stwierdzono niedobory 157 samochodów osobowych, 96 samochodów furgon do 3,5 t oraz 42 samochodów osobowo-terenowych. W raporcie końcowym dot. powodzi w lipcu 2001 r. stwierdzono, iż jednostki Policji nie posiadają specjalistycznego sprzętu, który zapewniałby bezpieczeństwo w realizowanych działaniach (kamizelki ratunkowe, pontony, buty gumowe, sprzęt oświetlający), a także środków transportu do przewozu łodzi motorowych. Jak wynika z wyjaśnienia Naczelnika Sztabu Policji KWP w Krakowie sytuacja w tym zakresie nie uległa poprawie, z uwagi na brak środków finansowych.

W woj. podkarpackim występowały niedobory w środkach transportu. Dotyczyło to m.in. 62 samochodów osobowych, 28 samochodów specjalistycznych oraz 275 motocykli i motorowerów. Z wyjaśnienia Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Policji wynikało, iż aby osiągnąć dalszą poprawę stanu przygotowania Policji do działań w sytuacjach kryzysowych należałoby m.in.: zwiększyć ilość pojazdów terenowych i łodzi silnikowych w jednostkach Policji zlokalizowanych na obszarach zagrożonych powodziami oraz uzupełnić wyposażenie specjalistyczne. Ponadto jednostki wymagały uzupełnienia wyposażenia w urządzenia do wykrywania materiałów radioaktywnych i rozszczepialnych w kamerę termowizyjną oraz wyciągarkę śmigłowca policyjnego.

W woj. lubuskim ustalono nadwyżki w wyposażeniu w środki transportowe. Dotyczyło to m.in. 29 samochodów osobowych i 11 samochodów osobowo-terenowych. Około 30% tych pojazdów, ze względu na długoletnie ich użytkowanie lub przebieg, winny być wycofane z eksploatacji. Brak było pojazdów furgon (11 sztuk) oraz m.in. łodzi motorowych (11 sztuk) i łodzi pneumatycznych.

⁹² Decyzja nr 219/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 września 2000 r. (nie publikowane).

Kontrola wykazała, że stosowany w jednostkach Policji system łączności radiowej nie dawał możliwości współpracy z systemami stosowanymi przez inne podmioty uczestniczące w działaniach ratowniczych. W planach działania komendantów wojewódzkich Policji w warunkach zagrożenia w sytuacjach kryzysowych zakładano udostępnianie swoich radiotelefonów innym organom i służbom ratowniczym, przy zachowaniu zasady obsługiwanie tych urządzeń przez funkcjonariuszy Policji.

Z wyjaśnienia Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu wynikało, iż problemem w sprawnym reagowaniu i współdziałaniu z innymi formacjami w sytuacjach kryzysowych jest brak łączności radiowej pomiędzy KWP a Dolnośląskim Urzędem Wojewódzkim.

Z wyjaśnienia Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie wynikało, iż aby osiągnąć poprawę stanu przygotowania Policji do działań w sytuacjach kryzysowych należy m.in. ujednolicić środki łączności bezprzewodowej użytkowanej przez wszystkich uczestników działań ratowniczych.

Z wyjaśnienia Naczelnika Sztabu Policji KWP w Lublinie wynikało, że brak było odrębnego kanału radiowego, wykorzystywanego do łączności jednostek Policji z innymi służbami ratowniczymi w trakcie prowadzonych działań. Utworzony na terenie województwa system łączności radiowej nie zabezpieczał w pełni potrzeb KWP oraz podległych komend Policji podczas działań ratowniczych.

2.7.2. Komendy powiatowe (miejskie) Policji

1. Zadania w zakresie reagowania kryzysowego, ustalone były komendantom powiatowym (miejskim) Policji w powiatowych (miejskich) planach reagowania kryzysowego. Kontrola wykazała, że dla 5 komendantów Policji tj. komendantom powiatowym Policji w Nowej Soli, Oświęcimiu i Puławach oraz komendantom miejskim Policji w Nowym Sączu i Zielonej Górze starosta (prezydent miasta) nie określił zadań w zakresie reagowania kryzysowego.

