



KPB-4114-01-00/2012  
Nr ewid. 148/2013/I/12/006/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**PRZYGOTOWANIE  
SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI  
PRZED KLĘSKAMI ŻYWIOŁOWYMI  
ORAZ SYTUACJAMI KRYZYSOWYMI**

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Radca Prezesa NIK  
p. o. Dyrektor Departamentu Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:  
Marek Bienkowski

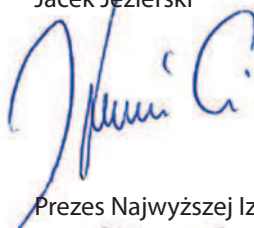


Akceptuję:  
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:  
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
dnia 20. 06. 2013

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	8
2.2. Synteza wyników kontroli.....	12
2.2.1. Obrona Cywilna Kraju .....	12
2.2.2. System powiadamiania ratunkowego .....	18
2.2.3. Zarządzanie kryzysowe .....	23
2.2.4. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy .....	28
2.3. Wnioski .....	31
3. PRZYKŁADY ROZWIĄZAŃ FUNKCJONUJĄCYCH W ZAKRESIE OCHRONY LUDNOŚCI W INNYCH KRAJACH.....	32
4. ZAŁĄCZNIKI .....	35
4.1. Przygotowanie kontroli, postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	35
4.2. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę.....	37
4.3. Wykaz osób zajmujących w latach 2010–2012 stanowiska kierownicze w kontrolowanych jednostkach .....	38
4.4. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	39
4.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	40
5. WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW FUNKCJONALNYCH.....	41

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>zarządzanie kryzysowe</b>	działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (definicja sformułowana w art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)
<b>planowanie cywilne</b>	całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, a także planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (definicja sformułowana w art. 3 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)
<b>infrastruktura krytyczna</b>	systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa; łączności; sieci teleinformatycznych; finansowe; zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę; ochrony zdrowia; transportowe; ratownicze; zapewniające ciągłość działania administracji publicznej; produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych (definicja sformułowana w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)
<b>sytuacja kryzysowa</b>	sytuacja wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (definicja sformułowana w art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)
<b>klęska żywiołowa</b>	katastrofa naturalna lub awaria techniczna, 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 (definicja sformułowana w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej)
<b>ABW</b>	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<b>CZK MSW</b>	Centrum Zarządzania Kryzysowego ministra właściwego do spraw wewnętrznych
<b>EIK</b>	europejska infrastruktura krytyczna

<b>IK</b>	infrastruktura krytyczna
<b>KG PSP</b>	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
<b>KSRG</b>	krajowy system ratowniczo-gaśniczy
<b>KPZK</b>	Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego
<b>MAiC</b>	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
<b>MSW</b>	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
<b>MSWiA</b>	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
<b>NPOIK</b>	Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej
<b>OCK</b>	Obrona Cywilna Kraju
<b>OSP</b>	Ochotnicza Straż Pożarna
<b>OST 112</b>	ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112
<b>PLI CBD</b>	Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych
<b>PZK MSW</b>	Plan Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
<b>Raport</b>	raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego
<b>RCB</b>	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
<b>SIWCPR</b>	System Informatyczny Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego
<b>SWD</b>	System Wspomagania Decyzji/Dowodzenia

Kontrola planowa nr I/12/006 – Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Kontrola ta miała na celu m.in. sprawdzenie realizacji wniosków pokontrolnych, skierowanych przez NIK po przeprowadzeniu następujących kontroli, zaprezentowanych 14 czerwca 2012 r. przed Sejmową Komisją Administracji i Spraw Wewnętrznych:

- ♦ **Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego (P/10/006);**
- ♦ **Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju (P/11/083);**
- ♦ **Funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego (R/11/002).**

Ponadto niniejsza informacja uwzględnia także ustalenia kontroli w zakresie przygotowania podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do działań ratownictwa technicznego na drogach i autostradach (R/11/001) oraz przygotowania jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości (P/10/085).

W niniejszej informacji zostały również wykorzystane ustalenia dokonane przez Delegaturę NIK we Wrocławiu w trakcie kontroli pn. Wykorzystanie środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi (P/12/184).

### Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena, czy istnieje w kraju spójny system ochrony ludności przed sytuacjami kryzysowymi i klęskami żywiołowymi, a także czy podmioty odpowiedzialne za przygotowanie i realizację zadań dotyczących ochrony ludności prawidłowo realizowały swoje zadania i obowiązki.

### Cele częściowe

Cele częściowe obejmowały ocenę realizacji przez:

1. Ministra Spraw Wewnętrznych zadań wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, a także sprawowania przez niego nadzoru nad Obroną Cywilną Kraju, funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz systemu powiadamiania ratunkowego.
2. Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa zadań w zakresie organizacji i funkcjonowania krajowego systemu zarządzania kryzysowego oraz ochrony europejskiej infrastruktury krytycznej.
3. Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, który w okresie objętym kontrolą pełnił jednocześnie funkcję Szefa Obrony Cywilnej Kraju, zadań w zakresie przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju, funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i systemu powiadamiania ratunkowego.
4. Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zadań nałożonych ustawą o zarządzaniu kryzysowym.

### Podstawa prawna, kryteria

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności,

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

celowości i rzetelności. Kontrola została przeprowadzona wg procedury kontrolnej wprowadzonej ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup>.

### Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą objęto następujące obszary związane z ochroną ludności: zarządzanie kryzysowe, krajowy system ratowniczo-gaśniczy, system powiadamiania ratunkowego oraz Obrona Cywilna Kraju.

### Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą zostały objęte następujące jednostki: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Małopolski Urząd Wojewódzki, Wielkopolski Urząd Wojewódzki

### Okres objęty kontrolą

Okres objęty kontrolą został zróżnicowany dla poszczególnych obszarów objętych kontrolą. I tak:

- w zakresie realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego w MSW i RCB kontrola objęła okres od 17 grudnia 2010 r.<sup>3</sup> do dnia zakończenia kontroli<sup>4</sup>, a w ABW od 19 września 2009 r. do dnia zakończenia kontroli;
- w zakresie realizacji zadań związanych z Obroną Cywilną Kraju, w MSW i KG PSP kontrola objęła okres od 31 października 2011 r.<sup>5</sup> do dnia zakończenia kontroli;
- w zakresie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego, w MSW i KG PSP kontrola objęła okres od 24 października 2011 r.<sup>6</sup> (w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim oraz Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim od rozpoczęcia procesu WCPR/CPR) do dnia zakończenia kontroli,
- w zakresie organizacji systemu ratowniczo-gaśniczego, w MSW i KG PSP kontrola objęty został okres od 3 marca 2011 r.<sup>7</sup> do dnia zakończenia kontroli.

W informacji uwzględniono ponadto działania i zdarzenia zaistniałe przed i po podanym okresie, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli, w szczególności ustalenia wynikające z wyżej przywołanych kontroli.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

<sup>3</sup> Data zakończenia czynności kontrolnych w ramach przeprowadzonej w 2010 r. przez NIK kontroli pn. Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.

<sup>4</sup> Kontrola w kontrolowanych jednostkach zakończyła się 7.01.2013r. (w MSW – 18.01.2013r.).

<sup>5</sup> Data zakończenia czynności kontrolnych w ramach przeprowadzonej w 2011 r. przez NIK kontroli pn. Przygotowanie struktur obrony cywilnej kraju realizacji zadań w okresie wojny i pokoju.

<sup>6</sup> Data zakończenia czynności kontrolnych w ramach przeprowadzonej przez NIK kontroli pn. Funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego.

<sup>7</sup> Data wejścia w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Podstawowym zadaniem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa jego obywateli. Przemiany dokonujące się w ciągu ostatnich lat we współczesnym świecie, m.in. zmiana układu sił, rozwój technologiczny, czy też niebezpieczeństwa takie jak terroryzm, katastrofy technologiczne i naturalne, przerwy w dostawie energii, ingerencja w prawidłowe funkcjonowanie systemów teleinformatycznych, w większym niż kiedykolwiek stopniu, często w masowej skali, dotyczą przypadkowych ludzi.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie<sup>8</sup> ocenia brak w Polsce spójnego systemu ochrony ludności przed sytuacjami kryzysowymi. Kolejne kontrole NIK w zakresie szeroko rozumianej ochrony ludności wykazują, że stan ten trwa od wielu lat. Kluczowe elementy, które winny składać się na ten system, wykazują zasadnicze braki. Obrona Cywilna Kraju funkcjonuje praktycznie tylko na papierze. System powiadamiania ratunkowego (powszechnie nazywany telefonem 112) wprowadzany jest z naruszeniem przepisów ustawowych. Osoba dzwoniąca na alarmowy numer 112 w dalszym ciągu nie może mieć pewności, że zgłoszenie zostanie odebrane, a operator numeru alarmowego otrzyma automatycznie wiarygodne dane o jej lokalizacji. Ochrona infrastruktury krytycznej opierała się do tej pory w dużej mierze na działaniach doraźnych, gdyż do dnia zakończenia kontroli nie opracowano istotnych dokumentów planistycznych, w szczególności Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, który powinien stanowić realne narzędzie wspomagające działania organów w sytuacji zagrożenia życia, zdrowia lub mienia w znacznych rozmiarach. Minister Spraw Wewnętrznych (wcześniej: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji) w trakcie prowadzonej kontroli nie posiadał aktualnej wiedzy o stanie zasobów ratowniczych krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz o sposobie realizacji przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej jego ustawowych zadań. W ocenie NIK, wszystkie wyżej wskazane czynniki stwarzają potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli istotną przyczyną braku spójnego systemu ochrony ludności jest rozproszenie rozwiązań dotyczących zadań i struktur w różnych aktach prawnych bądź brak odpowiednich regulacji prawnych. Analiza obowiązujących przepisów prawnych prowadzi także do wniosku, iż obecnie istnieje swoisty dualizm przyjętych rozwiązań, tj. funkcjonują struktury w ramach zarządzania kryzysowego i niezależnie od tego utrzymywane są - na wypadek wojny i klęsk żywiołowych - formacje obrony cywilnej, których zadania są de facto zbieżne. Niezależnie od pytania o celowość takiego stanu rzeczy, należy zauważyć, że brak jednoznacznego ustalenia ich kompetencji i wzajemnych relacji może powodować wątpliwości co do tego, kto i w jakim zakresie odpowiada za wykonanie poszczególnych zadań.

Dualizm systemu przejawia się także w zakresie planowania działań. Odrębnie tworzone są plany zarządzania kryzysowego oraz plany obrony cywilnej, które dotyczą wspólnych kwestii, tj. zapewnienia współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej, a także koordynowania ich działalności w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia

<sup>8</sup> Standardy kontroli NIK przewidują trzystopniową skalę ocen kontrolowanej działalności: ocena pozytywna, ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i ocena negatywna.



lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego.

Wyniki kolejnych kontroli NIK w zakresie szeroko pojętej ochrony ludności uprawniają do stwierdzenia, że nieprawidłowości w realizacji obowiązków wynikają niejednokrotnie nie tylko z zaniechań w podejmowaniu jakichkolwiek działań, ale także z ograniczenia się do literalnego stosowania przepisów prawa, bez należytej refleksji nad celem, dla którego zostały ustanowione.

NIK zwraca uwagę na ustawicznie zmieniające się koncepcje co do docelowego modelu systemu ochrony ludności przed sytuacjami kryzysowymi, bądź poszczególnych jego elementów. Alarmujący jest przy tym fakt, że pomimo podejmowanych od 2006 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (później: Ministra Spraw Wewnętrznych) oraz Szefa Obrony Cywilnej Kraju działań mających na celu stworzenie spójnych i precyzyjnych regulacji prawnych dotyczących ochrony ludności, w tym obrony cywilnej, prace w tym zakresie nie zostały zakończone. W ocenie NIK należy pilnie podjąć działania w celu zintensyfikowania prac – prowadzonych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – na rzecz przygotowania kompleksowej ustawy o ochronie ludności, w której określono by w sposób przejrzysty i uporządkowany zadania, podmioty odpowiedzialne za ich realizację oraz wzajemne relacje służb i innych podmiotów w tym zakresie.

