

DKSiW-K-I-092-6/2016

DKSiW-M-092-2/2016

Warszawa, dnia 6 października 2016 r.

Egz. Nr 1.....

Pan
nadbryg. Leszek Suski
Szef Obrony Cywilnej Kraju

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w *Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na 2016 r.*, pod tytułem *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, przeprowadzonej w siedzibie Szefa Obrony Cywilnej Kraju¹ w Warszawie przy ul. Podchorążych 38.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. do 31 maja 2016 r.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone od 31 maja 2016 r. do 31 lipca 2016 r., na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*² przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

Kierownik Paweł Żurek, główny specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg
zespołu kontrolerów i Wniosków MSWiA, upoważnienie nr 68 z 25 maja 2016 r.

Członek Helena Podgórska, główny specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg
zespołu kontrolerów i Wniosków MSWiA, upoważnienie nr 69 z 25 maja 2016 r.

Celem kontroli była ocena czy działania podejmowane przez Szefa OCK pozwalają na realizację celów ustawowych przypisanych obronie cywilnej³.

Zakresem kontroli objęto:

1. Przygotowywanie projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej;
2. Ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej;
3. Koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej.

¹ Zwanego dalej również Szefem OCK.

² Dz. U. Nr 185, poz. 1092 – zwana dalej ustawą *o kontroli*.

³ Zwanej dalej również OC.

W okresie objętym kontrolą Szefem Obrony Cywilnej Kraju był:

- gen. bryg. Wiesław Leśniakiewicz od 10 stycznia 2008 r. do 21 grudnia 2015 r.,
- st. bryg. Leszek Suski od 22 grudnia 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 422-423]

I. OCENA OGÓLNA

Negatywnie oceniono działania podejmowane przez Szefa OCK, będącego centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach obrony cywilnej, w zakresie realizacji celów ustawowych przypisanych obronie cywilnej.

W związku z nieokreśleniem w przepisach prawa podmiotu zapewniającego obsługę zadań Szefa OCK, część jego zadań była wykonywana przez urząd obsługujący Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

W kontrolowanym okresie Szef OCK nie podejmował skutecznych działań inicjujących oraz zmierzających do opracowania jednolitych i spójnych przepisów regulujących kompleksowo funkcjonowanie ochrony ludności i obrony cywilnej, zgodnych z prawem krajowym i standardami międzynarodowymi. Ponadto, w niewłaściwy sposób sprawował kontrolę realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej.

Przedstawiona ocena została sformułowana na podstawie ustaleń dokonanych w toku kontroli, z zastosowaniem kryteriów kontroli, wynikających z ustawy *o kontroli*, tj. legalności, gospodarności, celowości, rzetelności oraz ze *Standardów kontroli w administracji rządowej*, tj. skuteczności.

II. USTALENIA KONTROLI

1. Uregulowania prawne dotyczące funkcjonowania obrony cywilnej w Polsce i realizacji zadań Szefa OCK.

Obronę cywilną w Polsce reguluje *I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych Genewa z 8 czerwca 1977 r.*⁴. W rozumieniu art. 61 pkt a ww. protokołu termin *obrona cywilna* oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

Ponadto, szczegółowe zasady funkcjonowania obrony cywilnej zostały określone w Dziale IV ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁵ oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych.

⁴ Przyjęty przez Rzeczpospolitą Polską 19 września 1991 r. i opublikowany w Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175.

⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywała ustawa ogłoszona w Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 oraz w Dz. U. z 2015 r., poz. 827, z późn. zm. - zwana dalej ustawą *o powszechnym obowiązku obrony RP*.

W myśl art. 137 ww. ustawy, obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędów 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.

Szef OCK jest – zgodnie z art. 17 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP* – centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej, podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Struktura obrony cywilnej opiera się na administracyjnym podziale terytorialnym kraju, w którym wójtowie (burmistrzowie i prezydenci miast), starostowie i wojewodowie są terenowymi organami obrony cywilnej. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi właściwymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są formacje obrony cywilnej, które tworzą ministrowie – w drodze rozporządzenia, 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. Formacje obrony cywilnej mogą tworzyć także pracodawcy⁶.

Do formacji obrony cywilnej w większości należały osoby będące członkami organizacji pozarządowych⁷.

Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP* do zakresu działania Szefa OCK należy 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 oraz sprawowanie nadzoru nad odbywaniem zasadniczej służby w obronie cywilnej.

Zasadniczym aktem wykonawczym regulującym, w okresie objętym kontrolą, szczegółowy zakres działania Szefa OCK, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz zasady i tryb kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej było 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*⁸. Zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia do zakresu działania Szefa OCK należało:

- 1) inicjowanie, przygotowywanie, wydawanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących obrony cywilnej,
- 2) uzgadnianie projektu planu obrony cywilnej państwa z Ministrem Obrony Narodowej oraz z innymi właściwymi ministrami,
- 3) określanie założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców,
- 4) opracowywanie założeń programowych oraz kierunków kształcenia i szkolenia pracowników, ratowników i ludności w zakresie obrony cywilnej,
- 5) dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin,

⁶ Art. 138 ust 3 i 4 ww. ustawy.

⁷ Np. Ochotnicze Straże Pożarne (OSP) oraz grupy poszukiwawcze, zrzeszone lub niezrzeszone w ramach krajowego systemu ratowniczo gaśniczego.

⁸ Dz. U. Nr 96, poz. 850 - zwanym dalej rozporządzeniem *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK*.

- 6) planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych i materiałowych niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie obrony cywilnej,
- 7) określanie założeń dotyczących ewakuacji ludności i mienia na wypadek masowego zagrożenia,
- 8) inicjowanie działalności naukowo-badawczej dotyczącej obrony cywilnej, a także udział w pracach unifikacyjno-normalizacyjnych w tej dziedzinie,
- 9) opracowywanie, na potrzeby ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Prezesa Rady Ministrów, informacji dotyczących obrony cywilnej,
- 10) organizowanie i koordynowanie ćwiczeń w zakresie obrony cywilnej,
- 11) kontrolowanie przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych,
- 12) kontrolowanie warunków odbywania zasadniczej służby w obronie cywilnej,
- 13) ustalanie normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej.