2. Zgodnie z zaleceniami Komendanta Głównego Policji⁹³ komendanci komend Policji zobowiązani zostali do utworzenia merytorycznych komórek organizacyjnych w zakresie zarządzania kryzysowego. Ustalono, że w dwóch komendach Policji, tj. w Komendzie Powiatowej Policji w Oświęcimiu oraz Komendzie Miejskiej Policji w Nowym Sączu nie utworzono takich stanowisk.

3. Zgodnie z przepisami zarządzenia nr 24/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych⁹⁴, komendanci powiatowi Policji zobowiązani zostali do opracowania planów działania komendy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Ustalono, że kontrolowani komendanci powiatowi (miejscy) Policji opracowali plany działań porządkowo-ochronnych na wypadek katastrofy ekologicznej, przemysłowej, budowlanej, drogowych i innych, które zostały uzgodnione ze starostą (prezydentem miasta). Opracowanie planów poprzedzone zostało analizą potencjalnych zagrożeń mogących wystąpić na podległym terenie. W planach określono zadania Policji m.in. w zakresie łączności, porządku publicznego, ewakuacji, transportu oraz ostrzegania i alarmowania ludności.

Stwierdzono, że niektóre z opracowanych planów nie spełniały wszystkich wymogów określonych ww. zarządzeniu.

⁹³ Pismo Nr E-IV-76/2002 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 stycznia 2002 r.

⁹⁴ Dz.Urz. KGP z 1999 r. Nr 7, poz. 36.

„Plan organizacji działań Komendy Miejskiej Policji w Nowym Sączu na wypadek katastrof naturalnych i awarii technicznych zaistniałych na terenie miasta”, nie zawierał dokumentów operacyjnych i pomocniczych dotyczących m.in. organizacji łączności, zabezpieczenia logistycznego działań, współdziałania z właściwymi terytorialnie organami administracji publicznej i służbami w zakresie: ostrzegania, alarmowania, wymiany informacji, zapewnienia łączności oraz wykazu specjalistów do spraw ratownictwa.

W „Planie działania Komendanta Miejskiego Policji w Zamościu w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych” nie ustalono sił i środków Policji przewidzianych do działań w sytuacjach kryzysowych.

4. Ustalono, że komendanci powiatowi (miejscy) Policji wydzielili do działań w sytuacjach kryzysowych, w oparciu o struktury organizacyjne komend i jednostek podległych siły służb policyjnych oraz środki techniczne. Siły i środki przewidziane do realizacji zadań dostosowane były do możliwości kadrowych i sprzętowych oraz rodzaju nałożonych na Policję zadań. W pierwszej kolejności do działań kryzysowych planowane były siły będące w dyspozycji dyżurnego komendy powiatowej (miejskiej) Policji, a następnie uruchamiany był system alarmowania innych jednostek Policji.

Komendant Powiatowy Policji w Oświęcimiu w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń może skierować do akcji ratowniczej w czasie do 20 minut 22 funkcjonariuszy będących na służbie. Natomiast po uruchomieniu systemu alarmowego może skierować do działań, po upływie jednej godziny dalszych 117 policjantów. Ogółem Komendant może wydzielić do akcji ratowniczej 232 funkcjonariuszy.

Komendant Miejski Policji w Zielonej Górze do działań kryzysowych przewidział 175 funkcjonariuszy, w tym 93 wchodzących w skład II Kompanii Nieetatowych Pododdziałów Policji Komendy Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wlkp. Nie określono, z wyjątkiem zagrożenia powodziowego, liczby policjantów jaką należy skierować do działań o charakterze kryzysowym.

Komendant Powiatowy Policji w Mielcu wydzielił 118 policjantów służb prewencyjnych do udziału w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, katastrof i awarii technicznych.

5. Kontrola wykazała, że będący w dyspozycji kontrolowanych komend sprzęt i środki techniczne nie zapewniały możliwości pełnej realizacji zadań wynikających z planów działania komend powiatowych (miejskich) Policji w sytuacjach kryzysowych. Ustalono, że szczególnie niedobory występowały w środkach transportu.

W pow. oświęcimskim stwierdzono całkowity brak samochodów ciężarowych, pojazdów typu furgon, łodzi motorowych, agregatów prądotwórczych. Brak było również łóżek polowych, noszy sanitarnych, namiotów kuchni polowych.

W pow. nowosądeckim brakowało 29 pojazdów. Z wyjaśnień Komendanta Miejskiego Policji wynikało, że 32% posiadanego taboru posiada tzw. „zerowy stopień przydatności”.