- W tym kontekście NIK zwraca uwagę na systemowe rozwiązanie, które stwarza ryzyko sporów kompetencyjnych między ministrami, a także nieefektywnego i niecelowego działania w przypadku wystąpienia poważnej sytuacji kryzysowej. Zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>9</sup>, w brzmieniu obowiązującym od dnia 8 września 2012 r., dział sprawy wewnętrzne obejmuje m.in. sprawy zarządzania kryzysowego, natomiast dział administracja publiczna (art. 6 ust. 1 pkt 4b i 4c) – m.in. przeciwdziałanie oraz usuwanie skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu (przy czym istnieje tylko legalna definicja klęski żywiołowej). Biorąc pod uwagę obydwa przepisy, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej zawierającej jednocześnie znamiona zdarzenia o charakterze klęski żywiołowej, ustawowo właściwym w zakresie przeciwdziałania i usuwania jej skutków są dwaj ministrowie: Minister Spraw Wewnętrznych oraz Minister Administracji i Cyfryzacji. W czasie stanu klęski żywiołowej, zgodnie z art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>10</sup>, działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia kieruje minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie. Tymczasem minister właściwy do spraw administracji w bieżącej działalności nie bierze czynnego udziału w organizowaniu, koordynowaniu i nadzorowaniu działań służb ratowniczych, takich w szczególności jak Państwowa Straż Pożarna, czy jednostki Policji, które to podmioty są podległe ministrowi spraw wewnętrznych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej, minister właściwy ds. administracji ma prawo wydawania wiążących poleceń organom administracji rządowej, a więc również organom podległym lub nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zdaniem NIK

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 65, poz. 437 ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.

rozwiązanie takie wydaje się nieracjonalne, gdyż wymagałoby wprowadzenia instrumentów prawnych pozwalających na władcze wkraczanie jednego ministra w sferę zastrzeżoną dla drugiego z nich oraz mechanizmów zapewniających ścisłe współdziałanie dwóch równorzędnych ministrów. Potencjalnie prowadzi to do wydłużenia czasu potrzebnego na wdrożenie procedur, może rodzić spory kompetencyjne i stwarzać dodatkowe ryzyko braku właściwej koordynacji działań.

Z wyjaśnień uzyskanych od Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji wynika, że zgodnie wyrażają opinię, iż zagrożeń w powyższym zakresie nie dostrzegają. Minister Administracji i Cyfryzacji uważa, że jego odpowiedzialność w tym zakresie ogranicza się do podziału środków budżetu państwa oraz nadzoru nad ich wykorzystaniem. Natomiast koordynowanie działalności służb i straży w skali całego kraju pozostaje w kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stanowisko takie nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej.

- ♦ W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, obrona cywilna w dalszym ciągu nie jest przygotowana do skutecznej realizacji zadań wynikających z Protokołu Dodatkowego I do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r<sup>11</sup>.

Struktura i organizacja obrony cywilnej jest anachroniczna od wielu lat. Na ten stan rzeczy w sposób istotny wpływa brak szeregu podstawowych aktów wykonawczych dotyczących: zasad tworzenia formacji obrony cywilnej; normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań; budowli ochronnych, czy urzędzeń specjalnych. Formacje obrony cywilnej nie zdobywają w bieżącej działalności doświadczeń niezbędnych do sprawnego realizacji zadań, a ich stan osobowy i wyposażenie ulegają systematycznemu pogorszeniu. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ten stan rzeczy uniemożliwia im sprawne włączenie się do usuwania skutków klęski żywiołowej, a podczas wojny przejęcie zadań w zakresie ochrony ludności cywilnej. Należy przy tym zauważyć, że działania nadzorcze Ministra Spraw Wewnętrznych (wcześniej: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) zostały wzmożone dopiero w trakcie kontroli NIK.

- ♦ System powiadamiania ratunkowego wdrażany jest z naruszeniem przepisów ustawowych i bez właściwego nadzoru. Organy ustawowo odpowiedzialne za nadzór (Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, później Minister Spraw Wewnętrznych) oraz koordynowanie i kontrolowanie systemu powiadamiania ratunkowego (Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej), zgodnie uznały, że nie są odpowiedzialne za realizację tych zadań, gdyż systemu takiego nie ma. W efekcie nie podjęto szeregu działań strategicznych z punktu widzenia sprawnego wdrożenia i zarządzania międzydyscyplinarnym projektem o charakterze ogólnopolskim, w szczególności nie opracowano całościowej, spójnej koncepcji organizacji i utrzymania systemu powiadamiania ratunkowego, co skutkowało chaosem organizacyjnym w zarządzaniu projektem.

Na dzień zakończenia kontroli funkcjonujące centra powiadamiania ratunkowego pełniły rolę swoistych centrów telefonicznych, ograniczając swoją działalność do przyjmowania

<sup>11</sup> Protokół Dodatkowy I do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175).

zgłoszeń na numery alarmowe i przekazywania w razie potrzeby rozmowy telefonicznej do odpowiednich służb. Organizując system powiadamiania ratunkowego utworzono wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego w modelu operatorskim, mimo że ideą leżąca u podstaw reformy było jednoczesne przejęcie przez nie funkcji dyspozytorskich (dysponowanie siłami i środkami, kierowanie akcjami ratowniczymi) w celu zapewnienia optymalnych warunków bezpośredniego współdziałania operatorów numerów alarmowych ze służbami ratowniczymi. Ponadto opóźniały się prace w zakresie wdrożenia rozwiązań informatycznych i teleinformatycznych zapewniających służbom ratunkowym automatyczne, natychmiastowe i wiarygodne informacje dotyczące zdarzenia oraz lokalizacji osoby dzwoniącej na numer 112<sup>12</sup>.

W świetle powyższego, zapewnienie pełnej funkcjonalności organizowanych centrów powiadamiania ratunkowego do końca 2013 r. jest – zdaniem NIK – praktycznie niewykonalne.

- ♦ Do czasu zakończenia kontroli Rada Ministrów nie uchwaliła Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej<sup>13</sup>, co stwarzało realne zagrożenie dla należytej ochrony systemów kluczowych dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służących zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Od wejścia w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym do zakończenia kontroli nie doprowadzono do jednoznacznego wskazania podmiotów odpowiedzialnych za infrastrukturę krytyczną i stworzenia warunków zapewniających funkcjonalność, ciągłość działań i jej integralność w celu zapobiegania zagrożeniom. W celu zobrazowania wagi problemu, należy podkreślić, że w skład infrastruktury krytycznej wchodzi systemy mające podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa obywateli i państwa, tj. systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetycznie i paliwa; łączności; sieci teleinformatycznych; finansowe; zaopatrzenia w żywność; zaopatrzenia w wodę; ochrony zdrowia; transportowe; ratownicze; zapewniające ciągłość działania administracji publicznej oraz produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych (w tym rurociągi substancji niebezpiecznych).
- ♦ Działania mogące usprawnić systemu ratowniczo-gaśniczy, w tym nadzór ministra nad Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej zostały wzmożone dopiero w trakcie kontroli NIK.

<sup>12</sup> Ideą wdrożenia numeru alarmowego 112, zgodnie z dyrektywą 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (Dz. U. E. L. 2002.108.51) oraz rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2001 r. w sprawie usługi powszechnej i numeru alarmowego 112 (2010/2274(INI)), jest zapewnienie służbom ratunkowym automatycznych, natychmiastowych i niezawodnych informacji dotyczących lokalizacji osoby dzwoniącej.

<sup>13</sup> Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej został uchwalony przez Radę Ministrów 26 marca 2013 r.

## 2.2 Synteza wyników kontroli

### 2.2.1. Obrona Cywilna Kraju

#### **Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia stan zorganizowania Obrony Cywilnej Kraju.**

Najwyższa Izba Kontroli w drugiej połowie 2011 r. przeprowadziła kontrolę pn. „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju”. Kontrolą objęto lata 2009–2011 (do 31 października).

Wyżej przywołana kontrola wykazała, że funkcjonujący model systemu Obrony Cywilnej Kraju nie był w pełni dostosowany do aktualnych potrzeb, w tym wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, obecnej organizacji państwa i stanu infrastruktury kraju. Normy prawne regulujące organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej nie zapewniały skutecznego koordynowania działań dotyczących szeroko pojętej ochrony ludności oraz współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych wykonywanych w ramach struktury obrony cywilnej z działalnością wykonywaną w tym zakresie przez inne podmioty.

Wiele aktów prawnych dotyczących obrony cywilnej przestało obowiązywać z dniem 1 lipca 2004 r. na skutek uchylecia m.in. art. 140 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku RP<sup>14</sup>, który stanowił delegację do wydania rozporządzeń określających m.in. obowiązki i uprawnienia organów obrony cywilnej oraz innych organów administracji rządowej i samorządowej, a także ogólne zasady tworzenia i przeznaczania formacji obrony cywilnej.

Brakowało również mechanizmów zapewniających niezbędną, skuteczną koordynację działań w ramach samego systemu obrony cywilnej. Zadania Obrony Cywilnej Kraju zostały bowiem powierzone odrębnym organom i formacjom, jednak bez precyzyjnego określenia ich wzajemnych relacji, zasad współdziałania oraz odpowiedzialności za poszczególne zadania. Nie ustalono także zasad współpracy z innymi organami państwa wykonującymi zadania z zakresu ochrony ludności, zwalczania klęsk żywiołowych i innych zdarzeń nadzwyczajnych.

W wyniku kontroli stwierdzono, że zdefiniowane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP zadania obrony cywilnej są w dużej mierze zbieżne z zadaniami określonymi w ustawach: o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej, o stanie klęski żywiołowej oraz o zarządzaniu kryzysowym. Regulacje te jednak nie były dostatecznie skorelowane, co powodowało, że do realizacji poszczególnych zadań powołano kilku wykonawców. Przy braku jednoznacznego ustalenia ich wzajemnych relacji mogło to powodować wątpliwości co do tego kto i w jakim zakresie odpowiada za wykonanie poszczególnych zadań. Wprawdzie już w 2006 r. podjęte zostały prace zmierzające do dostosowania systemu obrony cywilnej do aktualnych potrzeb i organizacji państwa, to jednak do czasu zakończenia kontroli regulacji takich nie przygotowano i nie wdrożono. W ocenie NIK brak było jasnych i przejrzystych przepisów wykonawczych dotyczących oc, które umożliwiłyby prawidłową i skuteczną realizację oc na terenie RP.

Ponadto ustalenia kontroli wskazywały, że przygotowanie jednostek terenowych oc nie zapewniało skutecznej ochrony ludności przed zagrożeniami. Formacje nie posiadały adekwatnego do potencjalnych zagrożeń wyposażenia, a przeznaczane na ten cel środki finansowe nie dawały możliwości bieżącego uzupełniania niedoborów oraz rotacji sprzętu wyeksploatowanego. Zaniechanie weryfikacji organizacji formacji oc spowodowało, że znaczna część tych jednostek nie

<sup>14</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.

posiadała niezbędnych obsad osobowych. Przesztażale plany obrony cywilnej nie dawały gwarancji, że działania prowadzone według przyjętych w tych dokumentach założeń zapewniają ochronę zdrowia i życia ludności cywilnej.

W wyniku kontroli skierowano m.in. wnioski pokontrolne do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o:

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

(szerzej: załącznik nr 5.2)

Kontrola przygotowania systemu ochrony ludności przed klęskami oraz sytuacjami kryzysowymi, przeprowadzona przez NIK w IV kwartale 2012 r., wykazała, że wyżej przywołana diagnoza pozostaje aktualna, a wnioski pokontrolne niezrealizowane.

Minister Spraw Wewnętrznych nie wdrożył mechanizmów nadzoru nad Szefem Obrony Cywilnej Kraju, mających na celu bieżące monitorowanie jego działalności i usunięcie nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania obrony cywilnej.

W Polsce w dalszym ciągu brakuje kompleksowej i aktualnej regulacji prawnej, która określałaby zadania obrony cywilnej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tego systemu.

Przy wieloletnim zaangażowaniu różnych podmiotów (w szczególności Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej), po siedmiu latach prac nad opracowaniem kolejnych projektów ustawy, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych powstał projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności datowany na 27 września 2012 r., który do dnia zakończenia kontroli nie został przekazany nawet do uzgodnień międzyresortowych.

W efekcie wg stanu na dzień zakończenia kontroli nie były uregulowane tak zasadnicze kwestie, jak:

- jednoznaczne określenie wykonawców zadań (obowiązujące przepisy nie wskazują wykonawcy takich zadań jak np. przygotowanie i organizowanie schronów, obsługa środków zaciemniania, bądź wskazuje się do poszczególnych zadań kilku wykonawców, nie precyzując ich wzajemnych relacji w tym zakresie),
- sposób organizacji i funkcjonowania formacji obrony cywilnej (modelowe struktury organizacyjne, ich podporządkowanie, zasady wyposażenia ich w niezbędny sprzęt i środki),
- sposób realizacji zadań.

W obrocie prawnym pozostaje natomiast 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<sup>15</sup>, które nie koresponduje z innymi ustawami, w szczególności ustawą o zarządzaniu kryzysowym, ani nie przystaje do zmieniającej się rzeczywistości. Ponadto akt ten nie różnicuje zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, przypisując wszystkim szefom te same zadania, podczas gdy inne akty rangi ustawowej oraz

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 850.



rozporządzenia wykonawcze wprowadzają uszczegółowienie realizacji zadań w odniesieniu do podziału terytorialnego państwa.