2. Podmiot obsługujący Szefa OCK.

Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej*⁹ w strukturze Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej zostało utworzone Biuro do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, któremu powierzono wówczas wykonywanie zadań w zakresie: opiniowania projektu planu obrony cywilnej państwa, udziału w przygotowywaniu projektów założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców, opracowywania założeń programowych oraz kierunków kształcenia i szkolenia pracowników, ratowników i ludności w zakresie ochrony ludności, dokonywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, określania założeń dotyczących ewakuacji ludności i mienia na wypadek masowego zagrożenia, inicjowania działalności naukowo-badawczej dotyczącej ochrony ludności, a także udziału w pracach unifikacyjno-normalizacyjnych w tej dziedzinie, współpracy z organami obrony cywilnej przy ustalaniu normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i środki ochrony indywidualnej, niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej.

W związku z kolejnymi zmianami w statucie Komendy Głównej PSP wprowadzonymi rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2008 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej*¹⁰, Komendant Główny PSP został upoważniony do określenia w drodze regulaminu organizacyjnego organizacji wewnętrznej i szczegółowego zakresu zadań komórek organizacyjnych wskazanych w statucie (§ 6 ust. 1 pkt 1). Na tej podstawie wydał zarządzenie nr 20 z dnia 30 grudnia 2008 r. *w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej*¹¹. W § 12 określono wykonywane przez Biuro do spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej zadania z zakresu ochrony ludności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego, zaznaczając że chodzi o zadania powierzone Komendantowi Głównemu PSP. Następnie, zarządzeniem Komendanta Głównego PSP nr 3 z dnia 20 lutego 2014 r. *zmieniającym regulamin organizacyjny Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej*¹², również

⁹ Dz. U. Nr 198, poz. 1455.

¹⁰ Dz. U. Nr 178, poz. 1096.

¹¹ Dz. Urz. KG PSP Nr 2, poz. 34.

¹² Dz. Urz. KG PSP z 2014 r., poz. 8.

inne komórki organizacyjne KG PSP, tj. Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków, Biuro Logistyki oraz Biuro Współpracy Międzynarodowej zostały wskazane jako właściwe do realizacji zadań Szefa OCK.

[Dowód: akta kontroli str. 250-264]

Udzielając wyjaśnień dyrektor Biura ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej KG PSP stwierdził, że przekazanie do realizacji zadań Szefa OCK komórkom organizacyjnym KG PSP było rezultatem informacji przekazanych przez Podsekretarza Stanu w MSW dotyczących określenia w projekcie założeń do ustawy o ochronie ludności rozwiązań, na podstawie których za zapewnienie obsługi zadań Szefa OCK odpowiedzialne będą komórki organizacyjne KG PSP.

[Dowód: akta kontroli str. 1367,1398-1399]

Od 7 czerwca 2016 r. obowiązuje nowy regulamin organizacyjny nadany zarządzeniem nr 2 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej¹³, z którego wynika, że komórki organizacyjne Komendy Głównej, osoby zatrudnione na samodzielnych stanowiskach, a także rady i zespoły opiniodawczo-doradcze Komendanta Głównego, wobec powołania Komendanta Głównego decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2015 r. na stanowisko Szefa Obrony Cywilnej Kraju, realizują w zakresie swojego działania, zadania określone w obowiązujących przepisach dla Szefa OCK.

Powyższe regulacje nie mogą zostać uznane za wystarczające do przekazania Komendzie Głównej PSP do realizacji zadań należących do właściwości Szefa OCK, ponieważ są sprzeczne z § 1 rozporządzenia w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, zgodnie z którym KG PSP jest urzędem zapewniającym obsługę Komendanta Głównego PSP. Ponadto, wykraczają one poza upoważnienie zawarte w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 września 1999 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej¹⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 123-270, 789-821]

Powołanie Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej na stanowisko Szefa Obrony Cywilnej Kraju, a przy tym nieokreślenie podmiotu, przy pomocy którego ww. organ mógłby realizować zadania spowodowało, że zadania te w praktyce realizowane były przy pomocy komórek organizacyjnych KG PSP.

Funkcjonujące rozwiązania przyczyniły się do rozproszenia odpowiedzialności za realizowanie zadań Szefa OCK oraz do wykonywania ich przez KG PSP, co było niezgodne z przepisami prawa.

Powyższe spowodowało również nieprzygotowywanie, co do zasady przez Szefa OCK, aktów normatywnych, nie planowanie i nie kontrolowanie przez niego realizacji zadań OC oraz nie prowadzenie ćwiczeń i przedsięwzięć szkoleniowych¹⁵, ponieważ wszystkie te zadania realizowali pracownicy i funkcjonariusze innego organu.

¹³ Dz. Urz. KG PSP z 2016 r., poz. 7.

¹⁴ Dz. U. Nr 75, poz. 843, z późn. zm.

¹⁵ Nieprawidłowości wynikające z ww. zakresu zostały opisane w dalszej części dokumentu.

3. Przygotowywanie projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej.

1) Inicjowanie, przygotowywanie, wydawanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących obrony cywilnej.

Na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP Szef OCK w sprawach należących do swojego zakresu działań wydaje zarządzenia, wytyczne, instrukcje i regulaminy.

W okresie objętym kontrolą Szef OCK wydawał nw. akty normatywne:

- wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 26 listopada 2012 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2013 r.,
- wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 18 listopada 2013 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2014 r.,
- wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 10 października 2014 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2015 r.,
- wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 23 listopada 2015 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2016 r.,
- wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej.

[Dowód akta kontroli str. 3]

Na podstawie obowiązujących przepisów¹⁶ Szef OCK był również zobowiązany do inicjowania, przygotowywania, wydawania i opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących obrony cywilnej.

Z wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli nt. *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*¹⁷ wynika, że nie ma aktu prawnego kompleksowo regulującego organizację OC. Jak zauważyła Najwyższa Izba Kontroli, obowiązujące normy prawne, nie zapewniają możliwości skutecznego koordynowania i realizacji działań związanych z ochroną ludności, a wielokrotnie zmieniane i uzupełniane przepisy wprowadzają chaos kompetencyjny, powielają inne akty prawne, a nawet się wykluczają.

Wobec powyższego najistotniejszą kwestią było przygotowanie ustawy, która stanowiłaby podstawę do realizacji zadań z zakresu OC.

