KPB.430.009.2017
Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB

Informacja o wynikach kontroli

OCHRONA LUDNOŚCI W RAMACH ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO I OBRONY CYWILNEJ

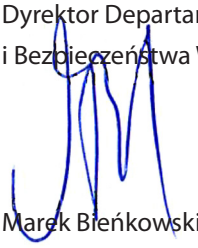
DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

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

WIZJĄ
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

Informacja o wynikach kontroli
Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego



Marek Bieńkowski

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Ewa Polkowska

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 12.09.2018 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 5

1. WPROWADZENIE 7

2. OCENA OGÓLNA 9

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 10

4. WNIOSKI 23

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 25

5.1. Przygotowanie do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego 25
5.1.1. Szczebel centralny 25
5.1.2. Szczebel wojewódzki 27
5.1.3. Szczebel powiatowy 29
5.1.4. Szczebel gminny 32
5.2. Opracowywanie i wdrażanie planów zarządzania kryzysowego 35
5.2.1. Podstawy prawne tworzenia planów zarządzania kryzysowego oraz resortowych planów zarządzania kryzysowego 35
5.2.2. Dokumenty wyjściowe niezbędne do opracowania planów zarządzania kryzysowego 36
5.2.3. Prawidłowość opracowywania planów zarządzania kryzysowego 39
5.2.4. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego 50
5.3. Definicja „sytuacji kryzysowej” 51
5.4. Działania struktur zarządzania kryzysowego w trakcie epizodów praktycznych 58
5.5. Działania jednostek szczebla rządowego i samorządowego w związku z wystąpieniem nawałnicy w dniach 11/12 sierpnia 2017 r. 61
5.5.1. System ostrzegania przed zagrożeniam 63
5.5.2. Obieg informacji pomiędzy organami i strukturami zarządzania kryzysowego 68
5.5.3. Działania zespołów zarządzania kryzysowego 76
5.5.4. Działania centrów zarządzania kryzysowego 78
5.5.5. Organizacja łączności 80
5.5.6. Udział Sił Zbrojnych RP w usuwaniu skutków nawałnicy 81
5.5.7. Koordynacja i realizacja działań przez podmioty zarządzania kryzysowego 83
5.5.8. Analiza działań 89
5.6. Strategia „Sprawne Państwo 2020” 90

Zdjęcie na okładce:
© Andrey Popov – Fotolia.com

5.7. Instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny.....93
5.7.1. Regulacje prawne dotyczące funkcjonowania obrony cywilnej.....93
5.7.2. Dostosowanie struktur i organizacji obrony cywilnej do zadań ustawowych.....96
5.7.3. Program Doskonalenia Obrony Cywilnej.....98
5.7.4. Plany obrony cywilnej.....99
5.7.5. Realizacja przez Szefów Obrony Cywilnej wybranych działań ustawowych.....103
5.8. Siły i środki do skutecznego zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń.....104
5.8.1. Formacje obrony cywilnej.....104
5.8.2. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu obrony cywilnej.....109
5.8.3. Finansowanie obrony cywilnej.....111

6. ZAŁĄCZNIKI.....113

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....113
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....116
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....119
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....121
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli.....122
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra.....125

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa o zarządzaniu kryzysowym	ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 209, ze zm.);
ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP	ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1430, ze zm.);
rozporządzenie z 25 czerwca 2002 r.	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);
sytuacja kryzysowa	sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym);
Strategia	Strategia „Sprawne Państwo 2020";
cykl planowania	okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie (art. 3 pkt 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym);
plan zarządzania kryzysowego	plan opracowany na podstawie art. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym;
resortowy plan zarządzania kryzysowego	plan opracowany na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym;
KPZK	Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego;
RZZK	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego;
GZZK	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego;
GPZK	Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego;
GCZK	Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego;
PZZK	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego;
PPZK	Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego;
PCZK	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego;
WZZK	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego;
WPZK	Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego;
WCZK	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego;
RCB	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa;
OC	obrona cywilna;

Szef OCK	Szef Obrony Cywilnej Kraju;
Minister SWiA	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych;
Komendant Główny PSP	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej;
KG PSP	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej;
ZZK MSWiA	Zespół Zarządzania Kryzysowego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji;
IMGW	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności w ramach struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy obowiązujące rozwiązania prawno-organizacyjne dają podstawy organom administracji publicznej do realizacji zadań planowania cywilnego oraz przygotowania infrastruktury i organów państwa do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych?
2. Czy sporządzane przez organy państwa instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny identyfikują potencjalne zagrożenia i przewidują adekwatne działania, niezbędne do ich usuwania?
3. Czy siły i środki były wystarczające do skutecznego zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, pięć urzędów wojewódzkich, sześć starostw powiatowych i siedem urzędów gmin (miast)

Okres objęty kontrolą

2015–2017 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych)

W polskim systemie prawnym, pomimo powtarzanych od wielu lat zapowiedzi, dotychczas nie został uchwalony jeden akt prawny, który w sposób kompleksowy regulowałby całokształt zagadnień związanych z szeroko rozumianą ochroną ludności, a uregulowania w zakresie zadań i struktur rozproszone są obecnie w różnych aktach prawnych. Deklarowanej od wielu lat świadomości w zakresie konieczności wprowadzenia do porządku prawnego takich przepisów nie towarzyszyły dotychczas zdecydowane działania, czego główną przyczyną – w ocenie NIK – są przede wszystkim ustawicznie zmieniające się koncepcje rozwiązań prawnych. W związku z powyższym problematyczne może być zdefiniowanie zwrotu „ochrona ludności", w tym określenie obszarów działalności, zamierzeń i typologii odnoszących się do tego terminu. Trudno także oczekiwać, aby w takim otoczeniu prawnym i faktycznym możliwe było wypracowanie jednej, spójnej definicji charakteryzującej ten obszar. Aktualnie procedowany projekt takiej ustawy, który zgodnie z zapowiedziami Sekretarza Stanu w MSWiA, miał zostać przekazany do Sejmu do końca 2016 r.[1], według stanu na 18 lipca 2018 r. nie figurował nawet w wykazie projektów ustaw na stronie Rządowego Centrum Legislacji.

W wersji projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej[2], opracowanego przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju, ochronę ludności zdefiniowano jako zintegrowaną działalność organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony ludności, jak również innych podmiotów realizujących zadania mające na celu ochronę życia i zdrowia ludności przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ochronę mienia, dziedzictwa kulturowego oraz środowiska naturalnego, w sytuacji wystąpienia zagrożeń naturalnych lub spowodowanych przez człowieka. Autorzy projektu ww. ustawy podkreślają, że ochrona ludności realizowana jest w czasie pokoju, podczas sytuacji kryzysowych i stanów nadzwyczajnych oraz w czasie wojny, przy czym jej realizacja w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny rozumiana jest jako obrona cywilna.

W rezultacie, co zauważono już w poprzedniej kontroli NIK, cały czas utrzymywany jest dualizm rozwiązań prawnych, tj. funkcjonują struktury w ramach zarządzania kryzysowego i niezależnie do tego utrzymywane są – na wypadek wojny i klęsk żywiołowych – formacje obrony cywilnej.

Obszar działalności administracji publicznej w zakresie szeroko rozumianej ochrony ludności był już kilkukrotnie przedmiotem szczegółowej kontroli NIK. Dlatego też niniejsza kontrola w przypadku niektórych z obszarów (zwłaszcza odnośnie obrony cywilnej) stanowiła w dużej części weryfikację przyjętego sposobu eliminowania stwierdzonych w przeszłości nieprawidłowości. Rozbudowana została natomiast szczegółowa tematyka kontroli procesów zarządzania kryzysowego, ponieważ w trakcie kontroli na terenie czterech województw przeprowadzone zostały epizody praktyczne,

[1] http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=27E4F02D73844F8BC1257F990041BE30

[2] Projekt ustawy z 22 grudnia 2016 r. (http://www.ock.gov.pl/prawo/projekty_aktow_prawnych).

których przedmiotem była ocena organizacji działań i procesu podejmowania decyzji przez organy zarządzania kryzysowego bezpośrednio po informacji o zaistnieniu sytuacji kryzysowej.

Jednocześnie, w związku z gwałtowną burzą (nawałnicą), która miała miejsce na znacznym terenie Polski w dniach 11/12 sierpnia 2017 r., zakres podmiotowy kontroli został rozszerzony o weryfikację i ocenę działań właściwych organów zarządzania kryzysowego na obszarze dotkniętym skutkami nawałnicy dwóch powiatów[3] i trzech gmin[4] z terenu województw pomorskiego i wielkopolskiego.

[3] Powiaty chojnicki oraz gnieźnieński.

[4] Czersk, Chojnice i Gniezno.

2. OCENA OGÓLNA

W Polsce nie funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w Polsce nie funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności. Organy odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej nie stworzyły adekwatnych do występujących zagrożeń struktur i skutecznych procedur oraz nie zapewniły niezbędnych zasobów, umożliwiających właściwe zarządzanie m.in. w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Dostrzegając zaangażowanie i gotowość niesienia pomocy w razie wystąpienia różnego rodzaju katastrof przez funkcjonariuszy straży pożarnych, Policji, żołnierzy oraz zwykłych obywateli, NIK zwraca uwagę, iż nieprzygotowanie odpowiednich planów i procedur oraz niezapewnienie warunków do odpowiedniej koordynacji działań, może obniżać skuteczność działań służb odpowiedzialnych za ochronę ludności, zwłaszcza w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Zaniepokojenie NIK budzi także stwierdzony w trakcie kontroli znikomy zakres współpracy, w tym bieżącej wymiany informacji, podmiotów poszczególnych szczebli w ramach struktur zarządzania kryzysowego.

Nieprawidłowości w obszarze zarządzania kryzysowego zostały stwierdzone we wszystkich jednostkach objętych kontrolą, a ich skala i istotność świadczą o tym, że problemy te mają charakter systemowy. Brak właściwego przygotowania jednostek szczebla rządowego i samorządowego do realizacji zadań związanych z zapewnieniem ochrony ludności uwidocznił się m.in. w trakcie działań w związku z gwałtowaną burzą, która miała miejsce na znacznym obszarze kraju w dniach 11/12 sierpnia 2017 r. Potwierdził się również w trakcie prowadzonych przez NIK czynności kontrolnych w urzędach wojewódzkich, starostwach powiatowych oraz urzędach gmin, m.in. w ramach epizodów praktycznych mających na celu zweryfikowanie przygotowania tych organów na wypadek wystąpienia określonych zagrożeń.

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny wskazuje[5], że struktury obrony cywilnej nie są przygotowane do skutecznej realizacji zadań w zakresie ochrony ludności, wynikających z I Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r.[6] Struktura i organizacja obrony cywilnej jest anachroniczna. Liczba formacji obrony cywilnej jest nieadekwatna do zidentyfikowanych zagrożeń i z każdym kolejnym rokiem maleje, a wyposażenie istniejących formacji jest niekompletne i przestarzałe.

Przyczyną stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości są wieloletnie zaniedbania w tym zakresie, przejawiające się m.in. brakiem kompleksowych uregulowań prawnych (zwłaszcza w zakresie obrony cywilnej), lekceważeniem znaczenia przygotowania planów, procedur i struktur na wypadek wystąpienia zagrożeń oraz niewystarczającym finansowaniem zadań.

W ocenie NIK niezbędne jest pilne podjęcie działań w celu budowy sprawnego, skutecznego i zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej. Brak systemu ochrony ludności będzie skutkował, w razie wystąpienia zagrożeń, podejmowaniem działań improwizowanych, opartych jedynie na doraźnie podejmowanych decyzjach, co może obniżać ich skuteczność.

[5] Zagadnieniom tym poświęcone były w szczególności kontrole numer P/11/083 *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju* oraz numer I/12/006 *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi.*

[6] Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41 poz. 175, ze zm.).

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zarządzenie kryzysowe – ujęcie systemowe

Niewystarczające przygotowanie struktur administracji rządowej i samorządowej do realizacji zadań w zakresie ochrony ludności

Kontrola wykazała **bardzo zróżnicowany – w zależności od kontrolowanego szczebla – stan przygotowania struktur administracji rządowej i samorządowej do realizacji zadań dotyczących ochrony ludności, zarówno w ramach zarządzania kryzysowego, jak i obrony cywilnej.** W przypadku MSWiA oraz RCB obowiązujące regulacje wewnętrzne dotyczące podziału kompetencji i zadań przez poszczególne komórki organizacyjne, dawały podstawy do rzetelnej realizacji obowiązków w zakresie objętym kontrolą.

Oparcie na szczeblu wojewódzkim realizacji zadań dotyczących ochrony ludności w ramach systemu zarządzania kryzysowego na wyodrębnionych komórkach organizacyjnych i działających całodobowo WCZK, pomimo zidentyfikowania problemów, w ocenie NIK umożliwia ich wykonywanie w sposób skuteczny. **Poważne zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczą jednak przygotowania organizacyjnego do realizacji zadań na dwóch kluczowych szczeblach zarządzania kryzysowego, tj. powiatu i gminy, w tym kwalifikacji merytorycznych pracowników.** W ocenie NIK skala nieprawidłowości stwierdzonych w jednostkach szczebla powiatowego i gminnego **stwarza poważne ryzyko niewłaściwej realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.**

W przypadku szczebla wojewódzkiego zadania te realizowane były w ramach wydzielonych wydziałów. Wyodrębnione w ich strukturze, działające całodobowo, wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego spełniały funkcję punktu koordynacyjnego i ośrodka łączności scalającego w codziennej działalności służby ratownicze i komunalne, biorące udział w akcjach ratowniczych. Stan kadrowy wydziałów, a także wiedza i doświadczenie zawodowe ich pracowników generalnie były odpowiednie dla realizacji przydzielonych im zadań. Zastrzeżenia NIK dotyczyły braku bezpośredniej komunikacji pomiędzy wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego, a także wdrożenia nieefektywnych rozwiązań w zakresie powiadamiania o sytuacjach kryzysowych podmiotów wskazanych w siatce bezpieczeństwa planów zarządzania kryzysowego. Nieprawidłowości stwierdzone w zakresie funkcjonowania WCZK dotyczyły także niezapewnienia obligatoryjnej dwuosobowej obsady podczas pełnienia całodobowych dyżurów oraz braku zasilania awaryjnego, co w praktyce uniemożliwiało funkcjonowanie WCZK w przypadku braku energii elektrycznej.

[szerzej str. 24–25]

Najistotniejszą kwestią niezbędną do prawidłowego wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu jest konieczność zapewnienia, działających w systemie całodobowym, centrów zarządzania kryzysowego, co – jak wykazały wyniki kontroli – nie zawsze było realizowane. Przykładowo, Starosta Chojnicki utworzył PCZK dopiero 29 września 2017 r., pomimo że taki obowiązek istniał od 2007 r. Obsługę PCZK Starosty Legnickiego zapewniała komórka organizacyjna merytorycznie niezwiązana z zarządzaniem kryzysowym, tj. Wydział Oświaty, Promocji i Spraw Społecznych. Natomiast Starosta Sieradzki nie zapewnił właściwego przygotowania PCZK do pełnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji, ponieważ za pełnienie takiego dyżuru po godzinach pracy starostwa, a także w dni wolne od pracy (24 godziny

na dobę) odpowiadał tylko jeden pracownik. Problemy w funkcjonowaniu PCZK potwierdzają również stwierdzone przypadki braku możliwości nawiązania kontaktu telefonicznego ze strony WCZK w trakcie próbnych połączeń telefonicznych po godzinach pracy.

[szerzej str. 30–31]

Najgorzej stan przygotowań struktur administracyjnych oceniony został w jednostkach szczebla gminnego. Powierzenie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej jednej osobie, która to sytuacja została stwierdzona w większości jednostek, nierzadko w ramach tylko części etatu, jako dodatek do innych zadań (np. prowadzenia księgowości budżetowej lub ochrony informacji niejawnych), z założenia nierealnym czyniło wykonywanie ich w sposób prawidłowy. Ocenę taką dodatkowo potwierdza niezapewnienie całodobowego alarmowania członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, tam gdzie zespół taki został w ogóle powołany i w praktyce funkcjonował, co – pomimo ustawowego obowiązku – nie zawsze miało miejsce. Zaniedbania tego rodzaju negatywnie wpływają na koordynację i sprawność podejmowanych działań, co potwierdziła analiza działań prowadzonych na terenie gmin Czersk i Chojnice po przejściu nawałnicy w dniach 11/12 sierpnia 2017 r.

[szerzej str. 32–35]

Pracownicy urzędów powiatowych i gminnych, którym powierzono zadania z zakresu ochrony ludności, byli słabo przygotowani merytorycznie. Należy zauważyć, iż kwalifikacje tych pracowników mają kluczowe znaczenie dla merytorycznego i praktycznego przygotowania struktur zarządzania kryzysowego oraz współpracy ze służbami ratowniczymi. Jedną z przyczyn tego stanu był brak wymogów co do wykształcenia i doświadczenia zawodowego osób zatrudnianych na tego rodzaju stanowiskach.

Nierzetelne planowanie działań na wypadek sytuacji kryzysowej

Istotnym elementem skutecznego systemu zarządzania kryzysowego jest odpowiednie zaplanowanie przejmowania przez struktury administracji rządowej i samorządowej kontroli nad sytuacjami kryzysowymi. W ocenie NIK, realizowany obecnie proces planowania nie pozwala na skuteczne przygotowanie działań w zakresie ochrony ludności, czego przyczyną mogą być niejednoznaczne i nieprecyzyjne przepisy regulujące ten obszar oraz nierzetelne działania właściwych organów. W efekcie praktyczna możliwość wykorzystania planów w ramach zarządzania kryzysowego, w realnej sytuacji kryzysowej, jest bardzo ograniczona.

Poważne zastrzeżenia NIK dotyczą realizacji zadań na wszystkich etapach cyklu planowania, który należy rozumieć jako okresowe realizowanie etapów, analizowania, opracowania planu, a także jego wdrażania, testowania i uruchamiania. Zmarginalizowana została przez organy szczebla wojewódzkiego i powiatowego rola istotnego dokumentu niezbędnego do opracowania planów zarządzania kryzysowego, tj. wytycznych i zaleceń, dzięki którym organ wyższego szczebla ma możliwość wpływu na zawartość planów sporządzanych na niższych szczeblach. Wykorzystanie możliwości, które daje wydawanie zaleceń/wytycznych jest ważne zwłaszcza w kontekście zidentyfikowanych, typowych dla danego terenu zagrożeń i wynikających z tego zadań ochrony ludności oraz zapewnienia spójności planów w obrębie określonego województwa/powiatu.

Żaden z opracowanych i zatwierdzonych planów zarządzania kryzysowego nie został oceniony przez NIK jako rzetelnie przygotowany i kompletny. Zasadnicze nieprawidłowości dotyczyły ich niezgodności z wymaganiami określonymi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, a także zaleceniami organów, które te plany zatwierdzały. W efekcie plany te nie pozwoliłyby, w wielu wypadkach, na sprawną organizację działań. Wyniki kontroli przeprowadzonych w MSWiA oraz RCB wykazały, że pomimo zaistnienia przesłanek, przez ponad 2 lata nie dokonano aktualizacji KPZK oraz Planu zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne. Natomiast na szczeblu lokalnym stwierdzono na przykład, że Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy Gniezno był całkowicie nieadekwatny do potrzeb i realiów jednostki szczebla gminnego, ponieważ został opracowany poprzez naniesienie poprawek na planie zarządzania kryzysowego, sporządzonym na potrzeby powiatu gnieźnieńskiego.

Aktualizacja planów zarządzania kryzysowego – poza planami wojewódzkimi – zasadniczo polegała jedynie na wprowadzaniu korekt o charakterze redakcyjnym i technicznym (wynikających na przykład ze zmian kadrowych, numerów kontaktowych oraz nowelizacji aktów prawnych).

Ćwiczenia i szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego, których obowiązek organizowania nałożono na wszystkie organy zarządzania kryzysowego na szczeblu lokalnym, jako instrument umożliwiający m.in. zapoznanie pracowników z treścią planu oraz weryfikację procedur w nim zawartych, był wykorzystywany niezwykle rzadko. Należy także zauważyć, iż organy zarządzania kryzysowego szczebla powiatowego i gminnego najczęściej były jedynie uczestnikami ćwiczeń wojewódzkich, natomiast rzadko organizowały ćwiczenia dla podległych im struktur.

[szerzej str. 35–50]

Potwierdzenie niewłaściwego przygotowania organów zarządzania kryzysowego do reagowania na mogące wystąpić zagrożenia stanowią wydarzenia, które miały miejsce w sierpniu 2017 r. na terenie kilku województw w związku z wystąpieniem gwałtownych zjawisk pogodowych, a także wyniki epizodów praktycznych, przeprowadzonych z inicjatywy NIK w trakcie kontroli w województwach: łódzkim, dolnośląskim i wielkopolskim. Ponadto, uchybienia stwierdzono w trakcie epizodu przeprowadzonego w województwie małopolskim.

Zarządzenie kryzysowe – studium przypadku

Brak właściwego przygotowania jednostek szczebla rządowego i samorządowego do realizacji zadań w związku z wystąpieniem nawałnicy w dniach 11–12 sierpnia 2017 r.

W dniach 11–12 sierpnia 2017 r. na terenie kilku województw[7] wystąpiło niebezpieczne zjawisko pogodowe (gwałtowna burza, mocne porywy wiatru), zwane dalej „nawałnicą", w wyniku którego zginęły trzy osoby, a straty materialne przekroczyły 387 mln zł. NIK szczegółowym badaniem objęła działania podejmowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa oraz Wojewodów Pomorskiego i Wielkopolskiego, a także wybranych starostów i wójtów z terenu tych województw.

[7] Dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, pomorskiego i wielkopolskiego.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Działania organów rządowych i samorządowych, w ramach zarządzania kryzysowego, związane z zaistniałą sytuacją, skupiły się przede wszystkim na bieżącej identyfikacji potrzeb, koordynacji pomocy poszkodowanym i usuwaniu skutków nawałnicy. Ze względu na **niedostateczne przygotowanie organizacyjne powiatowych i gminnych struktur zarządzania kryzysowego, a także z uwagi na niekompletność i niefunkcjonalność planów zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli,** zastosowane środki (zwłaszcza w pierwszym etapie działań) odbiegały od ustalonych w tych planach procedur postępowania i wynikały głównie z decyzji podejmowanych doraźnie.

Nieskuteczny system informowania o zagrożeniach

W dniu 11 sierpnia 2017 r. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: IMGW) przesłał do WCZK Wojewody Pomorskiego komunikaty i ostrzeżenia o zagrożeniu (burze z gradem, silne opady deszczu – z godz. 13:53) stopnia 2. (w 3. stopniowej skali) i porywach wiatru do 100 km/h. Informacje te wskazywały na wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń, których skutki mogą być katastrofalne. Wyniki kontroli wykazały, że dyżurni WCZK przekazywali **komunikaty IMGW** m.in. do powiatowych centrów zarządzania kryzysowego, lecz komunikaty te **nie zostały wysłane ze Starostwa Powiatowego w Chojnicach do urzędów gmin. O zagrożeniu nie powiadomiono również Starosty Chojnickiego.** Również w województwie wielkopolskim do najbardziej dotkniętych nawałnicą jednostek, tj. miasta Gniezno i gminy Gniezno, ostrzeżenia meteorologiczne nie dotarły.

Ponadto, **istotny komunikat IMGW dotyczący woj. pomorskiego z 11 sierpnia 2017 r.** z godz. 23:09, ostrzegający o porywach wiatru w Chojnicach przekraczających 110 km/h (huragan) **nie został dostarczony do WCZK,** lecz do sekretariatu Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Pomorskiego UW, w którym o tej godzinie nikt już nie pracował. Jednocześnie, pomimo skali i intensywności prognozowanego i faktycznie zaistniałego zagrożenia, nie podjęto decyzji o wzmocnieniu obsady dyżurnych WCZK Wojewody Pomorskiego, pomimo że przyjęte procedury przewidywały możliwość takiego działania.

W ocenie NIK rozwiązania systemowe w zakresie informowania o sytuacjach kryzysowych kluczowych pracowników Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (w tym Wojewody), ograniczające się jedynie do wysyłania wiadomości tekstowych SMS, okazały się nieskuteczne. System ten uniemożliwiał weryfikację przez dyżurnego WCZK faktu jej dostarczenia i odczytania przez adresata, co w kontekście krótkiego czasu niezbędnego do podjęcia działań, w tym ratowniczych, i roli Wojewody w tym procesie jako organu zarządzania kryzysowego na terenie województwa, jest kwestią kluczową. Zastrzeżenia te znalazły potwierdzenie w przypadku raportów WCZK przekazanych Wojewodzie w dniach 11–12 sierpnia 2017 r., w tym w szczególności z godz. 00:25 informującym o faktycznych skutkach nawałnicy i ofiarach śmiertelnych. Wojewoda, pomimo otrzymania wiadomości tekstowych SMS, nie podjął niezwłocznych działań. Informacje takie zostały przekazane także Zastępcy Dyrektora WBiZK, który również nie zareagował po ich otrzymaniu. Dopiero od godziny 5:00 w dniu

12 sierpnia 2017 r., po rozmowie telefonicznej z Komendantem Głównym PSP, Wojewoda podjął działania przewidziane dla niego jako organu zarządzania kryzysowego.

Wyniki kontroli wykazały także, że dwa istotne raporty WCZK z 11 sierpnia 2017 r. (z godz. 14:35 oraz 22:57) zawierające informacje o prognozowanym przebiegu zjawisk meteorologicznych (burze z gradem, burze) nie zostały w ogóle przekazane Wojewodzie Pomorskiemu, ponieważ – jak zeznał przesłuchany w charakterze świadka Zastępca Dyrektora WBiZK – (cyt.) *Wojewoda jest w innej grupie powiadamiania (...).*

W rezultacie na terenie woj. pomorskiego **informacja o nadchodzącym zagrożeniu nie dotarła skutecznie na czas** do organów zarządzania kryzysowego, tj. Wojewody Pomorskiego, Starosty Chojnickiego, Wójta Gminy Chojnice i Burmistrza Czerska. Ze względu na brak powiadomienia o nadchodzącym zagrożeniu, przed wystąpieniem nawałnicy gminne struktury zarządzania kryzysowego nie podjęły działań w celu ostrzeżenia ludności.

WCZK Wojewody Wielkopolskiego nie posiadało narzędzi informatycznych umożliwiających natychmiastowe powiadamianie o zagrożeniach. PCZK Starosty Gnieźnieńskiego nie wykorzystało wszystkich opisanych w PPZK sposobów przekazywania komunikatów do gmin, co w efekcie spowodowało, iż miasto Gniezno i gmina Gniezno nie otrzymały ostrzeżenia meteorologicznego. Stwierdzono również, że PCZK Starosty Gnieźnieńskiego poinformowało WCZK o nawałnicy i jej skutkach dopiero na drugi dzień po wystąpieniu tej sytuacji, tj. 12 sierpnia 2017 r. o godzinie 12:00.

Należy zwrócić również uwagę, że **WCZK kontrolowanych województw nie otrzymały z innych WCZK, przez których obszar nawałnica już przeszła, jakichkolwiek informacji o faktycznym zagrożeniu i jego skutkach** (znany był kierunek przemieszczania się frontu burzowego), jak również same takich informacji nie wysyłały. Procedury na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej nie przewidywały współpracy z wojewodami sąsiednich województw, w tym m.in. w zakresie wzajemnego informowania o zagrożeniach.

[szerzej str. 61–68]

Niekompletne raporty sytuacyjne oraz brak analiz i prognoz rozwoju sytuacji

Wyniki kontroli wykazały, że pomimo wpływających informacji i ostrzeżeń do służby dyżurnej RCB o pogarszającej się sytuacji pogodowej w kraju i związanych z tym zdarzeń noszących znamiona sytuacji kryzysowej **w dniach 11 i 12 sierpnia 2017 r. nie uruchomiono przewidzianych w KPZK procedur raportowania. W rezultacie raporty** przekazywane do kierownictwa MSWiA oraz kluczowych osób w państwie **nie zawierały bardzo istotnych informacji dla procesu podejmowania decyzji przez organy zarządzania kryzysowego poziomu krajowego i resortowego,** takich jak: faktyczne i potencjalne skutki zdarzenia lub zagrożenia, oceny i prognozy rozwoju sytuacji, opis podjętych i zamierzonych działań, wnioski oraz rekomendacje lub uwagi. Dopiero od 18 sierpnia 2017 r., tj. po sześciu dniach od wystąpienia nawałnicy, do MSWiA zaczęły wpływać kompletne raporty z województw dotkniętych jej skutkami.

Również na terenie objętych kontrolą województw **proces raportowania** pomiędzy organami zarządzania kryzysowego poszczególnych poziomów (wojewódzki, powiatowy, gminny) **w trakcie nawałnicy i w pierwszych dniach po jej zaistnieniu, był bardzo ograniczony lub całkiem go zaniechano.**

[szerzej str. 68–75]

Problemy związane ze zwoływaniem zespołów zarządzania kryzysowego

Wojewoda Pomorski zwołał Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego w dniu 12 sierpnia 2017 r. o godz. 8:00, podczas gdy skutki nawałnicy znane były w godzinach nocnych dnia poprzedniego. Również w tym dniu zwołany został zespół powiatowy w Chojnicach. Wójt gminy Chojnice zwołał gminny zespół w dniu 13 sierpnia 2017 r., natomiast Burmistrz Czerska ograniczył się jedynie do telefonicznego zwołania spotkania z pracownikami Urzędu, pomijając przedstawicieli zespolonych służb, inspekcji i straży (tj. obligatoryjnych członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego). Na terenie woj. wielkopolskiego Wójt Gminy Gniezno zwołał GZZK dopiero na trzeci dzień po przejściu nawałnicy. W tym kontekście należy podkreślić, iż zespoły zarządzania kryzysowego pełnią bardzo istotną rolę opiniodawczo-doradczą, wspomagając organy zarządzania kryzysowego w podejmowaniu decyzji i zarządzaniu sytuacją kryzysową, m.in. poprzez prognozowanie rozwoju zagrożenia oraz przygotowywanie propozycji działań.

W związku z zaistniałą nawałnicą nie zostało zwołane posiedzenie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (zwanego dalej „RZZK"). Minister SWiA nie rekomendował Prezesowi Rady Ministrów zwołania RZZK, co uzasadnił brakiem uprawnień RZZK w zakresie wydawania poleceń ministrom i kierownikom urzędów centralnych z upoważnienia Rady Ministrów. Ustawowe zadania i kompetencje RZZK obejmują m.in. przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych oraz doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji[8]. Minister SWiA uznał, że efektywniejsze będą działania koordynacyjne w ramach posiedzeń wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego, spotkań, narad i wideokonferencji z udziałem Prezesa Rady Ministrów i Ministra SWiA.

Nie negując uprawnień poszczególnych osób i organów do zwołania (lub rekomendowania zwołania) zespołów zarządzania kryzysowego wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, NIK zwraca uwagę, że opóźnienia w zwołaniu posiedzeń zespołów zarządzania kryzysowego lub rezygnacja z ich zwołania mogą świadczyć bądź to o niskiej ocenie ich przydatności ze strony osób, których działania mają one wspierać, bądź też o preferowaniu rozwiązań doraźnych, w miejsce rozwiązań przewidywanych przez przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym i ustanowione na ich podstawie procedury. Kwestia ta jest szczególnie istotna w kontekście intensywności i skutków zjawiska meteorologicznego, które wystąpiło (ofiary i duża liczba poszkodowanych, obszar nim dotknięty, skutki materialne, a także liczbę i złożoność działań mających na celu usuwanie skutków zdarzenia).

[szerzej str. 76–78]

[8] W skład RZZK wchodzą ministrowie kierujący działami administracji rządowej i kierownicy urzędów centralnych, a jego pracom przewodniczy Prezes Rady Ministrów (art. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Nieutworzenie Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz niezapewnienie całodobowych dyżurów

NIK zwraca uwagę, iż **w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2015 r. do 28 września 2017 r. Starosta Chojnicki w ogóle nie utworzył Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego.** W konsekwencji, w trakcie nawałnicy i po jej przejściu poważnie utrudniło to przepływ informacji i koordynację działań na terenie powiatu. Należy ponadto zauważyć, że Starostwo Powiatowe w Chojnicach dysponowało wprawdzie zapleczem sprzętowo-technicznym niezbędnym do realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, ale w trakcie nawałnicy nie zostało ono wykorzystane.

Również Wójtowie gmin Chojnice i Gniezno oraz Burmistrz Czerska **nie zapewnili w siedzibach urzędów gmin całodobowych dyżurów,** które umożliwiałyby bieżący przepływ informacji oraz bieżące dokumentowanie prowadzonych czynności, pomimo że obowiązek zapewnienia takich dyżurów w sytuacji kryzysowej wynika wprost z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

[szerzej str. 78–80]

Problemy z zapewnieniem sprawnej łączności w trakcie prowadzenia działań ratowniczych

W Polsce dotychczas nie utworzono jednolitego, ogólnopolskiego systemu łączności, umożliwiającego bezpośrednią wymianę informacji pomiędzy służbami ratowniczymi i strukturami zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli. Doraźną łączność służb podległych MSWiA w działaniach ratowniczych, sytuacjach zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa oraz innych nadzwyczajnych zdarzeń, zapewnia jedynie radiowa sieć współdziałania służb MSWiA, wykorzystująca analogowy kanał B 112. Komunikacja za pomocą tego kanału uniemożliwia jednak sprawną wymianę informacji pomiędzy wieloma abonentami, co może mieć negatywny wpływ na efektywność prowadzonych działań.

Stwierdzono także, że po przejściu nawałnicy przez powiat chojnicki, mimo wystąpienia okresowych przerw w łączności telefonicznej na niektórych obszarach powiatu, **nie wykorzystano wskazanego w PPZK rezerwowego systemu łączności radiowej,** tj. sieci wojewódzkiej, w której funkcjonuje WCZK, PCZK oraz gminy z terenu powiatu oraz sieci powiatowej Zintegrowanego Sytemu Ratowniczego „TUR". Sytuacja ta spowodowała znaczne utrudnienia w szybkiej wymianie informacji o skutkach nawałnicy i potrzebach dotyczących ich likwidacji.

[szerzej str. 80–81]

Zwłoka we wnioskowaniu o wsparcie Sił Zbrojnych RP

W dniu 14 sierpnia 2017 r., w związku ze zwłoką w wystosowaniu wniosku przez Starostę Chojnickiego do Wojewody Pomorskiego o wsparcie przez pododdziały Sił Zbrojnych RP[9], Wójt Gminy Chojnice – mając na uwadze pilną potrzebę pomocy – osobiście wystąpił o wsparcie do dowódcy 34. Batalionu Radiotechnicznego w Nieżychowicach, stacjonującego na terenie gminy. Pomoc wojska udzielona została już tego samego dnia. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym o taką pomoc może wnioskować jedynie wojewoda. W ocenie NIK, z uwagi na skutki nawałnicy, działania Wójta, jak i dowódcy batalionu w tej sytuacji należy uznać za racjonalne.

[9] Zgodnie z procedurą SPO-11.8 *Procedury wnioskowania o wsparcie działań siłami i środkami pododdziałów Sił Zbrojnych RP oraz uzgodnienia ich działań*, stanowiącą załącznik do Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego, podjęcie decyzji w sprawie wnioskowania do wojewody o udział wojska należy do Starosty (PZZK).

W tym samym dniu Wojewoda Pomorski również wystosował wniosek do Ministra Obrony Narodowej w sprawie wydzielenia sił i środków Sił Zbrojnych RP do wsparcia administracji publicznej w sytuacji kryzysowej przy udrożnieniu koryta rzeki Brda w powiecie chojnickim. We wniosku tym nie zostały uwzględnione potrzeby sygnalizowane przez Wójta Gminy Chojnice. W dniu 15 sierpnia 2017 r. wojsko podjęło działania obejmujące w szczególności przywracanie dojazdów do miejscowości i udrażnianie koryta rzeki Brdy.

Mając na uwadze skalę zniszczeń, jaka miała miejsce na terenie woj. pomorskiego, **w ocenie NIK wystąpienie przez Wojewodę o pomoc Sił Zbrojnych RP dopiero w dniu 14 sierpnia 2017 r. było działaniem spóźnionym,** ponieważ w wyniku analizy sytuacji i jej potencjalnych skutków można było przewidzieć, że wystąpią wtórne zagrożenia będące rezultatem przejścia nawałnicy. W toku kontroli ustalono, że Wojewoda Pomorski o zagrożeniu powodziowym na terenie gminy Czersk, do usunięcia którego niezbędna była pomoc Sił Zbrojnych RP, dowiedział się już 13 sierpnia 2017 r. od Burmistrza Czerska.

[szerzej str. 81–83]

Utrudnienia w lokalizacji miejsc wypoczynku organizowanego okazjonalnie dla dzieci i młodzieży

Urzędy wojewódzkie, starostwa i urzędy gmin nie posiadały informacji o miejscach organizacji wypoczynku dla dzieci i młodzieży w obiektach używanych okazjonalnie oraz bez stałej infrastruktury komunalnej. Informacja taka znajdowała się jedynie w bazie właściwego terytorialnie Kuratorium Oświaty[10]. Taki stan rzeczy spowodował, że w dniach 11/12 sierpnia 2017 r. **wystąpiły trudności w dokładnym zlokalizowaniu obozu harcerskiego na terenie powiatu chojnickiego, celem udzielenia pomocy osobom poszkodowanym.** Informacje od organizatorów obozu, które zostały przekazane służbom ratunkowym, wskazywały położenie tego obozu w miejscowości Suszek (gm. Czersk), tymczasem obóz znajdował się na terenie gminy Chojnice. Pomocy we właściwej lokalizacji obozu udzielili służbom ratowniczym okoliczni mieszkańcy. W ocenie NIK sytuacja taka mogła mieć wpływ na czas oczekiwania na pomoc osób poszkodowanych.

Zdaniem NIK koniecznym jest przyjęcie rozwiązań, które pozwoliłyby na natychmiastowe i bezpośrednie przekazywanie komunikatów ostrzegawczych do organizatorów wypoczynku, zwłaszcza w miejscach używanych okazjonalnie.

[szerzej str. 87–88]

Działania w zakresie zmiany obowiązujących rozwiązań prawno-organizacyjnych po przejściu nawałnicy

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

[10] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie wypoczynku dzieci i młodzieży (Dz. U. poz. 452).

NIK zwraca jednak uwagę, że jednym z zamierzeń Strategii „Sprawne Państwo 2020" było podjęcie działań zmierzających do zwiększenia gotowości państwa do zapobiegania i usuwania skutków klęsk żywiołowych, które koncentrowałyby się na wprowadzeniu na stałe do porządku prawnego uchwalanych dotychczas epizodycznie przepisów regulujących kwestie pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i usuwania ich skutków. Dotychczas zamierzenie to nie zostało zrealizowane, co potwierdzają doraźne działania Ministra SWiA w celu udzielenia pomocy osobom poszkodowanym.

[szerzej str. 83–86]

W związku z zagrożeniami powstałymi wskutek silnych wiatrów i intensywnych opadów atmosferycznych, które miały miejsce w sierpniu 2017 r. na terenie kraju, opracowany został dokument pn. „Analiza i ocena funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce – wnioski i rekomendacje", przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 2017 r.[11]

[szerzej str. 89–90]

Zarządzenie kryzysowe – epizody praktyczne

Potwierdzenie niewłaściwego przygotowania do reagowania przez organy zarządzania kryzysowego na mogące wystąpić zagrożenia stanowią wyniki epizodów praktycznych

Potwierdzeniem niewłaściwego przygotowania do reagowania przez organy zarządzania kryzysowego na mogące wystąpić zagrożenia są wyniki epizodów praktycznych, przeprowadzonych z inicjatywy NIK w trakcie kontroli w województwach: łódzkim, dolnośląskim i wielkopolskim. Ponadto, uchybienia stwierdzono w trakcie epizodu przeprowadzonego w województwie małopolskim. Scenariusze sytuacji kryzysowych dla poszczególnych województw były różnorodne i wynikały z zagrożeń zdefiniowanych w WPZK jako istotne dla danego terenu (dotyczyły zjawisk meteorologicznych oraz awarii zakładów przemysłowych).

Wyniki kontroli wykazały, że najsprawniej podejmowane były działania na szczeblu wojewódzkim, natomiast **na szczeblu powiatowym i gminnym stwierdzono nieprawidłowości, które w realnym działaniu mogłyby skutkować poważnymi konsekwencjami dla przebywającej na danym terenie ludności, jak i służb prowadzących działania ratownicze.** Przykładowo, w trakcie przeprowadzonego na terenie woj. dolnośląskiego epizodu praktycznego (przedmiotem była organizacja działań i podejmowania decyzji bezpośrednio po informacji o zaistnieniu awarii przemysłowej) stwierdzono, że zarówno Wójt Gminy Krotoszyce, jak i członkowie Sztabu Kryzysowego Wójta nie dokonali weryfikacji otrzymanej z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu informacji o sytuacji kryzysowej. Wskutek powyższego nie mieli oni wiedzy, że stężenie gazów niebezpiecznych (dwutlenku i trójtlenku siarki) odpowiadało wskaźnikom ERPG[12]: ERPG-2 i ERPG-3[13]. Spowodowało to wysyłanie w teren do przeprowa-

[11] Protokół ustaleń Nr 36/2017 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 17 października 2017 r.

[12] Z ang. *Emergency Response Planning Guidelines* (tłum. – wytyczne w sprawie planowania działań w sytuacjach wyjątkowych).

[13] Wskaźniki określają skutki maksymalnego stężenia substancji niebezpiecznej skażającej powietrze na osoby eksponowane przez czas do jednej godziny, i tak: ERPG-3 odpowiada wartości stężenia powodujące poważne skutki zdrowotne, a nawet śmierć, natomiast ERPG-2 odpowiada wartości stężenia powodujące nieodwracalne, lub inne poważne skutki dla zdrowia, lub wywołujące symptomy, które mogłyby osłabić zdolność do indywidualnej ochrony przed zagrożeniem.

dzenia akcji ewakuacyjnej pracowników urzędu gminy niewyposażonych w środki ochrony osobistej, stosownych do zaistniałego zagrożenia. Zarządzono przeprowadzenie akcji ewakuacyjnej w czasie około pięciu godzin pojazdami nieprzystosowanymi do transportu osób w terenie skażonym (m.in. ciągnikami z przyczepami, samochodami ciężarowymi). Ponadto, pierwotnie ewakuacja odbywała się na teren Krotoszyc, tj. skażonej miejscowości, której mieszkańców także należało ewakuować.

Stwierdzono przypadki podejmowania decyzji nierealnych i nieprzystających do rzeczywistych możliwości, co przyczyniało się do błędnej oceny sytuacji przez przewodniczącego zespołu zarządzania kryzysowego. Sytuacja taka miała miejsce na przykład w trakcie epizodu praktycznego przeprowadzonego na terenie woj. wielkopolskiego, którego przedmiotem była organizacja działań i podejmowania decyzji bezpośrednio po otrzymaniu komunikatu o awarii zapory zbiornika wodnego Jeziorsko, powodującej powódź wskutek niekontrolowanego zrzutu wody. Podczas drugiego posiedzenia WZZK Komendant Wojewódzki PSP w Poznaniu poinformował o wykonaniu przekopu w wale przeciwpowodziowym, co w danym czasie i przy użyciu wskazanego sprzętu było niemożliwe do wykonania.

Nieprawidłowości związane z realizacją procesów decyzyjnych przez WZZK stwierdzono także w trakcie epizodu przeprowadzonego w woj. łódzkim, którego tematem była organizacja działań i podejmowania decyzji – w fazie reagowania – na informację o powodzi opadowej w wyniku krótkotrwałych, lecz obfitych opadów, połączonych z burzami. WZZK nie zweryfikował bowiem informacji z gminy Warta dotyczącej miejsca przerwania wału, co w konsekwencji spowodowało, że prowadzono działania ratowniczo-ewakuacyjne w innej miejscowości niż faktycznie zgłaszały to jednostki szczebla gminnego i powiatowego[14]. Brak potwierdzenia informacji o rzeczywistym miejscu przerwania wału przeciwpowodziowego skutkował m.in. zadysponowaniem sprzętu przeciwpowodziowego oraz inspekcji, służb i straży do niewłaściwej miejscowości.