Należy przykładowo zwrócić uwagę na następujące zadania nałożone w drodze ww. rozporządzenia na szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, które nie przystają do rzeczywistych uwarunkowań:

- wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielenia pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowanie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy, nie uwzględnia uprawnień wojewody (art. 30 ust. 2 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>16</sup>) do wydania decyzji nakładającej na podmioty wykonujące działalność leczniczą obowiązku pozostawania w stanie podwyższonej gotowości w celu przyjęcia osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego;
- zapewnienie dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych, nie uwzględnia faktu, iż z dniem 30 marca 2001 r. zostało uchylone zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 września 1995 r. w sprawie zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych<sup>17</sup>. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę<sup>18</sup> pomija zagadnienie dotyczące zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych i nie daje delegacji prawnej do opracowania takich założeń. Tym samym brak jest narzędzi pozwalających na obligowanie odpowiednie podmioty do tworzenia chociażby nowych układów technologicznych wodociągów zaspokajających potrzeby funkcjonowania zbiorowego zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, czy budowy awaryjnych ujęć wody, standardów w zakresie dostaw wody do celów spożywczych i sanitarnych dla ludności na czas klęsk żywiołowych i/lub wojny, a także przykładowo wyposażania urządzeń zaopatrzenia w wodę w zapasowe źródła zasilania energią elektryczną;
- zapewnienie warunków do odbywania zasadniczej służby w obronie cywilnej, w sytuacji, gdy obowiązek zasadniczej służby wojskowej został zniesiony.

Obowiązujące przepisy budowlane nie określają potrzeb w zakresie ustalania warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz zasad ich utrzymania i finansowania. Należy jednak zauważyć, że w 2011 r. z inicjatywy Szefa Obrony Cywilnej Kraju powstał zespół roboczy do opracowania „Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce”, mający na celu: dokonanie oceny stanu budownictwa ochronnego w Polsce pod kątem przydatności dla potrzeb ochrony ludności; określenie potrzeb w zakresie ustalenia warunków technicznych dla budowli ochronnych, przeprowadzenie inwentaryzacji i weryfikacji istniejących budowli ochronnych pod kątem przydatności w zakresie ochrony cywilnej.

Obecny stan zorganizowania i przygotowania formacji obrony cywilnej jest nieadekwatny do powierzonych im zadań. Formacje obrony cywilnej nie są właściwie przygotowane do działań w razie wystąpienia klęski żywiołowej oraz na wypadek wojny.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 194, poz. 1410 ze zm.

<sup>17</sup> M.P. Nr 59, poz. 663, które utraciło moc z dniem 30 marca 2001 r. na podstawie pkt 164 części I. 3 załącznika do obwieszczenia Rady Ministrów w sprawie wykazu uchwał Rady Ministrów, zarządzeń i innych aktów normatywnych Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, które utraciły moc z dniem 30 marca 2001 r. (M. P. Nr 47, poz. 782).

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 123, poz. 858.

Wojewodowie wskazują na dramatyczny spadek liczby formacji obrony cywilnej, które oparte są w znaczącej mierze na bazie członków ochotniczej straży pożarnej i wyposażone w zasoby materiałowo-techniczne na poziomie minimalnym w stosunku do potrzeb.

Najbardziej aktualną informacją dotyczącą stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce na dzień zakończenia kontroli była ocena opracowana przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. W dokumencie Szef Obrony Cywilnej dokonał diagnozy problemów w zakresie:

- systemu wykrywania, ostrzegania i alarmowania (zdecydowaną większość funkcjonujących syren stanowią syreny elektryczne starego typu, nieposiadające możliwości awaryjnego zasilania oraz przekazywania komunikatów głosowych),
- ewakuacji ludności na wypadek masowego zagrożenia życia i zdrowia (w oparciu o dane wojewódzkie szacuje się, że w planach ewakuacji, w skali kraju przewidziano możliwość przemieszczenia 7 mln 343 tys. osób, co stanowi 19,2% wszystkich obywateli kraju, przy czym założono, że 59,9% osób przewidzianych do ewakuacji uczestniczyć będzie w tym procesie przy wykorzystaniu własnych środków transportowych);
- budownictwa ochronnego (systematyczny spadek liczby budowli ochronnych, szczególnie służącym ukryciu: w 2011 r. o następne 7 tys. );
- stanu zaopatrzenia organów i formacji obrony cywilnej (ze względu na konieczność zapewnienia niezbędnych zasobów osobowych i środków na funkcjonowanie tych formacji ich liczba i osób do nich powołanych systematycznie maleje – z 19.618 formacji w 2009 r. do 14.492 r. w 2011 r.<sup>19</sup>; ogólna liczba magazynów w 2011 r. zmalała o 421, mimo potrzeb zwiększenia ich powierzchni w odniesieniu do magazynów powiatowych, gminnych i zakładowych; stwierdzono brak jednolitego podejścia do kwestii związanej z prowadzeniem baz danych i monitoringiem dostępnych zasobów sprzętu obrony cywilnej);
- przygotowania punktów do likwidacji skażeń (wskaźnik zabezpieczenia przeprowadzenia zabiegów w poszczególnych punktach do likwidacji skażeń ulega systematycznego zmniejszaniu i w 2011 r. wynosił: dla punktów zabiegów sanitarnych – 35%, dla punktów odkażania odzieży – 9%, dla punktów zabiegów transportu samochodowego – 8%, dla punktów zabiegów transportu kolejowego – 42%, dla punktów zabiegów transportu wodnego – 6%, dla punktów zabiegów weterynaryjnych – 4%).

Dokument ten został zatwierdzony przez podsekretarza stanu MSW, który zgodził się ze stwierdzeniem, że wskazane jest rozważenie możliwości zwiększenia nakładów finansowych w budżetach Szefa OCK i wojewódzkich szefów obrony cywilnej na realizację zadań określonych w przepisach prawa oraz zobowiązanie Szefa OCK do realizacji wszystkich zadań z zakresu obrony cywilnej nałożonych na niego przez ustawodawcę oraz cyklicznego informowania Ministra Spraw Wewnętrznych o planowanych działaniach. Do dnia zakończenia kontroli w ministerstwie nie podjęto działań związanych z wnioskami wynikającymi z ww. oceny stanu przygotowania obrony cywilnej.

Wyniki kontroli pozwalają na stwierdzenie, że diagnoza dokonana przez Wojewodę Łódzkiego w udzielonej kontrolerom informacji, jest w pełni uzasadniona: „*Likwidacja formacji zakładowych wraz likwidacją dużych zakładów państwowych, zdjęcie obowiązku tworzenia formacji z pracodawców zatrudniających ponad 50 osób lub też niezależnie od zatrudnienia produkujących lub przechowujących*

<sup>19</sup> Stan osobowy formacji to: 272.275 osób w 2009 r., 188.513 – w 2011r.

*materiały i środki niebezpieczne, brak asygnowanych w budżecie środków na badania lekarskie i ćwiczenia dla członków formacji doprowadziło do sytuacji, że istniejące formacje obrony cywilnej tworzone są w znaczącej mierze na bazie członków ochotniczych straży pożarnych. Ponadto tworzone formacje z uwagi na brak odgórnych regulacji w tym zakresie zaopatrywane są w minimalne zasoby materiałowo-techniczne, adekwatne do nakładów budżetowych przeznaczanych na obronę cywilną w kraju. W sytuacjach wystąpienia symptomów zagrożeń, brak przepisów dotyczących chociażby refundacji utraconych wynagrodzeń za udział w działaniach formacji obrony cywilnej (w przeciwieństwie do istniejących unormowań prawnych w tym zakresie w stosunku do struktur OSP) sprawia, iż praktycznie w skali kraju nie odnotowuje się udziału formacji OC w większości działań z zakresu ochrony ludności. Wyeksploatowany w znacznej mierze sprzęt i wyposażenie OC oraz „członkowie formacji” którzy liczeni są w wszelkich założeniach planistycznych podwójnie raz jako druhowie OSP, a raz jako organizacje obrony cywilnej, faktycznie nie stanowią dodatkowych sił i środków, którymi mógłby dysponować Szef Obrony Cywilnej Kraju. W aktualnym systemie prawnym opieranie całej planistyki z zakresu obrony cywilnej i stawianie istotnych zadań ochrony ludności na całkowicie niewydolne bądź istniejące na papierze służby obrony cywilnej nie zapewni należytych warunków do wskazywanych przez Szefa OC w wytycznych do działalności obrony cywilnej.”*

W Polsce nadal nie ma aktualnego Planu Obrony Cywilnej RP. Dotychczas funkcjonujący plan (opatrzone klauzulą „tajne”) opracowany został w 1995 r. na podstawie 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 realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej<sup>20</sup>. Rozporządzenie utraciło moc 16 lipca 2002 r. Zarówno przepisy ww. rozporządzenia, jak i obecnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, nakładają obowiązek uzgadniania z Szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a następnie Ministrem Obrony Narodowej projektu planu obrony cywilnej państwa, natomiast nie wskazują podmiotu odpowiedzialnego za jego opracowanie. W efekcie niespójnego stanu prawnego od 1993 r., nie ma obecnie podmiotu, który zainicjowałby prace mające na celu stworzenie takiego planu. Minister Spraw Wewnętrznych (i Administracji) nie podejmował działań mających na celu unormowanie zasad uzgadniania takiego planu. Natomiast Szef Obrony Cywilnej stoi na stanowisku, że opracowanie takiego planu jest bezprzedmiotowe wobec prowadzonych prac nad założeniami do ustawy o ochronie ludności.

Szef Obrony Cywilnej Kraju nie zrealizował wniosków Najwyższej Izby Kontroli dotyczących:

- realizacji obowiązku wynikającego z § 2 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, tj. przeprowadzania kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych;
- realizacji obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tj. nie przeprowadził kontroli realizacji zadań obrony cywilnej przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego,

<sup>20</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, miast, dzielnic, gmin oraz miast i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej Dz. U. Nr 91, poz. 420.



- realizacji obowiązku ustalenia normatywów w zakresie zaopatrzenia organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej w okresie wojny i pokoju, o którym mowa w § 2 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefów Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Należy jednak zauważyć, że Szef Obrony Cywilnej Kraju podjął działania mające na celu wywiązanie się z tego obowiązku: został zatwierdzony plan działań dotyczących ww. zadania, zorganizowano specjalistyczne warsztaty oraz opracowano wstępną koncepcję normatywów.

W kontekście powyższych nieprawidłowości, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Szef Obrony Cywilnej Kraju nie wykorzystuje posiadanych instrumentów nadzoru nad podległymi strukturami organizacyjnymi.

Szef Obrony Cywilnej Kraju opracował w dniu 27 grudnia 2011 r. wytyczne w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>21</sup>. Brak określenia powyższych zasad był przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK. W świetle powyższego należy uznać, że wniosek pokontrolny został zrealizowany. W wytycznych ustalono między innymi, że zapisy występujące w innych planach nie będą powielane w planach obrony cywilnej, a w takich przypadkach będą stosowane odnośniki. W wytycznych postanowiono ponadto, że plan obrony cywilnej powinien odwoływać się do informacji zawartych w planie zarządzania kryzysowego poprzez dokonanie korelacji danych rzeczowo-materiałowych i osobowych oraz informacji wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania województwa, powiatu i gminy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Ponadto ustalono, że szefowie obrony cywilnej województw określą szczegółowe zasady opracowania planu obrony cywilnej powiatu, a szefowie obrony cywilnej powiatów – gmin. Daje to szansę na zagwarantowanie ich spójności. W wytycznych nie ustalono jednak terminu zakończenia procesu nowelizacji planów obrony cywilnej oraz zasad i procedur monitorowania przebiegu tych prac. Tymczasem Szef Obrony Cywilnej Kraju przyznaje, że istniejące plany nie przystają do obecnych realiów ze względu na zmiany gospodarcze, administracyjne oraz w infrastrukturze jakie dokonały się w kraju, a struktura i treść istniejących planów nie odpowiada aktualnym oczekiwaniom. Szef Obrony Cywilnej Kraju zadeklarował, że cykl planistyczny związany z dostosowaniem istniejących planów obrony cywilnej do wymogów nowych wytycznych zostanie zakończony w okresie półtora roku od ich wydania, tj. do 30 września 2013 r.

Szef Obrony Cywilnej Kraju w dalszym ciągu nie posiada aparatu wykonawczego do realizacji zadań ustawowych. Funkcje te, w sposób nieformalny, spełnia Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej. Problem powyższy był przedmiotem ustaleń uprzedniej kontroli NIK oraz sformułowanego na ich podstawie wniosku pokontrolnego.

Od momentu wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego<sup>22</sup> nie powstał kompletny Program Doskonalenia Obrony Cywilnej, w efekcie czego dokument ten nie posiada założonej w rozporządzeniu Rady Ministrów wartości merytorycznej (nie określa

<sup>21</sup> Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

<sup>22</sup> Dz. U. 152, poz. 1599.

w szczególności przedsięwzięć rzeczowo-finansowych w zakresie formacji obrony cywilnej oraz organizacji zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności).