18 lipca 2008 r. Komendant Główny PSP decyzją nr 121 powołał zespół do opracowania projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Projekt ustawy został opracowany 31 sierpnia 2009 r. i przedłożony do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁸ do dalszego procedowania, jednak w latach 2010 – 2012 zaniechano prac legislacyjnych nad tym dokumentem.

W powyższym zakresie ustalono również, że kolejny projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności został opracowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych¹⁹. W pracach nad tym projektem brali udział Szef OCK gen. bryg. Wiesław Leśniakiewicz oraz jego zastępca nadbryg. Piotr Kwiatkowski.

¹⁶ § 2 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK.

¹⁷ Kontrola nr KPB-4101-02/2011.

¹⁸ Zwanego dalej MSWiA.

¹⁹ Obecnie MSWiA.

[Dowód: akta kontroli str. 1323]

Jak ustalono w trakcie kontroli, uwagi do projektu założeń do projektu ustawy wniósł również Dyrektor BL KG PSP, który w swoim stanowisku przekazany zastępcy Szefa OCK wnioskował m.in. o wprowadzenie przejrzystych i spójnych regulacji dotyczących rozdziału kompetencji organów podejmujących działania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podnosił, że projektowane założenia interpretują obronę cywilną jako część ratownictwa, co stoi w sprzeczności z prawem międzynarodowym, w którym relacje te są odwrócone.

[Dowód: akta kontroli str. 625-628]

Propozycje wprowadzenia zmian do projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności, formułowane przez BL KG PSP były zbieżne ze stanowiskiem Ministra Finansów z 24 kwietnia 2014 r., w którym wykazano, że większość przedstawionych w projekcie zadań realizują funkcjonujące podmioty, które są finansowane ze środków budżetowych państwa. Jednocześnie stwierdzono, że uregulowanie kwestii ochrony ludności nie wymaga wzrostu wydatków państwa na zadania w zakresie ochrony ludności, w szczególności dotyczące wyposażenia jednostek OC w sprzęt, czy zwiększania dotacji z budżetu państwa, lecz doprowadzenia do wprowadzenia przejrzystego podziału kompetencji organów kluczowych dla ochrony ludności.

[Dowód: akta kontroli str. 578-584]

Analizując przekazaną dokumentację stwierdzono, że Szef OCK oraz jego zastępca nie podejmowali skutecznych działań zmierzających do bezzwłocznego uregulowania zagadnień dotyczących ochrony ludności i obrony cywilnej. Powyższe, wynika z faktu niezaangażowania do prac nad nowym projektem ustawy oraz wynikającymi z niej aktami wykonawczymi przedstawicieli BL KG PSP, co w konsekwencji przyczyniło się do tego, że osoby posiadające odpowiednią wiedzę i kwalifikacje z zakresu obrony cywilnej, dokonujące w imieniu Szefa OCK bieżącej analizy przygotowań formacji obrony cywilnej, nie uczestniczyły w pracach nad tworzeniem nowych rozwiązań, co uznano za **nieprawidłowość**.

[Dowód: akta kontroli str. 596-597]

Przyczyną nieprawidłowości było nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez Szefa OCK gen. bryg. Wiesława Leśniakiewicza, co skutkowało brakiem jednolitych i spójnych przepisów regulujących kompleksowo funkcjonowanie ochrony ludności i obrony cywilnej, zgodnych z prawem krajowym i standardami międzynarodowymi, w tym określających jednostkę zapewniającą obsługę jego zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 1368-1405]

Ustalono, że w latach 2013-2015 dyrektor BL KG PSP informował²⁰ Szefa OCK o problemach w funkcjonowaniu obrony cywilnej oraz o potrzebie wprowadzenia zmian w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 1368-1405]

Na podstawie wyjaśnień Szefa OCK ustalono, że większość notatek służbowych dyrektora BL KG PSP była zwracana do nadawcy bez dekretacji, jak również nie były podejmowane decyzje w przedstawianych sprawach oraz nie były wykorzystywane proponowane rozwiązania

²⁰ W formie notatek służbowych.

i rekomendacje. Ponadto Szef OCK wskazał, że przekazywane przez BL KG PSP informacje nie były wykorzystywane przez poprzedniego Szefa OCK, czy też jego zastępcę.

[Dowód: akta kontroli str. 1413,1368-1405]

W ramach podsumowania działalności Szefa OCK w latach 2008-2015 w poszczególnych obszarach funkcjonowania ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce na 30 listopada 2015 r. w KG PSP opracowano *Raport nt. działalności Szefa Obrony Cywilnej Kraju w latach 2008-2015*, w którym przedstawiono przedsięwzięcia oraz inicjatywy podejmowane i realizowane przez BL KG PSP na rzecz Szefa OCK, mogące stanowić punkt wyjścia do podjęcia dalszych działań nad przepisami regulującymi obszar obrony cywilnej w Polsce.

W 2016 r. Szef OCK st. bryg. Leszek Suski, po dokonaniu analizy funkcjonowania OC przedstawionej przez BL KG PSP w *Raporcie nt. działalności Szefa Obrony Cywilnej Kraju w latach 2008-2015*, polecił przygotowanie nowego projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Prace nad projektem zostały jednak prowadzone nie przez zespół powołany przez Szefa OCK, lecz przez Komendanta Głównego PSP. Decyzją nr 10 Komendanta Głównego PSP z dnia 4 lutego 2016 r. powołano zespół do przygotowania projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, w skład którego powołano przedstawicieli BL KG PSP.

[Dowód: akta kontroli str. 776-777]

Zespół powołany ww. decyzją przekazał 29 lipca 2016 r. Szefowi OCK projekt²¹ ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej wraz z projektami rozporządzeń:

- w sprawie edukacji w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej,
- w sprawie utworzenia Krajowego Centrum Szkolenia Ochrony Ludności,
- w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej,
- w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Magazynowej na potrzeby ochrony ludności i obrony cywilnej,
- w sprawie zasad przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania (SWA) oraz systemu wczesnego ostrzegania (SWO) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz właściwości organów w tych sprawach,
- w sprawie ramowych struktur organizacyjnych, podstawowych zadań, zasad tworzenia i przygotowania do działania formacji obrony cywilnej oraz minimalnych normatywów w zakresie zaopatrywania w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań 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,
- w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia, ich usytuowanie oraz warunki eksploatacji.

