



## **Analiza Instytutu Sobieskiego**

**nr 61, listopad 2013 r.**

Paweł Solocho

### **Nadal nie mamy spójnego systemu ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych**



**INSTYTUT  
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego  
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa  
tel./fax: 0 22 826 67 47  
tel.: 0 22 211 12 75  
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: [sobieski@sobieski.org.pl](mailto:sobieski@sobieski.org.pl)  
<http://www.sobieski.org.pl>

## **Nadal nie mamy spójnego systemu ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych**

Taki wniosek można wyciągnąć po zapoznaniu się z tegoroczną informacją Najwyższej Izby Kontroli.<sup>1</sup> Spójność systemu ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych została w tym roku oceniona negatywnie, czyli najniżej w trzystopniowej skali ocen wystawianych przez NIK. Perspektywa pozytywnych zmian w tym zakresie wydaje się bardziej odległa niż kilka lat temu. Nie udało się doprowadzić do powstania sprawnego systemu powiadamiania ratunkowego opartego o centra powiadamiania ratunkowego i system telefonu 112. Obrona cywilna praktycznie nie istnieje. Z wielkim opóźnieniem powstają kluczowe dokumenty planistyczne związane z zarządzaniem kryzysowym, w szczególności Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

Za podstawowe, systemowe przyczyny braku spójności należy uznać rozproszenie rozwiązań dotyczących zadań i struktur w różnych aktach prawnych bądź brak odpowiednich regulacji prawnych. NIK zwraca uwagę, że na podstawie analizy obowiązujących przepisów można stwierdzić istnienie dualizmu przyjętych rozwiązań. Z jednej strony istnieje system zarządzania kryzysowego wraz z przypisanymi mu organizacją i strukturami, z drugiej zaś utrzymywane są na wypadek wojny i klęsk żywiołowych formacje obrony cywilnej, z faktycznie zbieżnymi zadaniami w stosunku do systemu zarządzania kryzysowego. Dualizm ten prowadzi do prowadzenia podwójnych, odrębnych działań dotyczących *de facto* tych samych zadań z zakresu ochrony ludności. W ten sposób powstają odrębne plany zarządzania kryzysowego i odrębne plany obrony cywilnej w odniesieniu do tej samej kwestii, jaką jest:

- zapewnienie współdziałania organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej) na wypadek zaistnienia sytuacji zagrażającej życiu, zdrowiu lub mieniu obywateli,
- zapewnienie koordynacji działań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapobiegania powstawaniu powyższych zagrożeń.

NIK w swojej informacji zwraca uwagę, że dualizmowi rozwiązań towarzyszy brak ustalenia jednoznacznych kompetencji i wzajemnych relacji między systemem

---

<sup>1</sup> NIK, informacja o wynikach kontroli z dnia 20.06. 2013: Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi

zarządzania kryzysowego, a obroną cywilną. Może prowadzić to do powstawania wątpliwości dotyczących odpowiedzialności za wykonywanie poszczególnych zadań, a w konsekwencji do ich zaniechania, co w razie powstania zagrożenia może prowadzić do strat, również tych najtragiczniejszych w postaci ofiar śmiertelnych, których można by uniknąć dzięki właściwym rozwiązaniom systemowym<sup>2</sup>.

W naturalny sposób rodzi się pytanie o celowość utrzymywania takiego właśnie nieefektywnego systemowego dualizmu. „Informacja o wynikach kontroli NIK” takie pytanie stawia, ale nie udziela na nie odpowiedzi.

Tymczasem istotnym elementem oceny celowości istnienia podwójnych, dublujących się rozwiązań w zakresie ochrony ludności jest wskazanie przyczyn, które doprowadziły do takiego stanu rzeczy. Tu za główny powód należy uznać częściowy demontaż i osłabienie spójności systemu zarządzania kryzysowego w wyniku kolejnych nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 roku<sup>3</sup>, a zwłaszcza w skutek nowelizacji przeprowadzonej w roku 2009<sup>4</sup>.

Pierwotna wersja ustawy opisywała działania organizacyjne związane z planowaniem i przygotowaniem administracji publicznej z wykorzystaniem dostępnych zasobów do zarządzania kryzysowego. Jednak zarazem przewidywano, że opisane w ustawie czynności będą zarazem działaniami przygotowującymi nie tylko na wypadek sytuacji kryzysowych, ale także na wypadek wojny, czy innych sytuacji (np. klęski żywiołowe) wymagających wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych. Czynności te zostały nazwane **planowaniem cywilnym**.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, w swojej pierwszej przyjętej przez Sejm wersji z 2007 roku, w artykule 3.4a planowanie cywilne definiowała jako: *„całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, polegających na opracowywaniu planów, w tym planów reagowania kryzysowego, i programów, mających na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru”*<sup>5</sup>. Dalej ustawa szczegółowo wymieniała zadania z zakresu planowania

---

<sup>2</sup> ibid.