W pow. mieleckim niedobory dotyczyły 3 pojazdów operacyjno-konwojowych, 4 pojazdów oznakowanych dla służby ruchu drogowego, 4 pojazdów operacyjnych, pojazdu ogólnego przeznaczenia, furgonu o nośności do 3,5 t oraz 20 motocykli.

W pow. kłodzkim niedobory dotyczyły m.in. 19 samochodów osobowych, 3 samochodów osobowo-terenowych, furgonu, samochodu dla służby ruchu drogowego.

Ustalono, że na terenie działania kontrolowanych komend powiatowych (miejskich) Policji brak było kanału radiowego oraz sprzętu łączności do zorganizowania sieci radiowej, umożliwiającej współpracę i koordynację działań podmiotów ratowniczych w miejscach zdarzeń kryzysowych. Kontrola wykazała, że jedynie na terenie pow. kłodzkiego oraz pow. zamojskiego stosowany w jednostkach Policji system łączności radiowej dawał możliwości współpracy z podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych.

Komenda Powiatowa Policji w Kłodzku poprzez radiową sieć łączności współdziałania miała możliwość wymiany informacji oraz koordynacji działań ratowniczych ze Starostwem Powiatowym, Urzędem Miasta i Gminy Wiejskiej Kłodzko, Komendą Powiatową PSP, Pogotowiem Ratunkowym, Sudeckim Oddziałem Straży Granicznej, Pogotowiem Energetycznym, Pogotowiem Gazowym i Wodociągowym.

W Komendzie Miejskiej Policji w Zamościu wydzielony został kanał ratowniczy łączności radiowej do współdziałania z Centrum Zarządzania Kryzysowego Prezydenta Miasta oraz z podmiotami ratowniczymi: PSP, Pogotowiem Ratunkowym, Zamojską Korporacją Energetyczną, Strażą Miejską, Pogotowiem Wodociągowym.

2.8. Przedsięwzięcia prawno-organizacyjne podjęte po okresie objętym kontrolą w zakresie zarządzania kryzysowego

Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie trwania kontroli oraz złożonych po zakończeniu kontroli w trybie art. 59 ustawy o NIK wynika, że po okresie objętym kontrolą podejmowano istotne działania zmierzające do uregulowania podstaw funkcjonowania zintegrowanego systemu ratowniczego kraju. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował NIK w dniu 10 grudnia 2002 r.,⁹⁵ że: *„Zgodnie z decyzją nr 152 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 lipca 2002 roku powołano zespół redakcyjny, którego zadaniem jest opracowanie projektów ustaw regulujących system bezpieczeństwa cywilnego i zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Z informacji Sekretarza Stanu wynika, że prace nad projektem ustawy o krajowym systemie ratowniczym zostały zakończone w dniu 6 grudnia 2002 r. Projekt przewiduje, że krajowy system ratowniczy jest systemem otwartym, który obejmuje w zasadzie wszystkie podmioty niezbędne w organizacji działań ratowniczych, rozumianych jako każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska.*

Główne podmioty, takie jak: organy administracji publicznej, Państwowa Straż Pożarna, zespolone służby, inspekcje i straże, uczestniczą w systemie z mocy prawa, inne zaś (tj. OSP, społeczne organizacje ratownicze) przystępują do systemu na podstawie umów cywilno-prawnych.

Zgodnie z przekazaną informacją, przyjęta została ustawa o stanie klęski żywiołowej (18.04.2002 r.) oraz projekt rozporządzenia w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i funkcjonowania tych zespołów. Przygotowano także projekt ustawy o systemie bezpieczeństwa obywatelskiego.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA poinformował⁹⁶, iż przygotowano także założenia do projektu programu wieloletniego „Bezpieczeństwo cywilne 2004-2007”. Program ten ma stanowić integralną część projektowanych rozwiązań systemowych i tworzyć warunki ich wdrożenia w państwie według jednolitych standardów. Realizacja programu wieloletniego powinna zapewnić:

- warunki jednolitego funkcjonowania systemu reagowania i zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu, województwa i rządu;
- monitorowanie, alarmowanie i ostrzeganie o podstawowych zagrożeniach ludzi i środowiska;
- wdrożenie jednolitego europejskiego numeru alarmowego;
- modernizację technicznego oprzyrządowania społecznych formacji ratowniczych.