[Dowód: akta kontroli str. 1324, 1649-1928]

Mając na uwadze powyższe, opracowanie ww. projektów aktów prawnych przez pracowników i funkcjonariuszy urzędu obsługującego inny organ i przekazanie go Szefowi OCK uznano za **nieprawidłowość**, ponieważ działania te wykraczały poza właściwość tego urzędu. Przyczyną ww. nieprawidłowości było nieuregulowanie kwestii podmiotu zapewniającego obsługę Szefa OCK.

²¹ wersja z 26 lipca 2016 r.

2) Uzgadnianie projektu planu obrony cywilnej państwa z Ministrem Obrony Narodowej oraz z innymi właściwymi ministrami.

Zgodnie z obowiązującym prawem nie ma w Polsce organu, na którym spoczywałby obowiązek opracowywania planu obrony cywilnej państwa, co uniemożliwia Szefowi OCK podejmowanie działań określonych w § 2 pkt 2 rozporządzenia w *sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, tj. uzgadniania projektu planu obrony cywilnej państwa z Ministrem Obrony Narodowej oraz z innymi właściwymi ministrami.

Niewskazanie organu, do którego obowiązku należy opracowanie ww. planu powoduje, że obrona cywilna państwa opiera się na Planie Obrony Cywilnej Państwa, opracowanym w 1995 r. na podstawie nieobowiązującego już rozporządzenia Rady Ministrów z 4 października 1993 r. w *sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej*²².

W związku z powyższym, niezbędne jest określenie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego organu odpowiedzialnego za opracowanie planu obrony cywilnej państwa oraz określenie trybu i terminu jego tworzenia i aktualizacji. Szef OCK 1 lipca 2013 r. został poinformowany o podjęciu w Ministerstwie Obrony Narodowej inicjatywy zmierzającej do zastąpienia ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP* nową ustawą, jednak do dnia zakończenia czynności kontrolnych ustawa nie została zmieniona.

[Dowód: akta kontroli str. 1396-1397]

3) Określanie założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców.

W celu ustalenia ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej, Szef OCK wydał 27 grudnia 2011 r. wytyczne w sprawie *zasad opracowywania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*.

Wytyczne są ramowym dokumentem określającym obowiązki organów opracowujących plany obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz ogólne zasady tworzenia tych dokumentów²³.

W celu zapewnienia możliwości elastycznego dostosowywania treści planów do uwarunkowań lokalnych w wytycznych określono jedynie ogólną strukturę tych dokumentów.

W latach 2013-2016 Szef OCK koordynował opracowywanie planów obrony cywilnej województw według wyżej opisanych wytycznych. Celem opracowania wytycznych było wyznaczenie kierunków szkoleniowych i organizacyjnych do przygotowania organów administracji publicznej do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz pracowników administracji publicznej, zakładów pracy oraz komendantów formacji obrony cywilnej do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, a także doskonalenie umiejętności nabytych przez ww. podmioty.

²² Dz. U. z 1993 r. Nr 91, poz. 420 – uchylone.

²³ Łącznie z wzorami dokumentów wchodzących w skład planu.

W kontrolowanym okresie²⁴ zatwierdzonych było 14 planów OC województw, a 2 plany (z woj. mazowieckiego i wielkopolskiego) po uwagach Szefa OCK zostały przekazane do poprawy.

[Dowód: akta kontroli str. 4]

4) Określanie założeń dotyczących ewakuacji ludności i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

Na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Szef OCK wydał wytyczne z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

W dokumencie zdefiniowano pojęcie ewakuacji, wprowadzono trzy stopnie ewakuacji ze względu na rodzaj i skalę zagrożenia, jak również określono zadania dla szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

Wytyczne zawierają również opis samoewakuacji ludności oraz uwzględniają zasady ewakuacji zwierząt na wypadek szczególnych zagrożeń.

W celu zachowania aktualności sporządzanych planów ewakuacji, wytyczne zobowiązują organy obrony cywilnej do analizowania tych planów, ich sprawdzania i aktualizowania w każdym uzasadnionym przypadku, nie rzadziej niż raz na trzy lata.

4. Ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej;

1) Planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych i materiałowych niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie obrony cywilnej.

Z uwagi na brak jednostki obsługującej realizację zadań obrony cywilnej Szef OCK nie uczestniczył w planowaniu środków budżetowych, a jedynie był ich dysponentem. Poza tym zgodnie z obecnymi uregulowaniami prawnymi Szef OCK nie miał wpływu na podział środków finansowych przyznawanych wojewodom na realizację zadań z zakresu obrony cywilnej. Podział środków finansowych odbywał się w ramach uzgodnień wojewodów z resortami właściwymi ds. finansów i administracji. W związku z tym Szef OCK nie prowadził kontroli i analiz potrzeb i wydatków w obszarze obrony cywilnej na szczeblu wojewódzkim.

Wydatki obrony cywilnej były pokrywane z dwóch części budżetu państwa, tj. część 42 – Sprawy wewnętrzne, dla której dysponentem był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz część 85 – Budżety wojewodów, dla której dysponentami są poszczególni wojewodowie. Szef OCK planował środki finansowe na realizację zadań własnych w ramach budżetu Komendy Głównej PSP. Środki finansowe były ujęte w klasyfikacji budżetowej w części 42 – Sprawy wewnętrzne w rozdziale 75 414 – obrona cywilna. Plan rzeczowo – finansowy zgodnie z ustalonym limitem w rozdziale 75 414 realizowało BL KG PSP.

Finansowanie zadań Szefa OCK w okresie objętym kontrolą kształtowało się następująco:

- w 2013 r. zaplanowano 120.000 zł, wydatkowano 119.584,65 zł,
- w 2014 r. zaplanowano 110.000 zł, wydatkowano 109.584,65 zł,
- w 2015 r. zaplanowano 258.000 zł, wydatkowano 207 685,00 zł,
- w 2016 r. zaplanowano 208 000 zł, do rozpoczęcia kontroli wydatkowano kwotę 38.620 zł.

²⁴ Stan na 9 czerwca 2016 r.