(szerzej: załącznik nr 5.6 punkt III ppkt 1 oraz 5.7 punkt III ppkt 3)

### 2.2.2. System powiadamiania ratunkowego

#### **Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania podejmowane na rzecz wdrożenia systemu powiadamiania ratunkowego.**

W wyniku kontroli rozpoznawczej w zakresie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 24 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Komendant Główny PSP zaprzestał realizacji ustawowego zadania koordynacji oraz kontrolowania funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju. W związku z powyższym NIK skierowała do Komendanta Głównego PSP wnioski o podjęcie działań zapewniających prawidłową realizację zadań w zakresie przygotowania systemu powiadamiania ratunkowego.

(szerzej: załącznik nr 5.4)

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej nie zrealizował powyższego wniosku, stwierdzając, że nie koordynuje oraz nie kontroluje systemu powiadamiania ratunkowego, gdyż systemu takiego nie ma.

Również Minister Spraw Wewnętrznych nie wziął na siebie odpowiedzialności za nadzór nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego, do którego obliguje art. 12 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>23</sup>. Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił w trakcie kontroli, że z literalnego brzmienia ww. przepisu, nadzorowi powinien podlegać system, który funkcjonuje, a organizowany obecnie system jest dopiero w budowie. Minister stwierdził także, iż brak jest ustawowych kompetencji do wdrażania systemu powiadamiania ratunkowego przypisanego do jakiegokolwiek podmiotu poza wojewodami. Minister wyjaśnił, że MSW(iA) miało świadomość potrzeby zmiany powyższych przepisów z uwagi na fakt, że przedsięwzięcie miało charakter ogólnopolski, czego obowiązujące przepisy nie przewidywały zarówno na etapie funkcjonowania, jak i na etapie wdrażania.

NIK nie podziela stanowiska wyrażonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych, jak i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, które nie uwzględniają następujących faktów:

- system powiadamiania ratunkowego formalnie utworzony został z dniem 10 lutego 2009 r.,
- dotychczas nie został uruchomiony system powiadamiania ratunkowego w kształcie wynikającym z ww. ustawy, ale ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw<sup>24</sup> określa w art. 7-11 przejściowy sposób funkcjonowania tego systemu do czasu utworzenia centrów powiadamiania ratunkowego (jednak nie później niż do 31 grudnia 2013 r.).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w okresie organizowania wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego/centrów powiadamiania ratunkowego i doraźnego realizowania ich zadań przez inne podmioty, nadzór nad funkcjonowaniem systemu mającego zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa obywateli, powinien być szczególnie wzmożony celem zapewnienia ciągłego

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 178, poz. 1380 ze zm.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59 ze zm.

wykonywania na obszarze kraju zadań (w szczególności sprawnego przyjmowania zgłoszeń alarmowych, w tym obsługi europejskiego numeru alarmowego 112) oraz zapewnienia jego wdrażania w kształcie wynikającym z obowiązujących przepisów.

Niezależnie od powyższego stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych wyrażonego w trakcie kontroli NIK, należy zauważyć, że komórki wewnętrzne ministerstwa realizowały szereg działań związanych z budową systemu powiadamiania ratunkowego. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że działania te prowadzone były w sposób niezapewniający właściwego nadzoru w tym zakresie.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (a następnie Minister Spraw Wewnętrznych) nie doprowadził do zatwierdzenia całościowej, spójnej koncepcji systemu powiadamiania ratunkowego, mimo że powstało w ministerstwie ich czternaście wersji, ani koncepcji systemu informatycznego powiadamiania ratunkowego przedłożonej przez Dyrektora Centrum Projektów Informatycznych. W efekcie koncepcja była budowana w trakcie realizacji projektu, co poważnie utrudniało organizację systemu powiadamiania ratunkowego.

W ministerstwie nie podjęto szeregu działań strategicznych z punktu widzenia sprawnego zarządzania międzydyscyplinarnym projektem o charakterze ogólnopolskim, w szczególności:

- nie określono strategii finansowania systemu powiadamiania ratunkowego w wieloletniej perspektywie,
- nie określono przejrzystej struktury zarządzania projektem,
- nie wyznaczono podmiotu, który byłby odpowiedzialny za administrowanie i utrzymanie Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego na szczeblu centralnym,
- nie określono długofalowej polityki utrzymania sieci Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia również akceptację przez Ministra Spraw Wewnętrznych (i Administracji) organizowania systemu powiadamiania w województwach z pominięciem zapisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego<sup>25</sup>, tj.:

- organizowanie w większości województw Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego z pominięciem centrów powiadamiania ratunkowego, mimo że w świetle art. 14a ust. 1 i 2 ww. ustawy oraz ww. rozporządzenia (regulującego m.in. zadania centrów powiadamiania ratunkowego oraz kryteria służące do określenia liczby, lokalizacji i terenu ich działania), podstawę systemu miały stanowić centra powiadamiania ratunkowego działające lokalnie,
- odejście od tworzenia w organizowanych wojewódzkich centrach wspólnych stanowisk kierowania w rozumieniu art. 14a ust. 2 pkt 1 i 2 przedmiotowej ustawy, w którego skład winno wchodzić stanowisko kierowania komendanta wojewódzkiego PSP oraz lekarza koordynatora ratownictwa medycznego (w centrach powiadamiania ratunkowego odpowiednio: stanowisko kierowania komendantów powiatowych (miejskich) PSP oraz dyspozytorzy medyczni),
- organizację wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (centrów powiadamiania ratunkowego), począwszy od 2010 r., przez wojewodów, mimo że należało to do ustawowych obowiązków komendantów wojewódzkich PSP, a jednostki PSP wydatkowały w 2009 r. na ten

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1073.

cel środki z rezerwy celowej w wysokości 16,6 mln zł (10,2 mln zł zostało przeznaczone na wyposażenie techniczne i teleinformatyczne).

Powyższe nieprawidłowości potwierdziły oględziny przeprowadzone przez kontrolerów w Wojewódzkim Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Poznaniu i w Krakowie.

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości skutkują tym, że zorganizowane wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego mogą realizować jedynie zadania o charakterze operatorskim, z pominięciem szeregu zadań o charakterze dyspozytorskim, wskazanych w obowiązujących przepisach prawa, w szczególności takich, jak: dysponowanie sił ratowniczych i zespołów ratownictwa medycznego, koordynowanie oraz monitorowanie działań ratowniczych i medycznych czynności ratunkowych, inicjowanie procedur reagowania kryzysowego (ww. §§ 8, 10, 17, i 19 ww. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r.). W efekcie stanowiska o charakterze dyspozytorskim funkcjonują poza strukturami wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego, co oznacza, że kierownik wojewódzkiego centrum powiadamiania ratunkowego nie ma wpływu na ich pracę, a rola wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego została sprowadzona do swoistego centrum telefonicznego (odbierania i w razie potrzeby przekazywania zgłoszeń telefonicznych do odpowiedniej służby). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyko związane z tym, że operator numerów alarmowych, bierze tym samym na siebie odpowiedzialność za uruchomienie poszczególnych komponentów systemu w sytuacji, gdy nie zostały zagwarantowane mu warunki bezpośredniego współdziałania ze służbami ratowniczymi.

Wojewodowie, ustawowo odpowiedzialni za organizację systemu powiadamiania ratunkowego w województwie, nie zostali wyposażeni w spójne, przejrzyste i kompletne wytyczne i informacje z MSW(i A) o uwarunkowaniach, które pozwalałyby na rzetelne planowanie działań i prowadzenie konsekwentnej pracy na rzecz organizacji systemu powiadamiania ratunkowego na szczeblu wojewódzkim.

Minister Spraw Wewnętrznych (wcześniej: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji) nie reagował skutecznie na zgłaszane przez wojewodów prawne bariery właściwego wdrożenia systemu. Organizację WCPR w kształcie wynikającym z ustawy o ochronie przeciwpożarowej poważnie utrudniał fakt, że zgodnie z ustawami pragmatycznymi<sup>26</sup>, funkcjonariuszy PSP i dyspozytorów medycznych nie zatrudnia Wojewoda. Lekarz koordynator ratownictwa medycznego pełni również obowiązki, które wykraczają poza zadania związane z systemem ratownictwa medycznego, (takich jak udział w pracach wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, zadanie stricte o charakterze administracyjnym – wydawanie decyzji o podwyższeniu gotowości działania szpitala) co komplikuje jego usytuowanie w wojewódzkich centrach powiadamiania ratunkowego.

W tym kontekście należy podkreślić, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie dysponowało informacjami o dotychczasowych i przyszłych szacowanych kosztach organizacji i utrzymania systemu powiadamiania ratunkowego, w tym systemów informatycznych (przedkładane kontrolerom dokumenty i wyjaśnienia nie były ze sobą spójne bądź były niepełne), a także nie posiadało pełnej informacji o stanie zaawansowania wdrażania projektów informatycznych związanych z systemem powiadamiania ratunkowego (odsyłając kontrolerów w tym zakresie do innych podmiotów wdrażających bezpośrednio poszczególne elementy systemu).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1940 ze zm.) oraz ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.).

Należy zauważyć, że część zadań związanych z systemem powiadamiania ratunkowego wykraczała poza obszar działania MSW (wcześniej MSWiA), np. nadzór nad Państwowym Ratownictwem Medycznym sprawował Minister Zdrowia, za funkcjonowanie Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej z Centralną Bazą Danych odpowiadał Urząd Komunikacji Elektronicznej, za dostarczanie i aktualizację zasobów mapowych dla potrzeb systemu – Główny Urząd Geodezji i Kartografii, a za projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W okresie objętym kontrolą nie doprowadzono jednak do powstania formalnego zespołu o charakterze międzyresortowym.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia także fakt, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji upoważnił dyrektora CPI w zakresie przekraczającym jego faktyczne możliwości decyzyjne. Minister w szczególności upoważnił dyrektora CPI do jego reprezentowania w kontaktach z przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej, a także monitorowania i koordynowania działań komórek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dyrektor tymczasem nie posiadał odpowiedniego umocowania prawnego pozwalającego na realne kierowanie pracą komórek organizacyjnych Ministerstwa oraz działalnością służb podległych Ministrowi SW(iA).

Należy podkreślić, że żadne z funkcjonujących centrów powiadamiania ratunkowego – na skutek opóźnień w realizacji projektów informatycznych i teleinformatycznych – nie osiągnęło pełnej zakładanej funkcjonalności. Na dzień zakończenia kontroli niezrealizowany pozostawał obowiązek budowy i uruchomienia Centralnego Punktu Systemu Centrów Powiadamiania Ratunkowego<sup>27</sup>. Zadaniem centralnego punktu jest zapewnienie obsługi zapytań o informacje i dane o abonencie i lokalizacji zakończenia sieci, z której wykonywane jest zgłoszenie na numer alarmowy, skierowanych z centrów powiadamiania ratunkowego oraz jednostek służb do Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej z Centralną Bazą Danych (PLI CBD), administrowanej przez Prezesa UKE. Działanie aplikacji służących do lokalizacji osoby wzywającej pomocy jest sprawą pierwszoplanową z punktu widzenia skutecznego wykonywania zadań przez służby ratunkowe i służby bezpieczeństwa publicznego. W tej sytuacji realizacja postanowień dyrektywy w sprawie usługi powszechnej odbywała się za pomocą porozumień tymczasowych (z mocą obowiązującą do 31 grudnia 2012 r.) dotyczących lokalizacji osoby dzwoniącej na numer alarmowy 112, 997 lub 998, zawartych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z operatorami telekomunikacyjnymi. Porozumienia zostały zawarte z pięcioma operatorami spośród 140 przedsiębiorców telekomunikacyjnych przekazujących dane w powyższym zakresie Prezesowi UKE do systemu PLI CBD<sup>28</sup>. Pracownicy ministerstwa nie posiadali wiedzy jaką część abonentów obejmują przedmiotowe porozumienia. Bazowano w tym zakresie na danych uzyskanych przez kontrolerów NIK z UKE w ramach kontroli przeprowadzonej w 2009 r. Część operatorów zastrzegła, że nie widzi możliwości, aby porozumienia obowiązywały dłużej niż do końca 2012 r. Jednocześnie niektórzy operatorzy zażądali, aby MSW pokrywało koszty związane z utrzymaniem zespołów pracujących na rzecz zapewnienia ciągłości pracy tego „tymczasowego systemu”. Wydatki ponoszone będą

<sup>27</sup> Centralny Punkt Systemu Centrów Powiadamiania Ratunkowego organizowany na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie centralnego punktu systemu centrów powiadamiania ratunkowego oraz punktów centralnych służb (Dz. U. Nr 75, poz. 404).

<sup>28</sup> Wg stanu na 13 września 2012 r, w trybie wsadowym (dane abonentów telefonii stacjonarnej) przekazywało 130 przedsiębiorców, w trybie online (operatorzy telefonii ruchomej) – 10 przedsiębiorców komunikacyjnych.



w sytuacji, gdy istnieje obsługiwany przez UKE, funkcjonujący na podstawie ustawy, system służący do pozyskiwania danych lokalizacyjnych od wszystkich operatorów telekomunikacyjnych.