Podczas posiedzeń zespołów zarządzania kryzysowego nie poddawano także analizie długoterminowych konsekwencji zdarzenia (intensywne i długotrwałe opady deszczu – województwo łódzkie, Starostwo Powiatowe w Sieradzu, Gmina i Miasto Warta). Zastrzeżenia NIK budził również wadliwie działający system przepływu informacji pomiędzy podmiotami zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach (województwo dolnośląskie).

[szerzej str. 58–61]

Obrona cywilna – ujęcie systemowe

Struktura, organizacja i wyposażenie obrony cywilnej nie odpowiada współczesnym wymogom w zakresie ochrony ludności

Diagnoza stanu przygotowania struktur obrony cywilnej stwierdzona w trakcie niniejszej kontroli potwierdza ustalenia i oceny wynikające z kontroli NIK przeprowadzonych w latach poprzednich. Obowiązujące przepisy regulujące organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej wciąż nie zapewniają skutecznej koordynacji działań dotyczących szeroko pojętej ochrony ludności oraz współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych. Liczba

[14] Przyjęto, że nastąpiło przerwanie wału przeciwpowodziowego w miejscowości Kamionacz, a miejscem ewakuacji jest Kamionacz Osada. Natomiast faktycznie doszło do przerwania wału pomiędzy miejscowościami Małków i Duszniki, a miejscem ewakuacji była Szkoła Podstawowa w Warcie.

i charakter formacji obrony cywilnej są nieadekwatne do zidentyfikowanych na danym terenie zagrożeń, a wyposażenie istniejących formacji jest niekompletne i w wielu wypadkach przestarzałe. Stwierdzono, że wyposażenie większości skontrolowanych formacji nie spełniało ustalonego przez Szefa OCK normatywu, stanowiącego niezbędne minimum do prawidłowej realizacji zadań. Ustawa mająca na celu systemowe uregulowanie zagadnień związanych z zapewnieniem warunków niezbędnych do ochrony życia i zdrowia ludzi oraz usprawnienie koordynowania przyjmowania i udzielania pomocy humanitarnej, nie została do czasu zakończenia kontroli NIK uchwalona.

Działanie Szefa Obrony Cywilnej Kraju nie były wystarczające do poprawy sytuacji w zakresie obrony cywilnej

W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Kraju zrealizował szereg przedsięwzięć i zadań mających na celu wykonanie wniosków sformułowanych przez NIK w poprzednich kontrolach. Działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju polegały przede wszystkim na wydaniu niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań wytycznych (np. w sprawie opracowywania planów obrony cywilnej, a także w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt i środki techniczne niezbędne do wykonywania zadań). Podkreślić jednak należy, że **Szef Obrony Cywilnej Kraju nie posiada własnego aparatu wykonawczego (urzędu), niezbędnego do realizacji powierzonych mu ustawowych zadań. Ponadto, ma on ograniczone możliwości w zakresie władczego oddziaływania na szefów obrony cywilnej pozostałych szczebli oraz kształtowania budżetu obrony cywilnej.** W efekcie działania Szefa OCK nie doprowadziły do usprawnienia realizacji zadań przez terenowe (tj. wojewódzkie, powiatowe i gminne) struktury obrony cywilnej.

[szerzej str. 93–96]

Aktywność Szefów Obrony Cywilnej Województw, Powiatów i Gmin nie pozwoliła rozwiązać najistotniejszych problemów

Aktywność skontrolowanych Szefów Obrony Cywilnej Województw, Powiatów i Gmin w znikomym stopniu koncentrowała się na analizie potrzeb w taki sposób, aby ustalona, docelowa struktura jednostek organizacyjnych przeznaczonych do wykonywania zadań obrony cywilnej odpowiadała skali, rodzajom i specyfice zidentyfikowanych na danym terenie zagrożeń. Koncentrowali się oni głównie na opracowywaniu licznych dokumentów planistycznych i sprawozdawczych, które w znikomym stopniu przekładały się na rzeczywiste działania związane z rozwojem i modernizacją struktur obrony cywilnej. NIK zwraca przy tym uwagę, że stopień sformalizowania działalności, a w szczególności liczba i obszerność wszelkiego rodzaju dokumentacji planistycznej i sprawozdawczej dotyczącej obrony cywilnej, niezbędnej do sporządzania na wszystkich jej poziomach, w stosunku do realnych możliwości, może stwarzać jedynie pozory dobrze zorganizowanego i sprawnie funkcjonującego systemu.

Kolejnym przykładem problemów związanych z funkcjonowaniem obrony cywilnej może być choćby podejście do kwestii reklamowania od powszechnego obowiązku służby wojskowej osób o specjalistycznym przygotowaniu technicznym i ratowniczym, które powinny działać w formacjach OC w sytuacji zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa lub w czasie wojny. Działania takie były podejmowane w znikomym stopniu, co powoduje, że niereklamowane osoby mogą otrzymać przydział do Sił Zbrojnych RP w sytuacji wystąpienia takiego zagrożenia.

W ocenie NIK stan przygotowania formacji obrony cywilnej uniemożliwia wsparcie przez nie w czasie wojny realizacji wszystkich zadań w zakresie ochrony ludności, a w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej udział tych formacji w usuwaniu jej skutków będzie marginalny. Obecny stan rzeczy trafnie podsumowuje opinia jednego ze Starostów, który stwierdził, że wytyczne w zakresie obrony cywilnej wydawane przez Wojewodę (cyt.) *kierowane są do generałów nieposiadających wojska*, a wymieniając ustawowe obowiązki dotyczące obrony cywilnej podał, iż Wojewoda wie zatem, iż wydawane przez niego corocznie wytyczne (cyt.) *kierowane są do sfery, która nie istnieje.*

[szerzej str. 98–109]

Problemy z tworzeniem systemu ochrony ludności

Polska nadal nie zbudowała kompleksowego systemu ochrony ludności. Prace legislacyjne w tym zakresie przebiegają powoli, a szereg przepisów już obowiązujących wymaga doprecyzowania.

Proces tworzenia aktu prawnego kompleksowo regulującego kwestię ochrony ludności jest daleki od zakończenia

Proces tworzenia nowych regulacji prawnych dotyczących ochrony ludności i obrony cywilnej prowadzony jest od 2006 r. i do dnia zakończenia kontroli[15] nie został sfinalizowany. Jednym z celów nowej ustawy miało być stworzenie nowoczesnych regulacji dotyczących obrony cywilnej m.in. poprzez uchylenie dotychczasowych przepisów dotyczących tej problematyki, ze względu na ich nieadekwatność wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń. Miały zostać one zastąpione rozwiązaniami polegającymi na przekształceniu funkcjonujących w czasie pokoju służb ochrony ludności w podmioty obrony cywilnej działające w czasie wojny i mające uprawnienie do używania międzynarodowego znaku obrony cywilnej oraz ochrony wynikającej z Protokołów Dodatkowych do Konwencji Genewskich.

Jednym ze skutków przedstawionej powyżej sytuacji jest brak aktualnego Planu Obrony Cywilnej Państwa (ostatni plan opracowany został w 1995 r.). Obowiązujące przepisy wskazują jedynie podmiot odpowiedzialny za uzgadnianie projektu takiego planu, jednak nie określają organu zobowiązanego do jego opracowania.

NIK zauważa, że sytuacja taka ma bardzo niekorzystny wpływ na rozwój i funkcjonowanie struktur obrony cywilnej. Nowa regulacja powinna uporządkować zasady organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej, a tym samym spowodować zwiększenie możliwości udzielania pomocy ratowniczej obywatelom oraz zapewnienie im podstawowych warunków do przetrwania w sytuacjach zagrożeń naturalnych oraz spowodowanych działalnością człowieka. Pozostanie przy obecnych, anachronicznych i niefunkcjonalnych rozwiązaniach rodzi duże ryzyko, iż w sytuacji zagrożenia obywatele zostaną pozostawieni niezbędnej pomocy.

[szerzej str. 94–96]

Obowiązujące przepisy utrudniają jednoznaczne stwierdzenie, czy mamy do czynienia z sytuacją kryzysową

Istotną okolicznością mogącą mieć wpływ na realizację zadań są problemy z interpretacją i niezrozumieniem kluczowych pojęć dotyczących zarządzania kryzysowego, w szczególności przesłanek uznania sytuacji za „kryzysową". Na problemy z interpretacją pojęcia „sytuacja kryzysowa" zwracali uwagę kierownicy większości skontrolowanych jednostek, podkreślając zwłasz-

[15] Tj. 16 lutego 2018 r.

cza możliwość dowolnego rozumienia i oceny użytych w ustawie zwrotów „w znacznych rozmiarach" oraz „nieadekwatność posiadanych sił i środków". W konsekwencji **nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie liczby sytuacji kryzysowych, które w okresie objętym kontrolą miały miejsce na terenie objętych kontrolą województw: wielkopolskiego, łódzkiego, małopolskiego i dolnośląskiego, a tym bardziej na obszarze całej Polski.**

W praktyce zarządzania kryzysowego, dla wskazania negatywnych zjawisk i zagrożeń, które miały miejsce na danym terenie, przydatniejsze okazywało się niejednokrotnie używanie zwrotu „sytuacja nosząca znamiona sytuacji kryzysowej". Termin taki nie został jednak zdefiniowany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, stąd nie jest możliwe ustalenie przesłanek i następstw jego zastosowania.

Nawet wystąpienie, wydawałoby się oczywistej okoliczności, tj. wnioskowanie do Ministra Obrony Narodowej przez wojewodę o użycie Sił Zbrojnych RP, w świetle ustaleń niniejszej kontroli i niejednoznaczności przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym, mogło stanowić co najwyżej przesłankę do takiej kwalifikacji danej sytuacji, lecz nie mogło o tym fakcie przesądzać. Wojewodowie różnie interpretowali treść art. 25 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie z którym główną przesłanką do wnioskowania o wsparcie Sił Zbrojnych RP jest wystąpienie sytuacji kryzysowej.

[szerzej str. 51–58]

Nieskuteczne i nieskoordynowane wdrażanie Strategii Sprawne Państwo 2020 w zakresie ochrony ludności

Obecny sposób organizacji wdrażania i koordynacji Strategii „Sprawne Państwo 2020" budzi wątpliwości co do celowości jej kontynuowania w obecnym kształcie. Wiele zamierzeń wynikających ze Strategii, przyjętej przez Radę Ministrów 12 lutego 2013 r., dotychczas nie zostało zrealizowanych, a część z nich w ogóle nie znajduje odzwierciedlenia w planie działań, stanowiącym główne narzędzie wdrażania i bieżącego monitoringu Strategii. Stwierdzono też przypadek, w którym o stopniu zaawansowania wdrażania jednego z istotnych zamierzeń Strategii Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie miał w ogóle wiedzy (tj. realizacji obowiązku opracowania planów zarządzania kryzysowego w gminach). Należy podkreślić, że realizacja niektórych przedsięwzięć określonych w planie działań jest niezależna od wdrażania Strategii, ponieważ obowiązek ich realizacji wynika z przepisów prawa (np. opracowanie i aktualizacja Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego). Jednocześnie zapowiadane prace na rzecz wprowadzenia nowych regulacji dotyczących ochrony ludności, które w zamierzeniu Strategii mają zawierać m.in. rozwiązania w zakresie uporządkowania sfery podziału kompetencji w obszarze ochrony ludności, prowadzone są od ponad 10 lat, a wejście w życie tego strategicznego dokumentu rządowego nie spowodowało poprawy organizacji systemu ochrony ludności.

Zastrzeżenia NIK dotyczą sposobu pełnienia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji funkcji koordynatora realizacji Strategii. Ograniczenie się przede wszystkim do gromadzenia informacji o stopniu realizacji zadań i opracowywania sprawozdań, bez podejmowania działań, które umożliwiłyby mu skutecznie i rzetelnie koordynować oraz nadzorować wdrażanie Strategii, ogranicza realny nadzór nad realizacją działań.

[szerzej str. 90–93]

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów

Kontrola wykazała istotne nieprawidłowości we wszystkich skontrolowanych obszarach, zarówno w zakresie zarządzania kryzysowego, jak i obrony cywilnej. Stwierdzone we wszystkich objętych kontrolą jednostkach nieprawidłowości dotyczące zarządzania kryzysowego, z uwagi na ich skalę i istotność świadczą o marginalizacji znaczenia tej problematyki przez organy ustawowo zobowiązane do realizacji zadań z tego zakresu. Obecnie funkcjonujący model systemu obrony cywilnej kraju wciąż nie jest w pełni dostosowany do aktualnych potrzeb, w tym wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, obecnej organizacji państwa i stanu infrastruktury. Dlatego też zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest:

1) objęcie przez Prezesa Rady Ministrów szczególnym nadzorem – trwających od ponad 10 lat – prac nad projektem ustawy, która w sposób systemowy ureguluje kwestie ochrony ludności i obrony cywilnej, w szczególności w zakresie:
   - Planu Obrony Cywilnej Państwa,
   - zwiększenia poziomu finansowania zadań obrony cywilnej,
   - mechanizmów zapewniających niezbędną, skuteczną koordynację działań,
   - urzędu obsługującego Szefa Obrony Cywilnej Kraju,
   - uprawnień Szefa Obrony Cywilnej Kraju w planowaniu środków finansowych na obronę cywilną;

2) podjęcie działań legislacyjnych mających na celu określenie zasad przepływu informacji o lokalizacjach tymczasowych miejsc wypoczynku z uwzględnieniem roli istniejących struktur zarządzania kryzysowego w zakresie ochrony ludności;

3) przeanalizowanie założeń i stanu wdrażania Strategii „Sprawne Państwo 2020" pod kątem celowości i możliwości kontynuacji jej realizacji w obecnym kształcie, w tym w zakresie wzmocnienia uprawnień koordynacyjnych ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Ponadto, wyniki kontroli wskazują na konieczność przeprowadzenia pogłębionej systemowej analizy, związanej z funkcjonowaniem zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej oraz podjęcia działań (w tym legislacyjnych) na rzecz usprawnienia funkcjonowania tych obszarów, w tym:

1) analizy związanej z organizacją zarządzania kryzysowego, a w szczególności:
   - przesłanek uznania sytuacji za „kryzysową",
   - zasad okresowej aktualizacji planów zarządzania kryzysowego w zależności od rodzaju i charakteru wprowadzonych zmian oraz pojawiających się zagrożeń,
   - realności i funkcjonalności procedur zawartych w planach zarządzania kryzysowego,
   - zasad użycia Sił Zbrojnych RP w ramach zarządzania kryzysowego oraz koordynacji ich działań,
   - wymogów dotyczących przygotowania merytorycznego dla osób realizujących zadania z zakresu ochrony ludności dla administracji rządowej i samorządowej, z jednoczesnym obowiązkiem okresowego certyfikowania tych pracowników;

2) wprowadzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju;

3) działań mających na celu zapewnienia kompletności krajowego Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej oraz zachowania w przyszłości terminu jego sporządzenia umożliwiającego analizę jego treści przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów;

4) zainicjowania kompleksowego przeglądu stanu zaawansowania opracowywania i wdrażania planów zarządzania kryzysowego, który w skali Polski obejmowałby wszystkie jednostki szczebla powiatowego oraz gminnego.

Jednocześnie, niezależnie od powyższych wniosków, w ocenie NIK zasadnym byłoby przeprowadzenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji kompleksowej analizy obowiązujących aktów prawnych pod kątem możliwości integracji systemów zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w obszarze wspólnych kompetencji oraz zadań, celem poprawy skuteczności działań.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego

Wyniki kontroli wykazały zróżnicowany stan przygotowania struktur administracji rządowej i samorządowej do realizacji zadań dotyczących ochrony ludności. Jednocześnie skala nieprawidłowości stwierdzonych w jednostkach szczebla powiatowego i gminnego stwarza poważne ryzyko niewłaściwej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

5.1.1. Szczebel centralny

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

Ustalona struktura organizacyjna RCB i przyjęty w regulacjach wewnętrznych podział kompetencji pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne dawały możliwość sprawnej i skutecznej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Obsługa Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Realizując wniosek po kontroli NIK nr I/12/006 „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi" Minister Spraw Wewnętrznych, mając na uwadze treść rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r.[16], zniósł 7 marca 2014 r. centrum zarządzania kryzysowego ministra właściwego do spraw wewnętrznych na mocy zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych[17]. Obsługę Ministra SWiA w sprawach zarządzania kryzysowego w okresie objętym kontrolą zapewniało, funkcjonujące w strukturze Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, m.in. poprzez pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego i realizację zadań przekazanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych na podstawie „Zasad przekazywania informacji o zdarzeniach i zagrożeniach pomiędzy RCB i grupą MSW" z dnia 27 sierpnia 2014 r. W ocenie NIK niezbędna była jednak weryfikacja ustalonych zasad tej obsługi, mając na uwadze w szczególności dokonane w 2015 r. zmiany w strukturze resortów.

W dniu 27 sierpnia 2014 r. Minister Spraw Wewnętrznych zatwierdził „Zasady przekazywania informacji o zdarzeniach i zagrożeniach pomiędzy Rządowym Centrum Bezpieczeństwa i grupą MSW". Zgodnie z tymi Zasadami, obsługa ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego w zakresie przekazywania informacji o zdarzeniach i zagrożeniach ma być realizowana w RCB m.in. poprzez: całodobowe monitorowanie potencjalnych zagrożeń opisanych w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (KPZK) oraz w planie zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne, sporządzanie analiz krótkoterminowych i średnioterminowych, zapewnienie obiegu informacji, a także uruchamianie procedur ujętych w planie zarządzania kryzysowego MSW. Załącznikiem do ww. dokumentu był „Katalog zdarzeń/zagrożeń podlegających raportowaniu" (ostatni przedstawiony w toku kontroli katalog został zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 22 marca 2017 r.) określający:

[16] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 226 poz. 1810).

[17] Zarządzenie Nr 6 z dnia 7 marca 2014 r. w sprawie zniesienia Centrum Zarządzania Kryzysowego ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

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

Zespół Zarządzania Kryzysowego MSWiA

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

– zarządzeniem Nr 27 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 sierpnia 2014 r.[18],
– zarządzeniem Nr 38 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lipca 2016 r.[19], tj. blisko 8 miesięcy od utworzenia MSWiA.

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

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

– dokonywanie okresowej oceny zagrożeń na potrzeby Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.
– opiniowanie projektów planów zarządzania kryzysowego.
– wypracowywanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom.

Wątpliwości co do faktycznej realizacji ustawowych zadań przez ZZK MSWiA

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

[18] Dz. Urz. MSW poz. 48.

[19] Dz. Urz. MSWiA poz. 46.

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

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

5.1.2. Szczebel wojewódzki

Obowiązki dotyczące przygotowania do realizacji zadań zostały uregulowane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym w sposób odmienny dla każdego kontrolowanego szczebla terenowego (tj. wojewoda, starosta, wójt), przy czym na wszystkich skontrolowanych szczeblach obligatoryjnym jest utworzenie zespołów zarządzania kryzysowego, do zadań których należy m.in.:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w planie zarządzania kryzysowego;
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
- opiniowanie planu zarządzania kryzysowego.

Zadania komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim określone zostały w art. 14 ust. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Należą do nich m.in. gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa, monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa oraz współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego.

Organizacja Wojewódzkich Centrów Zarządzania Kryzysowego

Obowiązki WCZK, których obsługę zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich, wymienione zostały w art. 16 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym i polegają one m.in. na pełnieniu całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz współdziałaniu z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej.

Brak ustalonych wymogów merytorycznych dla pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe

Podkreślenia wymaga także fakt, iż – niezależnie od szczebla struktury zarządzania kryzysowego – nie zostały ustalone minimalne wymogi wykształcenia i doświadczenia zawodowego osób zatrudnionych na tego rodzaju stanowiskach. Kwalifikacje tych pracowników, zdaniem NIK, mają kluczowe znaczenie, gdyż są to osoby, do zadań których należy merytoryczne i praktyczne przygotowanie struktur zarządzania kryzysowego, a także współpraca ze służbami prowadzącymi działania ratownicze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najlepiej stan przygotowania struktur zarządzania kryzysowego do realizacji zadań oceniony został przez NIK na szczeblu wojewódzkim. W przypadku urzędów wojewódzkich zadania te realizowane były w ramach wydzielonych wydziałów, których stan zatrudnienia wynikał z możliwości finansowych oraz poziomu fluktuacji kadr.

Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania WCZK

Wyodrębnione w strukturze wydziałów urzędów wojewódzkich, działające całodobowo, wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego spełniały funkcję punktu koordynacyjnego i ośrodka łączności scalającego w codziennej działalności służby ratownicze i komunalne, biorące udział w akcjach ratowniczych. Stan kadrowy wydziałów, a także wiedza i doświadczenie zawodowe jego pracowników w zasadzie były odpowiednie dla realizacji przydzielonych zadań. Zastrzeżenia NIK dotyczące działania struktur wojewódzkich związane były z brakiem bezpośredniej komunikacji pomiędzy wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego (co zostało szerzej opisane w części dotyczącej przebiegu działań po nawałnicy – str. 61–90), a także wdrożenia nieefektywnych rozwiązań w zakresie powiadamiania o sytuacjach kryzysowych pomiędzy podmiotami wskazanymi w siatce bezpieczeństwa planów zarządzania kryzysowego (co zostało szerzej opisane w części dotyczącej przebiegu epizodów praktycznych – str. 58–61).

Zastrzeżenia NIK dotyczyły ponadto:

Braku instrukcji całodobowego dyżuru WCZK Wojewody Dolnośląskiego, określającej m.in. jego organizację, tryb pracy, skład oraz stan osobowy w trakcie dyżuru, prowadzenia dokumentacji, sposobu alarmowania członków WZZK, co mogło być przyczyną dezorganizacji i problemów w koordynacji działań, pojawiających się w sytuacjach kryzysowych.

Niezapewnienia obligatoryjnej dwuosobowej obsady podczas pełnienia całodobowych dyżurów WCZK Wojewody Małopolskiego,

Braku zasilania awaryjnego WCZK Wojewody Łódzkiego, co w praktyce uniemożliwiało jego funkcjonowanie w przypadku braku dostaw energii elektrycznej.

Braku reakcji stanowisk dyżurnych Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu i Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu na próby nawiązania przez WCZK Wojewody Wielkopolskiego połączeń drogą radiową[20], co może stwarzać ryzyko zakłóceń w realizacji przez WCZK zadań z zakresu zarządzania informacją istotną w fazie reagowania kryzysowego.

Funkcjonowanie Wojewódzkich Zespołów Zarządzania Kryzysowego

Wyniki kontroli nie wykazały, poza nielicznymi przypadkami, nieprawidłowości w zakresie działania WZZK, które zostały powołane przez wszystkich objętych kontrolą Wojewodów. W okresie objętym kontrolą działalność tych organów opiniodawczo-doradczych koncentrowała się na istotnych z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców danych województw zagadnieniach.

[20] W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r. miało miejsce 118 takich przypadków.

Przykłady

W latach 2015–2017 (I półrocze) odbyło się 13 posiedzeń WZZK Wojewody Małopolskiego, z tego cztery poświęcone były organizacji zimowego wypoczynku, a dziewięć dotyczyło potencjalnych zagrożeń ujętych w WPZK (m.in. ocenie zagrożenia powodziowego, kwestiom bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym podczas Światowych Dni Młodzieży, wystąpieniu wysoce zjadliwej grypy ptaków HPAI/H5N8, przygotowaniu województwa do funkcjonowania w ekstremalnych warunkach zimowych).

W okresie objętym kontrolą WZZK Wojewody Dolnośląskiego zbierał się 11 razy m.in. w sprawach dotyczących stanu bezpieczeństwa w związku z potencjalną możliwością odkrycia pociągu z okresu II wojny światowej, zabezpieczonego z wykorzystaniem materiałów chemicznych lub wybuchowych (tzw. „złoty pociąg") oraz dla omówienia stanu bezpieczeństwa weterynaryjnego na obszarze województwa dolnośląskiego w związku z wystąpieniem ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (HPAI).

Wojewoda Dolnośląski, mając na celu zwiększenie efektywności działania struktur kryzysowych, wprowadził nową formułę prowadzenia posiedzeń z wykorzystaniem systemu wideokonferencyjnego. Minimalizowało to konieczność absorbowania członków WZZK, którzy w sytuacji wystąpienia zagrożenia lub potencjalnego zagrożenia mogli uczestniczyć w posiedzeniu WZZK bez konieczności przyjazdu do siedziby Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego. W regulaminie WZZK określona została również nowa funkcja – stały łącznik WZZK. W przypadku wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych o charakterze kryzysowym, Wojewoda Dolnośląski (jako Przewodniczący WZZK) mógł zwrócić się z wnioskiem do stałych członków WZZK o oddelegowanie swoich przedstawicieli do pełnienia funkcji stałego łącznika przy WZZK w siedzibie urzędu wojewódzkiego, co miało służyć optymalizacji komunikacji z poszczególnymi instytucjami.

5.1.3. Szczebel powiatowy

Niewłaściwe przygotowanie komórek organizacyjnych

W strukturze wszystkich skontrolowanych starostw utworzone zostały komórki organizacyjne, do zadań których należało wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, przy czym wyniki kontroli wykazały, że:

Przykłady

Obowiązki z zakresu zarządzania kryzysowego w Starostwie Powiatowym w Chojnicach pełnił Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, w którym zatrudnione były dwie osoby na pełnych etatach (z czego jedna pełniła funkcję dyrektora). W obowiązującym od 1 stycznia 2013 r. do 16 października 2016 r. Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Chojnicach nie zostały określone wszystkie zadania wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, m.in.: realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, wydawanie organom gminy zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego oraz zatwierdzanie gminnych planów zarządzania kryzysowego.

Przygotowanie organizacyjne Starostwa Powiatowego w Legnicy do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym przydzielenie tych zadań komórce merytorycznie niezwiązanej z zarządzaniem kryzysowym i obroną cywilną, oraz brak jednoznacznego wyznaczenia komórki lub osoby odpowiedzialnej za planowanie zadań, nie gwarantowało prawidłowego wykonywania

obowiązków. Ustalono bowiem, że w okresie od 1 czerwca 2015 r. do zakończenia czynności kontrolnych (tj. 20 września 2017 r.) wykonywanie zadań w powyższym zakresie należało do obowiązków Wydziału Oświaty, Promocji i Spraw Społecznych.

Do dnia zakończenia kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Chrzanowie żadnej komórce organizacyjnej Starostwa lub jednostkom organizacyjnym powiatu nie przypisano zadań związanych m.in. z monitorowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu, a także organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, ćwiczeń i treningów, pomimo że w strukturze starostwa funkcjonował Wydział Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych. Na nieprawidłowości te zwracał również uwagę audytor wewnętrzny w sprawozdaniach z audytu.

Nieprawidłowa organizacja Powiatowych Centrów Zarządzania Kryzysowego

W części skontrolowanych jednostek stwierdzono także nieprawidłowości dotyczące przygotowania do funkcjonowania PCZK, tj. struktur odpowiedzialnych za całodobowy przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, których obowiązek utworzenia wynika z art. 18 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W ocenie NIK, prawidłowa realizacja tego zadania, w kontekście zapewnienia ochrony ludności w ramach zarządzania kryzysowego, jest na szczeblu powiatu zadaniem kluczowym.

Organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określa starosta. Jak podkreśla się w literaturze[21], brak jednoznacznego wskazania obowiązku obsługi PCZK przez komórkę organizacyjną starostwa powiatowego powoduje, że w celu uzyskania oszczędności na etatach pracowników starostowie organizują centra w sposób zindywidualizowany, odmienny w różnych powiatach, na bazie zasobów administracji zespolonej w wymiarze samych urzędów starostw lub stanowisk kierowania powiatowych komendantów PSP (np. po godzinach pracy starostwa). Zastrzeżenia NIK dotyczyły w szczególności:

Przykłady

Niezgodności danych dotyczących adresu siedziby PCZK Starosty Gnieźnieńskiego. W zarządzeniu Starosty w sprawie powołania PCZK z 15 czerwca 2009 r. wskazano, że jego siedziba znajduje się w budynku starostwa, przy ul. Kościuszki 7, podczas gdy od 2011 r. PCZK funkcjonowało pod adresem: Gniezno, ul. Jana Pawła II 9/10. Zwrócono także uwagę na zawarte w załączniku do ww. zarządzenia postanowienia odnoszące się do całotygodniowych dyżurów[22], które naruszały wynikające z ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy[23] prawa pracownika do nieprzerwanego odpoczynku.

Utworzenia PCZK Starosty Chojnickiego dopiero 29 września 2017 r., tj. w dniu wejścia w życie zarządzenia nr 59/2017 Starosty Chojnickiego w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Chojnicach, pomimo że obowiązek taki istniał od 2007 r. O fakcie niepowoła-

[21] Stanisław J. Rysz, *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Difin S.A., Warszawa 2016.

[22] „Po godzinach urzędowania Starostwa Powiatowego oraz w dni wolne od pracy dyżurny pełni dyżur domowy w systemie tygodniowym, według wcześniej zatwierdzonego grafiku przez Dyrektora Wydziału".

[23] Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.

nia PCZK posiadał wiedzę Wojewoda Pomorski – pismem z 29 września 2009 r. Starosta Chojnicki poinformował WCZK Wojewody Pomorskiego, że PCZK uruchamiane jest na jego polecenie wyłącznie w sytuacjach wystąpienia zdarzeń kryzysowych w pomieszczeniach Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

Niezapewnienia przez Starostę Sieradzkiego w okresie objętym kontrolą właściwego przygotowania PCZK do pełnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji, ponieważ za pełnienie takiego dyżuru po godzinach pracy starostwa, a także w dni wolne od pracy (24 godziny na dobę) odpowiadał tylko jeden pracownik.

Jednocześnie, jak już wspomniano, obsługę PCZK Starosty Legnickiego zapewniała komórka organizacyjna merytorycznie niezwiązana z zarządzaniem kryzysowym, tj. Wydział Oświaty, Promocji i Spraw Społecznych.

Niezapewnienie całodobowego przepływu informacji przez PCZK

Problemy w funkcjonowaniu i realizacji ustawowych zadań przez PCZK potwierdziły także wyniki próbnych połączeń telefonicznych przeprowadzonych w trakcie kontroli w godzinach nocnych przez dyżurnych WCZK z odpowiednimi osobami na szczeblu powiatowym:

Przykłady

Spośród 30 powiatowych centrów zarządzania kryzysowego na terenie województwa dolnośląskiego udało się połączyć jedynie z czterema. Dodatkowo, w dziewięciu przypadkach WCZK nawiązało połączenia z dyżurnymi stanowisk kierowania Państwowej Straży Pożarnej, która – zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym – realizowała zadania PCZK. W pozostałych 17 przypadkach próby połączeń telefonicznych okazały się nieskuteczne.

W Starostwie Powiatowym w Brzezinach oraz Starostwie Powiatowym w Skierniewicach (woj. łódzkie) nikt nie odebrał telefonu, którego numer wskazany został jako kontaktowy dla PCZK, przy czym w Starostwie Powiatowym w Skierniewicach pozostawiono wiadomość na poczcie głosowej. Natomiast w Starostwie Powiatowym w Kutnie pracownik PCZK oddzwonił po 20 minutach od momentu przesłania mu wiadomości.

Należy także podkreślić, iż jako istotny problem utrudniający realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego Wojewoda Dolnośląski wskazał brak sankcji prawnych za niezrealizowanie ustawowego obowiązku utworzenia funkcjonującego całodobowo PCZK.

Marginalizowanie roli i znaczenia Powiatowych Zespołów Zarządzania Kryzysowego

Starostowie w znikomym stopniu korzystali z możliwości i potencjału jakie daje powołanie powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego w zakresie realizacji ustawowych zadań. W skład PZZK, którego pracami kieruje starosta, oprócz innych osób zaproszonych, wchodzą osoby powołane spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych, a także przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.

Podstawowym zadaniem tych zespołów opiniodawczo-doradczych jest wspieranie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w szczególności poprzez ocenę występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych

zagrożeń, a także przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w PPZK. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że zarówno częstotliwość zwoływania posiedzeń, jak i zakres przedmiotowy omawianych na posiedzeniach spraw w kontekście m.in. zidentyfikowanych dla danego powiatu zagrożeń, świadczą o marginalizowaniu przez starostów roli tego ciała kolegialnego i realizowanych przez niego zadań. W toku kontroli NIK stwierdzono m.in., że:

Przykłady

Pomimo wejścia w życie – z dniem 19 września 2009 r. – nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która wprowadziła zmiany w zakresie zadań PZZK, obowiązywało Starosty Sieradzkiego zarządzenie z 29 sierpnia 2007 r. dotyczące powołania PZZK. W okresie objętym kontrolą PZZK odbył pięć posiedzeń, które dotyczyły m.in. afrykańskiego pomoru świń oraz sporu kompetencyjnego dotyczącego usuwania plam oleju z jezdni w kontekście zapewnienia przejezdności dróg.

W latach 2015–2017 (I półrocze) PZZK Starosty Legnickiego nie zebrał się ani raz w pełnym składzie. W dniu 30 stycznia 2017 r. odbyło się natomiast zebranie Sztabu Kryzysowego (stanowiącego część PZZK), którego tematem była sytuacja zagrożenia na terenie powiatu legnickiego, spowodowana wystąpieniem ogniska wysoce zjadliwej grypy ptaków (HPAI) podtypu H5N8. Z protokołu spotkania nie wynikało jakie wypracowano w tym zakresie propozycje działań oraz czy przedstawiono Staroście wnioski dotyczące wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w PPZK.

PZZK Starosty Chojnickiego w latach 2015–201724 zebrał się pięciokrotnie. Przedmiotem jednego spotkania (z 11 stycznia 2017 r.) była informacja dotycząca przygotowania służb i inspekcji odpowiadających za przeciwdziałanie i usuwanie skutków ewentualnego wystąpienia wysoce zjadliwej grypy ptaków H5N8. Pozostałe posiedzenia dotyczyły skutków nawałnicy z 11–12 sierpnia 2017 r.

5.1.4. Szczebel gminny

Niewłaściwe przygotowanie urzędów gmin do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego

Stan przygotowania do realizacji zadań dotyczących ochrony ludności w ramach zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym nie zapewniał właściwej realizacji zadań, co w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej stwarza ryzyko podejmowania decyzji błędnych lub nieadekwatnych do zaistniałego zagrożenia. Powierzenie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej jednej osobie, co stwierdzono w większości jednostek, nierzadko w ramach tylko części etatu, jako dodatek do innych zadań (np. księgowości budżetowej lub ochrony informacji niejawnych) z założenia wykonywanie tych zadań w sposób prawidłowy czyniło nierealnym.

Obowiązek powołania komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, przy pomocy której wójt realizuje swoje zadania w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy, wynika z art. 19 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Natomiast do uznania wójta pozostawiono decyzję co do powołania centrum

[24] Według stanu na dzień 10 października 2017 r.

zarządzania kryzysowego. Podkreślić jednak należy, że niezależnie od decyzji co do powołania GCZK, do obowiązków wójta należy zapewnienie m.in. całodobowego alarmowania członków GZZK, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności. NIK stwierdziła, że:

Przykłady

Zarówno zadania komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Czersk właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego (tj. jednoosobowe Biuro Zarządzania Kryzysowego, Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego), określone w regulaminach organizacyjnych, jak i zakres czynności inspektora ds. zarządzania kryzysowego, który ustalony został 2 stycznia 2013 r. i do czasu zakończenia kontroli nie podlegał aktualizacji, nie obejmowały żadnych zadań burmistrza, o których mowa w art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Szczegółowy zakres obowiązków uwzględniał natomiast realizację spraw związanych z obroną cywilną i obronnością oraz ochroną danych osobowych. Od początku 2013 r. samodzielne stanowisko ds. zarządzania kryzysowego w ww. komórkach organizacyjnych, w wymiarze 0,75 etatu, zajmowała jedna osoba. Pozostałe 0,25 etatu związane było m.in. z przeprowadzaniem kontroli podatkowych, jako inspektor ds. kontroli podatkowych.

W regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy Chojnice nie została wyznaczona komórka organizacyjna wykonująca zadania wójta w sprawach zarządzania kryzysowego. Zadania należące do kompetencji Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich, w którym zatrudniony był inspektor ds. zarządzania kryzysowego, w ogóle nie obejmowały spraw związanych z tym obszarem. Szczegółowy zakres obowiązków, czynności i odpowiedzialności służbowej ww. inspektora nie uwzględniał natomiast części zadań Wójta określonych w art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w tym m.in. związanych z realizacją zadań z zakresu planowania cywilnego oraz zarządzaniem, organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. Zadania te, wyznaczone przez Wójta 17 stycznia 2013 r. w szczegółowym zakresie obowiązków, czynności i odpowiedzialności służbowej, wykonywane były przez inspektora ds. zarządzania kryzysowego jednoosobowo i stanowiły tylko niewielką część zajmowanego etatu. Do jego kompetencji należało dodatkowo prowadzenie spraw związanych z obronnością RP oraz BHP, wykonywanie zadań i prowadzenie całokształtu dokumentacji i organizacji obrony cywilnej na terenie gminy, a także pełnienie funkcji pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych.

W obowiązującym Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy i Miasta Warta żadnej komórce organizacyjnej nie przypisano zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Również w zakresie obowiązków Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej, Rolnictwa i Ochrony Środowiska, Pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych nie wskazano zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, choć zadania te w okresie objętym kontrolą faktycznie wykonywał.

Według obowiązujących w badanym okresie regulaminów organizacyjnych realizację przez Wójta Gminy Krotoszyce zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wspierało jednoosobowe stanowisko ds. zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej, które dopiero w trakcie kontroli NIK (tj. 10 lipca 2017 r.) zostało podporządkowane bezpośrednio Wójtowi.

Niewłaściwa organizacja dyżurów całodobowych w gminach

Ustalenia kontroli wykazały także zróżnicowane podejście do kwestii powołania GCZK przez skontrolowanych Wójtów. Jednocześnie rozwiązania organizacyjne przyjęte tylko w części skontrolowanych jednostek szczebla gminnego zapewniały całodobowe alarmowanie członków GZZK,

a także całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności w sytuacjach kryzysowych. W wyniku kontroli NIK stwierdzono m.in., że:

Przykłady

Burmistrz Czerska i Wójt Gminy Chojnice nie wyznaczyli obsady dyżurnej, która podczas sytuacji kryzysowej powinna w siedzibach urzędów pełnić całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności. Niezapewnienie całodobowego dyżuru po przejściu nawałnicy uniemożliwiło w praktyce bieżący przepływ informacji, w tym przesyłanie pocztą elektroniczną oraz faksem sporządzanych meldunków do PCZK oraz bieżące dokumentowanie prowadzonych czynności w książce wydarzeń dyżurnego.

Wójt Gminy Gniezno, wbrew postanowieniom swego zarządzenia z 26 lutego 2014 r., nie powołał Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego jako jednostki realizującej w sposób ciągły zadania gminnego systemu ostrzegania i alarmowania. Niezapewnienie funkcjonowania Centrum, w świetle zadań nałożonych na tę jednostkę przez ww. zarządzenie[25], praktycznie uniemożliwiało ich realizację. Ponadto, Wójt – wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym – nie zapewnił możliwości całodobowego alarmowania członków GZZK. Brak było bowiem formalnych regulacji w przedmiotowym zakresie. W procedurach reagowania kryzysowego oraz w standardowych procedurach operacyjnych planu zarządzania kryzysowego nie wymieniono „ogniw dyżurnych", o których mowa w zaleceniach Starosty Gnieźnieńskiego do gminnych planów zarządzania kryzysowego[26], tj. przykładowo osób, które byłyby zobowiązane do odbierania sygnałów o zagrożeniach, w szczególności poza godzinami pracy urzędu.

Wójt Gminy Krotoszyce nie powołała GCZK, pomimo że obowiązujący w okresie objętym kontrolą regulamin organizacyjny urzędu przewidywał jego funkcjonowanie. Ponadto, Wójt nie zapewniła całodobowego alarmowania członków GZZK.

W latach 2015–2017 (I półrocze) Burmistrz Trzebini zapewnił realizację zadań, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym poprzez PCZK Starosty Chrzanowskiego[27], które pełniło stały całodobowy dyżur oraz było dysponentem uruchamiania systemu alarmowego oraz ostrzegania ludności o zagrożeniach na terenie gminy.

Marginalizowanie roli i znaczenia Gminnych Zespołów Zarządzania Kryzysowego

Podobnie jak w przypadku Starostów, także skontrolowani Wójtowie w niewielkim stopniu korzystali z możliwości wynikających z funkcjonowania gminnych zespołów zarządzania kryzysowego. Zgodnie z art. 19 ust. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w skład GZZK, którego pracami kieruje wójt, oprócz innych osób zaproszonych, wchodzą osoby powołane m.in. spośród osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych oraz pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta. Tematyka oma-

[25] W szczególności monitorowanie i ocenianie zagrożeń oraz współpraca z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego w Gnieźnie.

[26] Załącznik do zarządzenia Nr 24/2015 Starosty Gnieźnieńskiego z 19 marca 2015 r. (pkt 3 ostatni akapit w punkcie I.2. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych").

[27] Na podstawie porozumienia zawartego 22 sierpnia 2007 r.

wianych w okresie objętym kontrolą spraw w znikomym stopniu odpowiadała zakresowi zadań wskazanych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Kontrola NIK wykazała m.in.:

Przykłady

Niepowołanie GZZK przez Wójta Gminy Krotoszyce oraz Burmistrza Czerska, co skutkowało brakiem realizacji zadań ustawowych, a w przypadku gminy Krotoszyce także stwarzało ryzyko niezapewnienia pełnej realizacji zadań z zakresu pomocy i opieki społecznej osobom poszkodowanym w wyniku zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej. Zgodnie z GPZK, do zadań GZZK należało monitorowanie sytuacji oraz ewentualnego podejmowania działań koordynujących i wspierających, natomiast jednym z zadań działającej w jego strukturze grupy pomocy socjalno-bytowej i opieki zdrowotnej była analiza sytuacji i przedstawianie Wójtowi stosownych wniosków.

GZZK Burmistrza Trzebini sporządził tylko jeden protokół z prac zespołu (6 września 2016 r.), pomimo że GZZK zajmował się na posiedzeniach także innymi sprawami. Protokół sporządzony został z posiedzenia, na którym omawiane były zagadnienia dotyczące oceny przebiegu organizacji Światowych Dni Młodzieży na terenie gminy oraz wykorzystania tych doświadczeń do realizacji procedur ewakuacji ludności. We wnioskach z posiedzenia GZZK podano, że należy zaktualizować plan ewakuacji przyjęcia ludności na terenie gminy oraz wziąć udział w ćwiczeniach PSP na terenie Rafinerii Trzebinia ze szczególnym uwzględnieniem udziału Urzędu Miasta, celem doskonalenia procedur ewakuacji ludności. Jak wykazały wyniki kontroli, wnioski powyższe nie zostały zrealizowane.

Niedomagania w zakresie przygotowania organizacyjnego struktur zarządzania kryzysowego uwidoczniły się także na terenie gmin dotkniętych skutkami nawałnicy, co opisano w dalszej części informacji (str. 61–90).

5.2. Opracowywanie i wdrażanie planów zarządzania kryzysowego

Stwierdzone we wszystkich objętych kontrolą jednostkach nieprawidłowości dotyczące planów zarządzania kryzysowego, z uwagi na ich skalę i istotność świadczą o marginalizacji znaczenia tej problematyki przez organy ustawowo zobowiązane do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności w ramach zarządzania kryzysowego.

5.2.1. Podstawy prawne tworzenia planów zarządzania kryzysowego oraz resortowych planów zarządzania kryzysowego

Obowiązek opracowania planów zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach administracji w ustawie o zarządzaniu kryzysowym uregulowano w:

- art. 5 ust. 1, stanowiącym podstawę tworzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkich, powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego;
- art. 12, nakładającym obowiązek opracowania planu zarządzania kryzysowego m.in. na ministrów kierujących działami administracji rządowej.