⁹⁵ Pismo Sekretarza Stanu Nr DB-1508/1478/2002 z dnia 10 grudnia 2002 r.

⁹⁶ Pismo Nr DB-195/2003 z dnia 7 lutego 2003 r.

III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

W wyniku postępowania kontrolnego sporządzono 58 protokołów, które podpisane zostały bez zastrzeżeń.

Wyniki kontroli zostały omówione na naradach pokontrolnych, z także przedstawione w 58 wystąpieniach pokontrolnych wraz z uwagami, ocenami i wnioskami adresowanymi do kierowników (komendantów) jednostek kontrolowanych. Ogółem sformułowanych zostało 100 wniosków pokontrolnych.

1. W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wnioskowano o:

- intensyfikację działań na rzecz stosownych inicjatyw legislacyjnych jednolicie regulujących kompetencje, struktury i zasady działania Obrony Cywilnej w systemie ratownictwa i reagowania na sytuacje kryzysowe;
- spowodowanie realizacji zadań regulaminowych w zakresie przygotowania do reagowania kryzysowego przez odpowiednie departamenty MSWiA;
- spowodowanie ratyfikowania zawartych umów i porozumień dwustronnych o współpracy i pomocy wzajemnej w sytuacjach katastrof i innych nadzwyczajnych zdarzeń.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował m.in., że powołany Zespół Redakcyjny opracował projekty ustaw regulujących system bezpieczeństwa cywilnego i zarządzania w sytuacjach kryzysowych. W końcowej fazie prac zespołu są również prace nad projektem ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim. Rozwiązania regulujące sferę Obrony Cywilnej stanowią integralną część projektowanej ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim. Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA objął badaniem analitycznym w zakresie bezpieczeństwa powszechnego problematykę stanu zorganizowania i przygotowania administracji publicznej na obszarze powiatu i województwa. Ponadto przeprowadzone zostały ponowne uzgodnienia międzyresortowe, które określiły tryb ratyfikacji umów między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej, Republiką Czeską, Rządem Republiki Litewskiej i Republiką Węgierską. W toku uzgodnień przyjęto, iż właściwym trybem jest przekazanie umowy do ratyfikacji Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie stosownej uchwały Rady Ministrów. Obecnie Rada Ministrów pracuje nad uchwałą dotyczącą umowy między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Węgierską.

2. W wystąpieniu do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej – Szefa Obrony Cywilnej Kraju wnioskowano m.in. o:

- dokonanie w 2003 r. oceny stanu zarządzania kryzysowego oraz przygotowania obrony cywilnej do wykonywania powierzonych zadań;
- intensyfikację kontroli wewnętrznej w zakresie przygotowania struktur, w tym obrony cywilnej do reagowania kryzysowego.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej – Szef Obrony Cywilnej Kraju poinformował, że w planie pracy na rok 2003 Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej przewidziano dokonanie oceny stanu zarządzania kryzysowego oraz przygotowania obrony cywilnej do wykonywania ustawowych zadań. Ponadto zaplanowano trzy kontrole dotyczące organizacji i funkcjonowania terenowych organów obrony cywilnej w województwie pomorskim, świętokrzyskim i dolnośląskim.

3. W wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji wnioskowano o:

- zapewnienie szkolenia policjantów pełniących służbę w komórkach zarządzania kryzysowego komend Policji;
- realizację kontroli w zakresie utworzenia i przygotowania struktur Policji do reagowania kryzysowego.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Komendant Główny Policji poinformował, że w ramach doskonalenia struktur organizacyjnych nastąpi korekta organizacji Wydziału Zarządzania Kryzysowego Komendy Głównej Policji. Wydano dyspozycję zorganizowania komórek organizacyjnych do spraw zarządzania kryzysowego we wszystkich komendach wojewódzkich Policji, szkołach policyjnych oraz komendach powiatowych (miejskich) Policji. W planie przedsięwzięć na 2003 r. zaplanowano szkolenie kadry kierowniczej Komendy Głównej Policji i komend wojewódzkich Policji w zakresie zarządzania kryzysowego, szkolenie 60 policjantów z komend powiatowych (miejskich) Policji oraz 60 policjantów z komend wojewódzkich i szkół policyjnych. Ponadto przewidziane zostały do kontroli w 2003 r. cztery komendy wojewódzkie Policji (w tym Komenda Stołeczna Policji) oraz Wyższa Szkoła Policji w Słupsku.