Do czasu zakończenia kontroli nie doprowadzono do integracji Systemów Wspomagania Decyzji poszczególnych służb z systemami informatycznymi centrów powiadamiania ratunkowego. W efekcie zgłoszenie odebrane przez operatora numeru alarmowego w razie potrzeby przełączane było do odpowiedniej służby, który od nowa zbierał informacje w zakresie zaistniałego zdarzenia (formatka zgłoszenia nie mogła być bowiem przekazana drogą informatyczną na skutek braku kompatybilności posiadanych systemów, a w przypadku ratownictwa medycznego – w związku z brakiem odpowiedniego systemu).

Istotnym problemem z właściwym wdrożeniem SI WCPR pozostawała kwestia słowników punktów adresowych. W systemach SWD zaimplementowany był słownik danych adresowych pozyskany z Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. Natomiast w SI WCPR zaimplementowany był słownik danych adresowych pozyskany z Głównego Urzędu Statystycznego. Stwarza to ryzyko polegające na tym, że jeśli słowniki danych adresowych będą niezgodne (tj. z danym adresem będą skojarzone inne współrzędne geograficzne), co może spowodować błędną interpretację przekazywanych komunikatów pomiędzy systemami. Niezgodność słowników danych adresowych może być powodem braku możliwości lokalizacji dzwoniącego użytkownika. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (i Administracji) nie podjęto skutecznych działań zmierzających do unifikacji słowników danych adresowych.

Ponadto w okresie objętym kontrolą Minister Spraw Wewnętrznych zaniechał działań na rzecz stworzenia jednolitego Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej, który miał stanowić ważny element integracji działań poszczególnych służb ratunkowych stosownie do nowych wyzwań i rozwoju cywilizacyjnego. W informacji przekazanej przez Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji 27 listopada 2012 r. stwierdzono, że: *„W związku z dużym znaczeniem integracji i spójności łączności radiowej Policji, PSP i ratownictwa medycznego, która jest niezbędna zarówno w obsłudze zgłoszeń alarmowych jak i w przypadku ataków terrorystycznych czy klęsk żywiołowych, w chwili obecnej trwają prace nad wyznaczeniem podmiotu odpowiedzialnego za prace nad systemem”*.

Niezależnie od powyższych zaniechań i nieprawidłowości stwierdzonych w okresie ustawowej odpowiedzialności ministra właściwego do spraw wewnętrznych, NIK zauważa podjęcie szeregu inicjatyw przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, które mają na celu uporządkowanie istniejącego stan rzeczy. Z najważniejszych z nich należy wskazać procedowanie nad projektem ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego (projekt znajduje się w Biuletynie Informacji Publicznej). Projekt ten przewiduje operatorski model centrów powiadamiania ratunkowego. Należy także wskazać, że w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji trwały prace nad administratorem centralnym SIPR.

Dla rzetelnego przedstawienia stanu systemu powiadamiania ratunkowego należy zauważyć, że kontrola w dwóch urzędach wojewódzkich uprawnia do stwierdzenia, iż bieżąca obsługa zgłoszeń kierowanych na numer alarmowy 112 została formalnie zapewniona. Wojewodowie zadania związane z obsługą na numer 112, w zakresie nierealizowanym przez wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego, powierzyli w drodze porozumień innym podmiotom, w szczególności komendantom wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej. Takie rozwiązanie jest zgodne z art. 7 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych

innych ustaw, który dopuszcza zawieranie stosownych porozumień z okresem obowiązywania najpóźniej do 31 grudnia 2013 r.

Natomiast Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż ideą wdrożenia numeru alarmowego 112 jest zapewnienie służbom ratunkowym automatycznych, natychmiastowych i wiarygodnych informacji dotyczących lokalizacji osoby dzwoniącej. Tymczasem w „Raporcie dotyczącym obsługi wywołań alarmowych w Polsce za rok 2011” (opracowanym w sierpniu 2012 r. i zatwierdzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych), wskazano, że proces odbioru zgłoszeń alarmowych w ramach dotychczasowej organizacji powiadamiania ratunkowego (tj. w sytuacji, gdy w większości województw nie rozpoczęły jeszcze działalności centra powiadamiania ratunkowego) nie uległ poprawie od 2008 r. Jak stwierdzono w raporcie, wojewodowie najczęściej zgłaszali następujące problemy w ramach funkcjonujących struktur odbioru zgłoszeń alarmowych:

- brak jednolitych struktur w ramach województwa dotyczących przyjmowania i obsługi numerów alarmowych;
- zła sytuacja z punktu widzenia wzywającego pomocy, ponieważ rozmowa jest przekierowywana po kolei do wielu służb, przy czym nie ma pewności, czy dana służba odebrała zgłoszenie;
- brak możliwości pozyskania dokumentacji dla celów procesowych;
- brak identyfikacji numeru osoby dzwoniącej, w sytuacji przekierowywania połączenia (przekierowywane połączenia między stanowiskami identyfikują się numerem pokładowym stanowiska przekazującego połączenie alarmowe zamiast numeru abonenta wywołującego numer alarmowy);
- brak wsparcia mapowego;
- brak automatycznej lokalizacji osób wykonujących połączenia na numery alarmowe lub dostępne dane lokalizacyjne są mało dokładne (promień okręgu lokalizacji może dochodzić do kilku kilometrów).

Z danych TP S.A. - na które powołano się w raporcie - wynika, że 55% zgłoszeń na numer alarmowy 112 nie została w 2011 r. w ogóle obsłużona (zgłoszenia nie zostały odebrane).

Sprawdzenie sposobu i prawidłowości obsługi zgłoszenia w WCPR w Poznaniu, prowadzi do następujących stwierdzeń:

- dane o lokalizacji zakończenia sieci, z którego nastąpiło połączenie na numer alarmowy prezentowane są przez System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego w następujący sposób: w przypadku telefonów komórkowych prezentowany adres dotyczy danych właściciela telefonu, a w przypadku telefonów stacjonarnych adres dotyczy danych właściciela telefonu oraz lokalizacji telefonu stacjonarnego,
- wizualizacja miejsca, z którego nastąpiło połączenie na numer alarmowy, odbywa się z dokładnością, jaką umożliwia system GSM i gęstość pokrycia terenu stacjami nadawczo-odbiorczymi danego operatora (w badanym przypadku jako miejsce wskazano promień kilkuset metrów).

(szerzej: załącznik nr 5.6 punkt III ppkt 2; nr 5.7 punkt III ppkt 2, nr 5.9 oraz nr 5.10)

### 2.2.3. Zarządzanie kryzysowe

#### **Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w zakresie zarządzania kryzysowego, mające istotny wpływ na kontrolowaną działalność.**

Kontrole przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w tym obszarze wykazywały szereg nieprawidłowości w zakresie realizacji ustawowych zadań od wejścia w życie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Porównanie zmian, jakie zaszły w analizowanym zakresie od 22 sierpnia 2007 r.<sup>29</sup> do końca 2012 r. uprawnia do konkluzji, iż stwierdzenie „budowa spójnego systemu planowania działań i reagowania na sytuacje kryzysowe na wszystkich szczeblach nie została jeszcze zakończona” jest niezmiennie aktualne.

W informacji o wynikach kontroli „Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego”<sup>30</sup>, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła m.in. następujące nieprawidłowości: opóźnienia w realizacji zadań planistycznych przez organy i instytucje funkcjonujące w systemie zarządzania kryzysowego, w tym opracowanie przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Krajowego Planu Reagowania Kryzysowego 10 miesięcy po ustawowym terminie oraz nieopracowanie do zakończenia kontroli Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, który miał go zastąpić oraz Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego; niedostarczanie przez niektórych ministrów i kierowników urzędów centralnych Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa niezbędnych danych, pozwalających na realizację zadań z zakresu planowania cywilnego i infrastruktury krytycznej; opóźnienia w realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej przez RCB, w tym nieopracowanie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej i jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy określone w ustawie; nieopracowanie przez 15 wojewodów wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej<sup>31</sup>, a także nieopracowywanie i niewdrożenie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej w połowie skontrolowanych starostw i urzędów miast/gmin.

Stwierdzono potrzebę zapewnienia skuteczniejszego nadzoru Rady Ministrów nad realizacją ww. zadań przez podmioty szczebla centralnego, zwracając uwagę, że RCB ma za zadanie koordynować prace ministrów i kierowników urzędów centralnych będąc państwową jednostką budżetową kierowaną przez dyrektora podlegającego Prezesowi Rady Ministrów. Podkreślono, że w ramach sprawowanego nadzoru Minister SWiA oraz inne terenowe organy powinny zwrócić większą uwagę na wypełnianie ustawowych obowiązków w zakresie terminowości opracowania planów oraz zapewnienia spójności systemu zarządzania kryzysowego z planami operacyjnymi służb biorących udział w działaniach profilaktycznych i w usuwaniu skutków zdarzeń nadzwyczajnych.

W związku z powyższym NIK wnioskuje do p.o. Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa m.in. o:

- jak najszybsze opracowanie, zgodnie z nałożonymi obowiązkami, Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;

<sup>29</sup> Tj. od dnia wejścia w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>30</sup> Kontrolą objęto okres od 22 sierpnia 2007 r. (data wejścia w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym do dnia zakończenia czynności kontrolnych) do 17 grudnia 2010 r.

<sup>31</sup> Obowiązek ten został uchylony z dniem 18 września 2009 r. przez ustawę zmieniającą. Pozostawiono jednak w gestii wojewodów organizację wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 14 ust. 2 pkt 7 ustawy) oraz włączono kwestie wykazu infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie województwa i priorytety w zakresie jej ochrony oraz odtwarzania do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. „k” i „l” ustawy).



- opracowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego;
- niezwłoczne sporządzenie pełnego jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym;
- opracowanie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

Najwyższa Izba Kontroli zwracała także uwagę na zły stan techniczny oraz potrzebę modernizacji wałów przeciwpowodziowych, cieków naturalnych i kanałów, stacji pomp, a także budowli piętrzących.

(szerzej: załącznik nr 5.1)

Odnosząc się do stanu faktycznego stwierdzonego na koniec 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia opracowanie – mimo wielomiesięcznych opóźnień – Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego<sup>32</sup> oraz Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego<sup>33</sup>. Dokumenty te – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – posiadają odpowiednią wartość merytoryczną z punktu widzenia obligatoryjnych elementów, które powinny zawierać.

Natomiast, do zakończenia kontroli trwały prace nad NPOIK, a za kluczową kwestię umożliwiającą dalsze procedowanie uznano rozstrzygnięcie rozbieżności zgłoszonych do dokumentu, których nie udało się usunąć w toku wcześniejszych prac.

Z informacji przekazanych w toku przeprowadzonej kontroli wynikało, iż<sup>34</sup>:

- a) minister Skarbu Państwa zgodził się na pełnienie roli współgospodarza systemu zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa. Minister Gospodarki miał zostać natomiast „gospodarzem” systemu elektroenergetyki. Jednak, jak wskazało Ministerstwo Gospodarki, nie został dokonany formalny podział systemu, w ramach którego wyznaczeni zostali ww. współgospodarze<sup>35</sup>,
- b) w zakresie „systemu produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągów substancji niebezpiecznych” na spotkaniu przyjęto sprzeciw Ministra Środowiska i podjęto decyzję o tym, aby obiekty IK w tym systemie zostały przesunięte przez Dyrektora RCB do pozostałych systemów i przekazane organom pełniącym nadzór właścicielski nad tymi obiektami,
- c) w zakresie systemu „zaopatrzenia w wodę” Minister Środowiska zgodził się na uznanie go za współgospodarza wyłącznie w stosunku do obiektów, instalacji i urządzeń zgłoszonych do wykazu IK przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak narodowego programu ochrony infrastruktury krytycznej prowadził do obniżenia poziomu bezpieczeństwa krajowej IK i zagrożenia całego systemu jej ochrony opartego na ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>32</sup> Raport został przyjęty uchwałą Nr 108/2011 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2011r.

<sup>33</sup> Plan został przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu 6 marca 2012r.

<sup>34</sup> W dniu 6 września 2012 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyło się spotkanie mające na celu omówienie nierozstrzygniętych przez RCB uwag Ministrów Gospodarki; Skarbu Państwa, Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej; Środowiska oraz Administracji i Cyfryzacji. Na spotkaniu Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów przyjął propozycje ustaleń zmierzających do zawarcia kompromisu.

<sup>35</sup> Zgodnie z ustaleniami podjętymi na spotkaniu 6 września 2012 r., po przyjęciu NPOIK Minister Gospodarki wspólnie z Ministrem Skarbu Państwa uzgodnią sposób wdrożenia przyjętych na spotkaniu zaleceń.