Elementami planów zarządzania kryzysowego, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, są w szczególności:

– plan główny zawierający charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, a także zadania określone planami działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.);

– zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej oraz zasady współdziałania między nimi, procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych;

– załączniki funkcjonalne planu głównego określające m.in. procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, organizację łączności, organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych, organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej, organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru, wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego oraz zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód.

Plany zarządzania kryzysowego powinny podlegać systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Cykl planowania, rozumiany jako okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie, realizują właściwe organy administracji publicznej oraz podmioty przewidywane do realizacji przedsięwzięć określonych w planie zarządzania kryzysowego, w zakresie ich dotyczącym. Plany zarządzania kryzysowego uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie. Żaden z organów zarządzania kryzysowego nie posiada jednak uprawnienia do samodzielnego kształtowania treści planu zarządzania kryzysowego. Wynika to z faktu, iż opracowany plan (będący odpowiednikiem „projektu planu", choć sama ustawa tym pojęciem się nie posługuje) uzyskuje moc obowiązującą formalnie dopiero po jego zatwierdzeniu przez organ zarządzania kryzysowego wyższego szczebla.

5.2.2. Dokumenty wyjściowe niezbędne do opracowania planów zarządzania kryzysowego

Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie sporządzają Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu stanowią element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego.

Traktowanie niezatwierdzonego Raportu jako dokumentu obowiązującego

Analiza dotycząca stanu zaawansowania prac nad opracowywaniem KPZK oraz Raportu wykazała, że według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK[28], projekt KPZK został przesłany (30 listopada 2017 r.) do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, po uzyskaniu pozytywnej opinii RZZK. Przy jego opracowywaniu uwzględniono jednak wnioski z czwartego Raportu[29], który na ten dzień był jedynie projektem dokumentu i w trakcie procedowania mógł ulec zmianie. Powyższe stanowiło naruszenie art. 5a ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym i w ocenie NIK rodziło ryzyko braku spójności tych dwóch rządowych dokumentów planistycznych.

Mając na uwadze fakt, że wnioski z Raportu mają stanowić element KPZK, NIK zauważa, że prace nad tymi dokumentami planistycznymi nie powinny toczyć się równolegle. Powyższa sytuacja rodzi ryzyko, że w KPZK mogą zostać uwzględnione kierunki działań, które – w toku prac nad Raportem – ulegną diametralnej zmianie bądź zostaną usunięte. Nie można także wykluczyć sytuacji, w której nowe kierunki działania pojawią się dopiero, na przykład, na etapie opiniowania projektu Raportu.

Jednocześnie NIK uznała za konieczne podjęcie działań prowadzących do kompleksowej weryfikacji założeń przyjętych do opracowania przez Dyrektora RCB, obowiązującej od 2010 r., „Procedury opracowania raportu cząstkowego do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego". Zasadność podjęcia działań we wskazanym powyżej zakresie uzasadnia dodatkowo systemowe usytuowanie zarówno Raportu, jak i raportów cząstkowych. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Raport jest sporządzany na potrzeby KPZK. Natomiast wytyczne właściwego ministra do WPZK, od realizacji obowiązku opracowania przez wojewodów raportu cząstkowego każdorazowo uzależniają przygotowanie wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego i ich okresowych aktualizacji.

Wytyczne (zalecenia) do planów zarządzania kryzysowego

Przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie określają szczegółowego trybu opracowywania, ani także merytorycznej zawartości wytycznych (zaleceń) do planów zarządzania kryzysowego (wojewódzkich, powiatowych, gminnych). Pozostawione zostało to do uznania organom zarządzania kryzysowego, które będąc właściwymi w tych sprawach na danym terenie uzyskały w ten sposób możliwość wpływu na szczegółową zawartość planów sporządzanych na niższych szczeblach, co jest istotne zwłaszcza w kontekście zidentyfikowanych lokalnych zagrożeń. Jak wykazały wyniki kontroli NIK, możliwość taka przez skontrolowanych Wojewodów i Starostów nie była w pełni wykorzystywana, a samo wydawanie zaleceń traktowane było raczej jako spełnienie wymogu formalnego. Świadczy o tym także treść wyjaśnień składanych w trakcie kontroli, w których wskazywano na pomocniczy, niezobowiązujący charakter zaleceń, choć obowiązek ich realizacji przez wojewodów, starostów i wójtów wynika wprost z przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

[28] 22 grudnia 2017 r.

[29] Poprzedni został przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą Nr 167/2015 z 15 września 2015 r.

Poza jednym przypadkiem, w którym Wojewoda Wielkopolski wydanie zaleceń w 2017 r. poprzedził konsultacjami ze starostami, nie stwierdzono, aby wydanie wytycznych poprzedzone było procesem uzgodnień i opiniowania. W okresie poprzedzającym wydanie wytycznych do wojewodów i starostów nie wpływały uwagi bądź sugestie wskazujące na konieczność uwzględnienia konkretnych aspektów niezbędnych do rzetelnego opracowania planów. Także już po wydaniu wytycznych, do wskazanych powyżej organów zarządzania kryzysowego nie wpływały uwagi dotyczące możliwości ich praktycznego zastosowania przy opracowywaniu planów.

Stanowiące punkt odniesienia dla innych organów zarządzania kryzysowego wytyczne ministra właściwego do spraw administracji publicznej do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (art. 14 ust. 3) wydane zostały 13 grudnia 2013 r.[30] oraz 20 kwietnia 2017 r.[31] Zmiany wprowadzone aktualnie obowiązującymi wytycznymi, w stosunku do poprzednich, dotyczyły wszystkich głównych elementów planu (tj. planu głównego, zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych oraz załączników funkcjonalnych planu głównego). Najistotniejsze z nich związane były z zakresem danych niezbędnych do uwzględnienia w następujących punktach planów:

- zasady współdziałania między siłami uczestniczącymi w realizacji przedsięwzięć planowych na wypadek sytuacji kryzysowej (art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. d),
- organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. c).

Brak uwzględnienia w zaleceniach do planów zarządzania kryzysowego uwarunkowań lokalnych

Podkreślić należy, iż proces opracowywania zaleceń przez wojewodów i starostów najczęściej ograniczał się wyłącznie do naniesienia zmian redakcyjnych w zaleceniach (wytycznych) wydanych przez organy zarządzania kryzysowego wyższego szczebla, nie uwzględniając specyfiki i uwarunkowań administrowanego terenu. Po wprowadzeniu tych korekt, wynikających przede wszystkim z konieczności dostosowania nazewnictwa do właściwości organu wydającego zalecenia, przekazywane były one właściwym organom zarządzania kryzysowego. Stwierdzono także przypadek, w którym po otrzymaniu zaleceń Wojewody Wielkopolskiego z 29 listopada 2010 r. do powiatowych planów zarządzania kryzysowego Starosta Gnieźnieński nie wydał zaleceń do planów gminnych. Przesłał on jedynie do gmin zalecenia Wojewody, do wykorzystania przy tworzeniu gminnych planów zarządzania kryzysowego, tłumacząc fakt niewydania swoich zaleceń przeoczeniem.

Nieuwzględnienie w zaleceniach kwestii wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych oraz sposobu organizacji ewakuacji ludności

W żadnej ze skontrolowanych jednostek szczebla powiatowego i wojewódzkiego, na terenie których zidentyfikowano w planach zarządzania kryzysowego zagrożenie powodziowe, wydane zalecenia nie odnosiły się do kwestii wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych, choć – jak podkreśla się w literaturze – zalecenia do planów powinny stanowić instrument racjonalizacji zapasów gromadzonych niezależnie od siebie w gminnych, powiato-

[30] Zarządzenie Nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji.

[31] Zarządzenie Nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

wych i wojewódzkich magazynach przeciwpowodziowych. Nie stwierdzono także przypadku, aby zalecenia Starostów dotyczyły określenia sposobu organizacji ewakuacji ludności do gmin niedotkniętych bezpośrednio kataklizmem, co byłoby racjonalne mając na uwadze spodziewane obciążenia wynikające z konieczności zapewnienia niezbędnych warunków przeżycia ewakuowanej ludności.

Naruszenie ustawowego terminu wydawania (wytycznych) zaleceń do planów zarządzania kryzysowego

Naruszenie dwuletniego terminu do wydawania wytycznych (zaleceń) w ramach cyklu planowania, o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, stwierdzono w MSWiA oraz we wszystkich objętych kontrolą urzędach wojewódzkich i starostwach. Skutkiem powyższego całkowicie została zachwiana chronologia, z założenia mająca zapewnić spójność planów w poszczególnych województwach. Przykładowo, Wojewoda Pomorski wydał zalecenia 14 czerwca 2017 r., podczas gdy poprzednie zalecenia wydał 29 listopada 2010 r. Od 3 kwietnia 2008 r. zaleceń nie wydawał Starosta Chojnicki. Wytyczne do gminnego planu zarządzania kryzysowego zostały wydane natomiast w 2011 r. przez Burmistrza Czerska (czyli gminy z terenu powiatu chojnickiego), pomimo że ustawa o zarządzaniu kryzysowym takiej możliwości nie przewiduje.

5.2.3. Prawidłowość opracowywania planów zarządzania kryzysowego

Planowanie cywilne

Istotą zarządzania kryzysowego jest m.in. przygotowanie do przejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi w drodze zaplanowanych działań. Skala stwierdzonych w ramach niniejszej kontroli NIK nieprawidłowości w zakresie tworzenia planów zarządzania kryzysowego oraz ich zawartości, daje podstawy do twierdzenia, że ich realizacja jest obecnie w praktyce niemożliwa.

Planowanie cywilne to m.in. całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, obejmujących – zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym – przygotowanie planów zarządzania kryzysowego. Wymienienie obowiązku realizacji tego zadania jako pierwszego w katalogu może świadczyć o priorytecie jaki nadano temu obowiązkowi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Plan zarządzania kryzysowego, jako dokument o charakterze pomocniczym, ma stanowić funkcjonalne narzędzie sprawnego zarządzania procesami w zarządzaniu kryzysowym, w szczególności właściwej koordynacji działań. Zastosowanie wskazanego w ustawie o zarządzaniu kryzysowym układu strukturalnego planu, objęcie nim wszystkich faz zarządzania kryzysowego, a także uwzględnienie składowych elementów tego procesu powodują, że plany te są najważniejszym dokumentem planistycznym na danym terenie, zapewniającym – przy właściwej jego zawartości i prawidłowym wdrożeniu – zharmonizowane funkcjonowanie podmiotów zaangażowanych we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego.

Rola planów zarządzania kryzysowego

Pomimo, że plany zarządzania kryzysowego nie mają charakteru normatywnego i opracowywane są głównie na podstawie kompetencji poszczególnych wymienionych w nim podmiotów, określonych w ustawach branżowych, to zawierają także inne elementy, charakterystyczne dla danego

terenu, stanowiące o jego istotności i roli w procesach związanych z zarządzaniem kryzysowym, bez których byłby on narzędziem bezużytecznym. Szczególnie dotyczy to informacji o zidentyfikowanych zagrożeniach, typowych dla danego terenu i ich charakterystyki, mapy zagrożeń, oceny ryzyka ich wystąpienia oraz możliwych skutków.

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu[32], stosując zapisy ustawowe należy mieć na względzie fakt, iż plany sporządzane są przez poszczególne organy zgodnie z ich właściwością rzeczową. Dlatego np. plan wojewódzki nie powinien dublować postanowień planów sporządzanych na bazie ustaw branżowych, lecz stanowić ich uzupełnienie oparte na kompetencjach i właściwości rzeczowej wojewody. Podobnie KPZK – nie powinien dublować planów sporządzanych przez poszczególnych ministrów i organy administracji centralnej, a jedynie stanowić ich uzupełnienie w oparciu o kompetencje Rady Ministrów. W rzeczywistości ten postulat na szczeblu centralnym nie jest realizowany. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie nakazuje wprost, by plany sporządzane przez ministrów i kierowników urzędów centralnych zawierały element wsparcia i współdziałania z podmiotami podległymi innym resortom. W efekcie plany te mają charakter wewnętrzny i są ograniczone do zadań realizowanych bądź przez dane ministerstwo, bądź przez ministerstwo i jednostki jemu podległe i podporządkowane.

W ustawie o zarządzaniu kryzysowym nie wskazano obowiązku okresowej aktualizacji resortowych planów zarządzania kryzysowego, w przeciwieństwie do planów wymienionych w art. 5 ww. ustawy. Obowiązek systematycznej aktualizacji określony został wyłącznie w odniesieniu do KPZK, a także planów wojewódzkiego, powiatowego i gminnego (dodatkowo wskazano, że cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata). Niemniej jednak przyjąć należy, że główny cel, dla którego opracowywane są wszystkie plany zarządzania kryzysowego (w tym plany poszczególnych ministrów), jak i ich istota, jednoznacznie wskazują, że powinny być one aktualne (systematycznie aktualizowane), tj. zawierać ważne i obowiązujące treści w danym czasie, tak aby mogły zostać właściwie wykorzystane w ramach procesu zarządzania kryzysowego. Natomiast wskazany dwuletni cykl planowania traktować należy jako maksymalny okres czasu, w ramach którego należy zrealizować całokształt przedsięwzięć niezbędnych do opracowania nowego planu lub kompleksowej weryfikacji planu dotychczas obowiązującego.

Zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów, jest jednym z zadań realizowanych w ramach planowania cywilnego (art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Jednocześnie w ww. ustawie znajdują się co najmniej dwa założenia, które wskazują na konieczność zachowania spójności pomiędzy planami sporządzanymi na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym[33], tj.:

[32] Witold Skomra, *Zarządzanie kryzysowe. Praktyczny przewodnik,* PRESSCOM sp. z o.o., Wrocław 2016.

[33] Jak wyżej.

– oparcie planów na wspólnych dokumentach wyjściowych, tj. wnioski z Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (uwzględnianych w KPZK – art. 5a), wytyczne ministra właściwego do spraw administracji publicznej (do planów wojewódzkich – art. 14 ust. 3), zalecenia wojewody (do planów powiatowych – art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a) oraz zalecenia starostów (do planów gminnych – art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c);
– obowiązek zatwierdzania planów przez właściwy organ zarządzania kryzysowego: starosta zatwierdza plany gminne (art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. d), wojewoda – plany powiatowe (art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. b), minister właściwy do spraw wewnętrznych – plany wojewódzkie (art. 14 ust. 4), natomiast KPZK jest zatwierdzany przez Radę Ministrów (art. 5 ust. 4).

W efekcie, w założeniu, każdy wyższy szczebel zarządzania kryzysowego z jednej strony może skontrolować, czy dokumenty wyjściowe do sporządzania planu zostały właściwie wykorzystane, a z drugiej – ma pełną informację o siłach, środkach i metodach działania służb i organów przewidywanych do działań przez organy szczebla niższego.

Resortowe plany zarządzania kryzysowego

Zawartość i układ strukturalny planów resortowych, określone w art. 12 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w przeciwieństwie do planów zarządzania kryzysowego opracowanych na podstawie art. 5 ustawy, nie stanowią katalogu zamkniętego. Zgodnie z ww. przepisem, w opracowanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz kierowników urzędów centralnych planach zarządzania kryzysowego w szczególności uwzględnia się:

– analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń, w tym dla infrastruktury krytycznej uwzględnionej w wykazie, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1;
– szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków;
– organizację monitoringu zagrożeń i realizację zadań stałego dyżuru w ramach podwyższania gotowości obronnej państwa;
– organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Ministrowie uzyskali w ten sposób możliwość elastycznego kształtowania merytorycznej zawartości planów tak, aby umożliwiała ona uzyskanie optymalnej funkcjonalności planów w celu zapewnienia właściwej koordynacji działań w ramach zarządzania kryzysowego.

Nieaktualny plan zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą Plan zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne został zatwierdzony przez ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych 3 września 2013 r. Celem jego opracowania było (cyt.) *określenie sposobu realizacji przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych zadań dotyczących zarządzania kryzysowego oraz określenie zasad współdziałania w sytuacjach kryzysowych z organami i jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych oraz pozostałymi podmiotami systemu zarządzania kryzysowego.*

W planie zapisano także, iż podlega on systematycznej aktualizacji, nie rzadziej niż raz na dwa lata, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Żaden z przepisów prawa nie określa przy tym jaki powinien być

zakres aktualizacji planu, nie zostały też przewidziane odrębne procedury jego aktualizowania, ani nie wskazano na możliwość dokonywania innych rodzajowo zmian planu niż jego aktualizacja. Jak już wskazano powyżej, z przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym wprost wynika zasada, iż plan powinien być aktualny, tj. zawierać ważne i obowiązujące treści w danym czasie. Taka interpretacja przepisów uzasadniona jest też samą istotą planu, który – aby mógł zostać właściwie wykorzystany w ramach zarządzania kryzysowego – powinien być aktualny.

Wyniki kontroli wykazały, że Minister SWiA, do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 22 grudnia 2017 r., nie dokonał aktualizacji Planu zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne, w związku z przejęciem od 16 listopada 2015 r.[34] nowych zadań dla następujących zagrożeń, co było związane z utworzeniem MSWiA:

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

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[35] dział administracja publiczna obejmuje m.in.: przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu (punkt 4b) oraz usuwanie skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu (punkt 4c).

Odnośnie podejmowanych działań, celem pełnego dostosowania treści obecnego planu do zakresu działania Ministra SWiA, Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że 20 grudnia 2016 r. przesłano do RCB Raport cząstkowy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w celu uwzględnienia w nowej edycji Raportu zaktualizowanych informacji. Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła przy tym wyjaśnień Sekretarza Stanu w MSWiA, w których wskazał, że proces aktualizacji planu, w celu utrzymania spójności, powinien zostać rozpoczęty po zatwierdzeniu Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (prace nad aktualizacją Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego RCB rozpoczęło we wrześniu 2016 r. i do dnia zakończenia kontroli plan ten nie został zatwierdzony[36]). Zdaniem NIK, w celu zachowania pełnej funkcjonalności, plan resortowy powinien podlegać niezwłocznej aktualizacji w przypadku zaistnienia faktycznych przesłanek, tak aby uwzględnione

[34] Tj. z dniem wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 1946). Zostało ono utworzone w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które polegało na włączeniu komórek organizacyjnych dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, obsługujących sprawy działów administracja publiczna i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz pracowników obsługujących te działy.

[35] Dz. U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.

[36] W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Minister SWiA pismem z 8 czerwca 2018 r. poinformował, że w MSWiA podjęto prace nad aktualizacją resortowego planu zarządzania kryzysowego.

w nim zadania dla poszczególnych podmiotów w ramach każdej fazy zarządzania kryzysowego, odpowiadały aktualnie obowiązującym uregulowaniom prawnym. Brak aktualizacji planu, w sytuacji rozszerzenia zakresu zadań Ministra, stwarza ryzyko utrudnień w koordynacji i prowadzeniu działań w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej.

Nieaktualny Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym KPZK podlega systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Ponadto, zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 1 lit. b do zadań RCB należy: opracowywanie i aktualizowanie KPZK, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych. Pierwszy KPZK, przygotowany przez RCB, został przyjęty przez Radę Ministrów 4 grudnia 2009 roku, zaś jego aktualizacje przyjęte przez Radę Ministrów w dniach 6 marca 2012 r. oraz 23 lipca 2013 r. W dniu 21 maja 2015 r. przyjęto aktualizację KPZK poprzez włączenie do KPZK dwóch procedur operacyjnych, tj. „Działań w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP" oraz „Procedury obiegu informacji pomiędzy krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego". Przyczyną dokonania aktualizacji KPZK o procedurę dotyczącą masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP była konieczność przygotowania krajowych rozwiązań w kontekście rozwoju sytuacji polityczno-militarnej na Ukrainie (utrzymujący się kryzys ukraińsko-rosyjski) i potencjalne zagrożenie przybycia na terytorium RP dużej liczby cudzoziemców uciekających przed skutkami działań wojennych na wschodzie. W przypadku procedury dotyczącej obiegu informacji aktualizacja związana była z potrzebą uporządkowania trybu i zakresu przekazywania informacji (raportów) o zdarzeniach, głównie w relacjach między centrami zarządzania kryzysowego.

NIK ustaliła, iż RCB nie dokonało aktualizacji KPZK[37], której podstawą powinny być zmiany struktury ministerstw, przeprowadzone w listopadzie oraz grudniu 2015 r. Wskutek powyższego, w obowiązującym na dzień 22 grudnia 2017 r.[38] KPZK zawarte były dane dotyczące nieaktualnych nazw uczestników procesu zarządzania kryzysowego (ministerstw)[39]. Ponadto, do KPZK nie zostały wprowadzone dane i przypisane zadania dla następujących, nowo utworzonych ministerstw, np. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej i Ministerstwo Energii.

Dyrektor RCB przygotował projekt aktualizacji KPZK[40], w którym dostosował zadania i obowiązki poszczególnych ministrów według obowiązującej ustawy o działach administracji rządowej, lecz do zakończenia kontroli NIK nie został on przyjęty przez Radę Ministrów. Projektowane zmiany KPZK dotyczyły w szczególności:

[37] Przyjęty 23 lipca 2013 r. przez Radę Ministrów i zaktualizowany 21 maja 2015 r. Ostatnia wersja KPZK została zatwierdzona przez Radę Ministrów 8 stycznia 2018 r.

[38] Dzień zakończenia kontroli NIK w RCB.

[39] Np. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

[40] Projekt w dniu 30 listopada 2017 r. skierowano do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, po pozytywnym zaopiniowaniu w trybie obiegowym przez RZZK.

– zmodyfikowania katalogu zagrożeń, poprzez usunięcie zagrożenia „Osuwisko" i „Katastrofa budowlana", dodanie zagrożenia „Katastrofa morska" oraz zmianę nazw niektórych zagrożeń na bardziej adekwatne na przykład „protesty społeczne" na „zbiorowe zakłócenia porządku publicznego" oraz „zagrożenie cyberprzestrzeni" na „zakłócenie w funkcjonowaniu sieci i systemów informatycznych";

– w zakresie procedury SPO-11 „Organizacja ewakuacji obywateli polskich spoza granic kraju" doprecyzowano zadania w zakresie pozyskiwania środków transportu i finansowania ewakuacji do miejsca bezpiecznego oraz uwzględniono udział ministra właściwego do spraw turystyki w realizacji zadania w przypadku zdarzeń odnoszących się do polskich turystów.

Dyrektor RCB wyjaśniając przyczyny usunięcia z katalogu zagrożeń „Osuwisk" i „Katastrofy budowlanej" wskazał, iż miały one charakter zdarzeń lokalnych, wobec których działania w ramach zarządzania kryzysowego nie musiały być realizowane na poziomie Rady Ministrów, lecz na szczeblu samorządowym i wojewódzkim. W odniesieniu do zagrożenia „Katastrofa morska" wskazał, iż dodano to zagrożenie z uwagi na zaangażowanie dużej liczby instytucji, również szczebla centralnego, oraz brak doświadczeń i procedur przy likwidacji takiego zdarzenia.

Brak aktualizacji od 21 maja 2015 r. KPZK dotyczącej podmiotów biorących udział w działaniach w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego, spowodował, że w działaniach związanych z nawałnicą (która miała miejsce 11–12 sierpnia 2017 r.) udział brały podmioty niewymienione w trzeciej edycji KPZK 2013/2015, tj. minister właściwy do spraw energii wraz z instytucjami sektora energetycznego (PSE Operator i operatorzy systemów dystrybucyjnych energii elektrycznej), minister właściwy do spraw rolnictwa i spraw rozwoju wsi – w zakresie szacowania strat w rolnictwie oraz minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej (zamknięcie/przywrócenie żeglugi na określonych odcinkach wód śródlądowych).

Nieprawidłowości w zakresie wojewódzkich, powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego

Żaden z opracowanych i zatwierdzonych planów zarządzania kryzysowego nie został oceniony przez NIK jako rzetelnie przygotowany i kompletny. Wyniki kontroli wykazały, że organy odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w znikomym stopniu podejmowały rzetelne i terminowe działania związane z pełnym przygotowaniem do właściwej reakcji na mogące wystąpić zagrożenia, czego potwierdzeniem jest nieprzestrzeganie dwuletniego terminu na aktualizację planu we wszystkich kontrolowanych jednostkach.

Funkcjonowanie gminnych planów reagowania kryzysowego, opracowanych na podstawie nieaktualnych przepisów

Należy także podkreślić, iż w toku kontroli stwierdzono przypadki, w których obowiązującymi były plany reagowania kryzysowego zatwierdzone na podstawie przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym w brzmieniu obowiązującym do 19 września 2009 r. W tym dniu weszła w życie nowelizacja ustawy[41], której celem było m.in. wyeliminowanie licznych wątpliwości powstałych w zakresie interpretacji podczas stosowania przepisów

[41] Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131 poz. 1076).

prawa oraz usprawnienie procesu planowania przez wprowadzenie cyklu planowania, wskazanie podmiotów uprawnionych do udziału w tym procesie oraz właściwych do uzgadniania planów zarządzania kryzysowego[42]. Sytuacje takie stwierdzono w następujących jednostkach:

Przykłady

W Gminie Stare Miasto (woj. wielkopolskie) od 2008 r. do 5 września 2017 r. obowiązywał „Plan Reagowania Kryzysowego Gminy Stare Miasto". Dokument ten został zatwierdzony przez Starostę Konińskiego 29 sierpnia 2008 r. Opracowane w 2011 r. i 2016 r. projekty gminnego planu zarządzania kryzysowego, w których dokonywano aktualizacji w zakresie zamieszczonych w nich danych personalnych członków Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, do czasu kontroli NIK nie zostały przekazane Staroście celem ich zatwierdzenia.

Plan Reagowania Kryzysowego Gminy Trzebinia (woj. małopolskie) został zatwierdzony przez Starostę Chrzanowskiego 22 sierpnia 2008 r. Nazwa planu została 12 czerwca 2012 r. zmieniona na „plan zarządzania kryzysowego". Treść zmiany zapisano w dokumencie pn. „Karta aktualizacji planu głównego i karty załącznika funkcjonalnego". Zmianie nazwy planu nie towarzyszyło wprowadzenie do jego treści nowych, wynikających z nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym, elementów.

W toku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy i Miasta Warta (woj. łódzkie) stwierdzono, że do 2015 r. Burmistrz nie podejmował działań mających na celu aktualizację, zatwierdzonego w 2009 r., Gminnego Planu Reagowania Kryzysowego. Wprawdzie dokonano czterokrotnie zmian w załącznikach do planu, ale nie były one przedstawione do zatwierdzenia przez Starostę. Ponadto, pomimo wydania przez Starostę w maju 2011 r. kolejnych zaleceń, nie opracowano planu zarządzania kryzysowego według tych zaleceń.

Niewłaściwa realizacja procesu opracowywania, uzgadniania i zatwierdzania planów zarządzania kryzysowego

Zastrzeżenia NIK dotyczyły wszystkich etapów związanych z tworzeniem planów zarządzania kryzysowego. Niewłaściwie realizowany był proces opracowywania, uzgadniania i zatwierdzania planów zarządzania kryzysowego, przejawiający się m.in. brakiem rzetelnej analizy tych planów, co w konsekwencji skutkowało zatwierdzaniem planów niezgodnych z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, a także nawet z zaleceniami organów zatwierdzających. Kontrola NIK wykazała w szczególności przypadki niekompletności w zakresie kluczowej części zatwierdzonych już planów, tj. dotyczących zagrożeń.

Przykłady

Na potrzeby WPZK woj. dolnośląskiego nie rozpoznano zagrożeń dotyczących zanieczyszczenia powietrza oraz przekroczenia w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych. Jest to tym istotniejsze, mając na uwadze zły stan powietrza na Dolnym Śląsku, przedstawiany m.in. w rocznych raportach Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska o stanie środowiska województwa dolnośląskiego oraz Programie ochrony powietrza dla województwa dol-

[42] Znowelizowana ustawa nadała nowe znaczenie kluczowym, z punktu widzenia zarządzania kryzysowego, pojęciom (np. sytuacja kryzysowa, cykl planowania, siatka bezpieczeństwa), a także – w miejsce planów reagowania – wprowadziła plany zarządzania kryzysowego, nadając im nowy układ strukturalny.

nośląskiego[43]. Fakt nierozpoznania zagrożeń związanych z zanieczyszczeniem powietrza jest tym bardziej nieuzasadniony, że Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska jest stałym członkiem WZZK, a kierowany przez niego Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska na bieżąco przesyłał do WCZK informacje w przypadku wystąpienia przekroczenia poziomów substancji w powietrzu,

Zagrożenia w „Charakterystyce zagrożeń" i „Siatce bezpieczeństwa" WPZK woj. małopolskiego ujęte były w sposób niejednolity. W siatce bezpieczeństwa nie uwzględniono bowiem zagrożeń: pożary, osuwiska, awarie systemów łączności i teleinformatycznych, zagrożenia radiacyjne, pomimo że w charakterystyce zagrożeń zostały wymienione jako generujące poważne sytuacje kryzysowe. W charakterystyce zagrożeń nie wskazano zagrożenia chorobami upraw roślinnych, wyodrębnionego jako rodzaj zagrożenia w siatce bezpieczeństwa. Ponadto, w charakterystyce zagrożeń "akty terroru" zostały jedynie ujęte w kategorii zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego (obok protestów społecznych), podczas gdy w siatce bezpieczeństwa protesty społeczne i akty terrorystyczne zostały ujęte jako odrębne rodzaje zagrożeń.

Jednocześnie NIK zauważa, że w WPZK województwa wielkopolskiego w charakterystyce zagrożeń nie ujęto zagrożenia „epifitozą" (choroby roślin), pomimo że obszar występowania tego zagrożenia, zgodnie z KPZK, dla niektórych roślin obejmował także woj. wielkopolskie, a możliwym skutkiem wystąpienia tego zagrożenia dla ludności są głównie utrudnienia w dostępie do żywności.

W toku kontroli stwierdzono również przypadki, w których plany nie zostały zaopiniowane przez zespoły zarządzania kryzysowego[44] oraz uzgodnione z wszystkimi kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w tych planach (art. 5 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Nieprawidłowość taką stwierdzono np. w trakcie kontroli przeprowadzonej w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, plan był uzgadniany z kierownikami jednostek, których zadania miały największe znaczenie przy jego opracowywaniu i realizacji przedsięwzięć określonych w planie oraz będącymi głównymi jego realizatorami. Podmiotowego ograniczenia w zakresie uzgadniania PPZK dokonał także Starosta Koniński, który uzgodnił plan jedynie z podmiotami wiodącymi w zakresie reagowania na zidentyfikowane zagrożenia, pomijając podmioty współpracujące w tej fazie.

Wszystkie skontrolowane plany zarządzania kryzysowego zostały opracowane niezgodnie z wytycznymi i zaleceniami organu zarządzania wyższego szczebla, pomimo że przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym jednoznacznie wskazują na ich wiążący charakter. Różne podejścia do sposobu postępowania organów zatwierdzających plany zarządzania kryzysowego w przypadku stwierdzenia ich niekompletności, wykazały wyniki kontroli przeprowadzonych na szczeblu wojewódzkim. Wojewoda Pomor-

[43] Przyjętym uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2014 r. poz. 985, ze zm.).

[44] Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy Gniezno nie został zaopiniowany przez GZZK, lecz tylko przez Wójta jako przewodniczącego tego Zespołu.

ski zatwierdził w dniu 30 września 2011 r. PPZK Powiatu Chojnickiego, pomimo że obarczony był on licznymi wadami, w szczególności nie spełniał wymogów przewidzianych w zaleceniach Wojewody Pomorskiego z 2010 r. Nie został zrealizowany także ustawowy wymóg zaopiniowania Planu przez PZZK (do zakończenia kontroli plan nie podlegał aktualizacji). W złożonych wyjaśnieniach Wojewoda Pomorski wskazał, że w stosunku do Starosty sformułowane zostały na piśmie uwagi i sugestie co do zawartości planu, które miały zostać uwzględnione w kolejnej aktualizacji, a sam dokument został zatwierdzony, ponieważ brak było przesłanek i narzędzi prawnych do jego niezatwierdzenia. Podobne stanowisko zaprezentował Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, bowiem w jego ocenie zapisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie dają bezpośrednich podstaw prawnych wojewodzie do sprawdzania realizacji uwag i sugestii przekazywanych do starostów w zakresie planowania cywilnego.

Odmienny sposób postępowania w celu wyegzekwowania od Starosty Sieradzkiego wprowadzenia uwag do projektu PPZK przyjął natomiast Wojewoda Łódzki. Dwukrotnie zwracał on Staroście Sieradzkiemu przekazany pismami z 2 lutego 2016 r. i 28 sierpnia 2017 r. do zatwierdzenia PPZK, ponieważ nie spełniał szeregu wymogów formalnych. Zwracając PPZK po raz drugi, Wojewoda pismem z 1 września 2017 r. wskazał na rażącą nieterminowość Starosty w przekazaniu planu do zatwierdzenia, stwierdzając jednocześnie, że wprowadzone zmiany w planie miały charakter pobieżny i powierzchowny, nie uwzględniały szeregu uwag Wojewody, co uniemożliwiało jego zatwierdzenie. Wojewoda wskazał, że Starosta powinien opracować plan zgodnie z zaleceniami z 2014 r., pomimo że w 2017 r. zostały już wydane nowe. Starosta 11 września 2017 r., tj. po ponad trzech latach od wydania zaleceń przez Wojewodę Łódzkiego, przekazał do zatwierdzenia kolejną, trzecią wersję planu zawierającą elementy określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym oraz uwzględniające zalecenia Wojewody. Jednakże w związku z tym, że plan został złożony po wydaniu przez Wojewodę Łódzkiego 31 sierpnia 2017 r. nowych zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, Wojewoda odmówił zatwierdzenia tego planu, uznając tylko obowiązek jego przedstawienia za dopełniony.

NIK zauważa, że opisane powyżej przykładowe ustalenia kontroli mogą świadczyć o tym, że **sporządzenie planów zarządzania kryzysowego stanowiło najczęściej wypełnienie obowiązku wynikającego z ustawy co do faktu posiadania takiego dokumentu, a nie służyło stworzeniu funkcjonalnych narzędzi zarządzania procesami w zarządzaniu kryzysowym.** Najdobitniej ilustruje to przykład gminy Gniezno (woj. wielkopolskie) dotkniętej skutkami nawałnicy. Wyniki kontroli wykazały, że Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy Gniezno był całkowicie nieadekwatny do potrzeb i realiów jednostki szczebla gminnego, ponieważ w znacznym stopniu powielał treść Planu Zarządzania Kryzysowego Powiatu Gnieźnieńskiego. O tym, że pracownik urzędu gminy przygotowujący PZK, jedynie niestarannie skorygował sporządzony na potrzeby powiatu gnieźnieńskiego dokument, świadczy zamieszczenie w 15 częściach PZK regulacji dotyczących realiza-

cji zadań i działań przez organy oraz jednostki powiatu gnieźnieńskiego (w tym m.in. Starosty, Starostwa Powiatowego, Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz powiatowych jednostek Policji i Państwowej Straży Pożarnej). Konsekwencją wadliwie sporządzonego planu było nieuzgodnienie go z wszystkimi ujętymi w siatce bezpieczeństwa podmiotami, brak możliwości właściwego wykorzystania siatki bezpieczeństwa, zastosowania procedury alarmowania, ostrzegania i informowania ludności oraz całodobowego alarmowania członków Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. W planie nie zamieszczono także wzmianki o wdrożeniu systemu ostrzegania ludności przy pomocy wiadomości tekstowych SMS[45]. Starosta Gnieźnieński wyjaśniła, że do zatwierdzenia planu zawierającego wskazane nieprawidłowości, mogło dojść jedynie na skutek przeoczenia.

Niezapewnienie spójności planów zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach

W świetle powyższych ustaleń, w ocenie NIK, w praktyce niemożliwe było uzyskanie spójności planów wojewódzkiego z powiatowymi, a także powiatowych z gminnymi, pomimo że założenia służące zapewnieniu tej spójności wynikają z ustawy o zarządzaniu kryzysowym (tj. oparcie planów na wspólnych dokumentach wyjściowych oraz obowiązek zatwierdzania planów przez właściwy organ zarządzania kryzysowego). Świadczyć może o tym przykład z terenu woj. małopolskiego: gminny plan miasta Trzebini nie był aktualizowany od zatwierdzenia go przez Starostę w 2008 r., pomimo że PPZK powiatu chrzanowskiego sporządzony został w 2011 r., tj. po gruntownej nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Podobny przypadek został stwierdzony w woj. wielkopolskim: gminny plan reagowania kryzysowego gminy Stare Miasto obowiązywał od 2008 r. do 2017 r., podczas gdy aktualny w okresie objętym kontrolą PPZK powiatu konińskiego zatwierdzony został 12 czerwca 2015 r.

Trudności w interpretacji przepisów dotyczących aktualizacji planów zarządzania kryzysowego

Ustalenia kontroli pozwoliły także na zidentyfikowanie obszaru wymagającego pilnego uregulowania lub jednoznacznego doprecyzowania, co związane jest z niezrozumieniem wynikających z ustawy zwrotów „aktualizacja planu" oraz „cykl planowania". Jak już wcześniej podkreślono, żaden z organów zarządzania kryzysowego nie posiada uprawnienia do samodzielnego kształtowania treści planu zarządzania kryzysowego. Wynika to z faktu, iż opracowany plan formalnie uzyskuje moc obowiązującą dopiero po jego zatwierdzeniu przez właściwy organ wyższego szczebla. Jednocześnie przepis art. 5 ust. 3 ustawy stanowi, że plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

Zarówno przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, jak i akty wykonawcze do niej, nie różnicują dokonywanych w planach zmian w zależności od ich charakteru oraz istotności, wszystkie nazywając „aktualizacjami". Prowadzić to może do sytuacji, w której wprowadzenie – na krótko przed upływem dwuletniego okresu na dokonanie aktualizacji planu – zmian

[45] W dniu 1 lutego 2016 r. Wójt Gminy Gniezno zawarł z podmiotem zewnętrznym umowę, której przedmiotem było odpłatne korzystanie z systemu MultiSMS.pl umożliwiającego automatyczną wysyłkę i odbiór wiadomości tekstowych (sms). System ten pozwalał m.in. na przekazywanie przez Urząd zarejestrowanym odbiorcom (mieszkańcom gminy) bezpłatnych sms zawierających ostrzeżenia przed zagrożeniami meteorologicznymi. Według stanu na 30 listopada 2017 r. w systemie zarejestrowanych było ok. 600 mieszkańców gminy (5%).

mało ważnych lub wręcz nieistotnych z punktu widzenia realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, może zostać potraktowane jako wypełnienie obowiązku określonego w art. 5 ust. 3 ustawy.

Za próbę rozróżnienia charakteru dokonywanych zmian można potraktować wprowadzenie w wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego[46] przez ministra właściwego do spraw administracji zalecenia, aby podmioty uczestniczące w realizacji zadań zawartych w tym planie zostały zobowiązane do bezzwłocznego sygnalizowania potrzeby dokonania zmian w planie (choć ewentualna różnica w znaczeniach sformułowań „aktualizacja planu" a „modyfikacja planu" nie została zdefiniowana). Zawartość planu powinna być modyfikowana pod wpływem m.in. wniosków z rzeczywistych sytuacji kryzysowych, ćwiczeń i szkoleń. Powyższe, w ocenie NIK, było działaniem celowym i mogącym mieć realny wpływ na uproszczenie i przyspieszenie dokonywania niezbędnych zmian w planach wojewódzkich, niemniej jednak może zostać zakwestionowane z uwagi na brak umocowania w przepisach rangi ustawowej. W praktyce wprowadzane do planów zarządzania kryzysowego na bieżąco, w sposób niesformalizowany zmiany dotyczyły głównie spraw „mniej istotnych" (np. zmiany danych teleadresowych lub danych osobowych pracowników).

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

Główna wątpliwość związaną z definicją „cyklu planowania" dotyczyła tego, czy cykl ten obejmuje także obowiązek wydawania wytycznych (zaleceń) do planów zarządzania kryzysowego, w okresach dwuletnich[47]. Problem ten podnoszony był w trakcie kontroli przez większość podmiotów zobowiązanych do wydawania tego rodzaju wytycznych (zaleceń). Na przykład, w ocenie Ministra SWiA ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie narzuca Ministrowi SWiA terminu wydawania wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, pozostawiając mu w tym względzie dowolność.

Podkreślenia wymaga, iż cykl planowania obejmuje m.in. etap opracowywania planu zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 7), który to termin należy utożsamiać ze wskazanym w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy zwrotem „przygotowanie planu". Wiąże się to również z koniecznością wydawania

[46] Zarządzenie Nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 grudnia 2013 r. oraz zarządzenie Nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r.

[47] Określonym w art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

wytycznych (zaleceń). Mając na uwadze fakt, że plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, zaś cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata, to – zdaniem NIK – zalecenia (wytyczne) powinny podlegać odpowiednio systematycznej aktualizacji co dwa lata.

Brak przepływu informacji pomiędzy szczeblami zarządzania kryzysowego o dokonanych aktualizacjach (zmianach) planów

Jak wykazały wyniki kontroli, kierownik żadnej ze skontrolowanych jednostek, który w okresie pomiędzy zatwierdzeniem kolejnych planów zarządzania kryzysowego dokonał jego zmian, nie poinformował o tym fakcie organu zarządzania kryzysowego wyższego szczebla, co także stwarza ryzyko braku spójności planów na poszczególnych poziomach systemu.

Przykłady

W okresie od 25 listopada 2016 r. do 25 maja 2017 r. Wojewoda Wielkopolski opracował czternaście modyfikacji WPZK. Dotyczyły one m.in.: zaktualizowania map (w tym ryzyka powodziowego), zmiany charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, a także zaktualizowania siatki bezpieczeństwa o zagrożenie pożarowe.

Wojewoda Łódzki dokonał w okresie objętym kontrolą zmian WPZK (listopad-grudzień 2016 r., kwiecień 2017 r.), które dotyczyły części istniejących procedur, ustanowienia nowej procedury oraz zmian danych kontaktowych. Powyższe zmiany dokonywane były jedynie w wersji elektronicznej WPZK.

PPZK dla powiatu chojnickiego, zatwierdzony 30 września 2011 r. przez Wojewodę Pomorskiego, w latach 2015–2017 modyfikowany był pięciokrotnie[48]. Starosta Chojnicki zeznał, że o powyższych modyfikacjach nie był informowany Wojewoda Pomorski, gdyż były to zmiany redakcyjne i nie wymagały przekazywania do Wojewody. Należy zauważyć, że jedna ze zmian dotyczyła działań Państwowej Straży Pożarnej w związku z zagrożeniem epizootii, którą to zmianę trudno uznać za korektę redakcyjną.

5.2.4. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego

O braku systemowego i rzetelnego przygotowania jednostek szczebla wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego do realizacji zadań związanych z zapewnieniem ochrony ludności w ramach zarządzania kryzysowego świadczą także ustalenia kontroli dotyczące organizowania i prowadzenia szkoleń i ćwiczeń. Ich rolę podkreśla fakt, iż obowiązek wykonywania tych zadań został określony ustawowo na wszystkich poziomach procesu zarządzania kryzysowego, czyniąc z nich – w ramach cyklu planowania –użyteczne narzędzie służące realizacji dwóch głównych funkcji:

- przeszkolenia i zapoznania pracowników urzędu z treścią planu, w szczególności procedur i wynikających z nich zadań przypisanych poszczególnym komórkom organizacyjnym w ramach faz zarządzania kryzysowego;
- weryfikacji, w formie ćwiczeń, przyjętych procedur reagowania kryzysowego, określających sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych zwłaszcza w odniesieniu do zagrożeń, co do których przeprowadzona charakterystyka wykazała największe ryzyko ich wystąpienia.

[48] M.in. w zakresie działań PSP w związku z zagrożeniem epizootii.

Podkreślić także należy, iż istotność cyklicznego przeprowadzania ćwiczeń i szkoleń podkreślił w wytycznych z 20 kwietnia 2017 r. do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, wskazując wnioski z nich wynikające jako przesłankę do bezzwłocznego dokonywania zmian w planie.