[Dowód: akta kontroli str. 445-447]

Z udzielonych wyjaśnień wynika, że niepowiązanie tworzonych przez Szefa OCK *Programów Doskonalenia Obrony Cywilnej*²⁵ z ustawą budżetową utrudnia planowanie centralne w tym zakresie oraz powoduje zróżnicowanie wysokości nakładów finansowych przeznaczanych na ten cel w poszczególnych województwach.

[Dowód: akta kontroli str. 782-783]

2) Opracowywanie założeń programowych oraz kierunków kształcenia i szkolenia pracowników, ratowników i ludności w zakresie obrony cywilnej.

Zgodnie z § 9 pkt 2 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 terytorialnego²⁶, Szef OCK opracował Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2013-2022. Jego opracowanie było poprzedzone zasięgnięciem przez Szefa OCK opinii innych organów zobowiązanych do sporządzania takich planów na obszarze swojego działania.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Programy Doskonalenia OC są opracowywane, co 4 lata na 10-letni okres planistyczny przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, urzędy obsługujące centralne organy administracji rządowej będące dysponentami części budżetowych oraz przez wojewodów, jako szefów obrony cywilnej województw w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Program Doskonalenia OC zawierał dziesięcioletni plan zamierzeń w zakresie kierunków doskonalenia i przekształceń systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, plan przedsięwzięć rzeczowo-finansowych dotyczących doskonalenia obrony cywilnej, w tym kierowania obroną cywilną, formacji obrony cywilnej, organizacji zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności, działalności informacyjnej i edukacyjnej samoobrony ludności oraz szkolenia. Ponadto, zawierał zestawienia środków finansowych zaplanowanych na realizację przedsięwzięć rzeczowo-finansowych na szczeblu centralnym oraz wojewódzkim. Ujęto w nim także przedsięwzięcia z zakresu doskonalenia obrony cywilnej oraz przewidziane na ich wykonanie środki finansowe zaplanowane do realizacji w kolejnych latach okresu planistycznego.

[Dowód: akta kontroli str. 1298-1315]

Szef OCK 28 grudnia 2012 r. przekazał Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomaszowi Arabskiemu Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2013-2022, wraz z pisemną prośbą o jego zatwierdzenie przez Prezesa Rady Ministrów.

[Dowód: akta kontroli str. 421]

Ustalono, że Szef OCK nie otrzymał stanowiska Prezesa Rady Ministrów w sprawie ww. programu, jak też nie podejmował działań w sprawie doprowadzenia do jego zatwierdzenia.

Za **nieprawidłowość** uznano niepodjęcie przez Szefa OCK działań zmierzających do ustalenia, czy Prezes Rady Ministrów zatwierdził Program Doskonalenia OC. Skutkiem stwierdzonej

²⁵ Zwany dalej Programem Doskonalenia OC.

²⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 152 poz. 1599

nieprawidłowości był brak możliwości stosowania podstawowego dokumentu regulującego działania w zakresie doskonalenia obrony cywilnej kraju.

Jednocześnie Szef OCK poinformował, że po zapoznaniu się z *Raportem nt. działalności Szefa Obrony Cywilnej Kraju w latach 2008-2015*, polecił podjęcie prac nad opracowaniem Programu Doskonalenia OC na lata 2017-2026 i zarządzeniem nr 5 z dnia 26 czerwca 2015 r. powołał Zespół Doskonalenia Systemu Ochrony Ludności/Obrony Cywilnej Rzeczypospolitej Polskiej przy Szefie Obrony Cywilnej Kraju. Ponadto, Szef OCK w II kw. 2016 r. miał wystąpić do wojewodów o przedstawienie uwag i propozycji zmian mających na celu udoskonalenie i urealnienie potrzeb zgłaszanych w ramach uzgodnień ww. programu.

[Dowód: akta kontroli str. 1296-1297, 1316-1318]

Ze środków budżetowych będących w dyspozycji Komendanta Głównego PSP na realizację zadań Szefa OCK, finansowano organizowane przez BL KG PSP szkolenia, narady, warsztaty, konferencje. Poza tym opłacano koszty związane z wydawaniem podręczników do realizacji programu edukacyjnego *Bezpieczne Życie*, którego wdrożenie miało propagować wśród dzieci i nauczycieli m.in. wiedzę o obronie cywilnej oraz jej wykorzystanie, np. podczas prowadzenia ewakuacji. Program stanowił jeden z elementów Rządowego Programu Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań *Razem Bezpieczniej* nadzorowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Przedsięwzięcia szkoleniowe na szczeblu centralnym realizowane były na podstawie *Harmonogramu szkoleń podstawowych i specjalistycznych organizowanych na szczeblu centralnym z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej*, które były opracowywane na dany rok przez BL KG PSP na podstawie wytycznych Szefa OCK z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

[Dowód: akta kontroli str. 348-359]

BL KG PSP w latach 2013-2015 zorganizowało szkolenia centralne, konferencje, warsztaty, odprawy zgodnie z ww. harmonogramami.

Uczestnikami przedsięwzięć szkoleniowych były osoby zajmujące się problematyką ochrony ludności i obrony cywilnej, dyrektorzy wydziałów bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich, przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz przedstawiciele szkół Państwowej Straży Pożarnej, kierownictwo KG PSP, dyrektorzy i pracownicy BL KG PSP, pracownicy zajmujący się ochroną dziedzictwa kulturowego, bibliotek, muzeów, administracji konserwatorskiej oraz przedstawiciele administracji samorządowej i rządowej w terenie, Wojska Polskiego oraz administracji centralnej. Tematyka szkoleń dotyczyła szeroko rozumianej ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym m. in.: ochrony dóbr kultury przed nadzwyczajnymi zagrożeniami, systemu wykrywania, alarmowania i wczesnego ostrzegania, budowli ochronnych, systemu szkolenia OC, międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych, normatywów wyposażenia organów i formacji OC oraz realizacji programu edukacyjnego *Bezpieczne życie*.

[Dowód: akta kontroli str. 393-420]

Dokonywanie przez BL KG PSP analiz i oceny informacji przesyłanych do Szefa OCK przez terenowe organy obrony cywilnej posłużyło do opracowania planów zamierzeń i kierunków działań w procesie usprawniania funkcjonowania obrony cywilnej.