Dopiero po zakończeniu kontroli, tj. w dniu 26 marca 2013 r.<sup>36</sup>, Rada Ministrów przyjęła Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, biorąc pod uwagę konieczność aktualizacji resortowych i wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego w zakresie realizacji zadań związanych z IK oraz konieczność opracowania przez operatorów poszczególnych obiektów IK planów ich ochrony, dokończenie budowy skutecznego systemu ochrony infrastruktury krytycznej zostanie dokonane dopiero w dłuższej perspektywie czasowej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż istnieje uzasadnione ryzyko, że sporządzony przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa jednolity wykaz IK, który przekazany został Prezesowi Rady Ministrów przy piśmie z 6 maja 2011 r., może być niekompletny<sup>37</sup>. Z informacji uzyskanej w toku kontroli od Szefa Agencji Wywiadu<sup>38</sup> wynika, że służba ta nie zgłosiła żadnych propozycji do jednolitego wykazu IK<sup>39</sup>, pomimo że była w posiadaniu obiektów, instalacji oraz urządzeń spełniających przesłanki, o których mowa w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Szef Agencji Wywiadu poinformował, że ze względu na specyfikę funkcjonowania służby oraz wrażliwość ww. danych podjęto decyzję o nieprzystąpieniu do NPOIK.

W ocenie NIK prace nad sporządzeniem zarówno jednolitego wykazu IK, jak i projektu NPOIK utrudniała niespójność przepisów prawa regulujących tworzenie tych dokumentów planistycznych, skutkująca, zwłaszcza przy opracowywaniu ich po raz pierwszy, realną niemożliwością wywiązania się z części nałożonych obowiązków.

Zgodnie z przepisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym Dyrektor RCB miał sporządzić jednolity wykaz IK we współpracy z ministrami odpowiedzialnymi za systemy IK (art. 5b ust. 1 pkt 1), natomiast informacje, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie NPOIK (będące de facto wkładem merytorycznym poszczególnych resortów i urzędów centralnych do projektu NPOIK) mieli sporządzić i przekazać Dyrektorowi RCB ministrowie i kierownicy urzędów centralnych odpowiedzialni za systemy IK. Jednak zgodnie z harmonogramem prac nad ww. dokumentami określonym zarówno w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, jak i przepisach wykonawczych do tej ustawy, ww. ministrowie i kierownicy urzędów zostaną wskazani w NPOIK, przyjmowanym po terminie wyznaczonym na opracowanie ww. dokumentów. Niektóre podmioty nie mają nawet świadomości, iż może się ona znajdować w ich właściwości (np. Ministerstwo Zdrowia).

Ponadto, zdaniem NIK, ewentualne zawężenie przez Dyrektora RCB współpracy przy tworzeniu jednolitego wykazu IK jedynie do ministrów odpowiedzialnych za poszczególne systemy IK doprowadziłoby do przyjęcia dokumentu niekompletnego, ponieważ danych w tym zakresie nie można było uzyskać od podmiotów (w tym Ministra Środowiska), z którymi do tego czasu prowadzona była współpraca<sup>40</sup>.

Na podstawie analizy sposobu procedowania nad dokumentami strategicznymi o charakterze ogólnokrajowym Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż utrzymującą się barierą w sprawnej realizacji zadań przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przygotowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, a także realizacji zadań

<sup>36</sup> Jak wynika z informacji na stronie internetowej RCB.

<sup>37</sup> Stanowi on zaktualizowaną wersję propozycji jednolitego wykazu z 20 lipca 2010 r., 20 grudnia 2010 r. oraz 21 lutego 2011 r.

<sup>38</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

<sup>39</sup> Agencja Wywiadu nie przekazała Dyrektorowi RCB także informacji, o której mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie NPOIK.

<sup>40</sup> Przykładowo o uzupełnienie wykazu infrastruktury krytycznej w części dotyczącej ujęć wody i urządzeń oczyszczania ścieków wystąpiono do wojewodów.

dotyczących infrastruktury krytycznej jest jego usytuowanie w strukturach administracyjnych i zakres posiadanych kompetencji. W celu realizacji powierzonych zadań w tym zakresie jest zobowiązany do współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych, jednak nie został wyposażony w uprawnienia pozwalające na realną możliwość egzekwowania rzetelnej realizacji przez nich zadań. W efekcie Dyrektor RCB, pomimo bieżących działań monitorujących i wielokrotnych ponagleń, nie uzyskał raportów cząstkowych do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego od wszystkich właściwych podmiotów.

Natomiast Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Dyrektora RCB, we współpracy z właściwymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych, obowiązków w zakresie rozpoznania potencjalnej europejskiej infrastruktury krytycznej. Stosownie do postanowień art. 6b ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Rada Ministrów w dniu 19 lipca 2011 r. podjęła uchwałę Nr 124/2011, na mocy której wyznaczono europejską infrastrukturę krytyczną zlokalizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

(szerzej: załącznik 5.8)

Od wejścia w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym do dnia przejścia kompetencji zatwierdzania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego na ministra właściwego do spraw administracji publicznej, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (wcześniej: Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji) nie wypracowano mechanizmu zapewniającego przedkładanie przez wojewodów wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (wcześniej: reagowania kryzysowego) i dalsze procedowanie w terminie pozwalającym na zatwierdzenie ich przez ministra w dwuletnim cyklu planowania.

Najwyższa Izba Kontroli poddała ocenie plan zarządzania kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, który – ze względu na rolę ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako podmiotu wiodącego w odniesieniu do szeregu sytuacji kryzysowych<sup>41</sup> – powinien stanowić istotny element zarządzania kryzysowego. Skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości w tym zakresie wskazuje, że ministerstwo do czasu zakończenia kontroli nie opracowało planu, który byłby realnym wsparciem w przypadku konieczności wszczęcia procedur zarządzania kryzysowego. Z posiadanego planu nie wynika w sposób przejrzysty podział odpowiedzialności i zadań w tym zakresie. W planie zawarto standardową procedurę operacyjną, opracowaną na dużym poziomie ogólnikowości, nie konkretyzując przy tym możliwego katalogu działań, zasad uruchamiania sił i środków, obiegu informacji, czy współdziałania z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze. Plan zarządzania kryzysowego został zatwierdzony, mimo że nie został uzgodniony z Dyrektorem RCB oraz nie został zaopiniowany przez Zespół Zarządzania Kryzysowego MSW, co narusza przepisy art. 12 ust. 2a oraz ust. 2c pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Wysoce niepokojącym jest również fakt, iż do dnia zakończenia kontroli w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych nie wdrożono rzetelnych rozwiązań systemowych w zakresie zorganizowania komórki obsługującej ministra spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego. Nie tylko nie zapewniono ciągłości obsługi ministra w tym zakresie, ale do zakończenia kontroli nie wyposażono utworzonego centrum zarządzania kryzysowego ministerstwa spraw wewnętrznych w kompletne i przejrzyste procedury umożliwiające realizację wszystkich powierzonych mu zadań. Należy podkreślić, że dotyczy to tak krytycznych zadań z punktu widzenia bezpieczeństwa

<sup>41</sup> Powódź, skażenia chemiczne na lądzie, silne mrozy i opady śniegu, huragany, wieloobszarowe pożary lasów, katastrofy budowlane, osuwiska, susza i upały, skażenia radiacyjne, protesty społeczne, zagrożenia terrorystyczne.

wewnętrznego, jak: pełnienie stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa; sporządzanie analiz, ekspertyz i opinii na temat bieżących i prognozowanych zagrożeń; nadzór nad systemem wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności, czy nadzór nad systemem monitoringu środowiska. Do dnia zakończenia kontroli centrum zarządzania kryzysowego ministerstwa spraw wewnętrznych nie było wyposażone nawet w wykaz komponentów systemów wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności.

Niezależnie od powyższego, należy podkreślić, że minister spraw wewnętrznych utworzył centrum zarządzania kryzysowego ministerstwa spraw wewnętrznych, mimo braku do tego podstaw prawnych. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, obsługę ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego zapewnia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Z powyższym przepisem spójne jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r.<sup>42</sup>, w którym Minister Spraw Wewnętrznych nie został wskazany jako organ uprawniony do utworzenia centrum zarządzania kryzysowego. Tymczasem w resorcie spraw wewnętrznych przyjęto jako obowiązującą interpretację, iż RCB obsługuje ministra wtedy, gdy ten działa w przypadkach niecierpiących zwłoki w imieniu Rady Ministrów.

Nie wypracowano przy tym nawet mechanizmów, które pozwalałyby na jasny podział, kiedy działania ministra należy oceniać jako wykonywane w imieniu Rady Ministrów, a kiedy realizuje je jako własne.

Przy tak przyjętych w resorcie spraw wewnętrznych rozwiązaniach organizacyjnych, jak najbardziej prawdopodobną wydaje się sytuacja, gdy w przypadku powstania realnych zagrożeń dojdzie do konfliktu kompetencyjnego, co może skutkować zaniechaniem podjęcia sprawnych działań. Natomiast w sytuacji zaniedbań w zakresie zarządzania kryzysowego, żaden z zaangażowanych podmiotów/komórek organizacyjnych w majestacie prawa nie poniesie odpowiedzialności za błędne decyzje bądź zaniechania.

(szerzej: załącznik nr 5.6 punkt III ppkt 3)

Należy również zauważyć, że z informacji udzielonych Najwyższej Izbie Kontroli przez marszałków województw wynika, iż stan urządzeń melioracyjnych i wałów przeciwpowodziowych nie uległ poprawie od kontroli NIK zakończonej w grudniu 2010 r. Przyczyną powyższego jest przede wszystkim nieadekwatność przeznaczanych środków budżetowych do realnych potrzeb w tym zakresie. Otrzymywane środki budżetowe nie zabezpieczają podstawowych potrzeb remontowych. Przykładowo Marszałek Województwa Małopolskiego poinformował, iż coroczne zapotrzebowanie województwa w zakresie utrzymania, tj. eksploatacji i konserwacji urządzeń melioracji wodnych szacuje się na kwotę ok. 79 000 tys. zł, natomiast otrzymywane środki finansowe na ten cel oscylują w granicach kilku procent tej kwoty.

#### 2.2.4. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy

W świetle powyższego, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli najlepiej wypada stan zorganizowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, jakkolwiek należy podkreślić, że intensyfikacja działań pracowników ministerstwa spraw wewnętrznych oraz Komendanta Głównej PSP w tym obszarze nastąpiła w trakcie kontroli NIK. **Jednakże i w tym obszarze Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości, mające istotny wpływ na kontrolowaną działalność.**

<sup>42</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 226, poz. 1810).

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak bieżącego monitorowania i skutecznego egzekwowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych realizacji zadań Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w odniesieniu do organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, w efekcie czego minister do zakończenia kontroli nie posiadał aktualnej wiedzy o stanie zasobów ratowniczych ksrq oraz o sposobie realizacji przez Komendanta Głównego PSP ustawowych zadań, o których mowa w art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tj. dotyczących określania zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i kontroli ich wykonywania, a także koordynacji funkcjonowania tego systemu.

Do czasu zakończenia kontroli nie został zatwierdzony przez Komendanta Głównego PSP zbiorczy plan sieci podmiotów KSRG, ponieważ w jego ocenie projekt tego planu był „nieoptymalny” w zakresie spójności standardów gotowości operacyjnej, w szczególności standardu wyszkolenia i wyposażenia, z obszarem realizowanych zadań i bezpieczeństwa.

Projekt planu zakładał, że krajowy system ratowniczo-gaśniczy do końca 2012 r. będzie liczył ogółem 5.172 podmiotów, w tym m.in. 508 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP (wzrost o 9 jednostek) oraz 4.608 jednostek ochotniczych straży pożarnych (wzrost o 813 jednostek).

Według stanu na dzień 15 października 2012 r., w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym funkcjonowało 499 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP oraz 3.902 jednostki ochotniczych straży pożarnych. Jak wynika z wyjaśnienia Zastępcy Komendanta Głównego PSP, przyczynami niezrealizowania założeń zwiększenia liczby jednostek ratowniczo-gaśniczych było niezatwierdzenie powyższego planu i proponowanych w nim parametrów sieci.

Dalszej pracy wymaga rozwój narzędzi służących realnemu nadzorowi nad funkcjonowaniem pracy jednostek ratowniczo-gaśniczych. NIK zwraca uwagę, że pomimo stwierdzanych podczas prowadzonych inspekcji nieprawidłowości dotyczących działalności podmiotów, których siły tworzą centralny odwód operacyjny, nie kierowano zaleceń pokontrolnych do kierowników podmiotów poddanych inspekcji.

Nie wypracowano również mechanizmów służących rozliczaniu realizacji wyznaczonych przez Komendanta Głównego PSP zadań.