Jak wykazały wyniki kontroli, w praktyce najmniej zastrzeżeń do wykonywania zadań związanych z realizacją szkoleń i ćwiczeń sformułowanych zostało do Wojewodów, choć w okresie objętym kontrolą Wojewoda Małopolski w ogóle nie planował i nie organizował ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego.

Znikoma liczba szkoleń i ćwiczeń organizowanych przez starostów i wójtów

Wyniki kontroli wykazały, że część kierowników kontrolowanych jednostek nie przejawiała żadnej aktywności w tym zakresie (np. Wójt Gminy Stare Miasto, Burmistrz Miasta Trzebini, Wójt Gminy Krotoszyce oraz Wójt Gminy Gniezno). Zorganizowane i przeprowadzone szkolenia i ćwiczenia przez pozostałych starostów oraz wójtów miały raczej charakter incydentalny i doraźny, niż wynikały z wdrożenia rozwiązań systemowych służących osiągnięciu założonych celów. Nieprawidłowości związane z organizowaniem oraz prowadzeniem szkoleń i ćwiczeń przez Starostów i Wójtów potwierdzają brak właściwego przygotowania do realizacji zadań dotyczących ochrony ludności. Wątpliwości co do braku elementarnej wiedzy o tym obszarze działalności potwierdzają także uzyskane w toku kontroli NIK wyjaśnienia, w których bierność w zakresie ćwiczeń i szkoleń tłumaczona była (np. Wójt Gminy Krotoszyce) brakiem w ustawie o zarządzaniu kryzysowym szczegółowych uregulowań co do ilości i częstotliwości organizowania i prowadzenia m.in. szkoleń oraz ćwiczeń.

5.3. Definicja „sytuacji kryzysowej”

Problemy z określeniem przesłanek uznania sytuacji za „kryzysową”

Istotną okolicznością mogącą mieć wpływ na realizację zadań są także ustalenia wskazujące na problemy z interpretacją i niezrozumieniem kluczowych pojęć dotyczących zarządzania kryzysowego, w szczególności przesłanek uznania sytuacji za „kryzysową”. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w brzmieniu obowiązującym od 19 września 2009 r.[49], przez „sytuację kryzysową” należy rozumieć sytuację 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. W ocenie NIK, definicja powyższa może rodzić problemy interpretacyjne, wynikające przede wszystkim z użycia zwrotów nieostrych, tj. „znaczne rozmiary” i „znaczne ograniczenia”. Zamieszczenie tych pojęć, mające prawdopodobnie w założeniu służyć uelastycznieniu

[49] Poprzednio „sytuacja kryzysowa” zdefiniowana była jako sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym został uznany za niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

tekstu prawnego, budzi jednak w tym konkretnym przypadku wątpliwości, tym bardziej, że ustawodawca posłużył się w tej definicji również zwrotami niedookreślonymi, takimi jak: „poziom bezpieczeństwa ludzi", „właściwe organy administracji publicznej" oraz „nieadekwatność posiadanych sił i środków". Przy tak sformułowanej definicji trudno jest zatem obiektywnie ocenić, czy – a jeśli tak, to od jakiego momentu – analizowana sytuacja (zagrożenie) jest już „sytuacją kryzysową", czy też jest jeszcze sytuacją niespełniającą ustawowych przesłanek do uznania za „kryzysową". Ma to znaczenie tym bardziej, że decyzje w tej kwestii muszą być zazwyczaj podejmowane niezwłocznie, bez możliwości dokonywania wszechstronnej analizy sytuacji, a często również bez znajomości jej całokształtu. Jednocześnie uznanie sytuacji za „kryzysową" determinuje sposób działania organów rządowych i samorządowych.

W praktyce zarządzania kryzysowego, dla wskazania negatywnych zjawisk i zagrożeń, które miały miejsce na danym terenie, przydatniejsze okazywało niejednokrotnie używanie zwrotu „sytuacja nosząca znamiona sytuacji kryzysowej". Termin taki nie został jednak zdefiniowany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, stąd nie jest możliwe ustalenie przesłanek i następstw jego zastosowania.

Zaprezentowane wątpliwości potwierdzają wyjaśnienia większości kierowników skontrolowanych jednostek.

Przykłady

Wojewoda Dolnośląski podkreślił, iż zawarta w ustawie definicja zawiera w sobie sformułowania, które dają możliwość odmiennej interpretacji i oceny przez poszczególne organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, co w efekcie może powodować niezgodność lub odmienność ocen, a także prowadzić do odrębnego lub przeciwstawnego rozumienia „sytuacji kryzysowej". Ocena, kiedy i na jakim etapie rozwoju zdarzenia zagrażającego bezpieczeństwu, staje się ono „sytuacją kryzysową", należy do danego organu administracji. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego dokonanie oceny danego zdarzenia może być jednak wykonywane przez różne organy, np. zarówno organ gminy jak i powiatu, a oceny te mogą być odmienne. Sytuacja ta może z kolei powodować np. wydłużanie czasu reakcji, spory kompetencyjne lub zastrzeżenia, co do sposobów działania. Według Wojewody Dolnośląskiego, definicja „sytuacji kryzysowej" z uwagi na jej istotę, tj. umieszczenie w ustawie, która reguluje działanie jednego z elementów kierowania bezpieczeństwem narodowym, bezsprzecznie ma istotne znaczenie dla praktycznego stosowania zapisów ustawy, a tym samym powinna być klarowna i nie budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto, zdaniem Wojewody ustawodawca nie określił sposobu i trybu wprowadzenia czy też ogłaszania „sytuacji kryzysowej", a tym samym jej odwoływania.

Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli przeprowadzonej w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim wynika, że obowiązująca definicja sytuacji kryzysowej w sposób precyzyjny i jednoznaczny definiuje przesłanki, których wystąpienie warunkuje uznanie danej sytuacji za kryzysową. Jednocześnie okres praktycznego stosowania ustawy (od 2009 r. definicja sytuacji kryzysowej pozostaje w niezmienionym kształcie) pokazał, że „sytuację kryzysową" w sposób zdefiniowany w ustawie spotyka się niezwykle rzadko. W okresie tym występowały zdarzenia, które jedynie w pierwszej fazie wystąpienia miały charakter definicyjnej sytuacji kryzysowej. Było to o tyle niekorzystne, że cały system zarządzania opiera się na definicyjnym

rozumieniu sytuacji kryzysowej. Pozwala to na nadużycia w postaci zaniechania podejmowania działań (np. raportowania), argumentując to tym, iż dane zdarzenie nie było sytuacją kryzysową. Mogą też występować zdarzenia, które niecałkowicie spełniają definicję sytuacji kryzysowej, a będą wymagały zaangażowania czy uruchomienia narzędzi przewidzianych dla takiej sytuacji (np. Sił Zbrojnych RP). W celu pominięcia tej niedogodności posługiwano się zwrotem „sytuacja o znamionach sytuacji kryzysowej".

Brak danych o liczbie sytuacji kryzysowych na terenie Polski

Ustalenia kontroli nie pozwalają na jednoznaczne ustalenie liczby sytuacji kryzysowych, które w okresie objętym kontrolą miały miejsce na terenie objętych kontrolą województw: wielkopolskiego, łódzkiego, małopolskiego i dolnośląskiego, a tym bardziej na obszarze całej Polski. O przedstawienie liczby takich zdarzeń wraz ze szczegółowym wskazaniem przesłanek uznania danej sytuacji za kryzysową, poproszeni zostali kierownicy wszystkich jednostek objętych kontrolą. Zaprezentowane powyżej wątpliwości co do definicji „sytuacji kryzysowej" uniemożliwiają jednak obiektywną weryfikację uzyskanych w toku kontroli danych.

W latach 2015–2017 (I półrocze) żaden z wójtów nie stwierdził wystąpienia na terenie gmin sytuacji kryzysowej. W przypadku jednostek szczebla powiatowego sytuacje kryzysowe na terenie powiatów zidentyfikowali:

Przykłady

Starosta Koniński: ujawnienie nielegalnego składowania odpadów niebezpiecznych na terenach wyrobisk pożwirowych w miejscowościach Przyjma i Depaula. O sytuacji tej, uznanej za kryzysową z uwagi na potencjalny znaczny wpływ na środowisko naturalne, Starosta poinformował Wojewodę Wielkopolskiego. Ryzyko wystąpienia przedmiotowego zagrożenia zostało zidentyfikowane w PPZK[50],

Starosta Chrzanowski: pożar lasu (który miał miejsce 5/6 lipca 2015 r. we wsi Olszyny, gmina Babice – w jego wyniku spłonęło 4,6 ha lasu) oraz zagrożenie epidemiologiczne na terenie gminy Alwernia w 2017 r. w związku z wystąpieniem ogniska wysoce zjadliwej grypy ptaków wywołanej wirusem grypy HPAI (ptasia grypa). W ocenie Starosty przesłankami uznania ww. zdarzeń za sytuacje kryzysowe był negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi i środowiska, użycie do gaszenia sił spoza powiatu (samoloty) oraz wystąpienie prawdopodobieństwa rozprzestrzenienia i powstania nowych ognisk ptasiej grypy.

Spośród wojewodów jedynie Wojewoda Łódzki stwierdził wystąpienie ośmiu sytuacji kryzysowych, których ryzyko – oprócz jednego przypadku – zostało zidentyfikowane w WPZK.

Przykłady

Zdarzenie drogowe na autostradzie A1 z udziałem łącznie blisko 80 pojazdów, w wyniku którego poszkodowane zostały 34 osoby, w tym cztery ciężko (jedna zmarła). Sytuacja spowodowała utrudnienia w ruchu pojazdów na autostradzie w obu kierunkach. Zdarzenie miało miejsce w styczniu 2017 r., a WZZK zebrał się w miejscu zdarzenia. NIK zwróciła uwagę, że za sytuację kryzysową zostało uznane przez Wojewodę zdarzenie drogowe, które to zagrożenie nie zostało ujęte w siatce bezpieczeństwa oraz charakterystyce zagrożeń WPZK.

[50] PPZK, str. 12 pkt 2 – uwolnienie środków chemicznych w zakładzie pracy.

likwidacja nielegalnie prowadzonego ośrodka pomocy społecznej, ewakuacja podopiecznych do szpitali i innych ośrodków pomocy (sytuacja miała miejsce 13 października 2016 r.). Osoby, które znajdowały się w placówce pozbawione były opieki personelu medycznego placówki. Wojewoda Łódzki podkreślił, że władze gminy Zgierz, a także powiatu zgierskiego, nie poczuwały się do obowiązku zażegnania sytuacji zagrażającej mieszkańcom domu pomocy społecznej. Przesłanką uzasadniającą uznanie przez Wojewodę sytuacji jako kryzysową było posiadanie niewystarczających sił i środków do zapanowania nad problemem w trybie zwyczajnym (spór kompetencyjny, konieczność koordynacji transportu poszkodowanych do szpitali lub placówek świadczących całodobową opiekę).

Spór kompetencyjny dotyczący utrzymania dróg. W związku z uzyskaniem przez Łódzki Oddział GDDKiA decyzji oddającej do użytkowania drogę S8 dotychczasowe drogi DK-12 i DK-14 zostały pozbawione kategorii drogi krajowej i zaliczone do kategorii drogi gminnej, w związku z tym przeszły pod zarząd 11 jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego. Miało to miejsce w styczniu 2015 r., a zatem w środku sezonu zimowego, co spowodowało, że jednostki te nie dysponowały środkami finansowymi na zimowe zabezpieczenie utrzymanie dodatkowych dróg. Przedmiotowy spór prowadził do sytuacji, w której żadna ze stron nie poczuwała się do obowiązku zimowego utrzymania dróg, ale także do wystąpienia na drogę sądową w celu rozwiązania zaistniałego problemu. Wojewoda Łódzki w ramach własnych kompetencji, pełnionych obowiązków i realizacji nałożonych zadań podjął interwencję uznając problem za sytuację kryzysową, występując do Łódzkiego Oddziału GDDKiA z poleceniem użycia sił i środków będących w jego dyspozycji celem usuwania z ww. szlaków komunikacyjnych pokrywy śnieżnej i oblodzenia.

Zanik napięcia w centrum Łodzi (15 stycznia 2016 r.), bez prądu przez około 1,5 godziny było 39 tys. odbiorców, nie działały sygnalizacje świetlne w tym rejonie oraz komunikacja tramwajowa. Z powodu braku napięcia doszło do zaburzeń pracy tomografów komputerowych w dwóch szpitalach na terenie miasta. Awaria dwóch podstacji energetycznych, która spowodowała ww. utrudnienia i problemy, stanowiła podstawę uznania przez Wojewodę danej sytuacji za kryzysową. Po zdarzeniu odbyło się posiedzenie WZZK.

Prawdopodobnie również na skutek problemów z interpretacją definicji „sytuacji kryzysowej" żaden z Wojewodów nie uznał za taką wystąpienie na terenie tych województw ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (HPAI), pomimo że skutki wywołane wystąpieniem tego zagrożenia spowodowały konieczność skoordynowania działań różnych służb i inspekcji, w szczególności inspekcji weterynaryjnej oraz krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Sytuacje takie wystąpiły na terenie objętych kontrolą województw dolnośląskiego, łódzkiego, wielkopolskiego oraz małopolskiego. Należy podkreślić, iż Wojewoda Małopolski nie uznał takiej sytuacji za kryzysową, lecz „posiadającą jej znamiona", pomimo że dwukrotnie zwołał posiedzenia WZZK oraz wydał pięć rozporządzeń wyznaczających strefy zapowietrzone i skażone oraz wprowadzających nakazy i ograniczenia w sprawie likwidacji choroby zakaźnej. Na posiedzeniu WZZK, które odbyło się 27 grudnia 2016 r. Małopolski Wojewódzki Lekarz Weterynarii przedstawił sytuację i poinformował o wyznaczeniu stref zapowietrzonej i skażonej (odpowiednio 3 km i 10 km od ognisk choroby), o wydaniu rozporządzeń regulujących tryb postępowania na terenie powiatów miechowskiego i proszowickiego oraz o zwalczeniu wszystkich ognisk ptasiej grypy HPAI. Niemniej jednak

od stycznia do marca 2017 r. pojawiły się kolejne ogniska ptasiej grypy. Następne, doraźne posiedzenie WZZK zwołano na 31 stycznia 2017 r., jednak nie udokumentowano jego przebiegu oraz ustaleń.

Zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt[51] do zadań właściwych organów Inspekcji Weterynaryjnej należy zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt. Przepisy regulujące funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego[52] nie przewidują dla podmiotów ksrg obowiązku realizacji zadań z zakresu zwalczania chorób zakaźnych zwierząt w ramach żadnej z dziedzin ratownictwa (w szczególności ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego). W kontekście realizacji zadań ochrony ludności w ramach zarządzania kryzysowego obowiązki takie, jako podmiotu wspomagającego, zamieszczone zostały w szczególności w procedurach planów zarządzania kryzysowego.

Z informacji uzyskanych od Komendantów Wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej z objętych kontrolą województw wynika, że udział sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochotniczych straży pożarnych spoza ksrg w związku z wystąpieniem ognisk ptasiej grypy, polegał m.in. na:

Przykłady

(w woj. małopolskim) Rozkładaniu mat dezynfekcyjnych i nasączaniu ich roztworem środka dezynfekcyjnego (łącznie zaewidencjonowano 730 tego rodzaju działań). Małopolski Komendant Wojewódzki PSP wskazał jednocześnie, że zakres zrealizowanych działań – w Jego ocenie – nie wykraczał poza standardowe działania przewidziane dla jednostek ochrony przeciwpożarowej z uwagi na fakt, iż Państwowa Straż Pożarna ujęta została w WPZK jako służba wspomagająca dla zagrożenia „epidemie chorób zakaźnych zwierząt";

(w woj. łódzkim) budowie i utrzymaniu mat dezynfekcyjnych w obszarze zapowietrzonym oraz podjęciem przez strażaków zabezpieczonych ubraniami ochronnymi martwego łabędzia z tafli jeziora i przekazaniu go lekarzowi weterynarii (u łabędzia potwierdzono wystąpienie grypy H5N8);

(w woj. wielkopolskim) pomocy w rozkładaniu mat dezynfekcyjnych i nasączaniem ich roztworem środka dezynfekcyjnego, zabezpieczeniu gazowania ptaków dwutlenkiem węgla, dekontaminacji pojazdów wywożących materiał skażony biologicznie, podjęcia padniętych ptaków z zamarzniętych akwenów oraz udziale w zabezpieczeniu przeciwpożarowym palenisk wykorzystywanych do unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych, skażonych produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz. W okresie od 1 stycznia do 31 maja 2017 r. zewidencjonowano łącznie 2333 zdarzenia związane z wystąpieniem ptasiej grypy. Wielkopolski Komendant Wojewódzki PSP podkreślił ponadto, że powyższe okoliczności – w jego odczuciu – mogły przesądzić o wystąpieniu sytuacji kryzysowej na terenie województwa.

[51] Dz. U. z 2017 r. poz. 1855, ze zm.

[52] Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. poz. 1319, ze zm.) oraz z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 46, poz. 239) – uchylone z dniem 3 lipca 2017 r.

Wojewoda Dolnośląski nie uznał przypadku przekroczenia poziomu alarmowego dla pyłu zawieszonego PM10 w Nowej Rudzie (14 lutego 2017 r.) za sytuację kryzysową, pomimo utrzymującego się od początku 2017 r. wysokiego stężenia zanieczyszczenia powietrza w tej miejscowości oraz prognozy utrzymywania się złej jakości powietrza w kolejnych dniach oraz nie uruchomił stosownej procedury reagowania kryzysowego, ponieważ nie została ona na potrzeby WPZK opracowana. Wojewoda podkreślił, że przekroczenia poziomu alarmowego dla pyłu zawieszonego PM10 w Nowej Rudzie 14 lutego 2017 r. dotyczyło wyłącznie obszaru tej jednej miejscowości. O dużym zanieczyszczeniu powietrza atmosferycznego na terenie województwa dolnośląskiego Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w I półroczu 2017 r. zawiadamiał WZZK (poprzez WCZK) 21 razy, przy czym 18 informacji dotyczyło miejscowości Nowa Ruda. Ponadto, Wojewoda Dolnośląski nie zwoływał w styczniu i lutym 2017 r. posiedzenia WZZK w związku z wielokrotnym przekraczaniem na obszarze województwa norm zanieczyszczenia powietrza.

Nieprecyzyjne przesłanki w zakresie wnioskowania przez wojewodów o użycie Sił Zbrojnych RP w ramach zarządzania kryzysowego

O uznaniu sytuacji za kryzysową nie może, w ocenie NIK, przesądzać także wnioskowanie przez wojewodę do Ministra Obrony Narodowej o użycie Sił Zbrojnych RP. Wynika to z faktu, iż przepis ustawy o zarządzaniu kryzysowym, regulujący zasady udziału Sił Zbrojnych RP, został zredagowany w sposób umożliwiający odmienną interpretację co do fazy zarządzania kryzysowego, w której wojewoda może lub też powinien wnioskować o użycie Sił Zbrojnych RP. Zgodnie z art. 25:

- ust. 1 – jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego,
- ust. 2 – w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego,
- ust. 3 – do zadań, o których mowa w ww. ust. 2, należy m.in. współudział w monitorowaniu zagrożeń, wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia oraz współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych.

Ustalenia kontroli wykazały, że Wojewodowie wnioskowali do Ministra Obrony Narodowej na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym również w przypadkach, gdy – w ocenie NIK – sytuacja kryzysowa nie wystąpiła. Siły Zbrojne RP podejmowały w tych sytuacjach działania na podstawie ust. 2, w którym nie został określony tryb wnioskowania przez wojewodów do Ministra Obrony Narodowej.

Przykłady

31 sierpnia 2015 r. Wojewoda Dolnośląski wystąpił z wnioskiem o pomoc Sił Zbrojnych RP w związku z zagrożeniem powstałym wskutek nieodpowiedzialnej eksploracji terenu w okolicach Wałbrzycha (tzw. „złoty pociąg"), które w przypadku potwierdzenia znaleziska i możliwego jego zaminowania, mogło spowodować trudne do określenia zagrożenie dla bezpieczeństwa kilkudziesięciu tysięcy mieszkańców Wałbrzycha (potencjalna możliwość przypadkowej detonacji ukrytych ładunków wybuchowych, tzw. „min pułapek").

29 maja 2017 r. Wojewoda Małopolski zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej o skierowanie wydzielonych sił i środków Sił Zbrojnych RP do wsparcia administracji państwowej na wypadek sytuacji kryzysowej w związku z organizowanymi w okresie od 2 do 12 lipca 2017 r. w Krakowie: 41. Posiedzeniem Biura Komitetu Dziedzictwa Światowego UNESCO oraz 41. Sesją Komitetu Dziedzictwa Światowego. Wojewoda zwrócił się o wsparcie w postaci opieki medycznej, komponentu do rozpoznania i zwalczania zagrożeń biologicznych oraz sprzętu do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W związku z przekroczeniem stanów ostrzegawczych i alarmowych na rzekach województwa opolskiego, połączonych z niekorzystną wstępną prognozą meteorologiczną dla obszaru zlewni Odry, Wojewoda Opolski 29 kwietnia 2017 r. zawnioskował do Ministra Obrony Narodowej o wsparcie administracji publicznej w zakresie realizacji zadań polegających na ewakuacji ludności i mienia oraz zabezpieczenia wałów przeciwpowodziowych. Wydzielone siły i środki – mimo gotowości do działania – nie zostały użyte (odwołano je pismem z 2 maja 2017 r.).

Mając na uwadze ustawowe ograniczenie dotyczące użycia oddziałów Sił Zbrojnych RP („stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego") zastrzeżenia budzą stwierdzone przypadki wykorzystania Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań związanych z ujawnionymi ogniskami chorób zakaźnych zwierząt (ptasia grypa, afrykański pomór świń), przede wszystkim:

Przykłady

Pomocy na terenie województwa lubuskiego przy załadunku do kontenerów uśmierconego drobiu w związku z wystąpieniem ognisk ptasiej grypy. Podkreślić także należy, iż WPZK nie zawierał procedur dotyczących możliwości udziału Sił Zbrojnych RP w tego rodzaju przedsięwzięciach.

W związku z wystąpieniem ognisk choroby afrykańskiego pomoru świń Wojewoda Podkarpacki wystąpił z wnioskiem dotyczącym możliwości współudziału Sił Zbrojnych RP w monitoringu w zakresie poszukiwania i zgłaszania do badań padłych dzików oraz wsparcia służb leśnych w prowadzaniu inwentaryzacji pogłowia dzików na terenie województwa. Do realizacji analogicznych zadań na terenie województwa podlaskiego zaangażowano żołnierzy i pojazdy 11. Pułku Artylerii z Węgorzewa oraz 14. Dywizjonu Artylerii Przeciwpancernej z Suwałk.

Stwierdzono także przypadek, co do którego istnieją poważne zastrzeżenia dotyczące możliwości użycia Sił Zbrojnych RP w trybie art. 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Związane to jest z wnioskiem Wojewody Lubuskiego z 19 października 2015 r. o użycie Sił Zbrojnych RP do budowy tymczasowej kładki dla pieszych przez rzekę Obra z powierzonego przez gminę materiału. Wniosek Wojewody był następstwem zamknięcia dotychczasowego przejścia przez inspekcję nadzoru budowalnego z uwagi na zły

stan techniczny. Zadanie zostało wykonane odpłatnie przez Siły Zbrojne RP w ramach szkolenia specjalistycznego na podstawie umowy z 12 listopada 2015 r., pomimo że przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie odnoszą się w żaden sposób do kwestii odpłatności w związku z realizacją tego rodzaju zadań. W kierowanej do NIK korespondencji Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp., tłumacząc się zmianami kadrowymi oraz brakiem w aktach sprawy szczegółowej charakterystyki sytuacji, nie był w stanie wyjaśnić, z wystąpieniem której sytuacji kryzysowej, wyszczególnionej w planie zarządzania kryzysowego (wojewódzkim, powiatowym, gminnym), zwłaszcza w charakterystyce zagrożeń i siatce bezpieczeństwa, związany był wniosek, a także czy Wojewoda Lubuski – przed przekazaniem wniosku Ministrowi Obrony Narodowej – dokonał analizy pod kątem spełnienia przesłanek umożliwiających zastosowanie procedury określonej w art. 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

5.4. Działania struktur zarządzania kryzysowego w trakcie epizodów praktycznych

Zgodnie z założeniami kontroli NIK przeprowadzono epizody praktyczne metodą treningu decyzyjnego, dotyczące powstania sytuacji kryzysowej na administrowanym przez wojewodę terenie (województwa: łódzkie, dolnośląskie, małopolskie, wielkopolskie). Celem epizodu było sprawdzenie zdolności reagowania organów bezpośrednio po informacji o zaistnieniu sytuacji kryzysowej oraz przebiegu procesów decyzyjnych realizowanych przez zespoły zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim. Zgodnie z założeniami, w trakcie epizodów nie były uruchamiane siły i środki, jednak przekazywane informacje oraz podejmowane przez jego uczestników decyzje musiały być zgodne z zasadą realizmu przy podejmowaniu decyzji[53].

Podczas epizodu praktycznego, a także w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych, przyjęto uwarunkowania oraz metodykę kontroli jednakowe dla wszystkich poddanych epizodowi województw. W epizody zaangażowani byli pracownicy następujących urzędów:

- Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Starostwo Powiatowe w Sieradzu oraz Urząd Gminy i Miasta Warty;
- Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Starostwo Powiatowe w Legnicy oraz Urząd Gminy Krotoszyce;
- Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, Starostwo Powiatowe w Chrzanowie oraz Urząd Miasta Trzebini;
- Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Starostwo Powiatowe w Koninie oraz Urząd Gminy Stare Miasto.

Wygenerowane sytuacje kryzysowe były różnorodne i wynikały z zagrożeń zdefiniowanych w wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego jako istotne dla danego województwa, powiatu i gminy. Obieg informacji,

[53] Zasada realizmu powinna wyrażać się tym, że w ramach epizodu, na tle umownej i zbliżonej do przewidywanych warunków działań sytuacji (bądź sytuacji rzeczywistej), rozwiązywane problemy w jak największym stopniu są odzwierciedleniem przewidywanego (hipotetycznego) obrazu działań ćwiczącego (podejmowanych decyzji na podstawie otrzymywanych informacji), przy uwzględnieniu możliwości sprzętowych i osobowych oraz czasu niezbędnego do ich realizacji w danym momencie. Nieprzestrzeganie tych zasad spowoduje wypracowanie błędnych wniosków do działań w rzeczywistej sytuacji kryzysowej.

podawanie wiadomości oraz system meldunkowy zorganizowano w oparciu o istniejący w danym województwie system przekazywania informacji. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliło na sprawdzenie i weryfikację:

- rozwiązań przyjętych w procedurach działania ujętych w planach zarządzania kryzysowego kontrolowanych jednostek;
- funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego oraz podejmowania działań przez zespoły zarządzania kryzysowego;
- procedur przekazywania oraz obiegu informacji podczas sytuacji kryzysowej na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym w systemie kierowania;
- zdolności reagowania organów i rozwiązywanie problemów w kontekście otrzymywanej informacji o sytuacji kryzysowej;
- procesu decyzyjnego wynikającego z przyjętych procedur działania w przypadku sytuacji kryzysowej.

Nieskuteczny system ostrzegania i alarmowania

Podczas epizodów praktycznych stwierdzono, że system ostrzegania i alarmowania ludności był nieskuteczny. Przyjęte rozwiązania nie zapewniały efektywnego informowania mieszkańców o zagrożeniu. Przykładowo, podczas informowania mieszkańców gminy Krotoszyce o konieczności natychmiastowej ewakuacji, korzystano z dobrowolnej aplikacji komórkowej, tj. Samorządowego Informatora SMS (platforma internetowa), z której korzystało ok. 30% mieszkańców gminy. Podczas informowania o zagrożeniu nie powiadomiono wszystkich podmiotów istotnych dla zdarzenia (np. Powiatowego Inspektora Weterynarii oraz Delegatury w Legnicy Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska we Wrocławiu). Wynikało to między innymi z błędnie opracowanej dla powiatu siatki bezpieczeństwa, która nie uwzględniała zagrożeń mogących wystąpić na administrowanym terenie oraz podmiotów w nim uczestniczących.

Niekompletna wymiana informacji

W toku prowadzonych obserwacji oraz oceny i kontroli przebiegu epizodu praktycznego stwierdzono, że istotnym problemem była wymiana informacji pomiędzy jednostkami poszczególnych szczebli. Wielokrotnie podczas informowania, które jest kluczowe do podejmowania decyzji, pomijany był aspekt dotyczący rodzaju zagrożenia. Przykładowo, w trakcie przeprowadzonego na terenie województwa dolnośląskiego epizodu praktycznego (przedmiotem była organizacja działań i podejmowania decyzji bezpośrednio po informacji o zaistnieniu awarii przemysłowej) stwierdzono, że zarówno Wójt Gminy Krotoszyce, jak i członkowie Sztabu Kryzysowego Wójta, nie dokonali weryfikacji otrzymanej z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu informacji o sytuacji kryzysowej. Wskutek powyższego nie mieli oni wiedzy, że stężenie gazów niebezpiecznych (dwutlenku i trójtlenku siarki) odpowiadało wskaźnikom ERPG: ERPG-2 i ERPG-3. Spowodowało to wysyłanie w teren do przeprowadzenia akcji ewakuacyjnej pracowników urzędu gminy niewyposażonych w środki ochrony osobistej stosownych do zaistniałego zagrożenia. Zarządzono przeprowadzenie akcji ewakuacyjnej pojazdami nieprzystosowanymi do transportu osób w terenie skażonym (ciągnikami z przyczepami, samochodami ciężarowymi itp.) oraz przewidywano prowadzenie ewakuacji przez ponad cztery godziny (od godz. 10:53 do godz. 15:00). Ponadto, pierwotnie ewakuacja odbywała się na teren Krotoszyc, tj. skażonej miejscowości, której mieszkańców także należało ewakuować. Przekazywano różniące się między sobą informacje dotyczące tej samej sytuacji kryzysowej, których nie zweryfikowano. Przykładowo, na terenie powiatu legnickiego podczas informowania o awarii przemysłowej

przedstawiano wielokrotnie różne wiadomości dotyczące jej ofiar (podawano 20 ofiar, w tym 15 śmiertelnych lub 20 śmiertelnych, podczas gdy faktycznie było 35 ofiar, z tego 15 śmiertelnych, a 20 ciężko rannych). Nieścisłości w przekazywanych informacjach dotyczyły także konieczności ewakuacji ludności z zagrożonego terenu, gdzie przy konieczności ewakuacji ludności z gminy Krotoszyce nakazano jedynie ewakuować część jej mieszkańców. Nakazano również ewakuację z miejscowości, które nie były zagrożone (wsie Ulesie i Lipce z gminy Miłkowice oraz osiedle Sienkiewicza w mieście Legnica).

Niepełna wymiana informacji w relacji Wielkopolski Urząd Wojewódzki – Starostwo Powiatowe w Koninie – Urząd Gminy Stare Miasto skutkowała m.in. brakiem informacji o przebiegu sytuacji kryzysowej na terenie województwa wielkopolskiego. PCZK nie udzieliło bowiem odpowiedzi GCZK na pytanie dotyczące doprecyzowania rozwoju sytuacji kryzysowej (informacja była niezbędna do podjęcia działań przez Wójta Gminy Stare Miasto). Na terenie województwa łódzkiego brak zweryfikowania przez właściwe struktury zarządzania kryzysowego informacji z gminy Warta dotyczącej miejsca przerwania wału przeciwpowodziowego skutkował niespójnym podejmowaniem decyzji w relacji gmina-powiat-województwo i zadysponowaniem sprzętu przeciwpowodziowego oraz inspekcji, służb i straży przez struktury wojewódzkie do innej miejscowości niż faktycznie zgłaszały to organy zarządzania kryzysowego szczebli gminnego i powiatowego.

Jednym z istotnych problemów podczas epizodów praktycznych była koordynacja i synchronizacja działań podejmowanych przez organy administracji samorządowej i kierowników administracji zespolonej. Przykładowo, w Starostwie Powiatowym w Legnicy nie podjęto działań w celu synchronizacji działań podejmowanych przez Wójta Gminy Krotoszyce, Państwową Straż Pożarną oraz Grupę Operacji i Organizacji Działań wchodzącą w skład Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Na posiedzeniu PZZK wskazano bowiem trzy lokalizacje miejsc ewakuacji ludności gminy Krotoszyce (przedstawiciel Państwowej Straży Pożarnej poinformował, że Wojewódzka Specjalistyczna Grupa Kwatermistrzowska z Lubania jako miejsce ewakuacji przygotowuje okolice miejscowości Prochowice, Wójt Gminy Krotoszyce na tym samym posiedzeniu PZZK podała, że jako miejsca ewakuacji wyznaczono hale sportowe w Złotoryi, natomiast grupa Operacji i Organizacji Działań wchodząca w skład PZZK zaproponowała zapewnić miejsca dla ludności ewakuowanej w gminie Chojnów i Prochowice oraz dodatkowo w mieście Złotoryja). Podczas posiedzenia nie ustalono jednoznacznie miejsca ewakuacji z zagrożonej gminy, co w konsekwencji – podczas rzeczywistego zagrożenia – wprowadziłoby chaos informacyjny wśród ewakuowanej ludności. Nie przeprowadzono także analizy wynikającej z zagrożenia, w szczególności nie ustalono liczby ewakuowanych osób, odległości do miejsca ewakuacji i potrzeb sprzętowych w tym zakresie.

W trakcie podejmowanych działań na terenie województwa łódzkiego nie przeanalizowano konsekwencji dla województwa, powiatu i gminy intensywnych opadów deszczu w stopniu trzecim (deszcz nawalny) trwających – zgodnie z założeniami epizodu – trzy dni.

W trakcie podejmowanych działań przez struktury zarządzania kryzysowego Starostwa Powiatowego w Koninie oraz gminy Stare Miasto nie określono możliwych zagrożeń wynikających z awarii zapory zbiornika wodnego Jezior-

sko, powodującej powódź wskutek niekontrolowanego zrzutu wody. Dotyczyło to przede wszystkim wysokości fali oraz czasu jej dotarcia na teren powiatu i gminy. Wynikało to z faktu, iż na szczeblu gminnym brak było dokumentów analitycznych przedstawiających wysokość oraz potencjalny czas przejścia fali od zapory czołowej, które były niezbędne do wypracowania decyzji wynikającej z zagrożenia. Dokumenty takie znajdowały się natomiast na szczeblu powiatowym, lecz w trakcie epizodu nie zostały wykorzystane.

Niewłaściwa praca zespołów zarządzania kryzysowego

Zespoły zarządzania kryzysowego nie wypełniały ustawowych zadań organów pomocniczych wojewody/starosty/wójta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego podczas sytuacji kryzysowej. Stwierdzono przypadki podejmowania decyzji nierealnych i nieprzystających do rzeczywistych możliwości, co przyczyniało się do błędnej oceny sytuacji przez przewodniczącego zespołu zarządzania kryzysowego. Sytuacja taka miała miejsce na przykład w trakcie epizodu przeprowadzonego na terenie woj. wielkopolskiego, którego przedmiotem była organizacja działań i podejmowania decyzji bezpośrednio po otrzymaniu komunikatu o awarii zapory zbiornika wodnego Jeziorsko, powodującej powódź wskutek niekontrolowanego zrzutu wody. Podczas drugiego posiedzenia WZZK Komendant Wojewódzki PSP w Poznaniu poinformował o wykonaniu przekopu w wale przeciwpowodziowym, co – zdaniem NIK – w danym czasie i przy użyciu wskazanego sprzętu było niemożliwe do wykonania. Nieprawidłowości związane z realizacją procesów decyzyjnych przez WZZK stwierdzono także w trakcie epizodu przeprowadzonego w woj. łódzkim, którego tematem była organizacja działań i podejmowania decyzji – w fazie reagowania – na informację o powodzi opadowej w wyniku krótkotrwałych, lecz obfitych opadów, połączonych z burzami. WZZK nie zweryfikował bowiem informacji z gminy Warta dotyczącej miejsca przerwania wału, co w konsekwencji spowodowało, że prowadzono działania ratowniczo-ewakuacyjne w innej miejscowości niż faktycznie zgłaszały to jednostki szczebla gminnego i powiatowego. Brak potwierdzenia informacji o rzeczywistym miejscu przerwania wału przeciwpowodziowego skutkował m.in. zadysponowaniem sprzętu przeciwpowodziowego oraz inspekcji, służb i straży do niewłaściwej miejscowości.

Osoba kierująca, z upoważnienia Starosty Legnickiego, pracami Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego nie podejmowała decyzji dotyczących sytuacji kryzysowej oraz nie prowadziła synchronizacji działań podejmowanych przez Wójta Gminy Krotoszyce i pozostałych uczestników posiedzenia PZZK, bowiem nie dokonano prognozy rozwoju zagrożenia oraz nie wypracowano dla Starosty propozycji działań mających na celu likwidację skutków zagrożenia.

5.5. Działania jednostek szczebla rządowego i samorządowego w związku z wystąpieniem nawałnicy w dniach 11/12 sierpnia 2017 r.

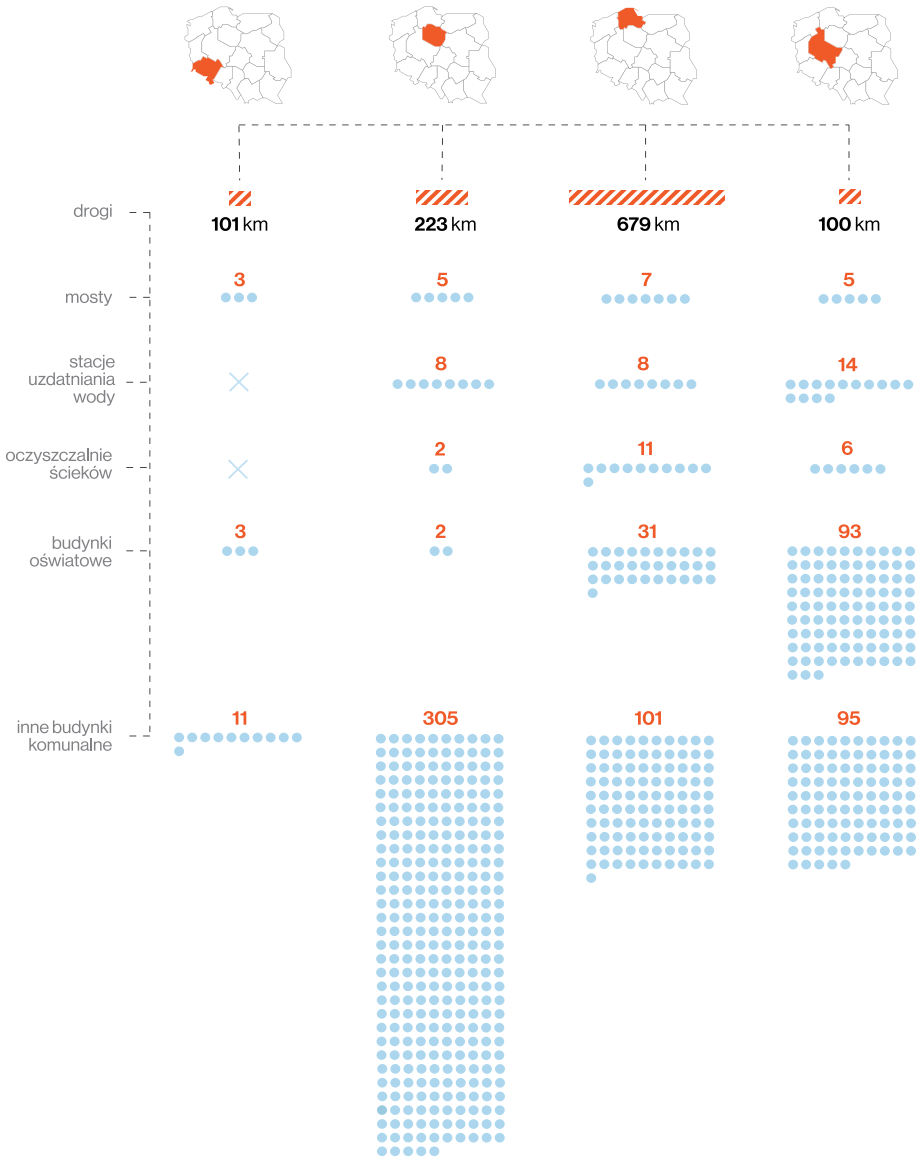
Skutki nawałnicy

W dniach 11/12 sierpnia 2017 r. na terenie kilku województw miała miejsce nawałnica, która spowodowała znaczne straty materialne, a w jej wyniku na terenie woj. pomorskiego trzy osoby poniosły śmierć. Skutki nawałnicy przedstawiały się następująco[54]:

[54] Dane MSWiA według stanu na 18 grudnia 2017 r.

– zniszczonych lub uszkodzonych zostało 12 436 budynków lub lokali mieszkalnych. Wartość oszacowanych strat w 12 049 budynkach lub lokalach mieszkalnych wyniosła ok. 68 013 tys. zł;
– zniszczone lub uszkodzone zostały 10 302 budynki gospodarcze. Wartość oszacowanych strat w 5351 budynkach[55] wyniosła ok. 58 796 tys. zł;
– zniszczonych lub uszkodzonych zostało m.in. 901 obiektów infrastruktury komunalnej, w tym 20 mostów, 1103 km dróg, 129 budynków szkolnych i oświatowych, 49 stacji uzdatniania i oczyszczalni wody. Łączne straty w obiektach infrastruktury komunalnej oszacowano na ok. 260 530 tys. zł.

Infografika nr 1
Wybrane obiekty uszkodzonej infrastruktury komunalnej w wyniku burz w sierpniu 2017 r. stan na 18.12.2017 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA.

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

Minister SWiA wystosował 70 wniosków do Ministra Rozwoju i Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (wszystkie zostały zrealizowane) na łączną kwotę 126 068 tys. zł. Według stanu na 15 grudnia 2017 r. gminy wypłaciły zasiłki o łącznej wartości 107 612 tys. zł[56].

Zdjęcia nr 1 i 2
Sytuacja po przejściu nawałnicy (gmina Czersk)

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

5.5.1. System ostrzegania przed zagrożeniami

Nieskuteczny system informowania o zagrożeniach

W dniu 11 sierpnia 2017 r. Biura Prognoz Meteorologicznych (Oddziały w Gdyni i Poznaniu) Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego (IMGW) wydały m.in.:

[56] Dane dotyczą województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, mazowieckiego, pomorskiego oraz wielkopolskiego.