Opracowana w lutym 2014 r. przez BL KG PSP *Koncepcja utworzenia systemu szkolenia w zakresie ochrony ludności/obrony cywilnej na potrzeby administracji rządowej, samorządowej, organizacji pozarządowych, firm komercyjnych oraz ludności cywilnej* zawiera rozwiązania, które miały funkcjonować w oparciu o:

- Krajowe Centrum Szkolenia Ochrony Ludności (KCSOL),
- Modelowe Centrum Zarządzania Kryzysowego,
- Wirtualna baza wiedzy oraz dobrych praktyk,
- E-learning, serwer danych,
- System Wspomagania Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej,
- Studia podyplomowe z zakresu OC/OL.

Z udzielonych wyjaśnień wynika, że ww. koncepcja nie została dotychczas wdrożona, ponieważ jej wdrożenie warunkuje uchwalenie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz stosownych aktów wykonawczych, które są podstawą prawną realizacji założeń koncepcji.

[Dowód: akta kontroli str. 1325]

W ramach prac nad nowymi rozwiązaniami w zakresie ochrony ludności/obrony cywilnej, Szef OCK zlecił przygotowanie *Koncepcji Budowy Centralnej Bazy Magazynowej (CBM)*.

Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że intencją utworzenia CBM było zapewnienie wsparcia ludności cywilnej i zapewnienia warunków do przeżycia zarówno w sytuacjach kryzysowych, klęsk żywiołowych, jak również w przypadku zagrożeń militarnych. Zaprojektowane rozwiązania zmierzały także do stworzenia centrum logistycznego funkcjonującego 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu, które mogłoby być uruchamiane również podczas organizowania międzynarodowych akcji pomocy humanitarnej, czy akcji pomocy ratowniczej. Lokalizacja w pobliżu węzłów komunikacyjnych, lotnisk oraz sposób zarządzania, dostęp do zasobów ludzkich on-line, a także zaprojektowanie lądowisk dla śmigłowców dawały gwarancję mobilności i natychmiastowego wsparcia zarówno na terenie kraju, jak i za granicą.

Opisana koncepcja została zatwierdzona przez Szefa OCK 28 stycznia 2016 r. i przekazana do MSWiA.

[Dowód: akta kontroli str. 1324, 1360]

W celu systemowego rozwiązania problematyki dotyczącej budownictwa ochronnego z uwzględnieniem wymogów technicznych, finansowych i prawnych decyzją nr 24 z dnia 27 lipca 2012 r. oraz decyzją nr 53 z dnia 26 sierpnia 2014 r. Szef Obrony Cywilnej Kraju powołał zespół do opracowania koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce. Celem prac zespołu było określenie rekomendacji w zakresie przygotowania nowych regulacji prawnych dotyczących budownictwa ochronnego, warunków techniczno-użytkowych dla przygotowania nowych oraz utrzymania istniejących budowli ochronnych. Zespół został powołany do opracowania projektu koncepcji wraz projektem rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia ich usytuowanie oraz warunków technicznych ich użytkowania.

Ww. koncepcja została zatwierdzona przez Szefa OCK, a następnie 12 stycznia 2016 r. przekazana do MSWiA.

Ponadto, problematyka budownictwa ochronnego została uwzględniona w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, do której przygotowano projekt rozporządzenia w sprawie

warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia, ich usytuowanie oraz warunki eksploatacji .

[Dowód: akta kontroli str. 1325-1326, 1362]

3) Ustalanie normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej.

Szef OCK 27-28 czerwca 2013 r. zorganizował warsztaty, których celem było omówienie wizyt studyjnych realizowanych przez przedstawicieli Szefa OCK w wybranych województwach w zakresie funkcjonowania magazynów OC. Celem warsztatów było również przedstawienie koncepcji i propozycji dotyczących przygotowywanych normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowania niezbędnego do wykonywania zadań obrony cywilnej.

[Dowód: akta kontroli strona str. 19]

Wynikiem prowadzonych prac i konsultacji było wydanie przez Szefa OCK wytycznych z dnia 3 marca 2014 r. w sprawie *normatywów, w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej oraz ich ramowych struktur organizacyjnych i podstawowych zadań.*

Głównym założeniem przy opracowywaniu wytycznych było doprecyzowanie uregulowań dotyczących formacji obrony cywilnej, a także stworzenie podstaw do ich szerszego wykorzystania między innymi poprzez wprowadzenie zapisów o treści:

- tworzący formacje obrony cywilnej winni dążyć do szerokiego wykorzystania potencjału instytucji i organizacji, których codzienna działalność jest tożsama lub zbliżona do zadań przewidzianych dla powoływanych formacji,
- zasadne jest podejmowanie działań zmierzających do szerokiego włączania do realizacji zadań obrony cywilnej inspekcji, straży oraz organizacji pozarządowych, w szczególności jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych, a także miejscowych podmiotów, które posiadają specjalistyczny sprzęt i kadry przygotowane do realizacji specjalistycznych zadań obrony cywilnej.

Przyjęto, że zasoby sprzętowe ustalone dla potrzeb obrony cywilnej z wykorzystaniem normatywu nie mogą być przewidziane tylko i wyłącznie na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Zasoby te winny być wykorzystywane w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, w szczególności podczas codziennych działań ratowniczych, a także w sytuacjach zagrożeń generujących potrzebę udzielenia potrzebującym pomocy humanitarnej.

4) Inicjowanie działalności naukowo-badawczej dotyczącej obrony cywilnej, a także udział w pracach unifikacyjno-normalizacyjnych w tej dziedzinie.

W kontrolowanym okresie Szef OCK podejmował działania w zakresie działalności naukowo-badawczej należącej do właściwości Szefa OCK inicjując m.in. prace naukowo-badawcze, wśród których znajdowały się zagadnienia dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej:

- system kompleksowego zabezpieczenia logistycznego wielopodmiotowych akcji ratowniczych (konkurs 4/2013);
- zaawansowane technologie wspomagające przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z powodziami (konkurs 7/2015);

- opracowanie innowacyjnego systemu zarządzania bezpieczeństwem obiektów zabytkowych w zurbanizowanych centrach miast (konkurs 7/2015);
- wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej RP oraz w jednostkach organizacyjnych KSRG (konkurs 7/2015);
- Integracja i wsparcie procesów zarządzania informacją i optymalizacji decyzji systemu ostrzegania i alarmowania (konkurs 7/2015).