Zgodnie z „Analizą potencjału ratowniczego jednostek ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego”, dokonaną przez PSP w marcu 2011 r., w dalszym ciągu istotnym problemem jest niepełne wykorzystanie potencjału osobowego jednostek OSP włączonych do ksrq z powodu niespełniania kryteriów udziału w bezpośrednich działaniach ratowniczych – kryteria takie spełniało zaledwie 50% jednostek. Na niepełne wykorzystanie potencjału osobowego wpływ mają:

- niepełna opieka lekarska w stosunku do strażaków OSP – wynika z różnego poziomu finansowania OSP na poziomie gminy,
- duża fluktuacja w szeregach OSP oraz mniejsze zainteresowanie młodych ludzi pracą społeczną („możliwa jest sytuacja, że będzie duża ilość dobrego i nowoczesnego sprzętu, ale nie będzie ludzi do jego obsługi”);
- migracja zarobkowa powodująca brak dyspozycyjności w dni robocze;
- niemożliwość uczestnictwa druhów OSP w działaniach ratowniczych ze względu na brak zrozumienia pracodawców w zwalnianiu ze świadczenia pracy na czas akcji, ćwiczeń i szkoleń.

Występują dysproporcje OSP włączonych do ksrq wynikające z zasobności poszczególnych samorządów, operatywności zarządzających tymi samorządami, a także operatywności



komendantów PSP. Duża ilość sprzętu, zwłaszcza samochodów gaśniczych, ma przekroczone 30-letnie okresy eksploatacji (występują nawet samochody z lat 50-tych).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że zasady organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego – zostały opracowane dopiero w IV kwartale 2012 r. (obowiązujący termin to 31 marca 2012 r.), tj. w trakcie kontroli (trzy obowiązkowe zasady nie zostały opracowane do zakończenia kontroli).

Nadal – według stanu na dzień 31 października 2012 r. – występowały niedobory sprzętu i urządzeń pożarniczych dotyczące m.in. generatorów piany lekkiej (41% niedoboru wielkości przewidzianych w normatywie), urządzeń do cięcia płomieniem (9,3%), samochodów gaśniczych ciężkich o pojemności zbiornika środka pianotwórczego 4 m<sup>3</sup> (45,6%), samochodów gaśniczych ciężkich proszkowych (39,6%), samochodów rozpoznawczo-ratowniczych (74,8% wielkości przewidzianych w normatywie). NIK wniosowała do Komendanta Głównego PSP o podjęcie działań zapewniających poprawę wyposażenia jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP w sprzęt i wyposażenie. W świetle powyższych ustaleń należy uznać, że wniosek jest w trakcie realizacji.

Stanowisko Kierownika Komendanta Głównego PSP, działające w ramach struktury organizacyjnej Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, zostało zorganizowane i wyposażone zgodnie z przepisami rozdziału 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>43</sup>, w sposób umożliwiający realizację powierzonych mu zadań.

W Komendzie Głównej PSP i jednostkach PSP wdrożono informatyczny System Wspomagania Decyzji, który może stanowić istotne narzędzie w zarządzaniu akcjami ratowniczymi. W systemie tym m.in. na bieżąco gromadzone są informacje dotyczące stanu wyposażenia jednostek PSP w sprzęt specjalistyczny i pojazdy na terenie kraju oraz ewidencjonowane są zdarzenia.

Pozytywnie należy odnieść się do uznania czasu dotarcia sił na miejsce zdarzenia od momentu przyjęcia zgłoszenia jako podstawowego kryterium wyznaczania obszaru chronionego (założono, że czas ten nie może być dłuższy niż 15 minut). Zgodnie z danymi uzyskanymi z Komendy Głównej PSP, badanie rzeczywistego czasu podjęcia interwencji podczas zdarzeń z zagrożeniem bezpieczeństwa ludzi pozwoliło stwierdzić, że średnio w kraju w ponad 88% przypadków rzeczywisty czas dotarcia na miejsce zdarzenia jest mniejszy niż 15 minut. Jednak – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli - nie należy bagatelizować faktu, iż rozkład tego parametru w stosunku do poszczególnych gmin wahał się od 12 % do 100 % w odniesieniu do badanych przypadków. Badaniom poddano 3 mln 730 tys. interwencji jednostek kserg w latach 2000–2009. Ponad 728 tys. tych interwencji (ok. 19 %) była związana z gaszeniem pożarów stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla ludzi oraz z ratownictwem ludzi podczas wypadków komunikacyjnych. W tych zdarzeniach skuteczność działań (ratowanie ludzi) determinowana była czasem, w którym jednostki ratownicze są w stanie dotrzeć do miejsca zdarzenia i podjąć działania ratownicze. Stwierdzono, że w tych dwóch grupach zdarzeń uczestniczy ponad 80 % poszkodowanych. Stwierdzono również, że rozwój sieci jednostek ratowniczych powinien zmierzać w kierunku zapewnienia możliwości podjęcia w jak najkrótszym czasie działań ratowniczych w co najmniej tych dwóch grupach zdarzeń. W wyniku tej analizy wskazano 214 gmin o niskim, 508 o średnim i 1777 o wysokim stopniu zabezpieczenia operacyjnego, co było podstawą do określenia jednostek planowanych do włączenia do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do 2014 r.

(szerzej: załącznik nr 5.6 punkt III ppkt 2.1 oraz 5.7 punkt III ppkt 1)

Swoiste analizy przypadków stanowiły wcześniej przeprowadzone kontrole NIK w zakresie przygotowania podmiotów kserg do działań ratownictwa technicznego na drogach oraz do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości. W ocenie NIK przygotowanie jednostek kserg do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości odpowiadało zagrożeniom określonym w planach ratowniczych. W opracowanych przez komendantów wojewódzkich i powiatowych/miejskich PSP planach ratowniczych przewidziano siły i środki do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości (za wyjątkiem planu ratowniczego województwa opolskiego). Do realizacji tych czynności przygotowane były, adekwatnie do rozpoznanych zagrożeń, wszystkie jednostki systemu. Ponadto 24 jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP utworzono jako specjalistyczne grupy ratownictwa wysokościowego, powołane do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości z wykorzystaniem technik alpinistycznych, specjalistycznego sprzętu wspinaczkowego oraz lotnictwa. Stwierdzono jednak, że tylko dwóch kontrolowanych komendantów PSP ustaliło w planach ratowniczych odrębne procedury prowadzenia działań ratowniczych na wysokości. Pozostali kontrolowani komendanci zastosowali w planach procedury standardowe, dotyczące ogółu zdarzeń. Zdolność do praktycznego działania jednostek była sprawdzana w trakcie ćwiczeń na obiektach oraz w ramach prowadzonego doskonalenia zawodowego. Na wszystkich poziomach szkolenia strażaków występowała tematyka ratownictwa na wysokości. W odniesieniu do strażaków PSP system szkolenia zapewniał możliwość bieżącej realizacji potrzeb jednostek, natomiast nie dawał takich możliwości w odniesieniu do strażaków OSP. Odnotowano natomiast liczne braki w zakresie wyposażenia sprzętowego. W przypadku drugiej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła m.in. uwagę na celowość wprowadzenia standardu wyposażenia specjalistycznej grupy ratownictwa technicznego, co usprawniłoby tworzenie takich grup, a tym samym realizację zadań kserg w zakresie ratownictwa technicznego na drogach i autostradach.

(szerzej: załącznik nr 5.3 oraz 5.4)

### 2.3 Wnioski

**Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań celem:**

- 1) doprowadzenia do przejrzystego podziału kompetencji organów kluczowych dla ochrony ludności (Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Spraw Administracji i Cyfryzacji, Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa);**
- 2) doprowadzenia do spójności realizowanej koncepcji systemu powiadamiania ratunkowego z regulacjami ustawowymi;**
- 3) objęcie szczególnym nadzorem prac nad opracowaniem projektu ustawy o ochronie ludności, obejmującej w szczególności regulacje dotyczące obrony cywilnej.**

**Jednocześnie, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, rzetelna realizacja wniosków wymaga uprzednio odpowiedzi przez decydentów na kluczowe pytania:**

- 1) czy tworzenie centrów powiadamiania ratunkowego oparte na modelu operatorskim nie koliduje z koniecznością minimalizacji ryzyka błędnych decyzji merytorycznych w zakresie uruchamiania służb ratowniczych w celu ratowania życia i zdrowia ludzkiego oraz mienia;**
- 2) czy jest celowym dalsze utrzymywanie formacji obrony cywilnej jako odrębnych struktur, zamiast wprowadzenia zasady, iż w wyższych stanach gotowości obronnej rolę formacji obrony cywilnej pełnią działające na co dzień struktury służb ratowniczych?**

W trakcie kontroli dokonano przeglądu funkcjonowania rozwiązań w zakresie ochrony ludności w pięciu różnych państwach członkowskich UE, tj.: Niemiec, Szwecji, Hiszpanii, Czech i Holandii. Na tej podstawie można stwierdzić, że funkcjonujące rozwiązania w zakresie ochrony ludności co do podstawowych założeń są porównywalne. Wszędzie obowiązuje zasada subsydiarności. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej za wszczęcie odpowiednich procedur w pierwszym rzędzie odpowiedzialne są władze lokalne. Gdy natura zdarzenia lub jego rozmiar bądź też wielkość zasobów (służb), które można zmobilizować przekracza możliwości lokalne, wówczas następuje aktywacja wyższego szczebla władzy by sprostać zagrożeniu. Struktury rządowe odpowiedzialne za ochronę ludności organizowane są w ramach resortu spraw wewnętrznych (za wyjątkiem Szwecji, gdzie obszar związany z ochroną ludności znajduje się we właściwości Ministra Obrony Narodowej). Obserwuje się za to odejście od utrzymywania odrębnych struktur obrony cywilnej na wypadek wojny. Przyjmuje się raczej zasadę, że organ odpowiedzialny za realizację zadania w czasie pokoju także jest za nie odpowiedzialny w razie wojny.

Praktycznie we wszystkich pięciu krajach bardzo dużą wagę przywiązuje się do monitorowania zagrożeń, szerokiej dostępności do informacji w tym zakresie oraz szkoleń nie tylko służb odpowiedzialnych za niesienie pomocy, ale również obywateli.

Najwyższa Izba Kontroli, mając na celu propagowanie dobrych praktyk, zwróciła uwagę na niektóre doświadczenia tych krajów oraz na niektóre przyjęte przez nie rozwiązania, które mogą przyczynić się do budowy spójnego i nowoczesnego systemu ochrony ludności w Polsce.

W RFN po atakach z 11 września 2011 r. oraz katastrofalnej powodzi z 2002 r. zaczęto rozwijać nową strategię ochrony ludności. Nie zmieniając prawa dotyczącego tradycyjnego podziału kompetencji (odpowiedzialność za planowanie na wypadek zagrożeń i przygotowanie operacyjne w czasie pokoju spoczywa na landach i ich strukturach), władze federalne istotnie wzmocniły swoją rolę koordynacyjną nad służbami landowymi w przypadku poważnej klęski o charakterze ogólnonarodowym i przy wystąpieniu znacznych zniszczeń przez stworzenie Federalnego Urzędu ds. Ochrony Ludności i Pomocy podczas Katastrof. Prawo po raz pierwszy obecnie stanowi, że na poziomie federalnym prowadzi się centralną koordynację, podczas gdy landy zachowują prawo do działań bezpośrednich. Federalne służby zostały skonsolidowane i zarządzane są centralnie przez ww. urząd.

- ♦ W RFN stworzono nowe narzędzie współpracy podczas poważnych zdarzeń na linii władze federacyjne – landy: Ogólnoniemieckie Centrum Sytuacyjno-Informacyjne, które opiera się przede wszystkim na bazie informacji na temat niemieckiej gotowości na poważne zdarzenia, zwanej deNIS. Jest ono efektem doświadczeń z powodzi latem 2002 r. i zostało utworzone jako centralny punkt koordynacyjny, w ujęciu krajowym i międzynarodowym, również dla ochotników i zasobów materialnych, od wyposażenia technicznego do worków z piaskiem. Wiodącym zadaniem tej nowej bazy danych jest gromadzenie informacji niezbędnych do zarządzania w przypadku poważnych zagrożeń. Władze federalne, landowe i lokalne, jak też instytucje prywatne mogą korzystać z zasobów informacji „na życzenie”. Baza deNIS oferuje głównie informacje na temat samych zdarzeń, możliwościach uniknięcia zagrożeń i o lokalizacji obiektów wysokiego ryzyka, takich jak: rafinerie i magazyny, zbiorniki w pobliżu katastrofy. Baza ta zawiera także informacje na temat zasobów federalnych, landowych i innych dostępnych w pobliżu: straży pożarnej, Federalnej Agencji Pomocy Technicznej, organizacji pozarządowych, Bundeswehry i policji federalnej. Wszystkie podmioty posiadające informacje niezbędne do zarządzania w czasie kryzysu i katastrof o dużej skali, jak np. z Niemieckie Służby Meteorologicznej, są zintegrowane z deNIS.