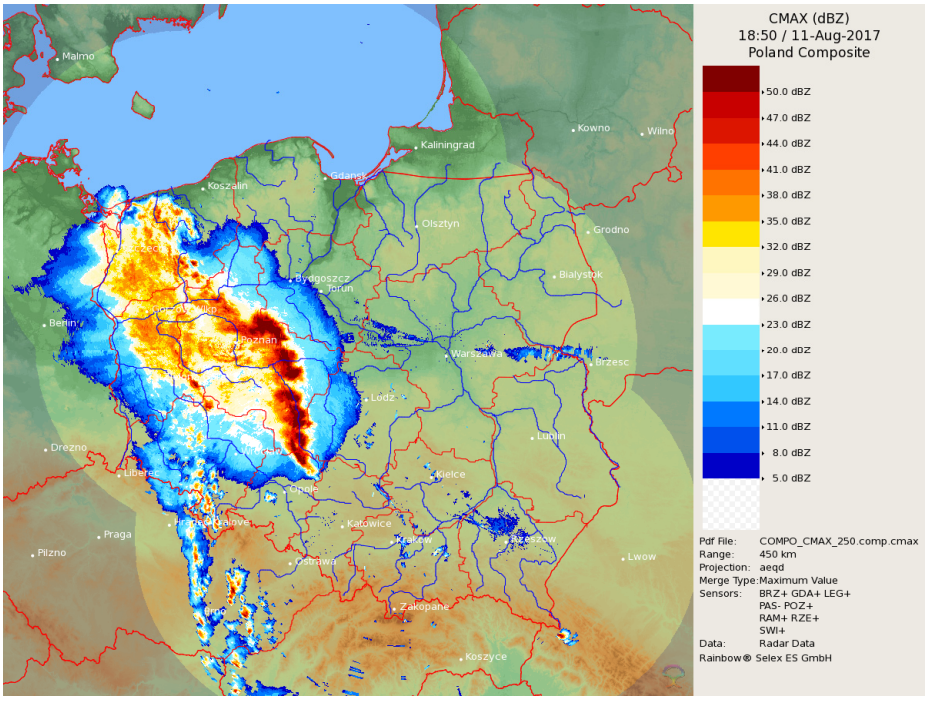
Przykłady

Dla województwa pomorskiego o godz. 13:53 ostrzeżenie meteorologiczne nr 63 dotyczące, szacowanego z prawdopodobieństwem wystąpienia 80%, zjawiska „burze z gradem" o drugim stopniu zagrożenia[57]. W związku z tym ostrzeżeniem o godz. 23:09 wydano komunikat meteorologiczny nr 1, w którym potwierdzono stopień zagrożenia i poinformowano, że porywy wiatru przekraczają 100 km/h (w Chojnicach 110 km/h),

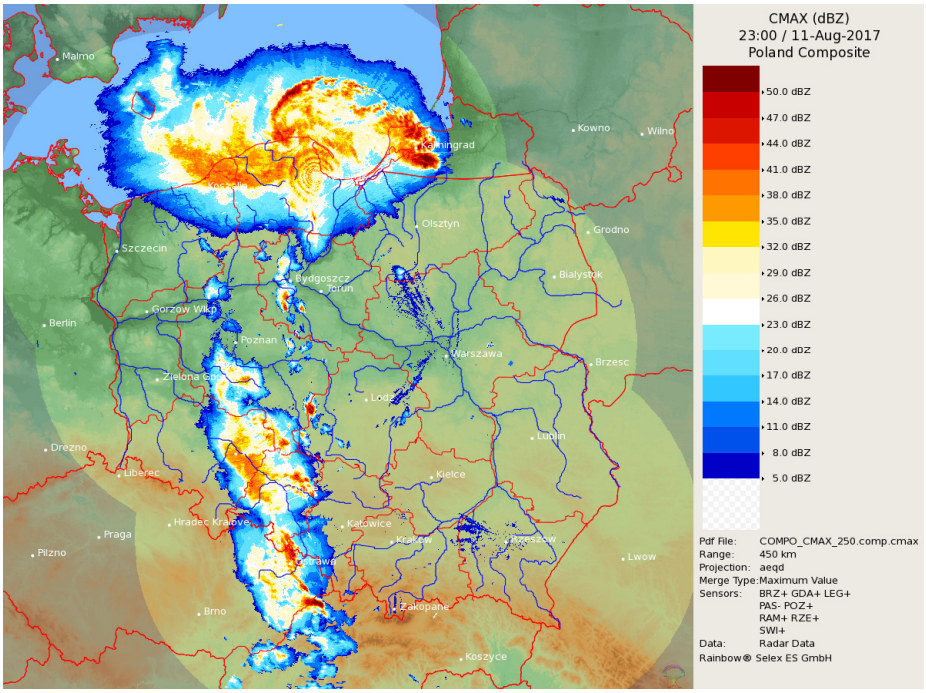
Dla województwa wielkopolskiego o godz. 11:58 ostrzeżenie meteorologiczne nr 52 dotyczące, szacowanego z prawdopodobieństwem wystąpienia 80%, zjawiska „burze z gradem" o drugim stopniu zagrożenia. W związku z wydanym ostrzeżeniem o godz. 19:06 wydano komunikat meteorologiczny nr 1, w którym przewidywano, że układ burz będzie przybierał na sile oraz o godz. 22:53 komunikat meteorologiczny nr 2, w którym poinformowano, że w Gnieźnie porywy wiatru osiągnęły 108 km/h.

Z materiałów przekazanych NIK przez IMGW wynika, że burze są zjawiskiem normalnym na obszarze Polski, występującym często w ciepłej i sporadycznie w chłodnej porze roku. Każda burza, nawet taka, której nie towarzyszą zjawiska nawałnicowe, stanowi poważne zagrożenia dla życia i mienia. Niemniej jednak, w przypadku wystąpienia zagrożeń 2. i 3. stopnia, czyli kiedy porywy wiatru przekraczają 25 m/s, a suma opadów przekracza 30 mm, burze są szczególnie groźne i mogą powodować bardzo duże zniszczenia, czasem przyjmować znamiona katastrof.

Rysunek nr 1 i 2
Mapy prezentujące przesuwanie się frontu burzowego w dniu 11 sierpnia 2017 r. (stan na godz. 18:50 i 23:00)



[57] Drugi stopień zagrożenia przewiduje możliwość zaistnienia porywów wiatru do 115 km/h.



Źródło: Materiały kontrolne NIK (przekazane przez IMGW-PIB).

Służby dyżurne wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego w Poznaniu i Gdańsku, otrzymane od IMGW ostrzeżenia przekazały[58] do Powiatowych Centrów Zarządzania Kryzysowego, podmiotów należących do grupy wykazanej w siatce bezpieczeństwa WPZK oraz osób funkcyjnych. **W praktyce system ostrzegania na szczeblu wojewódzkim i powiatowym okazał się nieskuteczny, ponieważ:**

- komunikat meteorologiczny nr 1 IMGW wydany w związku z ostrzeżeniem nr 63 wpłynął 11 sierpnia 2017 r. o godzinie 23:10 do sekretariatu Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Pomorskiego UW, gdzie o tej porze nikt już nie pracował. W rezultacie służba dyżurna WCZK nie została poinformowana o zagrożeniu;
- Wojewoda Pomorski, pomimo przekazanych przez dyżurnego WCZK informacji, podjął działania związane z zarządzaniem kryzysowym dopiero rano, 12 sierpnia 2017 r. Wojewodzie przekazano 11 sierpnia 2017 r. o godz. 20:14 informację o zagrożeniu stopnia 2., następnie 12 sierpnia 2017 r. o godzinie 00:25 o dwóch ofiarach śmiertelnych, zwalonych drzewach i podtopieniach. Do godziny 5:00 w dniu 12 sierpnia 2017 r. Wojewoda nie podjął żadnych działań określonych w WPZK, gdyż jak zeznał przesłuchany w charakterze świadka, nie odczytał treści przesłanych mu wiadomości tekstowych SMS i dopiero z informacji telefonicznej otrzymanej o godzinie 5:00 w dniu 12 sierpnia 2017 r. od Komendanta Głównego PSP dowiedział się o skutkach nawałnicy. Również i po tej godzinie nie zostały podjęte przedsię-

[58] Poprzez pocztę elektroniczną i dyżurne telefony komórkowe – SMS oraz za pomocą komunikatu w Regionalnym Systemie Ostrzegania (RSO), system Blue Alert.

wzięcia określone w WPZK, ponieważ, jak zeznał Wojewoda, jedynie monitorował sytuację będąc w kontakcie ze służbami. Wojewoda nie podał jednak na czym konkretnie ten monitoring polegał. Adekwatnych do otrzymywanych komunikatów działań nie podjęli również Zastępca Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBZK) oraz kierownik Oddziału Zarządzania Kryzysowego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego;

W ocenie NIK bierność kierownictwa WBZK w zakresie pozyskania szerszej wiedzy na temat zaistniałego zagrożenia mogło również opóźnić zwołanie przez Wojewodę WZZK i podjęciu bardziej skuteczniejszych działań.

– od momentu otrzymania przez WCZK w Poznaniu ostrzeżenia meteorologicznego do momentu przekazania jej odbiorcom upłynęło co najmniej 25 minut. WCZK otrzymało informację o zagrożeniu od IMGW Poznań 11 sierpnia 2017 r. o godz. 12:01 i poprzez System.Sok@imgw.pl o godz. 12:06. Informacja ta została przekazana przez WCZK właściwym odbiorcom tego samego dnia między godziną 12:26 a 12:35;

– ostrzeżenia o nadchodzących burzach z gradem wpłynęły do Starostwa Powiatowego w Chojnicach na służbową pocztę elektroniczną 11 sierpnia 2017 r. o godz. 14:24 (ostrzeżenie nr 63 IMGW o drugim stopniu zagrożenia) oraz o godz. 14:34 (ostrzeżenie Blue Alert numer WCZKG.1168) powtarzające powyższe ostrzeżenie z IMGW. Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Chojnicach (Dyrektor ZK) odebrał te ostrzeżenia dopiero o godz. 16:00. Wynikająca z przesłanych ostrzeżeń informacja o zagrożeniu nie została przekazana: żadnej z osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji związanych z zarządzaniem kryzysowym (w tym Staroście), urzędom gmin, podmiotom wskazanym w PPZK do podejmowania działań w przypadku zagrożenia oraz lokalnym mediom[59]. Zaistniałą sytuację Dyrektor ZK tłumaczył tym, że nie było sensu zawiadamiać gmin, bo i tak było po godzinach pracy i pewnie nikt by ich nie odebrał.

  Zdaniem Starosty Chojnickiego ostrzeżenie z 11 sierpnia 2017 r. o burzach drugiego stopnia nie było pierwszym w roku i nie zawierało przesłanek odnośnie możliwości wystąpienia tak poważnych skutków, a w ślad za ostrzeżeniem nie przekazano żadnych dodatkowych informacji o konieczności podjęcia szczególnych środków ostrożności, czy określonych działań, np. od Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Ponadto, Starosta zwrócił uwagę, że Dyrektor ZK popełnił tylko jeden błąd i nie zawiadomił gmin, natomiast Starostwo nie miało możliwości podjęcia innych działań, gdyż Starosta nie jest wyposażony w odpowiednie

[59] W PPZK powiatu chojnickiego przewidziane były procedury ostrzegania ludności o zagrożeniu i ewentualne poinformowanie o zasadach zachowania się w przypadku wystąpienia ryzyka: intensywnych opadów deszczu, silnych wiatrów i huraganów oraz intensywnych zjawisk burzowych. Ponadto w analizie dotyczącej rodzaju i wielkości zagrożeń na terenie powiatu chojnickiego ustalono, że skutki wichur mogą być katastrofalne.

instrumenty, do np. zawiadamiania ludności. Wynika to z faktu, że system syren dysponowany jest przez wójtów oraz burmistrzów i nie obejmuje on ostrzegania ludności przed silnymi wiatrami, nawałnicami lub powodziami. Dodał również, że przekazanie ostrzeżeń gminom mogłoby spowodować zawiadamianie ludzi poprzez „kurierów" (osoby chodzące od domostwa do domostwa), ale – jak już wcześniej wskazał – drugi stopień zagrożenia nie budził takich obaw, aby podejmować radykalne działania. Starosta zaznaczył także, że mimo braku zawiadomienia przez Dyrektora ZK gmin i miast, informacja o nadchodzących burzach dotarła tak do służb, jak i ludności (poprzez lokalne radio, które otrzymuje takie informacje z różnych źródeł, nie tylko ze starostwa). NIK zauważa, że w sporządzonej w 2008 r. analizie dotyczącej rodzaju i wielkości ryzyk (zagrożeń, niebezpieczeństw) występujących na terenie powiatu chojnickiego, wichury umieszczono na drugim miejscu wśród zidentyfikowanych ryzyk, a skutki przez nie spowodowane mogą być katastrofalne.

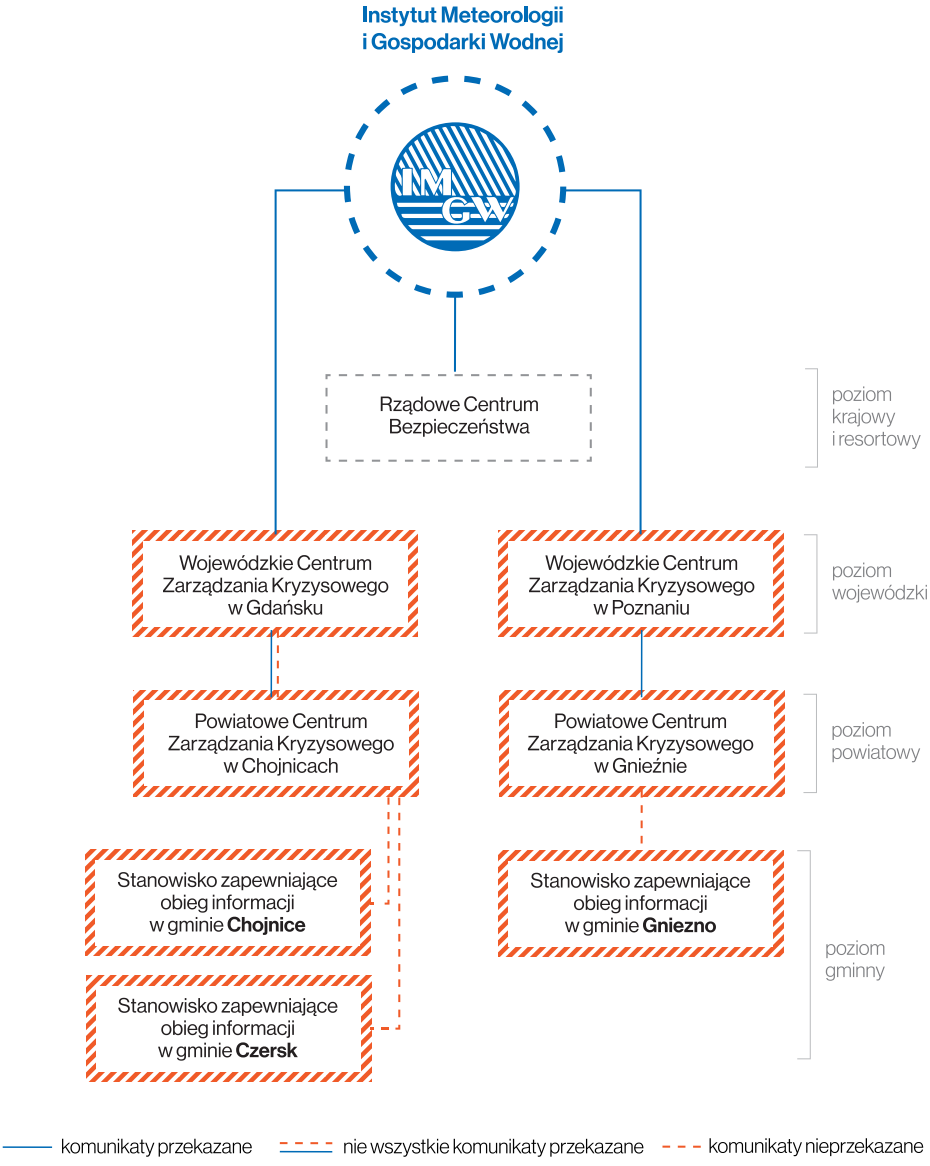
Jednocześnie NIK zauważa, iż w okresie od 1 stycznia do 26 października 2017 r., poza wskazanym powyżej ostrzeżeniem z 11 sierpnia 2017 r., IMGW prognozowało wystąpienia zagrożenia „silne burze z gradem" stopnia 2. jeszcze na dzień 3 sierpnia 2017 r. W okresie tym nie wydawano ostrzeżeń stopnia 3. dla tego typu zagrożenia[60].

W opinii NIK stanowisko takie świadczy o niezrozumieniu przez Starostę Chojnickiego celów oraz wagi systemu ostrzegania w kontekście realizacji zadań dotyczących ochrony ludności.

– PCZK Starostwa Powiatowego w Gnieźnie przekazywało 11 sierpnia 2017 r. ostrzeżenia i komunikaty meteorologiczne do jednostek samorządu terytorialnego oraz inspekcji i straży za pomocą poczty elektronicznej, lecz nie żądano od odbiorców potwierdzenia przeczytania wiadomości. Ponadto, informacji nie wysłano dodatkowo telefaksem, pomimo że taki sposób przekazywania informacji przewidywała procedura PPZK dotycząca działania w sytuacji wystąpienia zagrożeń hydrometeorologicznych. Ostrzeżenia te nie dotarły do gminy Gniezno i miasta Gniezno, które zostały w największym stopniu dotknięte skutkami nawałnicy.

[60] W okresie od 1 stycznia do 26 października 2017 r. IMGW wydał także cztery ostrzeżenia stopnia 2. dla zagrożenia „silny wiatr", lecz dotyczyły one subregionu nadmorskiego woj. pomorskiego, do którego powiat chojnicki nie jest zaliczany.

Infografika nr 2
Obieg komunikatów meteorologicznych IMGW pomiędzy poziomami zarządzania kryzysowego w dniu 11/12 sierpnia 2017 r. w związku z nawałnicą



Źródło: Opracowanie własne NIK.

5.5.2. Obieg informacji pomiędzy organami i strukturami zarządzania kryzysowego

Niekompletne raporty sytuacyjne oraz brak analiz i prognoz rozwoju sytuacji

W dniu 11 sierpnia 2017 r. pocztą elektroniczną (o godz. 9:00) służba dyżurna RCB zapotrzebowała od wszystkich WCZK, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (zwanej dalej: GDDKiA), PKP, Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności PSP (zwanego dalej: KCKRiOL PSP) przesyłanie cyklicznych raportów dotyczących sytuacji związanej ze skutkami zjawisk atmosferycznych odpowiednio według stanu na godz. 12:00, 15:00, 18:00 i 21:00, a także (o godz. 21:38) od wszystkich WCZK na godz. 23:00 i 5:00.

W dniu 11 sierpnia 2017 r. o godz. 21:24, 22:52, 23:22 i 23:51 służba dyżurna RCB na podstawie tych informacji przekazała poprzez wiadomości tekstowe SMS do 30 osób (m.in. Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Sekretarza Stanu w KPRM, Doradcy Prezesa Rady Ministrów, Ministra SWiA, Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, Sekretarza Stanu w MSWiA, Rzecznika Rządu, Dyrektora Centrum Informacyjnego Rządu, na stanowisko Stałego Dyżuru Operacyjnego KPRM, Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego, stanowisko Kierowania Komendy Głównej PSP oraz kierownictwa RCB), powiadomienia zatytułowane „Front burzowy". Dyrektor RCB i jego Zastępca po otrzymaniu informacji SMS nie wydawali żadnych poleceń służbie dyżurnej RCB, a także nie prowadzili żadnych działań.

Analiza materiałów i informacji dotyczących przebiegu 11/12 sierpnia 2017 r. zjawiska meteorologicznego (zwłaszcza informacji z IMGW, WZCK, KCKRiOL PSP, PKP) wskazuje, że uzasadnione i celowe było niezwłoczne podjęcie przez Dyrektora RCB działań, opisanych w procedurze SPO-12[61], tj. zapotrzebowywania raportów sytuacyjnych, czego – jak wykazały wyniki kontroli – nie zrobiono. **Skutkowało to przede wszystkim brakiem pełnej, bieżącej wiedzy o skutkach gwałtownej burzy, a tym samym kompleksowej analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożeń w związku nawałnicą, lub ich rozwoju.** Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o zarządzaniu kryzysowym do zadań RCB należy analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju. Realizacja tego zadania, zgodnie regulaminem organizacyjnym RCB, należała do obowiązków Biura Analiz i Reagowania[62]. Ponadto, zgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania[63], w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej wykraczającej poza właściwości jednego organu, wiodącą rolę w zakresie pozyskiwania informacji, ich analizy i dystrybucji przejmuje RCB.

W ocenie NIK, otrzymane w dniach 11–12 sierpnia 2017 r. informacje cykliczne zgodne z zapotrzebowanym z WCZK schematem nie zawierały wszystkich informacji niezbędnych do ujęcia w raporcie sytuacyjnym, którego zawartość określała procedura SPO-12. W informacjach tych nie uwzględniono danych dotyczących m.in. faktycznych i potencjalnych skutków zdarzenia lub zagrożenia, liczby zagrożonych osób (w tym zagrożonych i objętych ewakuacją), liczby uszkodzonych budynków użyteczności publicznej oraz systemów infrastruktury krytycznej, a także opisu innych potencjalnych skutków

[61] Zgodnie z procedurą SPO-12, jeżeli informacje z raportu doraźnego, dane z monitoringu lub z oceny stanu sytuacji wskazują na możliwość, bądź potwierdzają wystąpienie sytuacji kryzysowej, Dyrektor RCB zapotrzebowuje cyklicznie na godzinę określoną w zapotrzebowaniu u wojewody raport sytuacyjny.

[62] Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 4 regulaminu organizacyjnego RCB, do zadań Biura Analiz i Reagowania należało sporządzanie informacji i analiz dotyczących oceny możliwości wystąpienia zagrożeń i ich rozwoju oraz wypracowanie wniosków i propozycji przeciwdziałania zagrożeniom.

[63] Dz. U. Nr 226 poz. 1810.

zagrożenia bezpośrednio związanych z zakresem działania raportującego podmiotu, oceny i prognozy rozwoju sytuacji, opisu podjętych i planowanych działań, wniosków i rekomendacji oraz uwag.

W dniu 12 sierpnia 2017 r. o godz. 4:31 służba dyżurna RCB otrzymała (drogą telefoniczną) zapytanie z KCKRiOL PSP w sprawie możliwości użycia ciężkiego sprzętu i nawiązania kontaktu z Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Obrony Narodowej. Następnie nawiązano kontakt telefoniczny z Zastępcą Dyrektora RCB, który po analizie sytuacji m.in. podjął decyzję o kontakcie telefonicznym z Dyrektorem Gabinetu Politycznego Ministra Środowiska[64] i przekazał kontakt do tej osoby służbie dyżurnej RCB. Ponadto, skontaktował się z Dyrektorem RCB i przekazał bieżące informacje Sekretarzowi Stanu w MSWiA.

RCB w związku z nawałnicami (11/12 sierpnia 2017 r.) przygotowało m.in. raporty sytuacyjne: 11 sierpnia 2017 r. (skutki warunków atmosferycznych stan na godz. 13:00), 12 sierpnia 2017 r. (skutki frontu burzowego z 11/12 sierpnia 2017 r.) oraz 16 sierpnia 2017 r. W ocenie NIK, żaden z opracowanych raportów dotyczących przebiegu i skutków gwałtownej burzy, która miała miejsce 11 i 12 sierpnia 2017 r., nie spełniał określonych przez KPZK wymogów. Sporządzone przez RCB raporty sytuacyjne obejmowały zagregowane dane statystyczne, otrzymane od nadawców zewnętrznych (głównie WCZK), natomiast w zakresie wystąpienia zagrożeń meteorologicznych zawierały informacje otrzymane z IMGW.

W RCB nie sporządzono również analiz rozwoju niekorzystnych zjawisk związanych z prognozowaną nawałnicą – powinny one być opracowane niezwłocznie po otrzymaniu, w ramach istniejącego systemu monitorowania, informacji wskazujących na możliwość ich wystąpienia. Zastępca Dyrektora RCB odnosząc się do przyczyn sporządzenia raportów sytuacyjnych z nawałnic, które nie zawierały elementów ujętych w procedurze SPO-12, stwierdził, że dyżurny wiedział, iż zebrane informacje będą wykorzystywane głównie do informowania członków RZZK oraz Ministra SWiA poprzez SMS. Obsada weekendowa w WCZK to z reguły jedna osoba, z tego powodu dyżurny z WCZK nie jest w stanie przekazywać wszystkich informacji w przypadku zadysponowania o wszystkie dane według wzoru raportu sytuacyjnego zgodnego z SPO-12.

W ocenie NIK, niekompletność raportów oraz brak analiz w zakresie rozwoju zagrożeń może mieć negatywny wpływ na wypracowanie optymalnych decyzji m.in. przez Ministra SWiA oraz Dyrektora RCB w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej bądź sytuacji kryzysowej.

[64] Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora RCB powodem takiej decyzji był brak Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Środowiska, działającego w trybie 24/7. Natomiast z informacji uzyskanych przez NIK od Ministra Środowiska w okresie pomiędzy 11 a 12 sierpnia 2017 r. dyżur telefoniczny w ramach CZK MŚ pełniony był przez wyznaczonego pracownika Ministerstwa, a dane kontaktowe były w posiadaniu RCB. Analiza bilingów na numer alarmowy CZK MŚ nie wykazała żadnych połączeń przychodzących z RCB.

Dopiero 12 sierpnia 2017 r. służba dyżurna RCB o godz. 3:28 otrzymała raport doraźny, przesłany systemem CAR[65] od WCZK Wojewody Pomorskiego. Raport ten zawierał informacje o przechodzącym froncie burzowym oraz dotyczące m.in. odnotowanych ponad 500 interwencji PSP, a także potwierdzonych zgonach trzech osób. Z pozostałych województw dotkniętych skutkami nawałnicy raporty doraźne nie wpłynęły, pomimo że zidentyfikowane skutki wskazywały na możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Na terenie objętych kontrolą województw nie funkcjonowała w fazie reagowania wymiana informacji pomiędzy WCZK, PCZK oraz gminami, co zdaniem NIK uniemożliwiało bieżącą wymianę informacji o skutkach nawałnicy, a tym samym utrudniało wsparcie lokalnych działań związanych z ochroną ludności:

- Dyżurny WCZK Wojewody Wielkopolskiego nie powiadomił o nawałnicy Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska i Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, pomimo że podmioty te były przewidziane jako uczestnicy procesu zarządzania kryzysowego w WPZK – w sytuacji wystąpienia zagrożenia klimatycznego, jak huragany i deszcze nawalne;
- PCZK Starosty Gnieźnieńskiego poinformowało WCZK Wojewody Wielkopolskiego o nawałnicy dopiero na drugi dzień po jej wystąpieniu, tj. 12 sierpnia 2017 r. o godzinie 12:00. Z wyjaśnień Starosty wynikało, że 11 sierpnia 2017 r. około godz. 23:00 Wojewoda został już poinformowany o skutkach nawałnicy przez Państwową Straż Pożarną. W związku z powyższym przekazanie informacji z PCZK do WCZK nie było już konieczne;
- w dniach 11/12 sierpnia 2017 r. na terenie powiatu chojnickiego nie funkcjonowało PCZK, w związku z czym nie przekazywano do WCZK Wojewody Pomorskiego informacji o skutkach nawałnicy. Ponadto, nie zastosowano się do procedury numer SPO-12.1. Nie wystąpiono do jednostek administracji samorządowej szczebla gminnego, organów zespolonej i niezespolonej administracji rządowej o przesłanie okresowych meldunków sytuacyjnych, co pozwalałoby na dokonanie analizy napływających od służb, inspekcji, straży i administracji samorządowej informacji o podejmowanych działaniach.

  Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Chojnicach zeznał, że w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. nie funkcjonowało w Starostwie Powiatowym w Chojnicach PCZK, a że był sam nie mógł zrealizować wszystkich zadań przewidzianych dla PCZK. Dyrektor ZK był w telefonicznym kontakcie z przedstawicielem UM Czersk, a prowadzone rozmowy dotyczyły udrażniania drogi do obozu harcerskiego zlokalizowanego w lesie w okolicach miejscowości Suszek. Telefonicznie ustalił również z przedstawicielem Szpitala Specjalistycznego w Chojnicach numery telefonów kontaktowych i poinformował o kierowaniu do niego rannych.

[65] Centralna Aplikacja Raportująca.

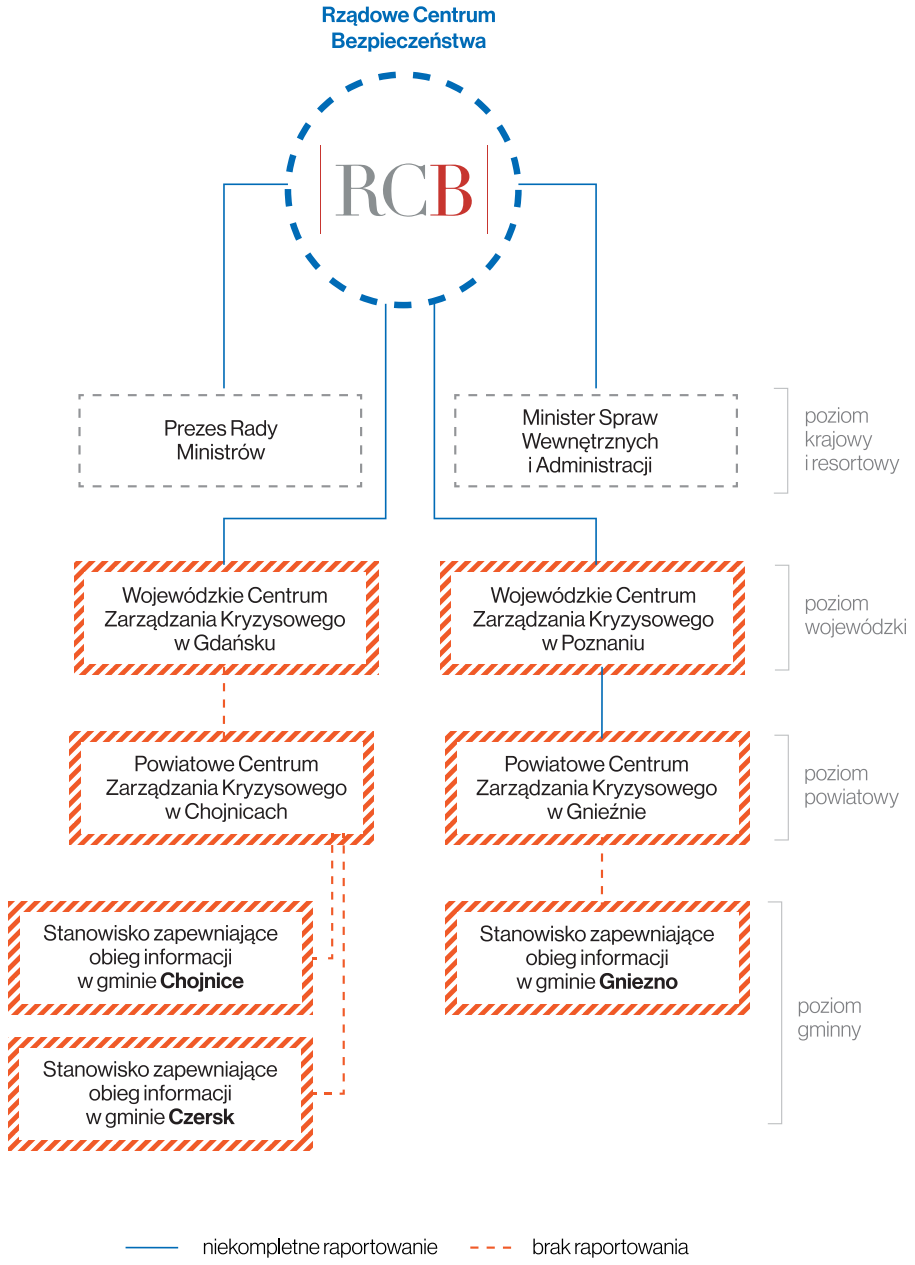
Starosta Chojnicki wyjaśnił, że informacje o bieżącej sytuacji pozyskiwano telefonicznie, a z uwagi na dynamikę sytuacji nie formalizowano przekazywania informacji/meldunków. Zaznaczył jednak, że był o wszystkim informowany i wiedział jakie działania podejmowały gminy/miasta, instytucje i służby;

– informację o nawałnicy, jej rozmiarze i skutkach Wójt Gminy Chojnice otrzymał dopiero 12 sierpnia 2017 r. około godz. 7:45 od patrolu Policji, który przyjechał do jego miejsca zamieszkania. Policjanci poinformowali Wójta o ofiarach śmiertelnych w obozie harcerskim zlokalizowanym na terenie gminy oraz wskazali na konieczność zorganizowania miejsca do ewakuacji harcerzy i zaproponowali szkołę w Nowej Cerkwi. Wójt, po nieudanych próbach powiadomienia telefonicznego dyrektora szkoły, skontaktował się telefonicznie z sołtysem Nowej Cerkwi, którego poprosił o poinformowanie obsługi szkoły celem przygotowania obiektu na przyjęcie harcerzy. Około godz. 8:00 Wójt o sytuacji powiadomił również Komendanta Gminnego OSP oraz inspektora ds. zarządzania kryzysowego, któremu polecił stawienie się w Komendzie Powiatowej PSP w Chojnicach celem wsparcia działań;

– pierwszą telefoniczną informację o szkodach wyrządzonych przez nawałnicę na terenie gminy Czersk inspektor ds. zarządzania kryzysowego otrzymał 11 sierpnia 2017 r. około godz. 22:40. Informacja ta przekazana została przez Komendanta OSP w Czersku i dotyczyła pilnej potrzeby zabezpieczenia plandek osobom, którym nawałnica uszkodziła dachy domów, głównie w sołectwie Rytel. Z kolei wiadomość o skutkach nawałnicy Komendant OSP w Czersku pozyskał z Komendy Powiatowej PSP w Chojnicach.

Po stwierdzeniu wystąpienia sytuacji kryzysowej ze strony UM Czersk nie zostały powiadomione pozostałe podmioty zaplanowane do reagowania, które wymienione zostały w siatce bezpieczeństwa GPZK. Jak wyjaśnił inspektor ds. zarządzania kryzysowego UM Czersk, ze względu na sytuację krytyczną i spiętrzenie zadań, które wykonywał w miejscowości Rytel w pierwszej fazie reagowania praktycznie sam, w pierwszej kolejności powiadomił najważniejsze, w jego ocenie, podmioty mogące zminimalizować skutki nawałnicy, tj. gminne jednostki OSP, Policję, operatora energetycznego ENEA SA oraz kierownictwo UM. Kierownicy komórek organizacyjnych UM w Czersku zostali powiadomieni o skutkach nawałnicy dopiero 12 sierpnia 2017 r.

Infografika nr 3
Obieg informacji pomiędzy poziomami zarządzania kryzysowego w dniu 11/12 sierpnia 2017 r. w związku z nawałnicą



Źródło: Opracowanie własne NIK.

NIK zauważa, że WCZK kontrolowanych województw nie otrzymało z innych WCZK (w tym z województw sąsiadujących), przez których obszar nawałnica już przechodziła, jakichkolwiek informacji o zagrożeniu i jego skutkach (znany był kierunek przemieszczania się frontu burzowego), jak również same takich informacji nie wysyłały. Procedury na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej nie przewidywały współpracy z Wojewodami sąsiednich województw, w tym m.in. w zakresie wzajemnego informowania o zagrożeniach.

Dyrektor WBiZK Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu wyjaśnił, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie wskazuje obowiązku informowania innych województw. Wymiana komunikatów i informacji odbywa się w relacji do poziomu niżej (PCZK), do poziomu wyżej (RCB), a także do podmiotów siatki bezpieczeństwa (tj. służb, inspekcji i straży oraz podmiotów infrastruktury).

W opinii NIK brak bieżącej wymiany informacji pomiędzy WCZK na temat skutków nawałnicy nie sprzyjało optymalnemu działaniu ogólnokrajowego systemu ostrzegania o zagrożeniach, a w szczególności nie służyło niezwłocznemu informowaniu mieszkańców terenów, na których obszar nawałnica dopiero się przemieszczała.

Obsługa MSWiA przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

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

Jako analizy krótkoterminowe i średnioterminowe sporządzone przez RCB dla Ministra SWiA, przedstawiono w trakcie kontroli raporty dobowe z 11 i 12 sierpnia 2017 r. zawierające informacje dotyczące ostrzeżeń meteorologicznych, przeglądy mediów z 10 i 11 sierpnia 2017 r. oraz informację tygodniową: zagrożenia-skutki-ocena za okres 7–15 sierpnia 2017 r., opracowaną 16 sierpnia 2017 r. NIK zauważa, że raporty dobowe i przeglądy mediów oraz informacje tygodniowe nie miały cech dokumentów analitycznych, ponieważ ich treść obejmowała ogólne informacje o skutkach nawałnicy i liczbie interwencji straży pożarnych, bez jakichkolwiek wniosków i rekomendacji.

W „Procedurze obiegu informacji pomiędzy krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego" SPO-12, stanowiącej załącznik funkcjonalny planu głównego (w części III) do KPZK ustalono, że w przypadku, gdy informacje z raportu doraźnego, dane z monitoringu lub z oceny stanu sytuacji wskazują na możliwość, bądź potwierdzają wystąpienie sytuacji kryzysowej, organ administracji publicznej realizujący w związku z tą sytuacją przedsięwzięcia według przyjętych procedur reagowania informuje o sytuacji i przebiegu działań w formie raportu sytuacyjnego. Raport ten jest przekazywany cyklicznie, według zapotrzebowania organu wyższego szczebla, do czasu zakończenia działań w związku z zaistniałą sytuacją kryzysową.

Informacje przekazywane do MSWiA przez RCB o sytuacji związanej z nawałnicą były niekompletne

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wykazały, że żadna z informacji opracowanych przez RCB i przekazanych do MSWiA w dniach 12–18 sierpnia 2017 r., nie spełniała wymogów określonych dla raportu sytuacyjnego, ponieważ za takie raporty nie można uznać:

- przedstawianych w toku kontroli przeprowadzonej z MSWiA dokumentów (raporty dobowe, przeglądy mediów), które były przekazywane do MSWiA przez RCB. Dokumenty te zawierały bardzo ogólne i w praktyce mało przydatne informacje do wypracowania przez kierownictwo MSWiA propozycji działania w celu efektywnego usuwania skutków nawałnicy;
- przekazywanych przez RCB w dniach 11/12 sierpnia 2017 r. (w godzinach od 21:24 do 23:51) poprzez bramkę SMS informacji, które otrzymywali m.in. Minister SWiA, Sekretarz Stanu w MSWiA i Dyrektor DOLiZK. Z informacji tych wynikało, że na terenie kilku województw wzrastała liczba interwencji straży pożarnych oraz liczba odbiorców pozbawionych prądu. Wiadomości te zawierały także dane o ofiarach śmiertelnych nawałnicy. Niemniej jednak treść tych informacji jednoznacznie wskazywała na ryzyko wystąpienia sytuacji kryzysowej, co powinno skutkować uruchomieniem w MSWiA standardowej procedury operacyjnej[66], zgodnie z którą Dyrektor DOLiZK w takich sytuacjach może (cyt.) *ewentualnie polecić uzupełnienie informacji/sporządzenie Raportu Sytuacyjnego.* Dyrektor DOLiZK takich działań nie podjął 12 sierpnia 2017 r.;
- informacje o nawałnicy przekazywane bezpośrednio Ministrowi SWiA przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Głównego Policji i wojewodów.

Zwłoka w pozyskiwaniu przez MSWiA informacji z województw dotkniętych skutkami nawałnicy

Dopiero 18 sierpnia 2017 r., tj. sześć dni od zaistnienia nawałnicy, Dyrektor DOLiZK wystąpił pisemnie do Wojewodów Kujawsko-Pomorskiego, Wielkopolskiego i Pomorskiego, a także do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i Komendanta Głównego Policji o codzienne przekazywanie do MSWiA raportów zawierających informacje w szczególności o zarejestrowanych zakłóceniach w działaniu lub uszkodzeniach infrastruktury i budynków, działaniach ratowniczych i pomocowych realizowanych przez służby i administrację publiczną, a także uruchomionej pomocy dla osób poszkodowanych. Z uwagi na powyższe NIK zauważa, że Kierownictwo MSWiA nie posiadało w pierwszych dniach po zaistnieniu nawałnicy kompleksowych informacji o stopniu szczegółowości wymaganym przez przyjęte procedury.

W opinii NIK, przyjęty sposób pozyskiwania informacji przez Ministra SWiA oraz jakość tych informacji w sytuacji kryzysowej (w tym propozycje działań wyprzedzających) może utrudnić podejmowanie przez Ministra SWiA optymalnych decyzji, adekwatnych do sytuacji.

[66] SPO 1 – „Procedura na wypadek informacji o możliwości wystąpienia lub wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz zwołania ZZK w MSW lub RZZK – część III", zawarta w Planie Zarządzania Kryzysowego Działu Administracji Rządowej: Sprawy wewnętrzne (Plan Główny).

5.5.3. Działania zespołów zarządzania kryzysowego

Funkcjonowanie zespołów zarządzania kryzysowego

Wojewoda Wielkopolski 14 sierpnia 2017 r. zwołał posiedzenie WZZK, którego uczestnicy omówili stan zaawansowania usuwania skutków nawałnicy i dokonali oceny skutków zdarzenia. W dniu 16 sierpnia 2017 r. Wojewoda oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji spotkali się w Poznaniu z przedstawicielami Komendy Wojewódzkiej PSP, Komendy Wojewódzkiej Policji oraz z samorządowcami z poszkodowanych gmin. W dniu 17 sierpnia 2017 r. Wojewoda, wspólnie z Wicewojewodą oraz Komendantem Wojewódzkim PSP, uczestniczyli w wideokonferencji ze starostami, prezydentami miast, burmistrzami, wójtami oraz komendantami powiatowymi PSP, w trakcie której omawiano m.in. aktualną sytuację na terenie województwa.

Starosta Gnieźnieński zwołała pierwsze posiedzenie PZZK 11 sierpnia 2017 r. o godz. 22:30 w siedzibie Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej. Członkowie PZZK zapoznali się z sytuacją na terenie powiatu, a następnie, po dokonaniu bieżącej analizy i rozpoznaniu najpilniejszych potrzeb, ustalono podział prac oraz zadysponowanie wszystkich powiatowych sił i środków. Następne posiedzenie PZZK odbyło się 12 sierpnia 2017 r.

Wójt Gminy Chojnice zwoływał posiedzenia GZZK w sprawie usuwania skutków nawałnicy codziennie od 13 do 30 sierpnia 2017 r. oraz w dniach 11–13 października 2017 r.

Niepełna realizacja przypisanych zadań dla Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

Starosta Chojnicki pierwsze posiedzenie PZZK zwołał 12 sierpnia 2017 r. o godz. 10:00, na którym podjęto decyzję o powołaniu w trybie alarmowym Sztabu Kryzysowego, tj. PZZK w okrojonym składzie. Do końca sierpnia 2017 r. posiedzenia PZZK odbywały się jeszcze trzykrotnie. Działający po przejściu przez teren powiatu chojnickiego nawałnicy PZZK nie w pełni realizował zadania, do których był zobowiązany na podstawie art. 14 ust. 8 pkt 1 i 2 w związku z art. 17 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Na posiedzeniach zespołu nie dokonano bowiem oceny potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń oraz nie przygotowano propozycji działań, a także nie przedstawiono Staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w PPZK.

Starosta Chojnicki wyjaśnił m.in., że posiedzenia PZZK miały charakter sprawozdawczy, który miał zobrazować skalę zniszczeń na terenie powiatu i udzielanej pomocy mieszkańcom, a decyzje które zapadały były realizowane na bieżąco w czasie podejmowanych działań.

Z posiedzenia Sztabu Kryzysowego zwołanego przez Starostę 12 sierpnia 2017 r. o godz. 10:00, wbrew określonym wymogom, nie został sporządzony protokół. Starosta wskazał, że brak protokołu z posiedzenia Sztabu Kryzysowego wynikał z faktu, że działania odbywały się w sposób bardzo dynamiczny i w związku z tym powodem nikłej dokumentacji był prawdopodobnie brak czasu, gdyż wszelkie występujące problemy starano się załatwić „od ręki".

Problem ze zwołaniem Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

W związku z zaistniałą 11 sierpnia 2017 r. nawałnicą Minister SWiA nie rekomendował Prezesowi Rady Ministrów zwołania Rządowego Zespołu Zarządzenia Kryzysowego (RZZK). Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu MSWiA, RZZK jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Mini-

strów, a zatem nieposiadającym uprawnień w zakresie wydawania poleceń ministrom i kierownikom urzędów centralnych z upoważnienia Rady Ministrów. W tej sytuacji uznano, że efektywniejsze będą działania koordynacyjne w ramach posiedzeń wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego, spotkań, narad i wideokonferencji z udziałem Prezesa Rady Ministrów i Ministra SWiA. Z tożsamych powodów Dyrektor DOLiZK nie rekomendował Ministrowi SWiA zwołania posiedzenia ZZK MSWiA oraz RZZK.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przy Radzie Ministrów tworzy się RZZK jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Do zadań RZZK należy, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, m.in. przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych oraz doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych.