4. W wystąpieniach do wojewodów wnioskowano m.in. o:

- określenie zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze województwa;
- ustalenie dla jednostek samorządu terytorialnego zakresu koordynacji funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego na obszarze gmin;
- przydzielenie jednostkom Straży Granicznej zadań w procedurach postępowania dotyczących reagowania na poszczególne zdarzenia kryzysowe;
- przeprowadzanie treningów Systemu Wykrywania i Alarmowania wraz ze sprawdzeniem niezawodności tego systemu w szerszym zakresie.

5. W wystąpieniach do starostów (prezydentów miast) wnioskowano m.in. o:

- zorganizowanie centrów zarządzania kryzysowego;
- utworzenie komórek organizacyjnych do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego;
- opracowanie planów reagowania kryzysowego zgodnie z wymogami wynikającymi z zarządzeń wojewodów i wytycznych starostów;
- zawarcie porozumień z podmiotami realizującymi zadania określone w planie reagowania kryzysowego;
- poprawę funkcjonowania zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa.

6. W wystąpieniach do wójtów (burmistrzów) gmin wnioskowano m.in. o:

- opracowanie planu reagowania kryzysowego;
- poprawę stanu technicznego samochodów pożarniczych ochotniczych straży pożarnych;
- zaopatrzenie drużyn obrony cywilnej w sprzęt umożliwiający wykonywanie przydzielonych im zadań w planach reagowania kryzysowego.

Wszystkie wnioski pokontrolne zostały przyjęte przez adresatów do realizacji bez zastrzeżeń. Podjęte zostały działania zmierzające do ich wykonania.

7. W wystąpieniach do komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej wnioskowano m.in. o:

- opracowanie wojewódzkich planów ratowniczych zgodnie z obowiązującymi wymogami;
- zapewnienie łączności radiowej ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi PSP zlokalizowanymi na terenie województwa;
- uzupełnienie katalogu zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń o analizę zagrożeń z terenów państw ościennych;
- zapewnienie zgodności obsad etatowych strażaków ze strukturą etatową wynikającą z regulaminu organizacyjnego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne NIK komendanci wojewódzcy PSP poinformowali o: opracowaniu i aktualizacji wojewódzkich planów ratowniczych, uzupełnieniu katalogu zagrożeń o analizę zagrożeń z terenów państw ościennych oraz podjętych działaniach na rzecz poprawy łączności radiowej poprzez budowę radioprzemienników i nawiązaniu współpracy w tym zakresie z wydziałem zarządzania kryzysowego urzędu wojewódzkiego. Ponadto dokonano aktualizacji regulaminów organizacyjnych, zintensyfikowane zostały szkolenia specjalistyczne i ogólne strażaków.

8. W wystąpieniach do komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej wnioskowano m.in. o:

- uzupełnienie planów ratowniczych o zasady postępowania na wypadek zaistnienia aktów terroru oraz o zadania dla podmiotów współpracujących z krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym;
- zapewnieniu zgodności kwalifikacji strażaków ze strukturą etatową wynikającą z regulaminu organizacyjnego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne komendanci powiatowi (miejscy) PSP poinformowali o opracowaniu planów ratowniczych zawierających procedury postępowania w sytuacjach kryzysowych oraz podjęciu działań dostosowujących obsady etatowe strażaków do struktury etatowej wynikającej z regulaminu organizacyjnego.

9. W wystąpieniach do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie wnioskowano o podjęcie działań w celu ujednolicenia środków łączności bezprzewodowej użytkowanej przez podmioty uczestniczące w działaniach ratowniczych, natomiast do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie wnioskowano o uzupełnienie jego planu działania w zakresie ewakuacji KWP. Z

uzyskanych odpowiedzi wynika, że m.in. sposoby finansowania różnych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych, duża różnorodność użytkowanego sprzętu łączności oraz niezależność organizacyjna tych podmiotów, stanowią przeszkodę w wykonaniu wniosku przez organy Policji szczebla wojewódzkiego. Komendant Wojewódzki Policji w Lublinie podjął działania zmierzające do określenia sił i środków niezbędnych do zabezpieczenia ewakuacji pracowników Komendy.