- ♦ W RFN stworzono tzw. Analityczne Siły Zadaniowe, jako wysoce wyspecjalizowane mobilne grupy operacyjne wyposażone w ważne kompetencje wykraczające poza możliwości zwykłej obrony na poziomie samorządowym. Ze względów taktycznych Analityczne Siły Zadaniowe są umiejscowione tam, gdzie jest duże doświadczenie w zapobieganiu zagrożeniom bronią chemiczną, biologiczną, radiologiczną i nuklearną. Stanowią one gwarancję wszechstronnego wsparcia misji zarządzania w kontekście tego rodzaju zdarzeń. Szef operacji może nie tylko zwrócić się o wysokiej jakości sprzęt techniczny, w tym pojazdy rozpoznawcze lub pojazdy do dekontaminacji. Analityczne Siły Zadaniowe oferują także kompleksowy zakres usług doradczych, przygotowując zalecenia na temat odpowiedniego przeciwdziałania i oceny sytuacji. Zgodnie z chronologią scenariusza ATF są w stanie dotrzeć na miejsce w ciągu dwóch godzin do otrzymania zgłoszenia.
- ♦ Niemiecki system reagowania w dużej mierze opiera się na zaangażowaniu ochotników. Mając na względzie powyższe, Bundestag przyjął w dniu 6 lipca 2007 r. rozwiązanie prawne na temat poprawy warunków ramowych dla zaangażowania obywatelskiego. Ochotnicy mogą teraz odliczyć dochód do 500 EUR jako rekompensatę za pracę charytatywną.
- ♦ W Szwecji przywiązuje się dużą wagę do szkolenia społeczeństwa w ramach przygotowania do obrony cywilnej. W Szwecji działa 19 organizacji wolontarystycznych, które uczestniczą w ochronie ludności i obronie cywilnej. Rekrutują one i szkolą obywateli na zasadach dobrowolności, wypełniając obowiązki obronne i podnosząc gotowość w różnych sferach społeczeństwa. Organizacje te są niezależne, posiadają formę stowarzyszeń, działają non-profit i tworzone są przez samych obywateli. Przykładowo misją członków Szwedzkiej Ligi Obrony Cywilnej jest survival (przetrwanie), ochrona osobista i zagadnienia przygotowań do ochrony w domu. Liga organizuje ćwiczenia, oferuje doradztwo i wysyła swoich członków do pomocy władzom lokalnym podczas zdarzeń.
- ♦ W Szwecji stworzono Krajową Platformę Zagrożeń Naturalnych, w ramach której współpracuje aż 18 władz i organizacji. Platforma nakierowana jest na wzmocnienie zdolności społecznych na rzecz prewencji i radzenia sobie z negatywnymi skutkami zdarzeń o charakterze naturalnym, określanych potocznie jako klęski żywiołowe. Platforma ma charakter bardzo szeroki i reprezentuje tak różnorodne władze, jak: Szwedzki Krajowy Zarząd Gospodarki Mieszkaniowej, Budownictwa i Planowania, Szwedzka Agencja ds. Energii, władze odpowiedzialne za mapowanie, kataster i rejestr gruntów, Krajowy Instytut Żywności, wszystkie rady lokalne, Szwedzka Agencja Zarządzania Kryzysowego, Agencja Ochrony Środowiska, Agencja Międzynarodowej Współpracy na rzecz Rozwoju, Lasy Państwowe, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Rada Zdrowia i Opieki Społecznej, Instytut Geotechniczny, krajowe sieci elektryczne, badania geologiczne Szwecji, Szwedzkie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionów, Szwedzki Zarząd Gospodarki Wodnej, Zarząd Transportu Szwedzkiego.
- ♦ W Hiszpanii prowadzi się rejestry regionalne ochotników, którzy działają bezpłatnie i nie wiążą ich z rządem żaden rodzaj umowy.
- ♦ Holandia to pierwszy kraj na świecie, który wdrożył nowy wspomagający system alarmowy w sytuacjach nadzwyczajnych, zwany NL-Alert. System ten pozwala władzom informować ludność bezpośrednio o sytuacji nadzwyczajnej przez wysyłanie krótkich wiadomości tekstowych (sms) na telefony komórkowe. NL-Alert dostępny jest we wszystkich 25 holenderskich regionach bezpieczeństwa. Służby ratownicze wysyłają informację o zdarzeniu, jak np. ogromny pożar z toksycznym dymem, wybuchy materiałów niebezpiecznych czy powódzie. Przygotowano ogólnokrajową kampanię publiczną by zaznajomić szeroko społeczeństwo z tym systemem. Obecnie więcej niż połowa telefonów jest w stanie odbierać wiadomości NL-Alert, co oznacza

w praktyce, iż 11 milionów telefonów jest włączonych w usługę. Liczba ta wzrasta z każdym rokiem. Oczywiście to nowe narzędzie stanowi uzupełnienie istniejących sposobów ostrzegania ludności. Na stronie [www.nl-alert.nl](http://www.nl-alert.nl) można sprawdzić czy posiadany telefon jest przystosowany do odbierania informacji w nowym systemie.

- ♦ W Holandii wiele miejsca i czasu poświęca się na podnoszenie świadomości społeczeństwa o zagrożeniach, jak również o zachowaniach w trakcie i przed zagrożeniami. Na stronie Ministerstwa Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości można znaleźć klarowną informację ogólną i szczegółowe informacje jak się zachować w przypadku wystąpienia zagrożenia. Co do zasad ogólnych ministerstwo operując krótkimi stwierdzeniami poleca przykładowo, aby: pozostać wewnątrz budynków, zamknąć drzwi i okna, uruchomić radio (na baterie) czy TV na kanale awaryjnym oraz wejść na stronę [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl), która służy ministerstwu do podawania szczegółowych informacji dla społeczeństwa w sytuacjach zagrożeń; postępować zgodnie z instrukcjami władz; nie odbierać dzieci ze szkół, gdyż za to w sytuacji zagrożenia odpowiedzialne są władze szkoły; pomagać innym jak tylko to możliwe; nie wykonywać zbędnych rozmów telefonicznych, nawet jeśli telefony działają, w celu unikania przeciążania sieci, itp. Ministerstwo na swojej stronie internetowej daje również wskazówki zachowania na wypadek: wystąpienia dużych pożarów, zagrożeń terrorystycznych, usłyszenia dźwięku syren alarmowych itd. Poprzez stronę [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl) władze holenderskie podają informacje w zakresie pojawiających się nowych rozwiązań w zakresie komunikacji kryzysowej, np. o NL-alert system, jak również innych dobrych praktykach w zakresie edukowania i przygotowywania społeczeństwa na wypadek zagrożeń, np. zachęca się społeczeństwo do tego, aby przygotowywać torbę na wypadek zagrożenia wyposażoną w radio na baterię, latarkę, apteczkę, wodoodporne zapałki, świeczki, koce, gwizdki. Na stronie znajduje się jednostronicowa broszura nt. zachowania przed oraz na wypadek wystąpienia zagrożenia, dostępna w języku holenderskim i angielskim, w wersji gotowej do wydruku.
- ♦ Podobnie w Czechach dużą uwagę skupia się na edukacji obywateli. Na stronach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych znajdują się odnośniki do instrukcji i zaleceń, jak należy się zachowywać w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia, mienia lub środowiska.

## 4.1. Przygotowanie kontroli, postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

### Organizacja kontroli

Przygotowując kontrolę przyjęto założenie, że będzie ona stanowiła kontynuację następujących kontroli przeprowadzonych przez NIK w ostatnich trzech latach w obszarze szeroko rozumianej ochrony ludności:

- ♦ Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego (P/10/006);
- ♦ Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju (P/11/083);
- ♦ Funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego (R/11/002);
- ♦ Przygotowanie podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do działań ratownictwa technicznego drogach i autostradach (R/11/001);
- ♦ Przygotowanie jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości (P/10/085).

Powyższe kontrole wykazały szereg nieprawidłowości i zaniedbań ze strony organów administracji publicznej w realizacji nałożonych na nie zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego i ratowniczo-gaśniczego, których prawidłowa realizacja wpływa na sprawne działanie systemu mającego na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywateli.

Celem niniejszej kontroli było zaktualizowanie ustaleń z ww. kontroli, w tym sprawdzenie realizacji wniosków pokontrolnych, co pozwoliło na przedstawienie całościowego obrazu stanu ochrony ludności w Polsce.

W niniejszej informacji zostały również wykorzystane ustalenia dokonane przez Delegaturę NIK we Wrocławiu w trakcie kontroli pn. Wykorzystanie środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi (P/12/184).

### Metodyka prowadzenia kontroli

Kontrola została w całości przeprowadzona wg nowej procedury kontrolnej, wprowadzonej ustawą o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz związanymi z nią przepisami wykonawczymi.

### Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne przeprowadzone zostało w sześciu jednostkach.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała sześć wystąpień pokontrolnych do wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych, w tym do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, któremu nadano klauzulę „poufne”.

Ogólnie zostało sformułowanych 24 wniosków pokontrolnych.

Wszyscy adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o zrealizowaniu wniosków pokontrolnych, bądź o podjęciu działań dających rękojmię ich realizacji<sup>44</sup>. **Jedynie Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej poinformował, że z przyczyn formalnych nie może zrealizować wniosku pokontrolnego o „podjęcie działań w zakresie kontroli i koordynowania funkcjonowania systemu ratunkowego na obszarze kraju”.** Zdaniem

<sup>44</sup> NIK oczekuje jeszcze na odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych.

Komendanta Głównego PSP, obecny stan prawny, w którym nadzór nad systemem powiadamiania ratunkowego powierzono ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, któremu Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej nie podlega, powoduje, że przepis ustawy obligujący komendanta do realizacji ww. zadania jest de facto „martwy”.

Minister Spraw Wewnętrznych wniósł 22 zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego – wszystkie zastrzeżenia zostały oddalone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej wniósł siedem zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło częściowo dwa zastrzeżenia: w zakresie błędnego przywołania tytułu wytycznych Komendanta Głównego PSP oraz w zakresie opisu uczestnictwa Komendanta Głównego PSP w procesie ustalania standardu wymiany danych pomiędzy Systemem Wspomagania Decyzji PSP a systemem informatycznym wdrażanym w centrach powiadamiania ratunkowego (tj. wykreślono sformułowanie, iż nie ustalono odpowiedzialnych za niezgodność wersji interfejsów).

#### 4.2. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka kontrolująca
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	
3.	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	
4.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	
5.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	
6.	Małopolski Urząd Wojewódzki	

#### 4.3. Wykaz osób zajmujących w latach 2010–2012 stanowiska kierownicze w kontrolowanych jednostkach

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność w okresie objętym kontrolą
1.	Minister Spraw Wewnętrznych (do 18 listopada 2011 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji)	Jacek Cichocki – od 18 listopada 2011 r. Jerzy Miller – od 14 października 2009 r. do 17 listopada 2011 r.
2.	Szef Obrony Cywilnej Kraju	Wiesław Leśniakiewicz
3.	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	generalny brygadier Wiesław Leśniakiewicz
4.	Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa	Marek Komorowski
5.	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Krzysztof Bondaryk
6.	Wojewoda Małopolski	Jerzy Miller – od 12 grudnia 2011 r. Stanisław Kracik – 29 października 2009 r. do 11 grudnia 2011 r.
7.	Wojewoda Wielkopolski	Piotr Florek

#### 4.4. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony dnia 8 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175).
2. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 65, poz. 437 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1940 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. Nr 83, poz. 540).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. Nr 83, poz. 542).
13. Rozporządzenie z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. Nr 83, poz. 541).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu funkcjonowania (Dz. U. Nr 226, poz. 1810).
15. 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).
16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. Nr 130, poz. 404).
17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie centralnego punktu systemu centrów powiadamiania ratunkowego oraz punktów centralnych służb (Dz. U. Nr 75, poz. 404).
18. Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (Dz. U. E. L. 2002.108.51).

#### 4.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych
8. Minister Administracji i Cyfryzacji
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
14. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
15. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
17. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
18. Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa
19. Wojewodowie
20. Marszałkowie Województw



## Wykaz załączników funkcjonalnych

- 5.1. Informacja o wynikach kontroli „Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego”.
- 5.2. Informacja o wynikach kontroli „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju”.
- 5.3. Informacja o wynikach kontroli „Przygotowanie jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości”.
- 5.4. Wystąpienie pokontrolne do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej po kontroli rozpoznawczej w zakresie przygotowania podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do działań ratownictwa technicznego na drogach i autostradach.
- 5.5. Wystąpienie pokontrolne do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej po kontroli rozpoznawczej w zakresie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego.
- 5.6. Wystąpienie pokontrolne do Ministra Spraw Wewnętrznych po kontroli „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi”.
- 5.7. Wystąpienie pokontrolne do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej po kontroli „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi”.
- 5.8. Wystąpienie pokontrolne do Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa po kontroli „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi”.
- 5.9. Wystąpienie pokontrolne do Wojewody Wielkopolskiego po kontroli „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi”.
- 5.10. Wystąpienie pokontrolne do Wojewody Małopolskiego po kontroli „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi”.