W ocenie NIK zakres ustawowych kompetencji RZZK nie wskazuje zatem, aby do skutecznej i prawidłowej realizacji kluczowych, w kontekście zaistniałej sytuacji kryzysowej, zadań tego ciała kolegialnego niezbędne były uprawnienia w zakresie wydawania poleceń ministrom i kierownikom urzędów centralnych.

Należy wskazać także, że przewodniczącym RZZK jest Prezes Rady Ministrów (art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), który jest uprawniony do wydawania poleceń ministrom i kierownikom urzędów centralnych. Takie przypadki w trakcie posiedzeń RZZK w okresie objętym kontrolą miały miejsce. Najczęściej jednak posiedzenia RZZK kończyły się wnioskami i rekomendacjami wraz z jednoznacznym wskazaniem organu zobowiązanego do ich realizacji (w wielu przypadkach był nim Minister SWiA).

Nie negując uprawnień poszczególnych osób do zwołania (lub niezwoływania) zespołów zarządzania kryzysowego, NIK zwraca uwagę, że intensywność i skutki zjawiska meteorologicznego, które wystąpiło (ofiary i duża liczba poszkodowanych, obszar nim dotknięty, skutki materialne a także liczba i złożoność działań mających na celu usuwanie skutków zdarzenia), uzasadniały skorzystanie z wiedzy i potencjału tych zespołów, zwłaszcza w kontekście zadań przypisanych im w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

Zwłoka w zwołaniu posiedzeń zespołów zarządzania kryzysowego

W dniach 11–18 sierpnia 2017 r. Wojewoda Pomorski zwołał sześć posiedzeń WZZK. Pierwsze posiedzenie WZZK odbyło się 12 sierpnia 2017 r. o godz. 8:00, na którym omawiano sytuację po przejściu nawałnicy w powiatach: chojnickim, bytowskim, kartuskim, kościerskim oraz zakres udzielania niezbędnej pomocy jednostkom samorządu terenowego, a także poszkodowanej młodzieży przebywającej na obozie harcerskim w miejscowości Suszek oraz ludności tych powiatów. Z uwagi na fakt, że zagrożenie na terenie woj. pomorskiego było znane już dnia poprzedniego w godzinach nocnych, w ocenie NIK, WZZK zwołany został zbyt późno. Tego samego dnia o godz. 13:30 zwołano również posiedzenie WZZK w siedzibie Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku, w którym wzięła udział Prezes Rady Ministrów.

Wójt Gminy Gniezno w związku z zaistniałą nawałnicą zwołał posiedzenie GZZK 14 sierpnia 2017 r., tj. dopiero na trzeci dzień od przejścia nawałnicy. Wójt wyjaśnił, że posiedzenie Zespołu nie mogło się odbyć z powodu braku prądu zarówno w Urzędzie, jak i w innych budynkach gminnych, co w ocenie NIK nie stanowiło niemożliwej do pokonania przeszkody dla zwołania przedmiotowego posiedzenia.

Niepowołanie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

Burmistrz Czerska w związku z zaistniałą nawałnicą ograniczył się jedynie do telefonicznego zwołania spotkania z pracownikami Urzędu, pomijając przedstawicieli zespolonych służb, inspekcji i straży. Począwszy od 13 sierpnia 2017 r. kilkakrotnie odbyły się spotkania w składzie: kierownictwo UM, sołtys Rytla, inspektor ds. zarządzania kryzysowego oraz inspektor budowlany, podczas których wymieniano informacje dotyczące zagrożeń wywołanych nawałnicą, bezpieczeństwa ludności oraz zapewnienia im należytej pomocy i opieki. Nie dokumentowano treści omawianych zagadnień, jak również podejmowanych decyzji i wniosków. Ze względu na fakt braku wcześniejszego ustalenia przez Burmistrza Czerska organizacji, składu, trybu pracy GZZK, w dniu wystąpienia nawałnicy i w okresie usuwania jej skutków nie realizowano zadań, o których mowa w art. 19 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, m.in. nie przygotowywano Burmistrzowi propozycji działań dotyczących usuwania skutków nawałnicy oraz nie przedstawiano Burmistrzowi wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego. Burmistrz wyjaśnił m.in., że pozostawał w mylnym przekonaniu, iż GZZK powołuje się dopiero po wystąpieniu sytuacji kryzysowej.

NIK zauważa, że bagatelizowanie przez objętych kontrolą Starostę i Wójtów, jako organów zarządzania kryzysowego, znaczenia zespołów zarządzania kryzysowego, jako organów opiniodawczo-doradczych w zakresie prowadzonych w związku z nawałnicą działań, mogło utrudnić podejmowanie optymalnych decyzji, zarówno w fazie reagowania na sytuację kryzysową, jak i w okresie likwidacji jej skutków.

5.5.4. Działania centrów zarządzania kryzysowego

Niekompletne raportowanie przebiegu służby w RCB

Przygotowany przez służbę dyżurną RCB raport z przebiegu służby nr 224/2017 za okres od godz. 9:00 w dniu 11 sierpnia 2017 r. do godz. 9:00 dnia 12 sierpnia 2017 r. nie odzwierciedlał całokształtu działań wykonanych przez służbę dyżurną RCB w trakcie pełnionego dyżuru, w szczególności podejmowanych działań pomiędzy godz. 23:51 (11 sierpnia 2017 r.) do godz. 5:42 (12 sierpnia 2017 r.). W ocenie NIK nierzetelne sporządzenie raportu z przebiegu służby uniemożliwiało kierownictwu RCB weryfikację działań faktycznie wykonywanych przez służbę dyżurną.

Szef zmiany służby dyżurnej RCB, pełniący dyżur 11/12 sierpnia 2017 r. przesłuchany w charakterze świadka zeznał, iż przyczyną niezarejestrowania wszystkich czynności była dynamika zdarzenia, która powodowała, że nie było możliwe zarejestrowanie wszystkich podejmowanych czynności. Konieczne byłoby pozostanie po zakończeniu służby w celu uzupełnienia wszystkich podejmowanych czynności. Podkreślił także, że dwie osoby nie były w stanie obsłużyć zdarzenia „na papierze" ze względu na jego dynamikę.

NIK zauważa, że zgodnie z pkt 3c Zasad przekazywania informacji pomiędzy RCB a grupą MSW, organy podległe i jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra SW oraz kierownicy komórek organizacyjnych urzędu obsługującego Ministra zobowiązane są do wspierania RCB w sytuacjach uzasadnionej i szczególnej potrzeby. W związku z zaistniałą nawałnicą Dyrektor RCB nie wnioskował do Ministra SWiA o wzmocnienie służby dyżurnej RCB funkcjonariuszami służb MSWiA lub pracownikami MSWiA.

Niewzmocnienie służby dyżurnej WCZK

WCZK Wojewody Pomorskiego, pomimo wystąpienia na terenie województwa pomorskiego sytuacji kryzysowej, nie zostało wzmocnione (rozwinięte) zgodnie z zasadami przyjętymi w WPZK na wypadek tego typu zdarzeń (w punkcie „Silny wiatr – faza reagowania", zgodnie z którym Wojewoda rozwija i wzmacnia WCZK m.in. poprzez utworzenie zespołu analiz i prognoz oraz zespołu ds. informowania społeczeństwa i kontaktu z mediami, w skład których wchodzą pracownicy WBiZK).

Nieutworzenie Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2015 r. do 28 września 2017 r.[67], wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 18 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, formalnie nie utworzono Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego Starosty Chojnickiego. Starosta wyjaśnił, że według jego interpretacji i rozumienia całodobowego dyżuru nie musiało to być związane z fizyczną obecnością osoby w budynku Starostwa. Dyrektor WZK posiadał bowiem służbowy telefon komórkowy, o którym wiedziały zainteresowane służby, znały jego numer i w razie potrzeby kontaktowały się z nim, a on telefonicznie przekazywał informacje Staroście, powiadamiał przedstawicieli gmin i Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego w Gdańsku. Według Starosty takie rozwiązanie się sprawdzało i nie pociągało za sobą konieczności zatrudniania kolejnych osób do PCZK.

NIK zauważa, że w świetle postanowień art. 18 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, wyjaśnienia Starosty Chojnickiego świadczą o niezrozumieniu przez niego roli PCZK w strukturach zarządzania kryzysowego na poziomie powiatu, co w konsekwencji może znacznie utrudnić realizację zadań w zakresie ochrony ludności w sytuacji kryzysowej.

Niezapewnienie całodobowych dyżurów

Wójtowie Gmin Gniezno i Chojnice oraz Burmistrz Czerska, pomimo obowiązku wynikającego z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, nie zapewnili w siedzibach urzędów bezpośrednio po przejściu nawałnicy całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji i dokumentowania podejmowanych działań.

Wójt Gminy Chojnice stał na stanowisku, że dyżury pod telefonami wyczerpywały znamiona całodobowego dyżuru w siedzibie gminy. Podobne stanowisko prezentowali Wójt Gminy Gniezno i Burmistrz Czerska. Wójt Gminy Gniezno nie uruchomił ponadto w tych dniach punktu informacyjnego dla ludności w celu przekazywania mieszkańcom informacji związanych ze skutkami nawałnicy i przebiegiem akcji ratunkowej.

[67] Dnia 29 września 2017 r. weszło w życie zarządzenie nr 59/2017 Starosty Chojnickiego w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Chojnicach.

NIK zauważa, że niezapewnienie całodobowego dyżuru uniemożliwiło w praktyce bieżący przepływ informacji, w tym przesyłanie pocztą elektroniczną oraz faksem sporządzanych meldunków do PCZK, a także bieżące dokumentowanie prowadzonych czynności w książce wydarzeń dyżurnego. W konsekwencji taka sytuacja może mieć negatywny wpływ na koordynację i sprawność podejmowanych działań.

5.5.5. Organizacja łączności

Brak ogólnopolskiego systemu łączności struktur zarządzania kryzysowego

W Polsce dotychczas nie utworzono jednolitego, ogólnopolskiego systemu łączności, umożliwiającego bezpośrednią wymianę informacji pomiędzy służbami ratowniczymi i strukturami zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli. Doraźną łączność służb podległych MSWiA w działaniach ratowniczych, sytuacjach zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa oraz innych nadzwyczajnych zdarzeń zapewnia jedynie radiowa sieć współdziałania służb MSWiA, wykorzystująca analogowy kanał B 112. Komunikacja za pomocą tego kanału uniemożliwia jednak sprawną wymianę informacji pomiędzy wieloma abonentami, co może mieć negatywny wpływ na efektywność prowadzonych działań.

NIK zauważa, że jednolity system łączności umożliwiający szybką wymianę informacji pomiędzy strukturami zarządzania kryzysowego, współpracującego z systemami łączności wykorzystywanymi przez służby ratownicze, mógłby znacząco poprawić koordynację i sprawność działań w zakresie ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych. W ocenie NIK, kluczowym, brakującym elementem wyposażenia gminnych struktur zarządzania kryzysowego jest system łączności radiowej, współpracującej z systemem wykorzystywanym przez służby ratownicze.

Problemy z zapewnieniem sprawnej łączności w trakcie prowadzenia działań ratowniczych

W dniu 12 sierpnia 2017 r. po przejściu nawałnicy w powiecie chojnickim wystąpiły problemy z telefonicznym systemem łączności komórkowej i stacjonarnej. Pomimo tego nie został wykorzystany, wskazany w PPZK, rezerwowy system łączności radiowej[68]. Starosta zeznał, że łączność telefoniczna wprawdzie była wadliwa, ale była, więc nie uruchomiono sieci rezerwowych.

W 2010 r. na terenie powiatu chojnickiego podjęto działania, celem utworzenia sieci łączności ze służbami i strażami oraz gminami[69]. Do dnia zakończenia kontroli Zintegrowany System Łączności Radiowej Służb Ratowniczych „TUR" obejmował jedynie gminę miejską Chojnice.

W ocenie Wójta Gminy Chojnice brak wystarczających środków finansowych uniemożliwił włączenie gminy Chojnice do ww. sieci łączności radiowej „TUR". W rezultacie na terenie gminy Chojnice wymiana informacji o skutkach nawałnicy i podejmowanych działaniach pomiędzy gminnym a powiatowym szczeblem zarządzania kryzysowego polegała na przemieszczaniu się samochodem inspektora ds. zarządzania kryzysowego i bezpo-

[68] Zgodnie z zapisem PPZK Starosta w ramach rezerwowego systemu łączności radiowej dysponuje sieciami: siecią wojewódzką, w której funkcjonuje WCZK, PCZK oraz siecią powiatową Zintegrowanego Sytemu Ratowniczego „TUR", w celu łączności ze służbami i strażami oraz gminami.

[69] Zarządzenie nr 25/2010 Starosty z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie wprowadzenia do użytku instrukcji pt. „Organizacja i zasady pracy sieci łączności radiowej Zintegrowanego Systemu Ratownictwa TUR powiatu chojnickiego".

średnim przekazywaniu informacji. Natomiast Starosta Chojnicki 12 sierpnia 2017 r. w celu monitorowania sytuacji udał się do miejsca ewakuacji dzieci z obozu harcerskiego, a następnie dokonał objazdu terenu powiatu celem zebrania niezbędnych informacji o rozmiarze szkód oraz potrzebach służb ratowniczych.

Również na terenie gminy Czersk kontakt inspektora ds. zarządzania kryzysowego ze służbami reagowania realizowany był poprzez kuriera. Kurierem była osoba prywatna, która na jego prośbę poruszała się samochodem prywatnym po zagrożonym terenie gminy i przekazywała informacje. Wszystkie zgłoszenia (z rejonów, w których docierała stopniowo łączność) dotyczące zdarzeń odbierało jedynie stanowisko dyżurne Komendy Powiatowej PSP w Chojnicach, a własną sieć radiową wykorzystywały jedynie służby ratownicze i Policja.

NIK zauważa, że zastosowane sposoby łączności pomiędzy strukturami zarządzania kryzysowego powiatu chojnickiego spowodowały, że w znaczny sposób wydłużał się czas przekazywania informacji, co w sposób oczywisty ograniczyło sprawność i koordynację prowadzonych działań związanych z usuwaniem skutków nawałnicy i pomocy mieszkańcom.

5.5.6. Udział Sił Zbrojnych RP w usuwaniu skutków nawałnicy

Zwłoka we wnioskowaniu o wsparcie Sił Zbrojnych RP

Na terenie województwa pomorskiego potrzebę użycia Sił Zbrojnych RP do usuwania skutków nawałnicy rozważano na posiedzeniu WZZK w dniu 12 sierpnia 2017 r. W trakcie posiedzenia Zastępca Komendanta Wojewódzkiego PSP w Gdańsku poinformował, że użycie Sił Zbrojnych RP na obszarze dotkniętym nawałnicą w tamtym czasie nie było konieczne, ze względu na fakt podjętych i prowadzonych działań przez PSP. Uznał on ponadto, że siły i środki PSP były wystarczające, a wojsko mogłoby tylko utrudnić te działania.

W dniu 14 sierpnia 2017 r. (godz. 11:08) Pomorski Komendant Wojewódzki PSP wystąpił do WCZK w Gdańsku z zapotrzebowaniem o użycie Sił Zbrojnych RP do pomocy podczas przywracania dojazdu do miejscowości Mylof oraz udrażniania koryta rzeki Brda i Wielkiego Kanału Brdy na odcinku od miejscowości Mylof (Zapora) do miejscowości Rytel. W tym samym dniu Wojewoda Pomorski (godz. 12:23) złożył do Ministra Obrony Narodowej stosowny wniosek w sprawie wydzielenia sił i środków Sił Zbrojnych RP do wsparcia administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.

Minister Obrony Narodowej wydał 14 sierpnia 2017 r. decyzję Nr 10/Oper./RSZ/ w sprawie skierowania wydzielonych sił i środków Sił Zbrojnych RP do wsparcia organów administracji publicznej, a Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych wydał 14 sierpnia 2017 r. Rozkaz Nr 106 w sprawie użycia Wojskowego Zgrupowania Zadaniowego CHOJNICE do udrożnienia koryta rzeki Brda w powiecie chojnickim.

Kolejne wnioski o pomoc wojska do usuwania skutków nawałnicy wpłynęły do Wojewody Pomorskiego 17 sierpnia 2017 r. od jednostek samorządu terytorialnego, tj. Wójta Gminy Chojnice, Wójta Gminy Brusy, a także Starosty Bytowskiego. W tym samym dniu Wojewoda wystąpił do Ministra

Obrony Narodowej z wnioskiem o użycie Sił Zbrojnych RP. Kolejne wnioski Wojewoda skierował 20 sierpnia 2017 r. na prośbę Burmistrza Czerska oraz 22 sierpnia 2017 r. Działania wojska koncentrowały się głównie na usuwaniu i oczyszczaniu ze zwalonych pni drzew rzeki Brda, Wielkiego Kanału Brdy, Miłosna i Zbrzycy, Sileńskiej Strugi, usuwania powalonych słupów energetycznych usuwania gruzu i elementów drewnianych zniszczonych budynków, a także na zabezpieczeniu dostaw prądu z własnych agregatów prądotwórczych. W dniu 30 sierpnia 2017 r., po uzyskaniu informacji od Starosty Chojnickiego o wykonaniu zadań i braku nowych potrzeb, Wojewoda wystąpił do MON z wnioskiem o odwołanie Sił Zbrojnych RP. Do usuwania skutków nawałnicy w terminie 14–30 sierpnia 2017 r. zaangażowanych było ogółem 317 żołnierzy.

Niestosowanie ustalonych w Planach Zarządzania Kryzysowego procedur wnioskowania o wsparcie Sił Zbrojnych RP

W dniu 13 sierpnia 2017 r. około godz. 17:30 podczas rozmowy telefonicznej z Wojewodą Pomorskim Burmistrz Czerska wnioskował o pomoc Sił Zbrojnych RP w zakresie dotyczącym zagrożenia powodziowego na terenie gminy, lecz takiego wniosku w formie pisemnej nie złożył. Siły Zbrojne RP na terenie gminy Czersk podjęły działania dopiero od 16 sierpnia 2017 r.

W dniu 14 sierpnia 2017 r. Wójt Gminy Chojnice we własnym zakresie wystąpił pisemnie do dowódcy 34. Batalionu Radiotechnicznego w Nieżychowicach, stacjonującego na terenie gminy, o użyczenie trzech agregatów prądotwórczych o mocy 36 kW, celem zapewnienia zasilania dla gospodarstw z dużą hodowlą zwierząt. Wójt wyjaśnił, że podjął taką decyzję, ponieważ 14 sierpnia 2017 r. około godz. 11:00 w trakcie spotkania z Wicewojewodą Pomorskim w Starostwie Powiatowym w Chojnicach zwrócił uwagę na konieczność podjęcia szybkich działań celem zabezpieczenia prądu największych gospodarstw rolnych (zwierzęta były trzeci dzień bez paszy). Od około godziny 18:00 w dniu 14 sierpnia 2017 r. wojsko zaopatrywało gospodarstwa w energię elektryczną.

Starosta Chojnicki nie sporządził wniosku o wsparcie działań siłami i środkami pododdziałów Sił Zbrojnych RP[70], ponieważ jak wyjaśnił, sytuacja była dynamiczna, a o takie wsparcie (za Starostę) wnioskowały gminy. Starosta dodał także, że został telefonicznie (14 sierpnia 2017 r.) poinformowany (przez Wojewodę), iż nie ma potrzeby składania formalnego wniosku, gdyż sprawa uruchomienia SZ RP była już w toku.

NIK zwraca uwagę, że pomimo przyjęcia w planach zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli na terenie województwa pomorskiego procedur wnioskowania o wsparcie działań siłami i środkami pododdziałów Sił Zbrojnych RP oraz uzgodnienia ich działań, proces analizy zagrożenia oraz przepływu informacji w zakresie potrzeby udzielenia pomocy przez Siły Zbrojne RP znacznie odbiegał od zaplanowanego sposobu postępowania, a działania podejmowano doraźnie. Zdaniem NIK bagatelizowanie obowiązujących procedur przez organy zarządzania kryzysowego szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego mogło mieć wpływ na wystąpienie przez Wojewodę o pomoc Sił

[70] Zgodnie z procedurą SPO-11.8 „Procedury wnioskowania o wsparcie działań siłami i środkami pododdziałów Sił Zbrojnych RP oraz uzgodnienia ich działań".

Zbrojnych RP dopiero 14 sierpnia 2017 r., co było działaniem spóźnionym, ponieważ w wyniku analizy sytuacji i jej potencjalnych skutków można było przewidzieć, że wystąpią wtórne zagrożenia będące rezultatem przejścia nawałnicy.

Wsparcie Sił Zbrojnych RP na terenie województwa wielkopolskiego

Wojewoda Wielkopolski na wniosek Burmistrza Miasta i Gminy Jaraczewo, wnioskował 24 sierpnia 2017 r. o wydzielenie dodatkowych sił i środków Sił Zbrojnych RP do wsparcia administracji publicznej. Wniosek dotyczył usuwania powalonych drzew, których zwisające konary stanowiły zagrożenie dla mieszkańców i uporządkowania terenu zabytkowego parku. Wsparcia udzielono w żądanym czasie i formie. W dniu 21 sierpnia 2017 r. o wsparcie Sił Zbrojnych RP w celu usunięcia skutków nawałnicy w gminach: Gniezno, Czerniejewo, Mieleszyn i w mieście Gnieźnie, wnioskowała również Starosta Powiatu Gnieźnieńskiego, jednakże po otrzymaniu informacji od Komendanta Powiatowego PSP i samorządów, że siły i środki są wystarczające do usunięcia skutków nawałnicy, wniosek został wycofany.

5.5.7. Koordynacja i realizacja działań przez podmioty zarządzania kryzysowego

Minister SWiA

Minister SWiA w związku z zaistniałą nawałnicą podejmował działania mające na celu likwidację jej skutków, m.in.:

- 12 sierpnia 2017 r. Minister SWiA poinformował pisemnie wszystkich wojewodów o możliwości oraz ogólnych zasadach ubiegania się o środki finansowe z rezerwy celowej budżetu państwa – Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych na wypłatę zasiłków celowych. W piśmie tym zwrócono się również z prośbą o sprawne i pilne szacowanie strat przez jednostki samorządu terytorialnego. W dniu 14 sierpnia 2017 r. Minister SWiA zaakceptował pierwsze wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych dla województwa: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, wielkopolskiego. W tym samym dniu Minister Rozwoju i Finansów wydał odpowiednie decyzje finansowe przyznające środki na ten cel;
- przygotowane zostały dwa projekty rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu, które zgodnie z założeniami miały uprościć procedury związane z odbudową i remontem zniszczonych budynków[71];
- przekazał wojewodom do stosowania nowe zasady udzielania ze środków rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, pomocy finansowej w formie zasiłków celowych dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących, poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych[72]. Zgodnie

[71] Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 i 24 sierpnia 2017 r. w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu w sierpniu 2017 r., w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych (Dz. U. poz. 1547 oraz Dz. U. poz. 1583).

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

z zasadami, maksymalna kwota zasiłku została zwiększona do 200 tys. zł w przypadku zniszczenia budynku/lokalu mieszkalnego. Ponadto pomocą objęto również rolników, którzy ponieśli szkody w budynkach gospodarczych;

– wizytował wraz z Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej 15 sierpnia 2017 r. miejscowości dotknięte skutkami nawałnic na terenie woj. kujawsko-pomorskiego, a 16 sierpnia 2017 r. działania prowadzone przez jednostki ochrony przeciwpożarowej na terenie woj. wielkopolskiego;

– uczestniczył 19 sierpnia 2017 r. w naradzie w Chojnicach, która odbyła się m.in. z udziałem Prezesa Rady Ministrów oraz Wojewody Pomorskiego.

Wojewodowie

W wyniku kontroli stwierdzono, że Wojewoda Wielkopolski (w fazie odbudowy) posiadał bieżące informacje na temat zabezpieczenia socjalnego/materiałowego w związku z usuwaniem skutków nawałnicy. W procesie szacowania strat, wypłaty pomocy finansowej i usuwania skutków nawałnicy uczestniczyły podmioty wskazane w siatce bezpieczeństwa WPZK jako współpracujące w fazie odbudowy, a także kierownicy odpowiednich komórek organizacyjnych urzędu oraz innych podmiotów. Tożsame działania podejmował również Wojewoda Pomorski.

Starostowie

Pierwszą decyzją **Starosty Chojnickiego** w ramach zarządzania kryzysowego było zwołanie 12 sierpnia 2017 r. o godz. 10:00 posiedzenia PZZK, na którym podjęto decyzję o powołaniu w trybie alarmowym Sztabu Kryzysowego. W tym dniu Starosta: wyznaczył psychologów z Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej do opieki nad harcerzami, podjął decyzję o zakupie 50 plandek do wykorzystania przez KP PSP oraz o zabezpieczeniu paliwa dla KP PSP. Brał też udział w spotkaniu z przedstawicielem firmy energetycznej ENEA SA dotyczącym koordynacji działań służby leśnej i straży pożarnej w celu udrażniania dróg i dojazdów do połamanych, zniszczonych i uszkodzonych słupów energetycznych. W dniu 14 sierpnia 2017 r. o godz. 10:30 odbyło się posiedzenie PZZK z udziałem przedstawicieli Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, na którym omówiono zasady szacowania strat powstałych w wyniku nawałnicy oraz zagadnienia udzielania pomocy osobom poszkodowanym, w tym użyczaniem plandek oraz agregatów prądotwórczych. W kolejnych dniach Starosta zapewnił: gromadzenie informacji o rozmiarach szkód wywołanych nawałnicą, koordynację oceny skali szkód, włączył się do koordynacji działań Sił Zbrojnych RP (zbieranie informacji o potrzebach i kierowania ich do dowódcy). Starosta wydał też zarządzenia nakazujące uporządkowanie powierzchni leśnych przez właścicieli lasów niepaństwowych i powołujące komisję do szacowania skutków działania żywiołu w sierpniu 2017 r. w lasach na obszarze powiatu chojnickiego, niestanowiących własności Skarbu Państwa. Starostwo koordynowało również zaoferowaną m.in. przez Fundację ORLEN – DAR SERCA pomoc w formie darowizn finansowych i bonów paliwowych oraz Polski Czerwony Krzyż.

Z uwagi na skutki nawałnicy Starosta Gnieźnieński zadecydowała o zwołaniu na godz. 22:30 w dniu 12 sierpnia 2017 r. posiedzenia PZZK w siedzibie Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Gnieźnie. Członkowie

PZZK zapoznali się z sytuacją na terenie powiatu, a następnie po dokonaniu bieżącej analizy i rozpoznaniu najpilniejszych potrzeb, ustalono podział prac oraz zadysponowano wszystkie powiatowe siły i środków. W dniu 14 sierpnia 2017 r. Starosta powołała komisję ds. ustalenia szkód i szacowania strat. Starosta nie ubiegała się o środki na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w trybie art. 26 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Wójtowie i burmistrzowie

Wójt Gminy Gniezno po uzyskaniu około godz. 21:40 w dniu 11 sierpnia 2017 r. telefonicznej informacji o katastrofalnych skutkach nawałnicy podjął decyzję o dokonaniu oględzin terenu gminy, lecz ze względu na nieprzejezdność dróg oraz problemy z oceną skutków nawałnicy związane z niedziałającym oświetleniem ulicznym, zakończył oględziny i powrócił do miejsca zamieszkania. Wójt był w kontakcie telefonicznym z OSP z terenu gminy oraz z sołtysami, którzy informowali o wyrządzonych szkodach i postępach w usuwaniu skutków nawałnicy. W dniach 12–13 sierpnia 2017 r., po przywróceniu przejezdności dróg, Wójt osobiście zapoznawał się ze skutkami nawałnicy w miejscowościach północno-zachodniej części gminy, które poniosły największe szkody. Dopiero 14 sierpnia 2017 r. Wójt zwołał posiedzenie GZZK, na którym przedstawiono skutki nawałnicy, omówiono działania zmierzające do usunięcia jej skutków oraz możliwości udzielania poszkodowanym pomocy. Wójt wyjaśnił, że wcześniejsze zwołanie posiedzenia Zespołu nie było możliwe z powodu braku prądu zarówno w urzędzie, jak i w innych budynkach gminnych. NIK zauważa, że konieczność natychmiastowego zwołania posiedzenia Zespołu po wystąpieniu sytuacji kryzysowej wynikała z zamieszczonej w PPZK standardowej procedury operacyjnej (SPO4), a brak prądu nie powinien przy tym stanowić niemożliwej do pokonania przeszkody dla zwołania posiedzenia zespołu. Ponadto, z wyjaśnień Wójta wynikało, że o przedmiotowej awarii dowiedział się dopiero 14 sierpnia 2017 r. o godz. 7:15, a więc trzeciego dnia po przejściu nawałnicy.

W dniu 14 sierpnia 2017 r. Wójt powołał czteroosobową komisję ds. ustalania szkód i szacowania strat powstałych budynkach w wyniku nawałnicy na terenie gminy. Pierwsze czynności przedstawicieli nadzoru budowlanego zostały podjęte w dniu 23 sierpnia 2017 r. Z dokumentacji sprawozdawczej gminnych jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych oraz wyjaśnień Wójta wynika, że udrażnianiem dróg usuwaniem z nich połamanych drzew i gałęzi zajmowali się strażacy tych jednostek oraz mieszkańcy gminy.

Burmistrz Czerska o sytuacji kryzysowej został powiadomiony 11 sierpnia 2017 r. około godz. 23:00 przez inspektora ds. zarządzania kryzysowego Urzędu Miasta w Czersku, który dotarł do najbardziej poszkodowanej miejscowości, tj. Rytel. Wcześniej, około godz. 22:40 inspektor otrzymał od Komendanta Ochotniczej Straży Pożarnej w Czersku informację o pilnej potrzebie zabezpieczenia plandek dla osób, którym nawałnica uszkodziła dachy domów, głównie w sołectwie Rytel. Następnie do godz. 12:00 dnia następnego inspektor kierował ruchem drogowym i utrzymywał porządek na DK 22 w miejscowości Rytel, aż do całkowitego udrożnienia odcinka Rytel-Chojnice, a następnie rozwoził po terenie sołectwa Rytel plandeki i rejestrował najpilniejsze potrzeby zgłaszane przez mieszkańców.

W dniu 12 sierpnia 2017 r. w godzinach porannych dojechali do Rytla Burmistrz i jego Zastępca. W następnych dniach działania Burmistrza ukierunkowane były na bezpośrednie informowanie ludności o rozwoju sytuacji kryzysowej, a także bieżącą identyfikację potrzeb i zagrożeń oraz zgłaszanie ich podmiotom biorącym udział w reagowaniu. Od dnia 17 sierpnia 2017 r. wypłacano pierwsze zasiłki dla poszkodowanych. Dla mieszkańców Rytla uruchomiono awaryjne zasilanie ujęcia i stacji uzdatniania wody oraz podstawiono na stałe beczkowóz z wodą, zapewniono dodatkowy transport do zbierania odpadów oraz dostarczono chłodnie. Ponadto, w remizie OSP Rytel przygotowano bazę noclegową oraz stołówkę dla strażaków niosących pomoc poszkodowanym.

Zdjęcie nr 3
Zablokowana wskutek nawałnicy droga (okolice m. Rytel, gmina Czersk)

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Wójt Gminy Chojnice informację o nawałnicy, jej rozmiarze i skutkach otrzymał 12 sierpnia 2017 r. około godz. 7:45 od patrolu Policji, który przyjechał do jego miejsca zamieszkania. Policjanci poinformowali Wójta o ofiarach śmiertelnych w obozie harcerskim zlokalizowanym na terenie gminy. Wójt wspólnie ze Starostą Chojnickim około godz. 8:40 przyjechali do Nowej Cerkwi celem zorganizowania punktu ewakuacji w szkole, do której przewożono harcerzy, po południu Wójt wraz ze Starostą objechali najbardziej poszkodowane miejscowości W tym dniu inspektor ds. zarządzania kryzysowego zajmował się m.in. dystrybucją plandek do zabezpieczenia budynków oraz zapewnieniem wody pitnej dla strażaków W dniu 13 sierpnia 2017 r. Wójt zwołał w urzędzie gminy spotkanie GZZK, na którym w związku z zaistniałą sytuacją ustalono m.in. zadania dla kierowników komórek organizacyjnych urzędu gminy. Ponadto, zorganizowano dyżury pracowników GOPS w celu wypłaty zasiłków celowych. W następnych dniach działania Wójta skupiały się na współpracy ze służbami ratowniczymi oraz na koordynacji pomocy poszkodowanym i usuwaniu skutków nawałnicy.

Brak porozumień dotyczących pozyskiwania sprzętu

W Planach Zarządzania Kryzysowego gmin Chojnice i Czersk wśród podmiotów zaplanowanych w siatkach bezpieczeństwa do wykorzystania podczas sytuacji kryzysowych, wskazane zostały przedsiębiorstwa dysponujące sprzętem specjalistycznym. Mimo to, w dokumentach tych nie uwzględniono procedur i porozumień w zakresie źródeł pozyskiwania i sposobu wykorzystywania tego sprzętu przez gminne struktury zarządzania kryzysowego, co naruszało art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. h oraz art. 5 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W konsekwencji inspektorzy ds. zarządzania kryzysowego tych urzędów do działań polegających na usuwaniu i minimalizowaniu skutków nawałnicy, poza sprzętem będącym w dyspozycji służb ratowniczych, organizowali doraźnie w ramach własnych kontaktów m.in. agregaty prądotwórcze, paliwo, spycharki, koparki pilarki, wysięgniki, samochody osobowe i do ładowania oraz przewozu drewna. Wskazany wyżej sprzęt był praktycznie w całości własnością prywatnych przedsiębiorców i na prośbę inspektorów ds. zarządzania kryzysowego udostępniony został odpłatnie lub w formie darowizny (paliwa) na potrzeby gminnych struktur zarządzania kryzysowego.

Zarówno Wójt Gminy Chojnice, jak i Burmistrz Czerska stali na stanowisku, że wystarczającym jest przyjęte rozwiązanie, polegające jedynie na rozpoznaniu rynku lokalnych dystrybutorów sprzętu specjalistycznego, bez wcześniejszego uzgodnienia możliwości i warunków użycia tego sprzętu.

NIK zauważa, że brak uregulowania w GPZK źródeł i zasad wykorzystywania sprzętu specjalistycznego pochodzącego od przedsiębiorstw i jednostek organizacyjnych zaplanowanych do wykorzystania przy realizacji określonych przedsięwzięć, ze względu na brak pewności możliwości wykorzystania tego sprzętu, w oczywisty sposób może mieć negatywny wpływ na sprawność i skuteczność reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Utrudnienia w lokalizacji miejsc wypoczynku organizowanego okazjonalnie dla dzieci i młodzieży

W pobliżu miejscowości Suszek nad jeziorem Śpierewnik w województwie pomorskim (gmina Chojnice) Zarząd Okręgu Łódzkiego Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej zorganizował obóz harcerski (rozpoczął się on 25 lipca 2017 r. i miał zakończyć się 16 sierpnia 2017 r.). W obozie przebywało około 130 uczestników, w tym 20 osób kadry i gości. Większość uczestników była w przedziale wiekowym 11–18 lat. W wyniku nawałnicy dwóch uczestników obozu poniosło śmierć, a wielu zostało rannych. Dotarcie do poszkodowanych utrudniała ciemność i powalone drzewa. Jako pierwsi do akcji ratunkowej przystąpili mieszkańcy pobliskiego Lotynia i Nowej Cerkwi. W związku z wydarzeniami w obozie harcerskim 12 sierpnia 2017 r. w Zespole Szkół w Nowej Cerkwi zorganizowano punkt przyjęcia ewakuowanych harcerzy oraz zapewniono pomoc psychologiczną, transport i ciepłe posiłki.

Pomimo, że obóz harcerski znajdował się na terenie gminy Chojnice rolę punktu kontaktowego w pierwszej fazie działań pełnił przedstawiciel gminy Czersk. Wynikało to z faktu, iż informacje od organizatorów obozu docierające do Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Łodzi i następnie do służb ratunkowych dotyczące lokalizacji obozu wskazywały na jego położenie w miejscowości Suszek (w gminie Czersk). W ślad za tym dane kontaktowe inspektora ds. zarządzania kryzysowego z UM w Czersku zostały przekazane osobom funkcyjnym ZHR.

Nieścisłość co do lokalizacji obozu znalazła się również w dokumencie „Analiza i ocena funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce – wnioski i rekomendacje", opracowanego przez Międzyresortowy Zespół do oceny funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego, w związku z sytuacją powstałą wskutek silnych wiatrów i intensywnych opadów atmosferycznych, które miały miejsce w sierpniu 2017 r.

Kontrola NIK wykazała, że informacji o lokalizacji miejsc wypoczynku dzieci i młodzieży nie posiadały także WCZK Wojewodów Pomorskiego i Wielkopolskiego oraz właściwe struktury zarządzania kryzysowego Starostw Powiatowych w Chojnicach i Gnieźnie, Urzędzie Gminy Chojnice, a także Urzędzie Miasta w Czersku. Informacje takie zamieszczone były na stronie internetowej wojewódzkich kuratorów oświaty. Z wyjaśnień Wójta Gminy Chojnice wynikało, że przed okresem objętym kontrolą wszyscy organizatorzy wypoczynku dzieci i młodzieży, również w przypadku organizowania wypoczynku w obiekcie używanym okazjonalnie oraz bez stałej infrastruktury komunalnej, byli zobowiązani do złożenia karty kwalifikacyjnej obiektu do Kuratora Oświaty, który zatwierdzał obiekt (oddzielnie na akcję zimową i letnią) pod warunkiem uzyskania zgody m.in. właściwego terenowo burmistrza – wójta. Obowiązujące przepisy zniosły ten obowiązek, co w opinii Wójta w znaczny sposób utrudnia lokalizację takich miejsc i ustalenie terminu organizacji wypoczynku, a najczęściej wiedzę o tym posiadają sąsiadujący mieszkańcy.

NIK zwraca uwagę, że brak informacji o lokalizacji miejsc wypoczynku przez struktury zarządzania kryzysowego znacznie utrudnia szybkie dotarcie do tych miejsc przez służby ratownicze. Wiedza o takich lokalizacjach miałaby wpływ na poprawę bezpieczeństwa uczestników tego wypoczynku, zwłaszcza w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Zdjęcie nr 4
Zniszczony wskutek nawałnicy las (powiat chojnicki)

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Brak lub niekompletne informacje o osobach chorych wykorzystujących urządzenia do podtrzymywania życia

Po przejściu nawałnicy na terenie gmin Chojnice i Czersk wystąpiły przypadki konieczności udzielenia pomocy osobom chorym używających urządzeń elektrycznych podtrzymujących funkcje życiowe. W sytuacji długotrwałego braku dostaw energii elektrycznej, jak miało to miejsce na terenie tych gmin, zaistniała pilna konieczności zapewnienia zasilania elektrycznego dla tych urządzeń poprzez dostarczenie agregatów elektrycznych.

Struktury zarządzania kryzysowego Urzędu Gminy w Chojnicach nie posiadały wiedzy o liczbie i adresach osób, dla których zaopatrzenie w energię elektryczną było niezbędne do podtrzymania funkcji życiowych. Adresy tych osób podczas akcji ratowniczej strażacy ochotnicy otrzymywali z Powiatowego Stanowiska Kierowania PSP w Chojnicach. Natomiast w Urzędzie Miasta Czersk znajdował się jedynie częściowy i niezaktualizowany wykaz osób chorych wymagających stałego dostępu do zasilania w energię elektryczną.

NIK zwraca uwagę, że brak aktualnych i kompletnych danych osób, które ze względu na swój stan zdrowia korzystają z urządzeń zasilanych elektrycznie, podtrzymujących funkcje życiowe, może spowodować w sytuacji poważnej awarii sieci energetycznej ograniczenia w zaopatrzeniu ich w agregaty prądotwórcze, co w rezultacie może nawet skutkować zgonem tych osób.

Zdjęcie nr 5
Zniszczony wskutek nawałnicy słup linii energetycznej (okolice m. Rytel, gmina Czersk)

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

5.5.8. Analiza działań

Analiza i ocena funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce opracowana przez Międzyresortowy Zespół

Minister SWiA przewodniczył pracom Międzyresortowego Zespołu, powołanego na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2017 r.[73] Zadaniem Zespołu było m.in. opracowanie wniosków i rekomendacji dla ewentualnych zmian w zakresie funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w związku z sytuacją powstałą wskutek

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

silnych wiatrów i intensywnych opadów atmosferycznych, które miały miejsce w sierpniu 2017 roku na terenie kraju. „Analiza i ocena funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce – wnioski i rekomendacje" została przyjęta przez Radę Ministrów 17 października 2017 r.

Uwzględniając wyniki niniejszej kontroli, NIK zwraca uwagę, że w przyszłości zasadnym byłoby dokonanie analizy tych obszarów zarządzania kryzysowego, które okazały się nieefektywne. I tak w szczególności wskazane byłoby:

- objąć analizą i opisem działania szczebla lokalnego, tj. powiatów i gmin, które z punktu widzenia ochrony ludności mają podstawowe znaczenie (oprócz zamieszczenia konkluzji, że system zarządzania kryzysowego w administracji samorządowej nie zadziałał);
- porównać przebieg działań ze stosownymi procedurami określonymi w planach zarządzania kryzysowego na poziomie województwa, powiatu i gminy, co pozwoliłoby na ocenę przydatności tych planów i funkcjonalności przyjętych rozwiązań;
- uwzględnić, w zakresie alarmowania i ostrzegania, przykłady trudności w dotarciu z informacją do adresatów ze wskazaniem, czy system alarmowania i ostrzegania w ramach zarządzania kryzysowego został prawnie utworzony, jak również czy określono jego warunki techniczne i administratorów.

Podejmowane w związku z nawałnicą działania w zakresie zarządzania kryzysowego nie zostały kompleksowo przeanalizowane

Do zakończenia kontroli, tj. ponad pięć miesięcy od zaistnienia nawałnicy, w żadnej z objętych kontrolą jednostce szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego nie dokonano kompleksowych analiz m.in. w zakresie przygotowania właściwych struktur na wypadek sytuacji kryzysowej. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę prowadzenia przez wojewodów, starostów i wójtów takich analiz pod kątem prawidłowości, efektywności i sprawności działań wojewódzkich, powiatowych i gminnych struktur zarządzania kryzysowego. Zdaniem NIK, wnioski z takich analiz powinny stanowić podstawę do niezwłocznego wdrożenia skutecznych rozwiązań organizacyjnych, umożliwiających właściwym strukturom rzetelną realizację zadań, w tym aktualizację procedur w planach zarządzania kryzysowego.

5.6. Strategia „Sprawne Państwo 2020"

Uchwałą Nr 17 z dnia 12 lutego 2013 r. Rady Ministrów przyjęła strategię „Sprawne Państwo 2020". Zgodnie z § 3 tej uchwały koordynowanie i nadzorowanie realizacji Strategii powierzone zostało ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Zgodnie z założeniami Strategii do osiągnięcia celu głównego (tj. „Zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami") przyczyniać mają się poszczególne cele szczegółowe, z których cel nr 7 zorientowany jest na podejmowanie działań przez służby i instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, zarówno w ramach bieżącego funkcjonowania, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych. Strategia, będąc rządowym dokumentem o charakterze interdyscyplinarnym, wytycza priorytetowe kierunki interwencji podejmowane przez administrację rządową,

nie przypisując konkretnych zadań poszczególnym podmiotom zaangażowanym w realizację strategii, co miało nastąpić na etapie opracowywania planu działań na rzecz wdrażania tego dokumentu.

Szczegółową analizą w ramach kontroli objęto stopień wdrażania zamierzeń określonych dla dwóch kierunków interwencji w ramach celu 7 „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego", tj.:

- 7.4. Ratownictwo i ochrona ludności (ochrona przeciwpożarowa, działalność zapobiegawcza, ratownicza i gaśnicza);
- 7.5. Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego.