<sup>3</sup> Dz. U. z dnia 21 maja 2007 r.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 2009 o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z dnia 19 sierpnia 2009

<sup>5</sup> Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 21 maja 2007, art.3.4a (podkreślenie dodane przez autora)

cywilnego. Za pierwsze uznano „*gromadzenie i przetwarzanie informacji o możliwych do użycia siłach i środkach w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny*”<sup>6</sup>

Ten sam artykuł (3.4a) po nowelizacji dokonanej w dwa lata później planowanie cywilne określał jako: „*całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego*”<sup>7</sup>. Powstała zatem definicja bardziej ogólna i odnosząca się tylko do zarządzania kryzysowego. Zniknęły zapisy o tym, że działania przygotowujące struktury państwa na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej są zarazem działaniami podejmowanymi na wypadek wojny i stanów nadzwyczajnych. W konsekwencji wykreślono również z zadań z zakresu planowania cywilnego gromadzenie i przetwarzanie informacji o środkach, które mogłyby być zostać użyte również w czasie stanów nadzwyczajnych i wojny. Na miejsce to wprowadzono przepis, że zadaniem nr 1 z zakresu planowania cywilnego jest tylko „*przygotowanie planów zarządzania kryzysowego*”<sup>8</sup>.

Wskutek nowelizacji ustawy dokonanej w 2009 roku zlikwidowane zostały przepisy dotyczące niezwykle istotnej dla zwalczania współczesnych zagrożeń kwestii współpracy sektora cywilnego i wojskowego. W wersji pierwotnej ustawy z 2007 roku mowa była o **Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego (NSPK)**, przez który należało rozumieć: „*realizowane przez organy administracji rządowej oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej zadania i procedury mające na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*”<sup>9</sup> Po nowelizacji w roku 2009 przepisy odnoszące się do współpracy cywilno-wojskowej (tzw. wykaz przedsięwzięć NSPK) zostały usunięte.

Treść ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w swojej pierwotnej wersji z 2007 roku, zawierała przepisy dotyczące budowy jednolitego systemu ochrony ludności zarówno dla sytuacji kryzysowych jak i na wypadek wojny czy wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Kluczowym elementem tego jednolitego systemu miały być plany i procedury ściśle określające zasady współdziałania sektora cywilnego i wojskowego państwa na wypadek zagrożeń w ramach NSPK. W wyniku nowelizacji ustawy

---

<sup>6</sup> *ibid.*art.4.1,ppkt.1

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 2009 o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym art.3.4a

<sup>8</sup> Art.4.1,ppkt.1 znowelizowanej ustawy o zarządzaniu kryzysowym

<sup>9</sup> Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 21 maja 2007, art.3.5

w 2009 roku dokonano demontażu całej tej koncepcji jeszcze przed jej ostateczną realizacją.

Najwyższa Izba Kontroli w swojej informacji zwraca uwagę na „ustawicznie zmieniające się koncepcje, co do docelowego modelu systemu ochrony ludności przed sytuacjami kryzysowymi, bądź poszczególnych jego elementów.”<sup>10</sup> NIK nie wskazuje na powody tych zmian. Tymczasem należy stwierdzić, że są one konsekwencją zmian politycznych w kierownictwie państwem (zmiana rządu), które powodują uruchomienie rozmaitych lobby zarówno w samym aparacie państwa jak i na zewnątrz niego. Mają one swoje partykularne interesy, których zabezpieczenie widzą w blokowaniu jakichkolwiek reform.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym ustanawiająca jednolity system ochrony ludności weszła w życie na parę miesięcy przed wyborami parlamentarnymi, które jesienią 2007 roku pozbawiły władzy rządzące do tej pory PiS. Nowy rząd Platformy Obywatelskiej, w tym kierownictwo ówczesnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zmiany wprowadzone przez swoich poprzedników potraktował z perspektywy czysto politycznej, a więc wrogo. W takiej też, politycznej, perspektywie widziane były struktury administracji, w których pracowali urzędnicy służby cywilnej, a które odpowiadały za wdrożenie reform przygotowanych za rządów PiS. W przypadku MSWiA dokonano między innymi demontażu cywilnych struktur nadzoru i koordynacji służb. Zlikwidowano zatem osobny pion zajmujący się zarządzaniem kryzysowym, odpowiedzialny między innymi za wdrażanie przepisów nowej ustawy i za wprowadzenie jednolitego systemu powiadamiania ratunkowego tel.112. Znaczna część tych zadań, łącznie z budową systemu telefonu 112 i funkcją Szefa Obrony Cywilnej, została przekazana Państwowej Straży Pożarnej, co znalazło swoje odzwierciedlenie w zmianie treści ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

W znowelizowanej w 2009 roku ustawie o zarządzaniu kryzysowym uwzględniono uwagi lobby wojskowego i zlikwidowano zapisy o NSPK, a także te, które łączyły planowanie w zarządzaniu kryzysowym ze stanami nadzwyczajnymi i sytuacją wojny. To planowanie miało zostać ujęte w odrębnej ustawie o bezpieczeństwie narodowym, którą mieli przygotowywać wojskowi, a która nie powstała do dziś.