10. W wystąpieniach do komendantów powiatowych (miejskich) Policji wnioskowano m.in. o:

- dokumentowanie zmian i uzupełnień w planie reagowania kryzysowego;
- opracowanie dokumentów operacyjnych i pomocniczych oraz wydzielenie sił i środków w planie reagowania kryzysowego;
- uzgodnienie planu działania Policji z przewodniczącym powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego oraz procedur współdziałania z komendantem miejskim PSP.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne komendanci powiatowi (miejscy) Policji poinformowali o: wprowadzeniu obowiązku dokumentowania zmian i uzupełnień w planie reagowania kryzysowego oraz wystąpieniu do zarządów powiatów o informacje służące opracowaniu planu działania jednostek Policji. Ponadto opracowano aneksy do planów działania zawierające siły i środki przewidziane do działań w sytuacjach kryzysowych. Uzgodnione zostały plany działania Policji z przewodniczącymi powiatowych zespołów reagowania kryzysowego. Komendanci Policji oraz PSP uzgodnili i wdrożyli do realizacji procedury współdziałania obydwu służb i zasady odpowiedzialności za dowodzenie na miejscu akcji ratowniczej.

Dyrektor
Departamentu Obrony Narodowej
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Marek Zająkała

Z a t w i e r d z a m:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jezierski

Warszawa, 2003-09-30

Załącznik do informacji

**Wykaz jednostek objętych kontrolą
„Przygotowanie administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych”**

L.p.	Województwo	Nazwa jednostki kontrolowanej
1	2	3
1 2 3	m.st. Warszawa	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej - Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju Komenda Główna Policji
4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14	dolnośląskie	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu Urząd Miasta w Wałbrzychu Starostwo Powiatowe w Kłodzku Urząd Gminy w Starych Bogaczewicach Urząd Miasta w Boguszowie - Gorcach Komenda Wojewódzka PSP we Wrocławiu Komenda Miejska PSP w Wałbrzychu Komenda Powiatowa PSP w Kłodzku Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu Komenda Miejska Policji w Wałbrzychu Komenda Powiatowa Policji w Kłodzku
15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25	lubelskie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie Urząd Miasta w Zamościu Starostwo Powiatowe w Puławach Urząd Gminy w Nieliszu Urząd Gminy w Janowcu Komenda Wojewódzka PSP w Lublinie Komenda Miejska PSP w Zamościu Komenda Powiatowa PSP w Puławach Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie Komenda Miejska Policji w Zamościu Komenda Powiatowa Policji w Puławach
26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36	lubuskie	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. Urząd Miasta w Zielonej Górze Starostwo Powiatowe w Nowej Soli Urząd Miasta w Nowej Soli Urząd Miasta i Gminy w Bytomiu Odrzańskim Komenda Wojewódzka PSP w Gorzowie Wlkp. Komenda Miejska PSP w Zielonej Górze Komenda Powiatowa PSP w Nowej Soli Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wlkp. Komenda Miejska Policji w Zielonej Górze Komenda Powiatowa Policji w Nowej Soli

**Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji zespolonej
do działań w sytuacjach kryzysowych.**

37	małopolskie	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
38		Urząd Miasta w Nowym Sączu
39		Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu
40		Urząd Miasta w Zatorze
41		Urząd Miasta w Nowym Sączu
42		Komenda Wojewódzka PSP w Krakowie
43		Komenda Miejska PSP w Nowym Sączu
44		Komenda Powiatowa PSP w Oświęcimiu
45		Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie
46		Komenda Miejska Policji w Nowym Sączu
47		Komenda Powiatowa Policji w Oświęcimiu
48	podkarpackie	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
49		Urząd Miasta w Tarnobrzegu
50		Starostwo Powiatowe w Mielcu
51		Urząd Gminy w Chorkówce
52		Urząd Gminy w Iwierzycach
53		Komenda Wojewódzka PSP w Rzeszowie
54		Komenda Miejska PSP w Tarnobrzegu
55		Komenda Powiatowa PSP w Mielcu
56		Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie
57		Komenda Miejska Policji w Tarnobrzegu
58		Komenda Powiatowa Policji w Mielcu