Nieskuteczny sposób wdrażania Strategii

W ocenie NIK przyjęte do realizacji założenia Strategii Sprawne Państwo 2020 w ramach dwóch wskazanych powyżej kierunków interwencji mogą przyczynić się do osiągnięcia zamierzonego celu. Niemniej jednak podkreślić należy, że obecny sposób organizacji wdrażania i koordynacji Strategii budzi wątpliwości co do celowości jej kontynuowania w obecnym kształcie. Ustalenia kontroli wykazały bowiem, że pomimo upływu czterech lat od rozpoczęcia realizacji Strategii, nie każde opisane zamierzenie znalazło odzwierciedlenie w Planie działań, stanowiącym główne narzędzie wdrażania i bieżącego monitoringu Strategii, i tym samym nie do każdego założenia przypisano podmiot wiodący oraz szczegółowe zadania/działania. Przyjęty i realizowany przez Ministra SWiA model koordynacji wdrażania Strategii, a także składane wyjaśnienia wskazujące na zamiar dokonywania zmian w obowiązujących zintegrowanych strategiach rozwoju, uniemożliwiały ustalenie, czy – a jeśli tak, to kiedy – przedsięwzięcia takie w ogóle zostaną zrealizowane, np.:

- opracowanie, zgodnie z zapisami Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej, krajowego dokumentu strategicznego dotyczącego zarządzania ryzykiem, a także prognoz (ocen) odnoszących się do prawdopodobieństwa ataków terrorystycznych i innych zagrożeń;
- przeprowadzenie analizy działania centrów zarządzania kryzysowego na poziomie centralnym oraz sposobu ich funkcjonowania pod kątem wykonywanych zadań, a także ich dostosowania do zmian organizacyjnych w administracji publicznej;
- podjęcie działań zmierzających do zwiększenia gotowości państwa do zapobiegania i usuwania skutków klęsk żywiołowych, które koncentrowałyby się na wprowadzeniu na stałe do porządku prawnego uchwalanych dotychczas epizodycznie przepisów regulujących kwestie pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i usuwania ich skutków.

Ograniczone uprawnienia Ministra SWiA jako koordynatora wdrażania Strategii

Jednocześnie pomimo, że Minister SWiA, jako koordynator realizacji Strategii, nie posiadał narzędzi i uprawnień kontrolnych, które pozwoliłyby mu skutecznie i rzetelnie koordynować oraz nadzorować wdrażanie Strategii, to w okresie objętym kontrolą nie podejmował działań mających na celu wyposażenie go w takie uprawnienia, a jego rola ograniczała się w szczególności do zidentyfikowania działań podejmowanych przez podmioty wdrażające Strategię i przedstawienie ich w jednym dokumencie. Powyższą ocenę dobrze ilustruje sposób wdrażania jednego z zamierzeń Strategii, zgodnie z którym zrealizowany miał zostać, wprowadzony już w 2009 r., obowiązek opracowania planów zarządzania kryzysowego w gminach:

– informacji o stanie zaawansowania wdrażania ww. zamierzenia nie posiadała Rada Ministrów, która zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej. W przekazanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów[74] informacji podkreślono, iż ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie zawiera regulacji określających obowiązki Rady Ministrów dotyczące gromadzenia szczegółowych informacji w zakresie planów zarządzania kryzysowego województw, powiatów i gmin. Jednocześnie wskazano, iż kwestie zarządzania kryzysowego należą do działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne[75] i pozostają we właściwości Ministra SWiA;

– zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Stanu w MSWiA, zadanie gromadzenia i czuwania nad terminowym sporządzaniem planów zarządzania kryzysowego szczebla powiatowego i gminnego nie leży w gestii organu, jakim jest Minister SWiA. Ewentualne zbieranie danych na temat stanu zatwierdzenia planów zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach (wojewódzki, powiatowy, gminny) mogłoby być realizowane przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa;

– wiedzy o stanie zatwierdzania planów zarządzania kryzysowego m.in. na szczeblu powiatowym i gminnym nie posiadał także Dyrektor RCB, który podkreślił w wyjaśnieniach, iż rolą Dyrektora RCB jest wydanie opinii do opracowywanych wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, a pełną wiedzę o stanie opracowania/aktualności wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego dysponuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Przyjęty przez Ministra SWiA sposób koordynacji wdrażania Strategii uniemożliwia także weryfikację realizacji zamierzeń, które – w ocenie Ministra SWiA – zostały już wykonane. W Strategii wskazano na przykład, iż wnioski wynikające z działań w trakcie sytuacji kryzysowych, w tym powodzi z 1997, 2001 i 2010 roku oraz niemożność uniknięcia sytuacji o charakterze kryzysowym, spowodowanych m.in. zmianami klimatycznymi, wskazują na potrzebę podjęcia działań w zakresie dalszego usprawnienia struktur zarządzania kryzysowego. Sekretarz Stanu w MSWiA stwierdził, że MSWiA nie posiadało analiz działań podejmowanych w trakcie sytuacji kryzysowych, w tym ww. powodzi, z których wnioski wskazywały na potrzebę podjęcia działań w zakresie struktur zarządzania kryzysowego. Jednocześnie wyjaśnił, że ogólne wnioski i doświadczenia z powodzi w latach 1997–2001 znalazły odzwierciedlenie w idei utworzenia ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która uregulowała pojęcie „zarządzanie kryzysowe", „sytuacja kryzysowa" oraz wskazała instytucje odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe, w tym powołane na mocy ustawy RCB.

Analizami z powodzi, które miały miejsce w 1997 i 2001 roku nie dysponowało także RCB. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora RCB wynika, iż RCB nie sporządzało też całościowej analizy działań podejmowanych w trakcie powodzi w 2010 r. Sporządzono dokumenty analityczne w tym zakresie (Kalendarium działań w czasie powodzi maj/czerwiec 2010 r. oraz Analizę obiegu informacji w czasie powodzi maj/czerwiec 2010 r.), które nie stanowiły jednak formalnych dokumentów rządowych, tj. nie było obowiązku ich opracowania, uzgodnienia oraz zatwierdzenia przez właściwy organ.

[74] Pismo z 13 kwietnia 2017 r., sygn. COA.WN.5870.3.2017.MW.

[75] Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy o działach administracji rządowej.

Należy także podkreślić, że realizacja niektórych przedsięwzięć określonych w planie działań jest niezależna od wdrażania Strategii, ponieważ obowiązek ich realizacji wynika z przepisów prawa (np. opracowanie i aktualizacja Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego), natomiast zapowiadane prace na rzecz wprowadzenia nowych regulacji dotyczących ochrony ludności, które w zamierzeniu mają zawierać m.in. rozwiązania w zakresie uporządkowania sfery podziału kompetencji w obszarze ochrony ludności, prowadzone są od ponad 10 lat, a wejście w życie Strategii nie spowodowało poprawy organizacji systemu ochrony ludności.

Zdaniem NIK, z uwagi kompetencje i właściwość Ministra SWiA, który mając wiedzę o ograniczeniach w pełnieniu funkcji koordynatora oraz niepełnej realizacji zamierzeń Strategii, powinien on wykazać inicjatywę w celu uzyskania narzędzi pozwalających mu na skuteczne monitorowanie i koordynowanie wdrażania Strategii. Podkreślenia wymaga także fakt, że już kontrola NIK nr P/15/004 „Realizacja celów strategii Sprawne Państwo 2020" z 2016 r. wykazała, że koordynator nie posiadał narzędzi i uprawnień kontrolnych w jej wdrażaniu.

5.7. Instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny

W Polsce nie funkcjonuje sprawny, skuteczny i zintegrowany system ochrony ludności, a prace legislacyjne mające zmienić ten stan rzeczy trwają już od ponad 10 lat.

5.7.1. Regulacje prawne dotyczące funkcjonowania obrony cywilnej

Diagnoza stanu przygotowania struktur obrony cywilnej stwierdzona w trakcie niniejszej kontroli potwierdza ustalenia i oceny wynikające z kontroli NIK przeprowadzonych w latach poprzednich[76]. Obowiązujące przepisy regulujące organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej wciąż nie zapewniają skutecznej koordynacji działań dotyczących szeroko pojętej ochrony ludności oraz współdziałania przy zwalczaniu klęsk żywiołowych. Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP oraz akty wykonawcze dotyczące obrony cywilnej powstawały w odmiennym porządku prawnym, politycznym oraz społeczno-gospodarczym i nie przystają do aktualnej sytuacji.

Pomimo takiego stanu rzeczy istotna część działalności podmiotów OC skierowana była na tworzenie licznych dokumentów planistycznych i sprawozdawczych, które w znikomym stopniu przekładały się na rzeczywiste działania związane z rozwojem i modernizacją struktur obrony cywilnej. NIK zwraca przy tym uwagę, że stopień sformalizowania działalności, a w szczególności liczba i obszerność wszelkiego rodzaju dokumentacji planistycznej i sprawozdawczej dotyczącej obrony cywilnej niezbędnej do sporządzania na wszystkich jej szczeblach, w stosunku do realnych możliwości, może stwarzać jedynie pozory dobrze zorganizowanego i sprawnie funkcjonującego systemu. Na celowość integracji dokumentów planistycznych, tj. planów zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej, w korelacji

[76] W szczególności kontrole numer P/11/083 *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju* oraz numer I/12/006 *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi.*

m.in. z planami ochrony infrastruktury krytycznej, planami ewakuacji masowej i planami ochrony dóbr kultury, zwracał uwagę Szef OCK w ocenie przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2015 r.

Problematyka obrony cywilnej została uregulowana w I Protokole Dodatkowym do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącym ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzonym w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. Zgodnie z art. 61 „obrona cywilna" oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych spośród wymienionych w tym artykule, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przezwyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Protokoły Dodatkowe weszły w życie 23 kwietnia 1992 r. w wyniku opublikowania w Dzienniku Ustaw z dnia 20 maja 1992 r. obwieszczenia Prezydenta RP w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Protokołów dodatkowych do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r.: dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokołu I) oraz dotyczącego ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokołu II), sporządzonych w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. Obrona cywilna obejmuje m.in. następujące obszary dotyczące ochrony ludności cywilnej podczas konfliktów zbrojnych: służbę ostrzegawczą, ewakuację, przygotowanie i organizowanie schronów, obsługę środków zaciemnienia, ratownictwo, służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną, walkę z pożarami, doraźną pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami, doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej oraz doraźne grzebanie zmarłych.

Natomiast zgodnie z art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej „obrona cywilna" ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.

Szczegółowy zakres działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin określony został w rozporządzeniu z 25 czerwca 2002 r. W rozporządzeniu – które nie było nowelizowane od dnia wejścia w życie – wciąż nie do wszystkich zadań wymienionych w I Protokole Dodatkowym określono podmioty odpowiedzialne za ich realizację (np. przygotowanie i organizowanie schronów oraz obsługa środków zaciemniania). Ponadto, przepisy rozporządzenia wskazują kilku wykonawców poszczególnych zadań, nie precyzując ich wzajemnych relacji, skutkiem czego istnieją wątpliwości co do ustalenia przez terenowych szefów OC własnych kompetencji na obszarze działania (np. planowanie i zapewnienie ochrony oraz ewakuacji dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem, inicjowanie działalności naukowo-badawczej i standaryzacyjnej dotyczącej OC oraz przygotowanie i zapewnienie niezbędnych sił do doraźnej pomocy w grzebaniu zmarłych).

Przewlekły proces tworzenia nowych regulacji prawnych dotyczących ochrony ludności i obrony cywilnej

Proces tworzenia nowych regulacji prawnych dotyczących ochrony ludności i obrony cywilnej prowadzony jest od 2006 r. i do dnia zakończenia kontroli NIK nie został zakończony. Podkreślenia wymaga fakt, iż opracowanie aktu prawnego, który odnosić się ma do wszystkich zasadniczych przedsięwzięć realizowanych w obszarze ochrony ludności, jest zamierzeniem zawartym w Strategii „Sprawne Państwo 2020".

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jednym z celów nowej ustawy[77] ma być stworzenie nowoczesnych regulacji dotyczących obrony cywilnej, m.in. poprzez uchylenie dotychczasowych przepisów dotyczących tej problematyki, ze względu na ich nieadekwatność do współczesnych wyzwań i zagrożeń. Miały zostać one zastąpione rozwiązaniami polegającymi na przekształceniu funkcjonujących w czasie pokoju służb ochrony ludności w podmioty obrony cywilnej działające w czasie wojny i mające uprawnienie do używania międzynarodowego znaku obrony cywilnej oraz ochrony wynikającej z Protokołów Dodatkowych do Konwencji Genewskich. Zgodnie z założeniami, nowa regulacja powinna również kłaść duży nacisk na kształtowanie świadomości społeczeństwa oraz promowanie odpowiednich zachowań w obliczu zagrożeń w celu zwiększenia bezpieczeństwa oraz zmniejszania ich bezpośrednich skutków.

Wyniki niniejszej kontroli wykazały, że w II półroczu 2015 r. miało miejsce zawieszenie, zainicjowanych w 2012 r., prac nad projektem założeń do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. W dniu 4 lutego 2016 r. Komendant Główny PSP powołał zespół do przygotowania nowego projektu ustawy. Opracowany projekt ustawy we wrześniu 2016 r. przekazano Ministrowi SWiA z prośbą o wyrażenie zgody na prowadzenie prac legislacyjnych. W okresie od grudnia 2016 r. do maja 2017 r. miały miejsce modyfikacje projektu ustawy wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji, w związku z uwagami przekazanymi przez MSWiA. Na podstawie decyzji Sekretarza Stanu w MSWiA z 19 czerwca 2017 r., projekt ustawy został skierowany do uzgodnień wewnątrzresortowych. W dniu 2 sierpnia 2017 r. projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej[78] wraz z wnioskiem o wpis do Wykazu Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów został przekazany przez Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA do Departamentu Prawnego MSWiA celem nadania dalszego biegu legislacyjnego.

W trakcie prac nad projektem ustawy, zespół powołany przez Komendanta Głównego PSP do przygotowania tego projektu, opracował następujące projekty aktów wykonawczych (rozporządzeń) m.in.:

- w sprawie ramowych struktur organizacyjnych, podstawowych zadań, zasad tworzenia i przygotowania do działania formacji OC oraz minimalnych normatywów w zakresie zaopatrywania w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej;
- w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie oraz warunki eksploatacji;
- w sprawie zasad przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz właściwości organów w tych sprawach;
- w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej;
- w sprawie edukacji w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej;
- w sprawie opracowania planów obrony cywilnej i planów działania urzędów w czasie stanu wojennego i wojny oraz planów ewakuacji ludności i zwierząt na wypadek masowego zagrożenia.

[77] Zgodnie m.in. ze Strategią „Sprawne Państwo 2020" oraz projektem uzasadnienia do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, opracowanego przez Szefa OCK.

[78] Projekt ustawy z dnia 1 sierpnia 2017 r.

NIK po raz kolejny zauważa, że brak kompleksowych uregulowań prawnych ma bardzo niekorzystny wpływ na rozwój i funkcjonowanie struktur obrony cywilnej. Nowa regulacja powinna uporządkować zasady organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej, a tym samym spowodować zwiększenie możliwości udzielania pomocy ratowniczej obywatelom oraz zapewnienie im podstawowych warunków do przetrwania w sytuacjach zagrożeń naturalnych oraz spowodowanych działalnością człowieka. Pozostanie przy obecnych, anachronicznych i niefunkcjonalnych rozwiązaniach rodzi duże ryzyko, iż w sytuacji zagrożenia obywatele zostaną pozostawieni niezbędnej pomocy.

5.7.2. Dostosowanie struktur i organizacji obrony cywilnej do zadań ustawowych

Szef Obrony Cywilnej Kraju nie posiada aparatu wykonawczego do realizacji powierzonych mu zadań

W okresie objętym kontrolą obsługę realizacji zadań Szefa OCK zapewniała KG PSP, która jest urzędem obsługującym wyłącznie Komendanta Głównego PSP. Pomimo tego, bez podstawy prawnej, do regulaminowych zakresów działalności biur KG PSP należała również obsługa zadań Szefa OCK, tj. zadań niebędących we właściwości Komendanta Głównego PSP.

Na problem ten zwrócił również uwagę Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA (dalej DKSiW), który w 2016 r. przeprowadził u Szefa OCK kontrolę pt. „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju". W związku z wynikami tej kontroli Szef OCK zwrócił się do Ministra SWiA o wyrażenie zgody na kontynuowanie realizacji zadań w zakresie OC w oparciu o struktury KG PSP do czasu wdrożenia systemowych rozwiązań wskazanych w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego przedstawił Szefowi OCK kierunkowe (alternatywne) rekomendacje zmian w prawie, które zapewniłyby prawidłową realizację zadań przez Szefa OCK. Kierując się stanowiskiem Szefa OCK, uzgodniono, że najlepszym rozwiązaniem byłaby systemowa regulacja omawianego problemu (braku uregulowania kwestii urzędu zapewniającego obsługę Szefa OCK) w ramach projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. W projekcie tej ustawy z dnia 29 lutego 2016 r. wskazano Komendę Główną PSP, jako urząd obsługujący Szefa OCK.

Działania Szefa OCK

W okresie objętym kontrolą Szef OCK zrealizował szereg przedsięwzięć i zadań mających służyć usprawnieniu działania struktur obrony cywilnej, w tym polegających na wykonaniu wniosków sformułowanych przez NIK w poprzednich kontrolach. Działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju polegały przede wszystkim na wydaniu niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań wytycznych (np. w sprawie opracowywania planów obrony cywilnej, a także w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt i środki techniczne niezbędne do wykonywania zadań) oraz na przeprowadzaniu kontroli planowych przez wyznaczone komórki organizacyjne KG PSP, zgodnie z opracowywanymi rocznymi planami kontroli KG PSP i na realizacji kontroli pozaplanowych. **W ocenie NIK, działania te nie doprowadziły jednak do istotnej poprawy organizacji i przygotowania struktur obrony cywilnej do działań.**

W jednostkach objętych kontrolą odpowiedzialnymi za realizację spraw związanych z obroną cywilną były komórki organizacyjne i jednoosobowe stanowiska, właściwe również w sprawach zarządzania kryzysowego.

Lokalne struktury obrony cywilnej są nieadekwatne do realizacji zadań

Najistotniejsze zastrzeżenia NIK dotyczyły sposobu organizacji, w tym obsady kadrowej, właściwych komórek organizacyjnych w sprawach obrony cywilnej na szczeblu gminnym. Ustalono, że powierzenie wykonywania zadań z zakresu obrony cywilnej jednej osobie, która to sytuacja została stwierdzona w większości jednostek, nierzadko w ramach tylko części etatu, jako dodatek do innych zadań (np. księgowości budżetowej lub ochrony informacji niejawnych) z założenia wykonywanie obowiązków w sposób prawidłowy czyniło nierealnym. Opisane to zostało szerzej na str. 32–35.

Informacje o stanie obrony cywilnej nie były poddawane analizie w MSWiA

Minister SWiA posiadał informacje na temat bieżącego funkcjonowania OC, a w ramach nadzoru, w celu weryfikacji stopnia realizacji przyjętych w danym roku zadań i usprawnienia wymiany informacji między MSWiA a Szefem OCK, wprowadzone zostały stosowne procedury. Niemniej jednak procedury te nie były przestrzegane, w konsekwencji informacje te nie były przekazywane do MSWiA w wyznaczonych terminach.

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

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

NIK zauważa, że taki stan rzeczy utrudnia, na podstawie uzyskanych od Szefa OCK informacji, podjęcie efektywnych i konkretnych działań Ministra SWiA służących poprawie stanu OC.

Nierzetelna ocena stanu przygotowań obrony cywilnej dla województwa dolnośląskiego

Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej, zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia z 25 czerwca 2002 r., dokonywane były przez Szefów Obrony Cywilnej objętych kontrolą województw, powiatów i gmin. W trakcie kontroli ustalono, że w ocenach przygotowań obrony cywilnej powiatu legnickiego za rok 2015 i 2016 zawarto nierzetelne dane co do liczby zasobów budownictwa ochronnego, ponieważ nie uwzględniono danych przekazanych przez gminę Legnickie Pole. W konsekwencji nierzetelne dane w tym zakresie powielane były na szczeblu wojewódzkim i krajowym.

5.7.3. Program Doskonalenia Obrony Cywilnej

Opóźnienie w zatwierdzeniu Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2017–2026

Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego[79], w ramach programowania obronnego, co cztery lata, na dziesięcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym po zasięgnięciu opinii innych organów zobowiązanych do sporządzania programów doskonalenia OC na obszarze swojego działania, Szef OCK powinien sporządzać Program Doskonalenia Obrony Cywilnej (krajowy PDOC). W myśl § 11 pkt 1 tego rozporządzenia, w terminie do dnia 31 grudnia każdego roku parzystego, krajowy PDOC powinien być zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów. Oznacza to, że w okresie objętym kontrolą Prezes Rady Ministrów powinien zatwierdzić krajowy PDOC na lata 2017–2026 w terminie do dnia 31 grudnia 2016 r. – faktycznie nastąpiło to 21 lipca 2017 r., tj. po ponad sześciu miesiącach.

Szef OCK przekazał do zatwierdzenia niekompletny Program Doskonalenia Obrony Cywilnej

W celu sporządzenia kompletnego i spójnego krajowego PDOC na lata 2017–2026 w czasie umożliwiającym jego terminowe zatwierdzenie przez Prezesa Rady Ministrów, Szef OCK na przełomie sierpnia/września 2016 r. wystąpił do 84 organów administracji państwowej o przekazanie do uzgodnienia, w terminie do dnia 15 listopada 2016 r., opracowanych PDOC, zgodnie z załączoną instrukcją redagowania tych programów. W wyznaczonym terminie, do uzgodnień przez Szefa OCK wpłynęły 34 PDOC sporządzone przez 35 podmiotów, w tym od wszystkich wojewodów (16 Szefów OCW), 11 ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz ośmiu urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej.

Pismem z dnia 15 grudnia 2016 r., za pośrednictwem ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szef OCK przekazał do zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów krajowy PDOC na lata 2017–2026. Poinformował zarazem, że program został sporządzony wyłącznie na podstawie PDOC przesłanych do Szefa OCK do dnia 9 grudnia 2016 r., a w przypadku otrzymania PDOC od pozostałych organów, w I kwartale 2017 r. sporządzony zostanie aneks do krajowego PDOC na lata 2017–2026, który zostanie także przekazany do zatwierdzenia Prezesowi Rady Ministrów. W rezultacie przekazany 29 grudnia 2016 r. za pośrednictwem Ministra SWiA do Prezesa Rady Ministrów PDOC był niekompletny[80].

W konsekwencji powyższego, zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów krajowy PDOC na lata 2017–2026 w ograniczonym zakresie odnosił się do procesu planowania środków finansowych na realizację zadań z zakresu OC. Przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że część organów, ważnych z punktu widzenia zachowania ciągłości działania państwa na czas stanu wojennego i wojny (np. Minister Cyfryzacji oraz Minister Zdrowia), nie przekazała Szefowi OCK PDOC, informacji stanowiących podstawę do opracowania kompleksowego krajowego PDOC na lata 2017–2026.

[79] Dz. U. Nr 152 poz. 1599, ze zm.

[80] W związku z przekazanym przez Ministra SWiA do zatwierdzenia krajowego PDOC Sekretarz Stanu Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pismem z 4 stycznia 2017 r. zwrócił uwagę Ministrowi SWiA, że PDOC wpłynął do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w terminie uniemożliwiającym jego zatwierdzenie zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ponadto, zwrócił się o stanowisko w sprawie prawidłowości (kompletności) opracowania programu.

NIK zauważa konieczność podjęcia działań (w tym legislacyjnych) przez Ministra SWiA mających na celu zapewnienie kompletności krajowego PDOC oraz zachowania w przyszłości terminu jego sporządzenia umożliwiającego analizę jego treści przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Plany obrony cywilnej, jako jeden z podstawowych dokumentów z zakresu obrony cywilnej, opracowywane są w celu ustalenia i przygotowania sposobu realizacji zadań obrony cywilnej na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Zauważyć przy tym należy, iż przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej nie regulują wprost tego obszaru. Obowiązek opracowania planów obrony cywilnej wynika z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. i zgodnie z § 3 pkt 2 należy do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Natomiast do zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju należy określanie założeń do planów obrony cywilnej podmiotów tych szczebli, a także – dodatkowo – przedsiębiorców.

Szef Obrony Cywilnej w dniu 27 grudnia 2011 r. wydał wytyczne w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. W uzasadnieniu do wytycznych wskazano, że celem planu jest zapewnienie systemowego, skoordynowanego i efektywnego działania w sytuacji zagrożeń, niezależnie od ich przyczyny oraz ustalenie zasad i procedur udzielania pomocy przez szczebel wyższy, a także podmioty z zagranicy. Plan powinien umożliwić sprawne osiągnięcie gotowości do realizacji skutecznej ochrony ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

W związku z faktem, iż specyfika jednostek organizacyjnych sporządzających plan obrony cywilnej jest zróżnicowana (np. struktura organizacyjna, występujące zagrożenia, charakterystyka obszaru, realizowane zadania, możliwości finansowe), w wytycznych wskazano pożądany kształt i zawartość tych planów, i tak:

- plany lokalne (gminne) powinny głównie koncentrować się na przedsięwzięciach podstawowych dla ochrony ludności, a więc ostrzeganiu i alarmowaniu o niebezpieczeństwach (w tym sposobach zachowania się) oraz ewakuacji i możliwości zapewnienia miejsc czasowego pobytu dla ewakuowanych, a także zapewnienia im pomocy (np. społecznej i psychologicznej);
- plany powiatowe, oprócz elementów wskazanych dla planów gminnych, powinny uwzględniać wykorzystanie posiadanych sił i środków ratowniczych;
- plany wojewódzkie powinny uwzględniać udzielanie pomocy władzom powiatowym, gdy ich możliwości reagowania okażą się niewystarczające, określać zasady reagowania struktur wojewódzkich w określonych przypadkach oraz współdziałać ze szczeblem centralnym, wtedy gdy pomoc tego szczebla jest niezbędna.

W uzasadnieniu do wytycznych podkreślono także, że przyjęta treść planów na poszczególnych szczeblach powinna umożliwić wzmocnienie potencjału niższego szczebla administracji, skupić się na zagadnieniach przekraczających możliwości reagowania tego szczebla i nie powodować tzw. wyręczania oraz powielania danych i procedur. Należy przyjąć zasadę, że im wyższy szczebel tym mniej kierowania, a więcej koordynowania. Plan danego szczebla powinien uwzględniać specyfikę danej jednostki administracyjnej, a procedury działania powinny być uzgodnione ze szczeblem nadrzędnym.

Określono także ogólną strukturę planów obrony cywilnej. Podkreślono przy tym, że określenie zbyt szczegółowej i sztywnej struktury mogłoby spowodować, że na wszystkich szczeblach treść planów obrony cywilnej będzie jednakowa i powielana, pozbawiona indywidualnych cech lokalnych. Struktura zawiera ogólny układ planu, pozwalający dostosować jego treść do potrzeb i możliwości danej jednostki administracyjnej i przyjęcia lokalnych, specyficznych rozwiązań. Natomiast organ nadrzędny zobowiązany będzie do przekazywania informacji potrzebnych do opracowania planów oraz uczestnictwa w procesie planowania tego szczebla.

Proponowana struktura planu obrony cywilnej w swojej konstrukcji zbliżona jest do struktury planu zarządzania kryzysowego, co – zgodnie z założeniami – miało umożliwić integrację obu planów, bez powielania treści zawartych w planach zarządzania kryzysowego. Plan obrony cywilnej powinien stanowić uzupełnienie planu zarządzania kryzysowego i określać realizację zadań na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Zgodnie z § 14 wytycznych, plan obrony cywilnej, przed zatwierdzeniem, wymaga uzgodnienia z nadrzędnym organem obrony cywilnej oraz innymi organami i podmiotami, tylko w części ich dotyczącej.

Niekompletne oraz nieuzgodnione plany obrony cywilnej

Nieprawidłowości dotyczące planów obrony cywilnej stwierdzone zostały na wszystkich skontrolowanych szczeblach, przy czym najmniej zastrzeżeń dotyczyło planów opracowanych przez Szefów Obrony Cywilnej poszczególnych, objętych kontrolą, województw. Wyniki kontroli wykazały, że wszyscy Szefowie Obrony Cywilnej opracowali plany obrony cywilnej na podstawie wytycznych z 27 grudnia 2011 r. i, co do zasady, zawierały one elementy wymagane wytycznymi, m.in. plan główny, procedury postępowania oraz karty realizacji zadań obrony cywilnej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim braku niektórych z obligatoryjnych elementów planu oraz nieuzgodnienia go, przed zatwierdzeniem, ze wszystkimi organami i podmiotami, w części ich dotyczącej. Powyższe stwarza ryzyko lub wręcz uniemożliwia prawidłową realizację zadań przez te podmioty w zakresie ochrony ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Trudno bowiem uznać, aby przygotowane do realizacji zadań były podmioty, które o tym fakcie nie zostały poinformowane i co do których nie ma pewności, że – w szczególności na czas wojny – będą posiadały siły i środki niezbędne do wykonywania przydzielonych im zadań. Ustalenia takie zostały dokonane w trakcie kontroli przeprowadzonych w większości jednostek, m.in. u Szefów Obrony Cywilnej: województw wielkopolskiego i małopolskiego, powiatów chrzanowskiego

i sieradzkiego[81] oraz gminy Stare Miasto (w tym przypadku Plan Obrony Cywilnej, zatwierdzony przez Wójta 10 stycznia 2013 r., został uzgodniony ze Starostą Konińskim oraz z innymi organami i podmiotami[82] dopiero po zatwierdzeniu planu, a proces uzgodnień trwał ponad cztery lata, tj. do czerwca 2017 r.). Najistotniejsze nieprawidłowości zostały stwierdzone w toku kontroli przeprowadzonych w Urzędzie Miasta Trzebini (Szef Obrony Cywilnej Gminy) oraz Starostwie Powiatowym w Legnicy (Szef Obrony Cywilnej Powiatu). Należy także podkreślić, że Starosta Legnicki nie uwzględniła żadnej z sześciu propozycji zmian zgłoszonych przez Wojewodę Dolnośląskiego na etapie opiniowania planu, czego powodem – według Starosty – była ich bezprzedmiotowość[83].

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że plany obrony cywilnej, jako instrument mający w założeniu zapewnić sprawne osiągnięcie gotowości do realizacji skutecznej ochrony ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny oraz stanowić uzupełnienie realizacji zadań określonych w planach zarządzania kryzysowego, mogą okazać się narzędziem niefunkcjonalnym.

Brak wymiany informacji o zmianach i aktualizacjach planów obrony cywilnej

Ocenę powyższą potwierdzają także ustalenia dotyczące procesu aktualizacji planów. Zgodnie z § 16 wytycznych, plan obrony cywilnej podlega bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak niż co dwa lata. Podobnie jak w przypadku planów zarządzania kryzysowego, żaden przepis rangi ustawowej, rozporządzania lub wytycznych nie reguluje szczegółowego trybu i sposobu opracowywania oraz zatwierdzania aktualizacji, w tym roli w tym procesie nadrzędnego organu obrony cywilnej. Obowiązujące uregulowania prawne nie odnoszą się także do kwestii zachowania spójności planów obrony cywilnej na poszczególnych szczeblach, choć – w ocenie NIK – istota i rola planów obrony cywilnej, a także pożądany poziom szczegółowości informacji na wszystkich szczeblach obrony cywilnej, przesądzają o konieczności zachowania takiej spójności, zwłaszcza w kontekście zidentyfikowanych zagrożeń. W toku kontroli nie stwierdzono jednak żadnego przypadku, w którym organ obrony cywilnej informował organ wyższego szczebla o dokonanych aktualizacjach swojego planu, co jest warunkiem koniecznym dla zachowania spójności planów.

Przykłady

Wojewoda Wielkopolski nie został poinformowany o wprowadzeniu 3 sierpnia 2017 r. zmian w Planie Obrony Cywilnej Powiatu Konińskiego w zakresie ilości formacji obrony cywilnej i ich stanu osobowego.

Starosta Koniński nie został poinformowany o wprowadzeniu zmiany w Planie Obrony Cywilnej Gminy Stare Miasto związanej z likwidacją Straży Gminnej.

[81] Plan Obrony Cywilnej powiatu sieradzkiego wprowadzono do stosowania zarządzeniem nr 22/2012 Starosty Sieradzkiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 20 sierpnia 2012 r., tj. przed dniem przekazania do uzgodnienia Wojewodzie Łódzkiemu.

[82] Zakład Gospodarki Komunalnej w Starym Mieście, Komendant Komisariatu Policji w Starym Mieście, Komendant Gminny OSP (w imieniu 12 jednostek OSP) oraz lekarz weterynarii.

[83] Zaproponowane zmiany dotyczyły m.in. załączenia wypełnionych kart realizacji zadań obrony cywilnej lub umieszczenia informacji, gdzie karty te się znajdują, sporządzenia zestawienia magazynów żywności i paliw w powiecie oraz zamieszczenia szczegółowej charakterystyki sił i środków służb, straży i inspekcji oraz jednostek organizacyjnych samorządów, które zaplanowane zostały do realizacji zadań obrony cywilnej.

Ustalono także, że o wprowadzanych aktualizacjach w planach obrony cywilnej poszczególnych województw nie był informowany Szef Obrony Cywilnej Kraju, choć zmiany te dotyczyły istotnych, z punktu widzenia realizacji zadań z zakresu ochrony ludności, obszarów.

Przykłady

Aktualizacje Planu Obrony Cywilnej woj. małopolskiego dotyczyły m.in.: wykazu producentów wody pitnej konfekcjonowanej, wykazu firm dysponujących beczkowozami do przewozu wody pitnej, zestawienia ilościowego formacji tworzonych w powiatach i gminach, ewidencji budowli ochronnych, wykazu miejsc do przechowywania zwłok, wykazu punktów do likwidacji skażeń, zestawienia ważniejszego sprzętu obrony cywilnej oraz wykazu urządzeń wodnych podlegających ochronie.

W styczniu 2015 r. dokonana została aktualizacja Planu Obrony Cywilnej woj. łódzkiego m.in. w związku z zarządzeniem Wojewody dotyczącym organizacji wojewódzkiego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania, jak również zarządzeniem w sprawie organizacji, funkcjonowania i rozwijania Wojewódzkiego Ośrodka Analizy Danych i Alarmowania.

Brak mechanizmów umożliwiających Szefowi OCK weryfikację wojewódzkich planów obrony cywilnej

Szef OCK, zgodnie z obowiązującymi przepisami, dokonywał uzgodnień wojewódzkich planów obrony cywilnej. Niemniej jednak obowiązujące uwarunkowania prawne uniemożliwiały mu weryfikację obowiązku wynikającego z jego własnych wytycznych, dotyczących zapewnienia korelacji danych rzeczowo-materiałowych i osobowych pomiędzy planami obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Wynika to z faktu, iż zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym Szef OCK nie posiada kompetencji do sprawdzania lub weryfikacji wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego.

Prawidłowość i kompletność planów zarządzania kryzysowego ma zatem znaczący wpływ na funkcjonalność planów obrony cywilnej. NIK zwraca uwagę, że nieprawidłowości dotyczące planów zarządzania kryzysowego zostały stwierdzone we wszystkich jednostkach objętych kontrolą. W związku z powyższym koniecznym jest wdrożenie przez Szefów Obrony Cywilnej wszystkich szczebli uzgadniających plany OC skutecznych mechanizmów pozwalających na ustalenie korelacji pomiędzy tymi planami oraz ich przydatności.

Szef Obrony Cywilnej Kraju nie określił założeń do planów obrony cywilnej przedsiębiorców

Wyniki kontroli wykazały, że Szef Obrony Cywilnej Kraju nie określił założeń do planów obrony cywilnej przedsiębiorców. W wyjaśnieniach wskazał, iż biorąc pod uwagę przekształcenia gospodarcze, które odbyły się od czasu reformy administracyjnej 1989 r., zapis w rozporządzeniu w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej mówiący o obowiązku opracowywania przez przedsiębiorców planów obrony cywilnej należy uznać za nieprzystający do rzeczywistości. NIK podkreśla jednak, że rozporządzenie w sprawie zakresu działania szefów OC od chwili wydania w 2002 r. nie podlegało nowelizacjom. Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że w okresie 15 lat obowiązywania tych przepisów Szef OCK nie określił założeń do planów OC przedsiębiorców, jak również nie wystąpił z inicjatywą legislacyjną zmiany przepisu § 2 pkt 3 rozporządzenia z 25 czerwca 2002 r., w kwestii likwidacji takiego – jak twierdzi Szef OCK – nieprzystającego do rzeczywistości obowiązku.

5.7.5. Realizacja przez Szefów Obrony Cywilnej wybranych działań ustawowych

Brak lub niekompletne plany działań rocznych i wieloletnich

Na wszystkich objętych kontrolą szczeblach OC stwierdzono nieprawidłowości dotyczące realizacji kolejnego obowiązku planistycznego, wynikającego z § 5 rozporządzenia z 25 czerwca 2002 r., tj. opracowywania wieloletnich i rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej. W większości jednostek nie opracowano tego typu dokumentów lub ich treść budziła poważne zastrzeżenia NIK. Przykładowo, w toku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Krotoszyce ustalono, że w kwietniu 2015 r. Wójt zatwierdziła *Wieloletni plan działania Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce w zakresie obrony cywilnej w latach 2015–2019.* Plan ten określał przedsięwzięcia zmierzające do realizacji działań obrony cywilnej w zakresie wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, ratownictwa medycznego, zabezpieczenia logistycznego infrastruktury technicznej i szkolenia. Ponadto, w planie tym przewidziano działania związane z prowadzeniem szkoleń dla mieszańców gminy Krotoszyce w zakresie powszechnej samoobrony. Ujęte w nim działania obejmowały zadania dla Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce z zakresu obrony cywilnej określone w rozporządzeniu z 25 czerwca 2002 r. Powyższy plan wieloletni sporządzony został przez pracownika zatrudnionego na stanowisku podinspektora ds. zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej, który skopiował taki sam plan, umieszczony na stronie internetowej Gminy Piecki (woj. warmińsko-mazurskie), dokonując następnie jego dostosowania do potrzeb gminy Krotoszyce, jedynie przez zastąpienie nazwy „Gmina Piecki" nazwą „Gmina Krotoszyce". Operacja ta została przeprowadzona niestarannie, ponieważ na str. 6 planu wieloletniego pozostawiono nazwę Gmina Piecki w tytule jednej z tabel (tj. w tabeli 10. Ramowy wykaz grup szkoleniowych w Gminie Piecki). Opracowując plan wieloletni nie dokonano także pełnej weryfikacji merytorycznej tego dokumentu, pozostawiając w nim zapisy dotyczące działań w zakresie szkolenia członków formacji obrony cywilnej, których na terenie gminy Krotoszyce nie powołano.

Nieprawidłowa realizacja działań nałożonych na Szefów Obrony Cywilnej

Szefowie Obrony Cywilnej, przede wszystkim na szczeblu powiatowym i gminnym, nie realizowali wszystkich przypisanych im działań wynikających z § 3 rozporządzenia z 25 czerwca 2002 r. Najistotniejsze ustalenia i nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

Przykłady

Niezaktualizowania i niedostosowania organizacji systemu wykrywania i alarmowania w gminie Trzebinia, ustalonego zarządzeniem Burmistrza z dnia 15 grudnia 2003 r., w szczególności do wytycznych Szefa OCK z 17 grudnia 2010 r. w sprawie ogólnych zasad przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania (SWA) oraz sytemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach (SWO) w województwach, powiatach i gminach.

Niepodjęcia działań w celu przygotowywania i zorganizowania ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze przez Starostę Legnickiego. W opinii Starosty na terenie powiatu legnickiego nie występuje bowiem region, z którego należałoby prowadzić tego rodzaju ewakuację, a zgodnie z pierwotnymi założeniami obrony cywilnej PRL

– ewakuacja III stopnia[84] dotyczyła początkowo sześciu największych miast kraju, w końcowej fazie 30, które uznano za najbardziej zagrożone uderzeniami jądrowymi. Według Starosty kolejne władze z czasem zapomniały, czemu ma służyć ten mechanizm i powielały tylko zwrot retoryczny pozbawiony treści początkowej definicji.

Braku aktualizacji, opracowanego w lipcu 2005 r., „Planu ochrony zabytków Gminy Krotoszyce na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych", co stanowiło naruszenie § 5 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych[85]. Zgodnie z tym planem na terenie gminy Krotoszyce zlokalizowane były 23 zabytki nieruchome, zabytki ruchome w dwóch kościołach oraz pięć zabytków archeologicznych,

Niewyznaczenia przez Wojewodę Łódzkiego i Starostę Sieradzkiego zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz brak nadzoru w zakresie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy.

Nieustalania przez Starostę Legnickiego wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej.

Podkreślenia wymaga również fakt, że w okresie objętym kontrolą żaden ze skontrolowanych Szefów OC nie opiniował projektów aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej.

5.8. Siły i środki do skutecznego zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń

Ustalenia kontroli wykazały, że stan organizacji struktur obrony cywilnej wciąż jest nieadekwatny do zidentyfikowanych zagrożeń, a poziom finansowania jest niewystarczający w stosunku do realnych potrzeb.

5.8.1. Formacje obrony cywilnej

Liczba i charakter formacji obrony cywilnej jest nieadekwatna do zidentyfikowanych zagrożeń

Zgodnie z art. 138 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są formacje obrony cywilnej (ust. 1). Składają się one z oddziałów obrony cywilnej przeznaczonych do wykonywania zadań ogólnych lub specjalnych oraz innych jednostek tych formacji (ust. 2). Formacje obrony cywilnej tworzą, w drodze rozporządzenia, ministrowie, a wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) – w drodze zarządzenia (ust. 3).

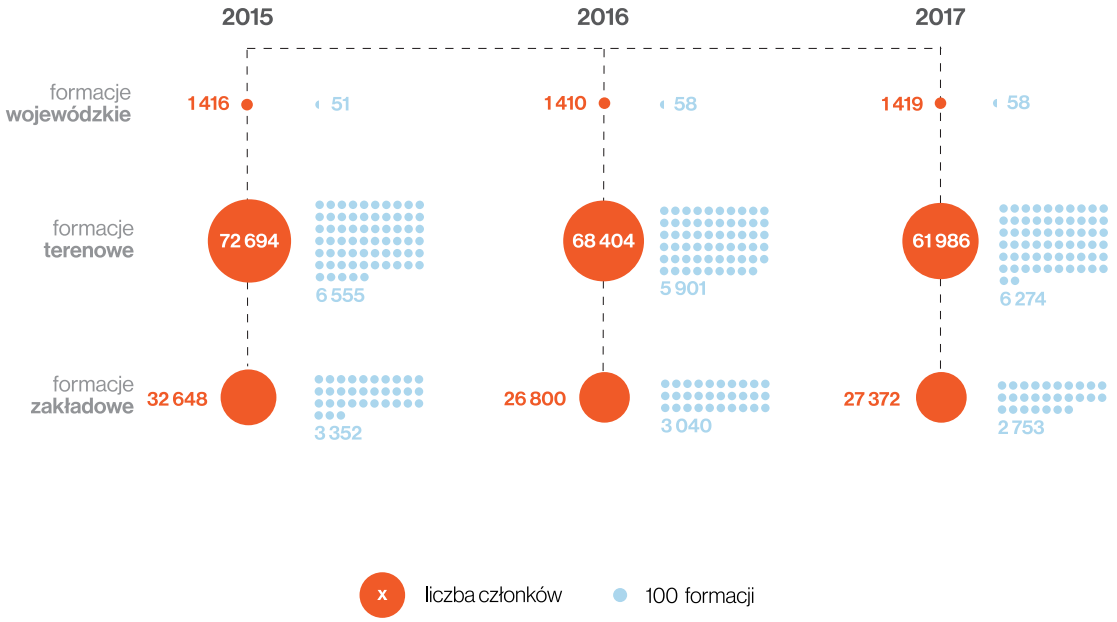
[84] Zgodnie z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia „ewakuacja III stopnia" polega na uprzednio przygotowanym przemieszczeniu m.in. ludności, podczas podwyższania stanu gotowości obronnej państwa i prowadzona jest w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Decyzję o jej przeprowadzeniu podejmują terenowe organy obrony cywilnej lub organy wojskowe (w strefie bezpośrednich działań wojennych), we współdziałaniu z właściwymi organami obrony cywilnej.