Demontaż koncepcji systemu ochrony ludności na wypadek zagrożeń stał się okazją dla innej służby, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, do wprowadzenia do ustawy

---

<sup>10</sup> NIK, informacja o wynikach kontroli z dnia 20.06. 2013, s.9

o zarządzaniu kryzysowym zapisów dogodnych dla ABW, a dotyczących zwalczania terroryzmu. Zapisy te powinny znaleźć się w odrębnej ustawie, ale ponieważ ABW nie była w stanie takiej odrębnej ustawy przeprowadzić, zdecydowano o ich doklejeniu do ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Przepisy te wprowadziły dodatkowy dualizm w wykonywaniu zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) i ABW.

Kolejnym, skutkującym oceną negatywną zjawiskiem, jest zauważone przez NIK ryzyko sporów kompetencyjnych między Ministrem Spraw Wewnętrznych (MSW) a Ministrem Administracji i Cyfryzacji (MAiC).

Jest to efektem podziału kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), kierującego dotąd dwoma działami administracji rządowej: administracją publiczną i sprawami wewnętrznymi. Podział oznaczał powołanie w miejsce jednego dwóch ministrów: kierującego działem administracji publicznej Ministra Administracji i Cyfryzacji (MAiC) i kierującego działem spraw wewnętrznych Ministra Spraw Wewnętrznych (MSW). Istotą proponowanych zmian była zmiana zakresu działu sprawy wewnętrzne i przeniesienie znajdujących się w nim zadań do działu administracji publicznej, podlegającemu nowo powołanemu ministrowi (MAiC). Do MAiC przekazano zadania dotyczące:

- przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych, oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych i „innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu...”,
- nadzoru nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego, w skład którego wchodzi system telefonu 112
- zatwierdzania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego i wydawania wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego

Najwyższa Izba Kontroli w swojej informacji zwraca uwagę, że spójność systemu jest zagrożona przez fakt, że po podziale MSWiA podległy MSW dział spraw wewnętrznych obejmuje między innymi sprawy zarządzania kryzysowego, a podległy MAiC dział administracji publicznej między innymi przeciwdziałanie oraz usuwanie skutków klęsk żywiołowych i „innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu.”

Powstanie w miejsce MSWiA dwóch ministerstw MSW i MAiC skutkuje rozdzieleniem nadzoru systemu powiadamiania ratunkowego - przypisanego MAiC i nadzoru nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego – podległego nadzorowi MSW. Przekazanie nadzoru nad systemem powiadamiania ratunkowego nowo powołanemu ministrowi właściwemu do spraw administracji (MAiC) utrudniło budowę



jednolitego ogólnokrajowego systemu przyjmowania zgłoszeń alarmowych i obsługi telefonu 112. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy o ochronie przeciwpożarowej koordynowanie i kontrola funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego należy do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Ten z kolei jest nadzorowany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (MSW), który jednak zarazem nie nadzoruje systemu powiadamiania ratunkowego.

Tymczasem system powiadamiania ratunkowego związany generalnie z kwestią ratownictwa i ochrony ludności odnosi się zarówno do zagadnień ujętych w treści ustawy o ochronie przeciwpożarowej, jak i do sytuacji związanej z zarządzaniem kryzysowym lub wymagającej wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych. Stąd wniosek, że powinien być on ujęty **w odrębnej ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej**. Na dzień dzisiejszy nadzór i kierowanie systemem powiadamiania ratunkowego przyznano MAiC. Jednak temu ministerstwu nie podlega żaden z dwu elementów tworzących zgodnie z treścią art. 14a ustawy o ochronie przeciwpożarowej system powiadamiania ratunkowego. Chodzi tu o krajowy system ratowniczo-gaśniczy (podległy nadzorowi MSW) i system Państwowego Ratownictwa Medycznego (podległy nadzorowi ministra właściwego do spraw zdrowia).

Wydaje się zatem logiczne, że do czasu uchwalenia nowej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej rola wiodąca dla budowy systemu powiadamiania ratunkowego (w tym telefonu 112) powinna należeć do ministra właściwego do spraw wewnętrznych (MSW), działającego w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej i ministrem właściwym do spraw zdrowia. Wynika to z faktu, iż w obecnie funkcjonującym systemie powiadamiania ratunkowego większość zgłoszeń jest przyjmowana przez podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych służby: Policję i Państwową Straż Pożarną (większość wezwań dotyczy w kolejności: Pogotowia Ratunkowego, Policji, a następnie PSP). Ponadto wiodącą rolę Ministra Spraw Wewnętrznych, jako nadzorującego organizację i funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego potwierdza treść artykułu 7 pkt.2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie z którym sprawuje on zarządzanie kryzysowe „w przypadkach niecierpiących zwłoki”. Jest zatem w państwie pierwszym „reagującym” na nagłe zdarzenia niosące zagrożenia dla bezpieczeństwa ludności. Stąd logicznym się wydaje pozostawienie w jego rękach nadzoru nad systemem powiadamiania ratunkowego, stanowiącym istotny element systemu reagowania kryzysowego.