Wymienione zagadnienia naukowo-badawcze realizowane były w oparciu o środki Narodowego Centrum Badań i Rozwoju przeznaczone na ich realizację w ramach konkursów ogłaszanych w poszczególnych latach.

[Dowód: akta kontroli strona 432 - 439]

Komendant Główny PSP powołał w KG PSP Radę Naukowo-Techniczną, która jest stałym zespołem opiniodawczo-doradczym Komendanta Głównego w sprawach kształcenia zawodowego, działalności badawczo-rozwojowej, postępu technicznego, a także rozwoju kadry naukowo technicznej oraz Radę Programową do spraw Ochrony Dóbr Kultury przed nadzwyczajnymi zagrożeniami, która jest stałym organem opiniodawczo-doradczym Komendanta Głównego w sprawach związanych z zabezpieczeniem dóbr kultury. Wspomniane rady, działające w strukturach KG PSP, wykonywały również zadania na rzecz Szefa OCK, co było konsekwencją braku struktury zapewniającej obsługę Szefa OCK.

[Dowód: akta kontroli str. 231-232]

Głównym zadaniem Rady Programowej była organizacja przedsięwzięć w obszarze ochrony dóbr kultury, takich jak seminaria i konferencje oraz opracowywanie i formułowanie wniosków dotyczących zadań szkoleniowych realizowanych przez Centrum Szkolenia Ochrony Ludności i Dóbr Kultury funkcjonujące w Szkole Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie.

5) Dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

Szef Obrony Cywilnej Kraju co roku wydawał wytyczne *do działalności w dziedzinie obrony cywilnej*, w których określał zasadnicze cele i szczegółowe kierunki realizacji zadań wyznaczonych szefom obrony cywilnej województw, powiatów i gmin na dany rok. Wytyczne regulowały koordynację zamierzeń w zakresie realizacji zadań priorytetowych oraz zapewniały zachowanie ciągłości realizacji zadań okresowych i cyklicznych w skali całego kraju.

Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 4 oraz § 12 ust. 2 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. b rozporządzenia *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań OC*, raz w roku Szef OCK przedkładał ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych sporządzoną przez BL KG PSP *Ocenę stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*²⁷, której przygotowywanie poprzedzała coroczna analiza realizacji wytycznych wydanych na konkretny rok. Przedmiotowa analiza była opracowana na podstawie otrzymanych z urzędów wojewódzkich sprawozdań zawierających informacje na temat stanu realizacji przez wojewódzkich szefów obrony cywilnej kierunków wyznaczonych przez Szefa OCK.

Opracowane przez SOCK analizy były przesyłane do MSWiA. Informacje zawarte w analizach służyły do opracowania planów zamierzeń, kierunków działań w procesie usprawniania i przebudowy w obszarze obrony cywilnej na kolejne lata.

²⁷ Zwane dalej - Oceną stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej.

Wydawane corocznie wytyczne do działalności w dziedzinie obrony cywilnej umożliwiały Szefowi OCK koordynowanie działań terenowych organów obrony cywilnej.

Wytyczne te zawierały przedsięwzięcia m.in. w zakresie organizacyjnym, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, szkolenia, zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej a także organizowania i koordynowania ćwiczeń.

6) Opracowywanie, na potrzeby ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Prezesa Rady Ministrów, informacji dotyczących obrony cywilnej.

Prowadzone przez Biuro Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej analizy danych, dotyczące zadań realizowanych przez Szefa OCK w latach 2000 – 2007, wykazały konieczność stałego gromadzenia informacji o aktualnym stanie funkcjonowania Obrony Cywilnej w Polsce. W tym celu od 2009 r. rozpoczęto sporządzanie corocznej oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Dokument ten był opracowywany przez Biuro Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej KG PSP i przedkładany do zatwierdzenia przez Szefa OCK, a następnie przesyłany do akceptacji do Ministra Spraw Wewnętrznych (i Administracji). Analizy te były źródłem informacji oraz służyły do wyznaczania kierunków rozwoju OC w Polsce. W kontrolowanym okresie w Biurze ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej opracowano oceny za lata 2013, 2014 i 2015.

Poddane kontroli oceny za lata 2013-2015 zawierały opis stanu przygotowania organów i formacji obrony cywilnej, a także innych podmiotów oraz ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami dotyczącymi funkcjonowania obrony cywilnej oraz zamierzeń i kierunków działań na przyszłość.

Oceny były opracowywane na podstawie informacji przekazywanych przez wydziały bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich. Obejmowały one zagadnienia z zakresu: systemu wykrywania, ostrzegania i alarmowania, budownictwa ochronnego, zaopatrzenia organów i formacji OC, punktów do likwidacji skażeń, planowania OC, dostaw wody pitnej oraz ochrony ujęć i urządzeń wodnych, finansowania zadań oraz szkoleń²⁸.

5. Koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej.

1) Organizowanie i koordynowanie ćwiczeń w zakresie obrony cywilnej.

W kontrolowanym okresie Szef OCK za pośrednictwem BL KG PSP koordynował następujące ćwiczenia z zakresu obrony cywilnej:

- 23-24 maja 2013 r. ćwiczenie zorganizowane przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki pt. *Funkcjonowanie województwa wielkopolskiego w przypadku wystąpienia przyszczy podczas podnoszenia gotowości obronnej państwa*,
- 31 października 2013 r. trening doskonalący zorganizowany przez Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w zakresie znajomości procedury obiegu informacji w przypadku awarii systemu elektroenergetycznego w województwie świętokrzyskim,
- 22 października 2013 r. ćwiczenie epizodyczne zorganizowane przez Małopolski Urząd Wojewódzki *Październik - 2013*. Tematem ćwiczenia było *Doskonalenie systemu kierowania*

²⁸ Raport nt. Działalności Szefa Obrony Cywilnej Kraju w latach 2008-2015.