[85] Dz. U. Nr 212 poz. 2153.

Szef OCK w ocenie przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2016 r. podkreślił, że przyjętym kryterium tworzenia formacji OC jest ocena zagrożenia dokonywana przez jednostkę samorządu terytorialnego bądź inny podmiot, na bazie którego tworzona jest formacja. Na tej podstawie powołuje się formacje tworzone na bazie straży, inspekcji czy innych zakładów, m.in. do realizacji zadań takich jak: identyfikacja ofiar katastrofalnych zdarzeń, ratownictwo górskie i wysokościowe, ratownictwo wodne oraz pożarowe. Powoływanie formacji OC jest jednym z istotniejszych elementów przygotowania w czasie pokoju właściwych struktur OC do realizacji zadań ochrony ludności, w szczególności na okres wojny.

Ze sporządzonej przez Szefa OCK „Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r." wynika, że w latach 2015–2017 zmniejszeniu uległa liczba formacji OC z 9958 do 9085 (tj. o 8,8%), a także liczba członków tych formacji – z 106 758 do 90 777 (tj. o 15%). Jak podkreśla się w literaturze[86], spadek liczby formacji wynika z przeobrażeń własnościowych i kosztów utrzymania oraz szkolenia członków formacji, które wiążą się z koniecznością oderwania pracowników od czynności produkcyjnych oraz z ponoszeniem wydatków na zakup niezbędnego specjalistycznego sprzętu dla tych formacji.

Infografika nr 4
Liczba formacji OC i stan osobowy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.".

Wyniki kontroli wykazały, że aktywność skontrolowanych Szefów Obrony Cywilnej Województw, Powiatów i Gmin w znikomym stopniu koncentrowała się na przeprowadzeniu analizy potrzeb w taki sposób, aby ustalona, docelowa struktura jednostek organizacyjnych przeznaczonych do wyko-

[86] Franciszek R. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczpospolitej Polskiej*, Warszawa 2012, Difin SA.

nywania zadań obrony cywilnej odpowiadała skali, rodzajom i specyfice występujących na danym terenie zagrożeń. Wskutek powyższego liczba i charakter formacji obrony cywilnej były nieadekwatne do zidentyfikowanych na danym terenie zagrożeń:

Przykłady

Szefowie Obrony Cywilnej woj. małopolskiego i łódzkiego powołali łącznie siedem formacji, w tym m.in. Drużynę Ratownictwa Górskiego, Wojewódzki Ośrodek Analizy Danych i Alarmowania oraz Lotniczą Formację Obrony Cywilnej. Żadnych formacji OC nie powołali natomiast Wojewodowie Dolnośląski i Wielkopolski. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego WUW w Poznaniu, w przeszłości na terenie województwa działały formacje wojewódzkie OC, np. Wojewódzki Ośrodek Analizy Danych czy Lotnicza Formacja Obrony Cywilnej. Jednak ze względu na koszty utrzymania ww. formacji, a przede wszystkim z uwagi na uchylenie w ubiegłych latach szeregu aktów prawnych dotyczących obrony cywilnej i brak nowych uregulowań, formacje te zostały rozwiązane.

Szefowie Obrony Cywilnej powiatów chrzanowskiego i sieradzkiego utworzyli łącznie trzy formacje (m.in. Powiatowy Ośrodek Analizy Danych i Alarmowania oraz Powiatowy Ośrodek Analiz Laboratoryjnych). Żadnych formacji nie powołali za to Starostowie Koniński oraz Legnicki.

Na szczeblu gminnym formacje obrony cywilnej utworzyli tylko Szefowie Obrony Cywilnej Trzebini (jedna formacja) oraz gminy i miasta Warta (dwie formacje). W przypadku Trzebini docelowa liczba formacji obrony cywilnej, określona w Planie OC, oprócz formacji powołanej, obejmowała dodatkowo jednostki ochrony przeciwpożarowej (dziewięć jednostek na bazie OSP funkcjonujących na terenie gminy) oraz jednostki porządkowo-ochronne (sześć jednostek przedsiębiorstw/instytucji). Natomiast wyjaśniając przyczyny niepowołania żadnej formacji OC, pomimo zidentyfikowania w Planie OC 19 różnych zagrożeń, Wójt Gminy Stare Miasto wskazał na brak zainteresowania ze strony mieszkańców gminy. Odnosząc się do treści tych wyjaśnień, NIK – mając na uwadze potrzebę zapewnienia na czas wojny na terenie gminy realizacji kluczowych zadań z punktu widzenia potrzeb obywateli – zwraca uwagę, że członkostwo w formacjach OC nie opiera się na zasadzie dobrowolnego uczestnictwa, lecz jest konsekwencją powołania formacji obrony cywilnej i na podstawie utworzonego etatu nadania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do tej formacji osobom zamieszkującym na administrowanym przez wójta terenie.

Wójtowie w znikomym stopniu tworzą formacje obrony cywilnej na bazie jednostek OSP

Ustalenia kontroli potwierdzają także, że skontrolowani Wójtowie nie korzystali z najpraktyczniejszej metody zapewnienia sobie realizacji kluczowych zadań na terenie gmin w czasie zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa lub w czasie wojny, tj. utworzenia formacji obrony cywilnej na bazie Ochotniczych Straży Pożarnych. Pomimo, że na terenie każdej z objętych kontrolą gmin znajdowały się Ochotnicze Straże Pożarne (z których część włączona była do krajowego systemu-ratowniczo gaśniczego), to tylko Burmistrz Gminy i Miasta Warta powołując Drużynę Ratownictwa Powodziowego wykorzystał potencjał tej organizacji.

Należy także podkreślić, iż w praktyce jedynie Wojewodowie wykonywali obowiązek określony w § 3 pkt 23 rozporządzenia z 25 czerwca 2002 r., tj. kontrolowania przygotowania formacji OC.

Przykład

W latach 2015–2017 Szef Obrony Cywilnej woj. małopolskiego zaplanował i przeprowadził łącznie 121 kontroli dotyczących realizacji zadań obrony cywilnej w gminach i powiatach, podczas których sprawdzono: opracowanie planów działania formacji obrony cywilnej, wydawanie zarządzeń przez Szefów OC w celu organizacji formacji obrony cywilnej, nadawanie przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych, szkolenia stanów osobowych formacji OC oraz wyposażenie dla utworzonych w gminie formacji OC w maski przeciwgazowe i odzież ochronną przed skażeniami. Wszystkie kontrole przeprowadzono w jednostkach samorządu terytorialnego: starostwach powiatowych i urzędach gmin.

Składane w trakcie kontroli wyjaśnienia, w których Wójtowie wskazywali, że brak powołania formacji obrony cywilnej na bazie OSP nie stoi na przeszkodzie realizacji zadań w czasie wojny przez tę formację, świadczą o braku elementarnej wiedzy o tym obszarze własnej działalności. Brak utworzenia formacji OC na bazie OSP stwarza realne ryzyko braku możliwości realizacji zadań przewidzianych dla tej jednostki w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, wskutek powołania strażaków-ochotników w szeregi Sił Zbrojnych RP. Istniejące uregulowania prawne umożliwiają utworzenie formacji OC na bazie jednostek OSP, a rekomendacja taka wynika także z oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, opracowywanej corocznie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Przestarzałe i niekompletne wyposażenie formacji oraz magazynów obrony cywilnej

NIK stwierdziła także, że wyposażenie większości skontrolowanych formacji nie spełniało normatywu, określonego w wytycznych Szefa OCK z 3 marca 2014 r.[87], stanowiącego niezbędne minimum do prawidłowej realizacji zadań. Przykładowo, niepełne wyposażenie formacji OC stwierdzono w toku kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Sieradzu. W złożonych wyjaśnieniach Starosta poinformował, że Starostwo może zaopatrzyć formacje w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie znajdujące się na wyposażeniu Powiatowego Magazynu Sprzętu OC. Jest to sprzęt przestarzały, np.: umundurowanie to kurtki z napisami „OBRONA CYWILNA PRL", podobnie jak mundury ćwiczebne. Tylko kilkanaście par spodni oraz kamizelek to sprzęt spełniający jakieś minimalne kryteria. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku środków łączności. Oprócz radiotelefonów Motorola oraz telefonów tradycyjnych i komórkowych, pozostały sprzęt to aparaty telefoniczne MB-66 oraz łącznice telefoniczne ŁP 110 MR. W przypadku sprzętu ochrony osobistej jedynie 4 sztuki masek typu MP-5 odpowiadają normom rocznikowym. Brak środków finansowych w Starostwie nie pozwala na ponoszenie wydatków związanych z zakupem sprzętu. Niewielka ilość sprzętu została kupiona jedynie ze środków otrzymywanych na organizację ćwiczeń. Sprzęt, który nadaje się do użytku to: szpadle, łopaty, łomy, kilofy, siekiery, namioty, kamizelki ratunkowe oraz zestawy narzędziowe.

[87] „Normatywy w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej".

Ponadto, wyniki kontroli przeprowadzonej u Wojewody Małopolskiego wykazały, że wyposażenie w sprzęt dla Drużyny Ratownictwa Górskiego, z uwagi na brak ujęcia takiej formacji w normatywach Szefa OCK, zostało opracowane przez pracowników Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego we współpracy z pracownikami Grupy Krynickiej GOPR. Za wyposażenie w określoną część sprzętu odpowiadał WBiZK, a za pozostałą część – GOPR.

Szef OCK, odnosząc się do kwestii ogólnego stanu sprzętu na wyposażeniu formacji OC, podkreślił w „Ocenie przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.", że ze względu na brak środków na zakupy, sprzęt ten coraz bardziej traci swoje walory techniczne. Posiadane środki finansowe na OC przeznaczane są głównie na zakup sprzętu niezbędnego do zabezpieczenia zdarzeń okresu pokoju i tylko w niewielkim stopniu służą zabezpieczeniu wyposażenia formacji OC. Problem ten dobitnie ilustruje przykład magazynu OC gminy Trzebinia – przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny wykazały, że przechowywano w nim m.in. następujący sprzęt:

- *maski przeciwgazowe z filtrem (290 szt. z lat 1966 i 1973),*
- *przyrząd rozpoznania chemicznego (17 szt. z lat 1971, 1973 i 1989),*
- *pojemnik ochrony dla niemowląt (z 1989 r.),*
- *zestaw meteorologiczny Tretiakowa (4 szt. z 1963 r.),*
- *sygnalizator promieniowania (21 szt. z lat 1971 i 1981),*
- *pochłaniacz (200 szt. z lat 1976–1992),*
- *rękawice ochronne (75 szt. z 1957 r.),*
- *aparat telefoniczny (10 szt. z 1952 r.).*

W ocenie NIK, z uwagi na powyższe stan przygotowania formacji OC, w tym ich wyposażenie, praktycznie uniemożliwia w czasie wojny wsparcie przez te formacje realizacji wszystkich zadań ochrony ludności, a w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej ich udział w usuwaniu jej skutków będzie znikomy.

Zdjęcie nr 6
Maska przeciwgazowa typu MUA

Źródło: Zdjęcie wykonane przez pracownika NIK.

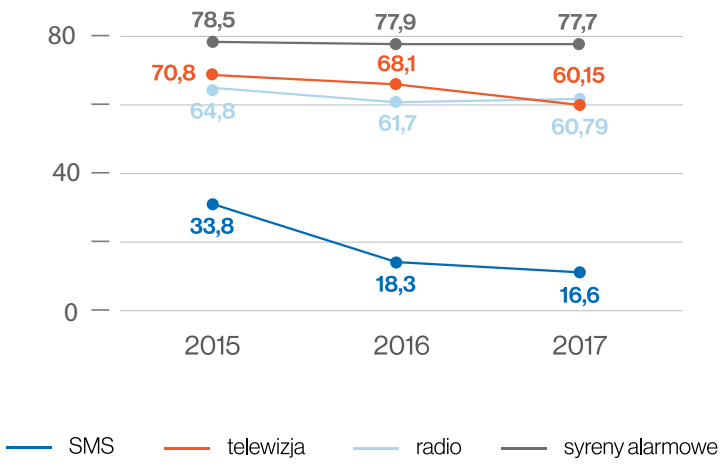
Przestarzały system ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach

System ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach jest przestarzały, co potwierdza także Szef OCK w „Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce w 2017 r." Główne wady systemu wynikają z jego dużej awaryjności, związanej przede wszystkim ze znacznym zestarzeniem się elementów. Podkreślenia wymagają także wysokie koszty ponoszone na utrzymanie systemu, a także niska elastyczność wykluczająca szybkie przystosowanie do zmian administracyjnego podziału miasta.

Szef OCK odnosząc się do kwestii stanu sprzętu wykorzystywanego do ostrzegania i alarmowania podkreślił, że jest on w większości przypadków sprawny technicznie.

Aktualnie większość użytkowanych syren to syreny elektromechaniczne SAD, które nie są w stanie nadawać komunikatów głosowych, lecz jedynie umożliwiają ostrzeganie ludności ciągłym lub przerywanym modulowanym sygnałem dźwiękowym (tzw. wyciem). Przy użyciu obecnie stosowanych syren nie jest również możliwe tzw. kierunkowe nagłośnienie terenu. Szef OCK zauważył jednak, że systematycznie wzrasta liczba syren elektronicznych, zastępujących przestarzałe syreny wirnikowe, jednak jest to proces stanowczo za wolny ze względu na niskie nakłady finansowe.

Infografika nr 5
Procent ludności Polski objętej działaniem systemów ostrzegania i alarmowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.".

5.8.2. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu obrony cywilnej

Organizacja szkoleń i ćwiczeń na szczeblu centralnym

Szef OCK realizował w cyklu trzyletnim (ćwiczenie kompleksowe) ćwiczenia szczebla centralnego. W okresie objętym kontrolą Szef OCK zorganizował i przeprowadził 12 października 2015 r. ćwiczenie sztabowe (gra decyzyjna) pod kryptonimem „LUDNOŚĆ 2015". Celem przedsięwzięcia była w szczególności realizacja następujących zagadnień: wypracowanie procedur działania organów administracji publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych w sytuacji wystąpienia konfliktu zbrojnego oraz

pogłębienie i utrwalenie umiejętności działania zespołowego na rzecz skutecznego kierowania podległymi komórkami i jednostkami organizacyjnymi w sytuacji zagrożenia wojennego. Ponadto, w 2016 r. na szczeblu centralnym zrealizowano łącznie 19 szkoleń podstawowych i specjalistycznych oraz innych przedsięwzięć związanych z ochroną ludności i obroną cywilną.

Niewystarczająca liczba ćwiczeń i szkoleń w zakresie obrony cywilnej na szczeblu terenowym

Analogicznie jak w przypadku zarządzania kryzysowego, także w obszarze obrony cywilnej ustalenia kontroli świadczą o braku systemowego i rzetelnego przygotowania poprzez ćwiczenia i szkolenia jednostek szczebla wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego do realizacji zadań związanych z zapewnieniem ochrony ludności. NIK zwraca uwagę, że organizacja i koordynacja szkoleń i ćwiczeń OC jest jednym z obszarów działania określonego dla Szefów Obrony Cywilnej szczebli wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego.

Zgodnie z wytycznymi Szefa OCK z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej, szkolenia takie mają być ukierunkowane na przygotowanie m.in. organów i pracowników administracji publicznej, a także formacji OC do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej, a także doskonalenie nabytych w tym zakresie umiejętności. Obowiązkowi szkoleń podlegają w szczególności:

- na szczeblu wojewódzkim: starostowie, wójtowie, osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z prowadzeniem spraw obrony cywilnej w urzędach administracji szczebla powiatowego i gminnego, członkowie formacji OC szczebla wojewódzkiego oraz komendanci powiatowych formacji OC;
- na szczeblu powiatowym: kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych, członkowie formacji OC szczebla powiatowego oraz komendanci gminnych formacji OC;
- na szczeblu gminnym: nauczyciele przedmiotu edukacji dla bezpieczeństwa, członkowie formacji OC szczebla gminnego oraz ludność niezorganizowana.

Ćwiczenia obrony cywilnej, zgodnie z wytycznymi Szefa OCK z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie organizowania ćwiczeń obrony cywilnej, to wyższa forma praktycznego szkolenia. Podmiotem szkolenia są m.in. organy administracji publicznej oraz kierownicy państwowych jednostek organizacyjnych. Celem ćwiczeń jest doskonalenie i utrzymanie umiejętności niezbędnych do kierowania i realizacji zadań OC. Jednocześnie Szef OCK podkreślił w wytycznych, że przy określaniu zakresu ćwiczeń należy przede wszystkim uwzględniać problematykę zawartą w planach OC.

Podobnie jak w przypadku innych zagadnień będących przedmiotem kontroli, także w zakresie szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej nieprawidłowości zostały ustalone na wszystkich szczeblach i dotyczyły kwestii zasadniczych, tj. braku realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa, np.:

- na szczeblu wojewódzkim ćwiczeń nie organizowali i nie koordynowali Szefowie Obrony Cywilnej województw małopolskiego i wielkopolskiego;
- na szczeblu powiatowym zarówno ćwiczeń, jak i szkoleń nie organizowali i nie koordynowali Szefowie Obrony Cywilnej powiatów legnickiego i konińskiego;

– na szczeblu powiatowym zarówno ćwiczeń, jak i szkoleń nie organizowali i nie koordynowali Szefowie Obrony Cywilnej gminy Stare Miasto. Wyjaśnienia Wójta, w których brak organizacji ćwiczeń tłumaczył niepowołaniem formacji OC, mogą świadczyć o nieznajomości tego obszaru, ponieważ – zgodnie z wytycznymi Szefa OCK – są one kierowane m.in. do organów administracji publicznej oraz kierowników państwowych jednostek organizacyjnych, zatem jest to niezależne od faktu powołania formacji OC. Jednocześnie NIK zwróciła uwagę, iż w świetle § 3 pkt 5 rozporządzenia z 25 czerwca 2002 r., organizowanie szkoleń dla ludności w zakresie OC, nie powinno ograniczać się do kolportowania ulotek dla mieszkańców, nawet przy deklarowanym przez nich braku zainteresowania takimi szkoleniami.

5.8.3. Finansowanie obrony cywilnej

Sposób i poziom finansowania obrony cywilnej nie zapewnia jej sprawnego funkcjonowania

Wyniki niniejszej kontroli NIK wykazały, że w dalszym ciągu poziom finansowania zadań OC jest niewystarczający w stosunku do realnych potrzeb. Ustalono w szczególności, że środki finansowe przeznaczane na wyposażenie nie dają możliwości bieżącego uzupełniania niedoborów oraz rotacji sprzętu wyeksploatowanego.

W latach 2015, 2016 i 2017 na obronę cywilną zostały zaplanowane środki w wysokości, odpowiednio: w części 42[88] – 258 tys. zł, 243 tys. zł, 275 tys. zł oraz w części 85/00[89] – 27 144 tys. zł, 23 928 tys. zł, 24 076 tys. zł.

W układzie dla poszczególnych województw poziom finansowania obrony cywilnej jest bardzo zróżnicowany, np. w latach 2015–2017 w woj. wielkopolskim realizowano corocznie wydatki w wysokości około 200 tys. zł, natomiast w tym samym okresie w woj. małopolskim i pomorskim na obronę cywilną przeznaczano corocznie ponad 3000 tys. zł (czyli 15 razy więcej). Rażące niedofinansowanie realizacji zadań obrony cywilnej potwierdzają wyniki kontroli szczebla gminnego, np.:

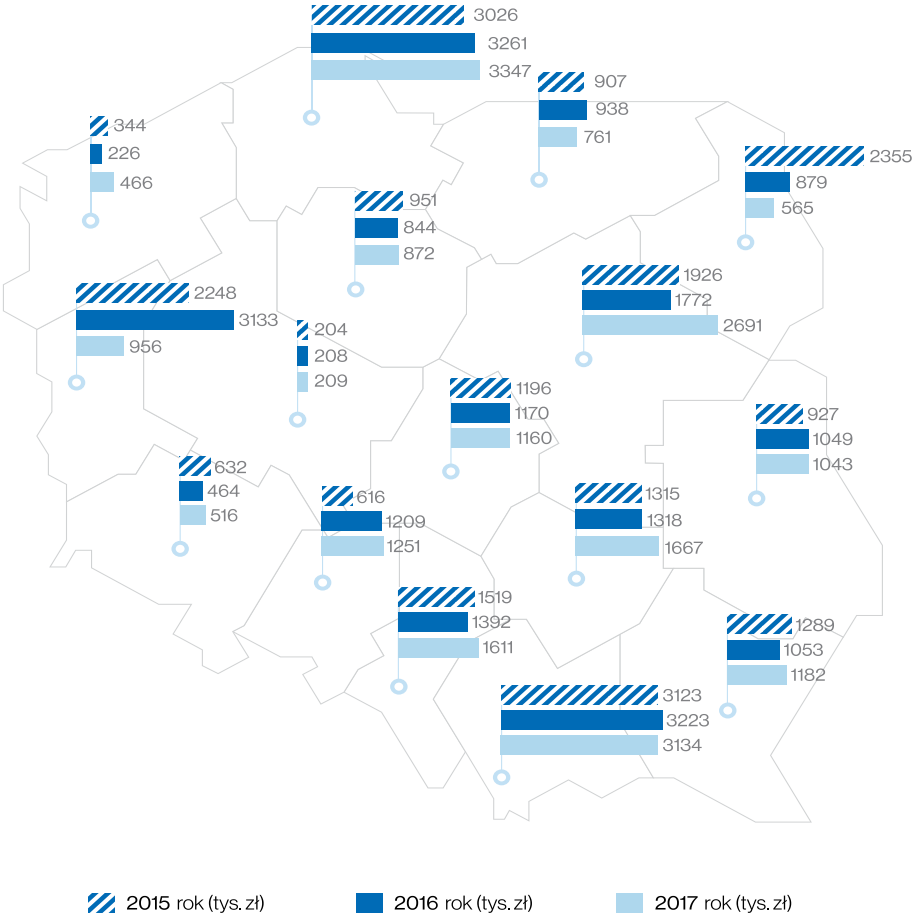
– w latach 2015–2017 plan wydatków gminy Krotoszyce na zadania z zakresu obrony cywilnej wynosił po 2200 zł,
– wysokość środków zaplanowanych w budżetach gminy Stare Miasto na lata: 2015, 2016 i 2017 w rozdziale 75414 (Obrona cywilna) wyniosła odpowiednio: 4,5 tys. zł, 4,5 tys. zł oraz 4 tys. zł. Natomiast łączna wartość zrealizowanych wydatków w tym zakresie wyniosła jedynie 224,26 zł i dotyczyła wyłącznie 2015 r.

Szef OCK, jako dysponent środków budżetowych przeznaczonych na realizację zadań w zakresie OC planował na 2017 r. środki w wysokości 274 tys. zł, realizowanych wyłącznie przez Biuro do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej KG PSP. Natomiast nie uczestniczył i nie miał wpływu na wysokość i strukturę wydatków planowanych przez wojewodów, którzy mają bezpośredni wpływ na ich rozdział w województwach, powiatach i gminach.

[88] W zakresie części 42 – Sprawy wewnętrzne wykazano kwoty ujęte w ustawach budżetowych za poszczególne lata.

[89] W zakresie części 85/00 – województwa kwoty wynikają z informacji przekazywanej corocznie przez KG PSP na potrzeby sporządzenia Informacji o projekcie ustawy budżetowej dla Komisji Sejmowych.

Infografika nr 6
Wydatki na realizację zadań obrony cywilnej w latach 2015–2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.".

Kwestia niedofinansowania realizacji zadań obrony cywilnej była znana Ministrowi SWiA. Sekretarz Stanu w MSWiA wskazał w trakcie kontroli, że wydatki na obronę cywilną są niewystarczające, gdyż środki budżetowe przeznaczane na ten cel na przestrzeni, co najmniej kilkunastu lat są nieadekwatne do potrzeb odpowiadających powierzonym zadaniom. Analiza programów doskonalenia obrony cywilnej poszczególnych organów administracji publicznej zarówno na szczeblu centralnym, jak i wojewódzkim wskazuje, iż organy te nie są w stanie realizować zadań ujętych w tych programach m.in. z uwagi na zmniejszające się nakłady finansowe na ten cel, a właściwie brak przyznawania środków finansowych na ich realizację.

W ocenie NIK, mając na uwadze konieczność zapewnienia racjonalnego poziomu i struktury finansowania systemu obrony cywilnej w Polsce, zasadnym jest wypracowanie mechanizmów nadzorowania sposobów wykorzystania środków finansowych na obronę cywilną, na co zwrócił również uwagę Szef OCK w „Ocenie przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.".

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Czy funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności w ramach struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej?

Cele szczegółowe

1) Czy obowiązujące rozwiązania prawno-organizacyjne dają podstawy organom administracji publicznej do realizacji zadań planowania cywilnego oraz przygotowania infrastruktury i organów państwa do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych?
2) Czy sporządzane przez organy państwa instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny identyfikują potencjalne zagrożenia i przewidują adekwatne działania, niezbędne do ich usuwania?
3) Czy siły i środki były wystarczające do skutecznego zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń?

Zakres podmiotowy

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, pięciu urzędach wojewódzkich, sześciu starostwach powiatowych i siedmiu urzędach gmin (miast).

Kryteria kontroli

Kontrola została przeprowadzona pod względem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, urzędy wojewódzkie) i ust. 2 (jednostki samorządu terytorialnego) ustawy o NIK.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2015–2017 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) oraz działania podejmowane przed i po tym okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

Okres w jakim realizowano kontrolę

Kontrolę przeprowadzono od 6 czerwca 2017 r. do 16 lutego 2018 r. (wysłanie ostatniego wystąpienia pokontrolnego).

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach postępowania kontrolnego, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, otrzymano materiały w szczególności od/z:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w zakresie stanu zaawansowania opracowywania planów zarządzania kryzysowego na terenie Polski oraz dotyczących prac nad założeniami oraz treścią Strategii „Sprawne Państwo 2020”;
- Ministra Obrony Narodowej, w zakresie liczby wniosków skierowanych przez Wojewodów na podstawie 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym o użycie Sił Zbrojnych RP;
- Ministra Środowiska oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w zakresie funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego;
- Dyrektora Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, w zakresie materiałów opracowanych w związku z wydarzeniami, które miały miejsce w dniach 11–12 sierpnia 2017 r.;
- Komendantów Wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej objętych kontrolą województw w zakresie działań w związku z zagrożeniem wystąpienia zakaźnych chorób zwierzęcych;
- Wojewodów nieobjętych kontrolą, w zakresie stanu zaawansowania opracowywania planów zarządzania kryzysowego oraz planów obrony cywilnej, a także wnioskowania na podstawie art. 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym do Ministra Obrony Narodowej o użycie Sił Zbrojnych RP.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawiono w 21 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 137 wniosków pokontrolnych, z tego zrealizowano 40, w trakcie realizacji pozostawało 71 wniosków, natomiast 26 wniosków nie zostało zrealizowanych (według stanu na 21 sierpnia 2018 r.).

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli kierownicy pięciu objętych kontrolą jednostek (tj. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Wojewoda Pomorski, Starosta Chrzanowski oraz Wójt Gminy Chojnice). Spośród 35 złożonych zastrzeżeń, 28 zostało oddalonych, cztery uwzględniono w części, natomiast trzy zastrzeżenia uwzględnione zostały w całości.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Joachim Brudziński[90]	opisowa
2.		Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	Marek Kubiak[91]	opisowa
3.		Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	generał brygadier Leszek Suski[92]	opisowa
4.		Urząd Miejski w Czersku	Jolanta Fierek	opisowa
5.		Urząd Gminy Chojnice	Zbigniew Szczepański	opisowa
6.	Delegatura NIK w Łodzi	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Zbigniew Włodzimierz Rau	opisowa
7.		Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	Dariusz Drelich[93]	opisowa
8.		Starostwo Powiatowe w Sieradzu	Mariusz Bądzior[94]	opisowa
9.		Urząd Gminy i Miasta Warta	Jan Serafiński	opisowa
10.	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	Piotr Ćwik[95]	opisowa
11.		Starostwo Powiatowe w Chrzanowie	Janusz Szczęśniak	opisowa
12.		Urząd Miasta w Trzebini	Adam Adamczyk	opisowa

[90] Poprzednio, w okresie od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. Ministrem był Mariusz Błaszczak, a od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r., Ministrem Spraw Wewnętrznych była Teresa Piotrowska.

[91] Poprzednio, w okresie od 1 listopada do 16 grudnia 2015 r. Dyrektorem RCB był Krzysztof Malesa, zaś w okresie od 29 kwietnia 2014 r. do 31 października 2015 r. – Janusz Skulich.

[92] Poprzednio, w okresie od 3 stycznia 2008 r. do 21 grudnia 2015 r., Komendantem Głównym PSP, a także Szefem OCK, był generał brygadier Wiesław Leśniakiewicz.

[93] Poprzednio, tj. od 12 grudnia 2011 r. do 8 grudnia 2015 r., Wojewodą Pomorskim był Ryszard Stachurski.

[94] Poprzednio, tj. od 9 grudnia 2014 r. do 17 lutego 2016 r., Starostą Sieradzkim był Dariusz Olejnik.

[95] W okresie od 12 grudnia 2011 r. do 8 grudnia 2015 r. Wojewodą Małopolskim był Jerzy Miller. Od 9 grudnia 2015 r. do 2 czerwca 2017 r. Wojewodą Małopolskim był Józef Pilch.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
13.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Zbigniew Hoffmann[96]	opisowa
14.		Starostwo Powiatowe w Koninie	Stanisław Bielik	opisowa
15.		Starostwo Powiatowe w Gnieźnie	Beata Tarczyńska	opisowa
16.		Urząd Gminy Stare Miasto	Ryszard Nawrocki	opisowa
17.		Urząd Gminy Gniezno	Włodzimierz Leman	opisowa
18.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Paweł Hreniak[96]	opisowa
19.		Starostwo Powiatowe w Legnicy	Janina Mazur	opisowa
20.		Starostwo Powiatowe w Chojnicach	Stanisław Skaja	opisowa
21.		Urząd Gminy Krotoszyce	Beata Castañeda Trujillo	opisowa

[96] Poprzednio, tj. od 29 listopada 2007 r. do 8 grudnia 2015 r., Wojewodą Wielkopolskim był Piotr Florek.

[97] Poprzednio, tj. od 12 marca 2014 r. do 8 grudnia 2015 r., Wojewodą Dolnośląskim był Tomasz Smolarz.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Zarządzanie kryzysowe

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z art. 2 zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów, przy czym przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów (art. 7 ust. 1 i 2). Przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego (art. 8 ust. 1). Do zadań Zespołu należy m.in.:

- przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych,
- doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych.

Na podstawie art. 10 utworzone zostało Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, będące państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów. Do zadań RCB należy m.in. planowanie cywilne, w tym:

- przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków;
- opracowywanie i aktualizowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych,
- analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju;
- gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów,
- wypracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom.

Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego (art. 12 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na szczeblach terenowych są:

- wojewoda – na terenie województwa (art. 14 ust. 1);
- starosta (jako przewodniczący zarządu powiatu) – na obszarze powiatu (art. 17 ust. 1);
- wójt, burmistrz, prezydent miasta – na terenie gminy (art. 19 ust. 1).

W myśl postanowień art. 5, tworzy się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego (ust. 1), w skład których wchodzą plan główny, zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych oraz załączniki funkcjonalne planu głównego określające w szczególności procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, organizację łączności oraz zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń (ust. 2). Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Plany zarządzania kryzysowego uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie.

Opracowane przez ministrów plany zarządzania kryzysowego uwzględniają w szczególności (art. 12 ust. 2):

- analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń,
- szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków.

Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:

- wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
- zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
- przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego,
- realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego.

Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:

- opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego,
- realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
- wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
- zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Do zadań wójta w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:

- realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
- opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z art. 21 ww. ustawy, obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach.

Jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać

do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. W realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego.

Obrona cywilna

Problematyka obrony cywilnej została uregulowana w I Protokole Dodatkowym do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącym ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzonym w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. Zgodnie z art. 61 „obrona cywilna" oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych spośród wymienionych w tym artykule, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przezwyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

Zgodnie z art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP „obrona cywilna" ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju (art. 17), który podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Do zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju należy m.in.:

- przygotowywanie projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej,
- ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej,
- koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej.

Terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). Do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie.

Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej, zgodnie z art. 138 ust. 1, są formacje obrony cywilnej. Składają się one z oddziałów obrony cywilnej przeznaczonych do wykonywania zadań ogólnych lub specjalnych oraz innych jednostek tych formacji. Formacje obrony cywilnej tworzą, w drodze rozporządzenia, ministrowie, a wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) – w drodze zarządzenia, uwzględniając w szczególności: skalę występujących zagrożeń, rodzaj formacji, ich przeznaczenie oraz stan osobowy i organizację wewnętrzną.

Szczegółowy zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin określony został w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 209, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1430, ze zm.)
5. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 762).
6. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2017 r. poz. 1855, ze zm.).
7. 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).
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie wypoczynku dzieci i młodzieży (Dz. U. poz. 452).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 1946).
10. Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. poz. 1319, ze zm.) oraz z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 46, poz. 239) – uchylone z dniem 3 lipca 2017 r.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 226, poz. 1810).
12. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 i 24 sierpnia 2017 r. w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu w sierpniu 2017 r., w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych (Dz. U. poz. 1547 oraz Dz. U. poz. 1583).
13. Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 152, poz. 1599, ze zm.).

14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 226, poz. 1810).
15. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (Dz. U. Nr 212, poz. 2153).
16. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów Nr 101 z dnia 4 września 2017 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do oceny funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego (M.P. poz. 837).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Obrony Narodowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Obrony Narodowej
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
16. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
17. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
18. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej – Szef Obrony Cywilnej Kraju

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

DKiN-KKN-096-5-5/2018

Warszawa, dnia 5 października 2018 r.

Pani
Ewa Polkowska
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes

W nawiązaniu do pisma z 19 września 2018 r. (znak: KPB.430.009.2017; P/17/039), uprzejmie przekazuję stanowisko i dodatkowe wyjaśnienia do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pt. *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.*

W kwestii wnioskowanej przez NIK konieczności przeprowadzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pogłębionej systemowej analizy, związanej z funkcjonowaniem zarządzania kryzysowego, pozwalam sobie zwrócić uwagę, że skoro w myśl art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*[1] Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uwagi natury systemowej powinny być skierowane pod adresem Rady Ministrów i ewentualnie stanowić przedmiot posiedzenia *Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego*[2]. Ponadto pragnę poinformować, że Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, jako krajowe centrum zarządzania kryzysowego, prowadzi koncepcyjne prace mające na celu znowelizowanie ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

Niezależnie od powyższego informuję, że w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2018 r. aktualizacji Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK) w MSWiA trwają prace nad aktualizacją *Planu zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne,* który został już uzgodniony wewnątrzresortowo. Przedmiotowy Plan zostanie wkrótce skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Informuję również, że zakończyły się prace nad nowelizacją zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.*

W odniesieniu do wniosku skierowanego do Prezesa Rady Ministrów, dotyczącego wzmocnienia uprawnień koordynacyjnych ministra właściwego do spraw administracji publicznej, uprzejmie informuję, że w chwili obecnej trwają prace nad aktualizacją Strategii „Sprawne Państwo 2020", jak również innych zintegrowanych strategii rozwoju kraju wdrażających średniookresową strategię rozwoju kraju. Komitet

[1] Dz. U. z 2018 r. poz. 1401.
[2] Vide art. 8 ust. 1 ww. ustawy.

ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa, Polska
mswia.gov.pl
tel. +48 22 601 16 18
fax +48 22 601 70 13

Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju w drodze uchwały Nr 65 pozytywnie zaopiniował dokument pn. *Aktualizacja systemu dokumentów strategicznych, wynikająca z przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – zakres oraz sposób organizacji prac,* który to dokument ramowo określa zakres oraz sposób organizacji prac nad wszystkimi zintegrowanymi strategiami rozwoju.

Ponadto, w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju aktualizowany jest projekt dokumentu pn. *System zarządzania rozwojem Polski.* Rezultatem proponowanych w tym dokumencie rozwiązań będzie poprawa jakości i efektywności zarządzania poprzez państwo polityką rozwoju, na miarę wyzwań przed jakimi stoi Polska oraz oczekiwań społeczeństwa. Rozważając zatem np. kwestię uprawnień koordynacyjnych w Strategii „Sprawne Państwo 2020" zasadnym jest rozpatrzyć tę problematykę całościowo i kompleksowo w stosunku do wszystkich zintegrowanych strategii rozwoju.

W kontekście wniosku skierowanego do Prezesa Rady Ministrów o objęcie szczególnym nadzorem prac nad projektem ustawy, który będzie kompleksowo regulował kwestie ochrony ludności i obrony cywilnej, pozwalam sobie przybliżyć aktualny stan prac nad ustawą.
Intensywne prace nad projektem ustawy trwały w ramach powołanego przez Komendanta Głównego PSP *Zespołu do spraw przygotowania projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej* cały 2016 r. Jej efekty poddano konsultacji i merytorycznej weryfikacji wojewodów oraz Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. W dniu 13 marca 2017 r. projekt wraz z uzasadnieniem oraz oceną skutków regulacji został poddany konsultacjom na poziomie uzgodnień wewnątrzresortowych. W drugiej połowie 2017 r., w związku z nawałnicami, które miały miejsce w sierpniu 2017 r. i powołaniem we wrześniu 2017 r. *Międzyresortowego Zespołu do oceny funkcjonowania systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego,* prace nad projektem ustawy zostały czasowo wstrzymane. Niemniej wypracowane przez ww. Zespół wnioski i rekomendacje znalazły odzwierciedlenie w projekcie. Ostatecznie projekt ustawy został wpisany do Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów w styczniu 2018 r.[3] i będzie procedowany międzyresortowo.

Informuję równocześnie, że w resorcie trwają prace nad nowelizacją 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.* W dniu 15 marca 2018 r. Szef Obrony Cywilnej Kraju wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o wyrażenie zgody na podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do nowelizacji ww. rozporządzenia w zakresie opracowania programów doskonalenia obrony cywilnej. Propozycja nowelizacji uwzględnia m.in. kwestie poruszane przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach czynności kontrolnych. W dniu 29 maja 2018 r. Sekretarz Stanu w MSWiA wyraził zgodę na podjęcie ww. inicjatywy i zaakceptował propozycje zmian rozporządzenia. Obecnie w Komendzie Głównej PSP trwają prace nad przygotowaniem projektu zmieniającego ww. rozporządzenie.

W kontekście wniosku skierowanego do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu określenie zasad przepływu informacji o lokalizacjach tymczasowych miejsc wypoczynku, informuję, że niezależnie od ewentualnych zmian legislacyjnych Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęło w 2018 r. szereg działań praktycznych celem wzmocnienia bezpieczeństwa dzieci i młodzieży wypoczywających na obozach harcerskich, w tym zapewnienia

[3] Nr w Wykazie UD 345.

ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa, Polska
mswia.gov.pl
tel. +48 22 601 16 18
fax +48 22 601 70 13

łączności i komunikacji między komendantami obozów harcerskich a służbami podległymi i nadzorowanymi przez Ministra SWiA. Należały do nich:

a) organizacja w MSWiA dwóch spotkań w kwietniu i maju br. z przedstawicielami organizacji harcerskich celem omówienia kwestii dotyczących współpracy służb w zakresie przygotowania do sezonu wakacyjnego oraz wzmocnienia bezpieczeństwa na letnich obozach harcerskich (w tym uzgodniono treść protokołu o współpracy);

b) wystosowanie w dniu 18 maja 2018 r. przez Sekretarza Stanu w MSWiA pisma do Komendantów Głównych: Policji i Państwowej Straży Pożarnej zawierającego dyspozycje służbowe dotyczące współpracy służb z komendantami obozów harcerskich w zakresie podjęcia działań przygotowawczych do akcji letniej, prowadzenia współpracy podczas trwania akcji letniej oraz ustalenia procedury postępowania w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia;

c) podpisanie w dniu 21 czerwca 2018 r. w Komendzie Głównej Państwowej Straż Pożarnej „Protokołu uzgodnień w zakresie wzmocnienia bezpieczeństwa na obozach harcerskich pod namiotami" z przedstawicielami organizacji harcerskich, Policji, PSP oraz Lasów Państwowych. Dokument zawierał szczegółowe zasady postępowania dla komendantów obozów, Policji i PSP na etapie przygotowania do akcji letniej, podczas trwania obozu oraz w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia dla uczestników obozu;

d) opracowanie *„Wytycznych w zakresie ochrony przeciwpożarowej dla harcerskich obozów namiotowych"*, na potrzeby organizacji harcerskich do stosowania i wdrożenia w formie pilotażu;

e) przydzielenie - na wniosek Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej - simpleksowego kanału radiowego przeznaczonego do zapewnienia łączności radiowej jednostek PSP z komendanturami obozów harcerskich i innych miejsc wypoczynku zbiorowego, do wykorzystania w sieciach radiowych o zmiennym obszarze pracy na terenie kraju z zastosowaniem urządzeń bazowych, przewoźnych i noszonych (KSH – Krajowa Sieci Współpracy z Harcerzami);

f) realizacja przez Państwową Straż Pożarną działań zarówno prewencyjnych, jak i profilaktycznych (edukacyjnych) na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dzieci i młodzieży wypoczywających w okresie wakacyjnym, m.in. poprzez przeprowadzanie wizytacji/rozpoznanie terenów przeznaczonych na obozy, ustalanie sposobów i zasad łączności z obozami (w tym z użyciem radiotelefonów PSP), sprawdzenie sposobów wdrożenia na obozach zasad bezpieczeństwa i postępowania na wypadek zagrożenia, weryfikację warunków i organizacji ewakuacji na terenie obozów.

Przedstawiając powyższe działania, dodatkowo wskazać należy w ww. *Informacji* na rozbieżność przedstawionych kwot przyznanych na Obronę Cywilną w 2017 roku. Na str. 111 w pkt. 5.8.3 akapit 2 "W latach..." dla części 42 w roku 2017 podana jest kwota 275 tys. zł, natomiast w akapicie 4. "Szef OCK...." kwota ta wynosi 274 tys. zł. Zgodnie z ustawą budżetową na 2017 rok w części 42 dla Obrony cywilnej została zaplanowana kwota 275 tys. zł.

Z wyrazami szacunku

MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH
i ADMINISTRACJI
z up. Jarosław [illegible]
Sekretarz Stanu

ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa, Polska
mswia.gov.pl

tel. +48 22 601 16 18
fax +48 22 601 70 13

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Warszawa, 25 października 2018 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczącego Informacji o wynikach kontroli „Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej"

Odnosząc się do zaprezentowanej przez Pana Ministra w stanowisku do Informacji o wynikach kontroli deklaracji realizacji wniosków pokontrolnych oraz opisu działań już podjętych na rzecz ich wykonania, wyrażam przekonanie, iż przyczynią się one do zbudowania w Polsce skutecznego systemu ochrony ludności. Chciałbym także zauważyć, iż wskazana przez Pana Ministra niewielka różnica w kwocie zaplanowanych środków na 2017 r. przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju wynikała z zaokrągleń (do tysiąca zł) i w żadnej mierze nie ma wpływu na przedstawiony obraz finansowania obrony cywilnej.

Podzielam pogląd Pana Ministra, iż celowym byłoby, aby wskazane w stanowisku organy (tj. Rada Ministrów i Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego) aktywnie włączyły się w prace na rzecz systemowej analizy funkcjonowania zarządzania kryzysowego. Niemniej jednak pragnę zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[1], dział „sprawy wewnętrzne", którym kieruje Minister SWiA, obejmuje sprawy zarządzania kryzysowego. Ponadto, na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[2], członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Nie ma zatem żadnych przeciwwskazań, w tym formalnych, aby m.in. na podstawie ustaleń niniejszej kontroli, Minister SWiA przeprowadził analizę funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, o której mowa we wniosku pokontrolnym.

[1] Dz. U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.
[2] Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.