- realizacją zadań obrony cywilnej na obszarze województwa małopolskiego ze szczególnym uwzględnieniem jednostek organizacyjnych systemu wykrywania i alarmowania,*
- 29 maja 2014 r.- na terenie miasta Elbląg ćwiczenie wojewódzkie *KORMORAN 2014,*
 - 30 maja 2014 r. ćwiczenie zorganizowane przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach pt. *CHARON - 2014,*
 - 23 września 2014 r. w ramach narady szkoleniowej Szefa OCK z dyrektorami wydziałów bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich, a także w ramach regionalnego forum infrastruktury krytycznej zorganizowanej przez Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie odbyły się ćwiczenia na obiektach *Lotos Infrastruktura S.A.* w Jaśle i ZPS *GAMRAT,*
 - 25-26 września 2014 r. – ćwiczenie obronne *DRWĘCA 2014.* Organizatorem ćwiczenia był Wojewoda Kujawsko – Pomorski,
 - 1-4 października 2014 r. wieloszczeblowe ćwiczenie wojewódzkie *WRZOS -2014.*

Ponadto, BL KG PSP na polecenie Szefa OCK zorganizowało w dniach 12-14 października 2015 r. w Osadzie Karbówko koło Golubia-Dobrzynia, ćwiczenie sztabowe – grę decyzyjną, z zakresu obrony cywilnej - *Działania interwencyjne w sytuacji wystąpienia konfliktu zbrojnego związane z ochroną ludności w strefie bezpośrednich działań wojennych.* Ćwiczenie dotyczyło ewakuacji masowej z terenów objętych działaniami wojennymi.

[Dowód: akta kontroli str. 9-15]

2) Kontrolowanie przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

Kolejnym mechanizmem koordynacji zadań i przedsięwzięć OC było przeprowadzanie w urzędach wojewódzkich kontroli realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej oraz nadzorowanie wdrażania wniosków z tych kontroli.

Szef OCK nie opracował planów kontroli. Od 2013 r. kontrole w urzędach wojewódzkich na temat *przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych* były ujmowane w *Rocznych Planach Kontroli Realizowanych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej.*

[Dowód: akta kontroli str. 271-281]

Niezaplanowanie przez Szefa OCK kontroli w zakresie przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych uznano za **nieprawidłowość**, której skutkiem było prowadzenie ww. kontroli przez inny organ. Przyczyną nieprawidłowości była niewłaściwa organizacja zadań w zakresie obrony cywilnej, o czym była mowa wyżej.

Jak już wcześniej wskazano w *Regulaminie organizacyjnym Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej* Biuro Kontroli Skarg i Wniosków KG PSP²⁹ zostało wyznaczone do planowania, przygotowania i przeprowadzania kontroli realizacji zadań przez podległe wojewodom organy obrony cywilnej.

Z wyjaśnień uzyskanych w toku kontroli wynika, że czynności kontrolne były prowadzone na podstawie upoważnienia Szefa OCK, w oparciu o zasady i w trybie określonym m.in. w ustawie

²⁹ Zwane dalej BKSU KG PSP.

o kontroli oraz decyzji nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez MSW³⁰.

[Dowód: akta kontroli str.16, 282-347]

W kontrolowanym okresie Szef OCK zarządził 6 kontroli do realizacji przez BKSZ KG PSP, których zakres podmiotowy i przedmiotowy obejmował zadania struktur obrony cywilnej województw. Kontrole prowadzono w:

- 2013 r. – w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim oraz w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim,
- 2014 r. – w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim oraz w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim,
- 2015 r. – w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim oraz w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim.

[Dowód: akta kontroli str. 271-347]

Kontrole w ww. urzędach wojewódzkich były prowadzone na podstawie upoważnień³¹ wydanych przez Szefa OCK zespołom kontrolerów, w skład których powoływano przedstawicieli BKSZ KG PSP oraz BL KG PSP.

[Dowód: akta kontroli str. 282-284,290-292,
299-301, 309-311, 321-323, 334-336]

Zlecenie przez Szefa OCK przeprowadzenia ww. kontroli przez pracowników i funkcjonariuszy innego organu i wydawanie im upoważnień uznano za **nieprawidłowość**, która skutkowałą prowadzeniem czynności kontrolnych przez osoby niebędące pracownikami jednostki kontrolującej. Przyczyną wskazanej nieprawidłowości była niewłaściwa organizacja zadań w zakresie obrony cywilnej, o czym była mowa wyżej.

Za wskazane powyżej nieprawidłowości odpowiadał gen. bryg. Wiesław Leśniakiewicz, który do 21 grudnia 2015 r. pełnił funkcje Szefa OCK.

3) Kontrolowanie warunków odbywania zasadniczej służby w obronie cywilnej.

Szef OCK nie prowadził nadzoru nad odbywaniem zasadniczej służby w obronie cywilnej, którego sprawowanie zostało określone w art. 17 ust 4 pkt 4 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, ponieważ nie zachodziła przesłanka określona w art. 141 ust. 2 tej ustawy. Zgodnie ze wskazanym przepisem, zasadniczą służbę lub szkolenie w obronie cywilnej w czasie pokoju odbywa się wyłącznie w okresie trwania obowiązku odbywania zasadniczej służby wojskowej oraz przeszkolenia wojskowego. Nie zaistniała również przesłanka określona w art. 55 ust. 3 stanowiącym, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, określa, w drodze rozporządzenia, termin rozpoczęcia i okres trwania obowiązku odbywania zasadniczej służby wojskowej oraz przeszkolenia wojskowego, uwzględniając stopień zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

* * * * *

³⁰ Dz. Urz. MSW z 2012 r. poz. 43, z późn. zm.

³¹ Art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o kontroli.

III. ZALECENIA I WNIOSKI

W celu usunięcia nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania kontrolowanego organu zobowiązuję Szefa Obrony Cywilnej Kraju do:

1. niepowierzania – bez podstawy prawnej – realizacji zadań pozostających we właściwości Szefa OCK pracownikom obsługującym inny organ administracji publicznej;
2. opracowywania Programu Doskonalenia OC zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz prowadzenia bieżącej działalności w zakresie doskonalenia obrony cywilnej w oparciu o zatwierdzony program;
3. realizowania kontroli podległych Szefowi OCK organów obrony cywilnej i urzędów je obsługujących zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Na podstawie art. 49 ustawy o *kontroli* uprzejmie proszę o przedstawienie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.



Wykonano w 2 egz.:

1. Egz. Nr 1 – Szef OCK
2. Egz. Nr 2 – aa