



Analiza Instytutu Sobieskiego

nr 63, grudzień 2013 r.

Paweł Solocho

**Nadal nie mamy spójnego systemu ochrony ludności w
sytuacjach kryzysowych (II)
Słabość Obrony Cywilnej Kraju
(Omówienie i komentarz do raportu Najwyższej Izby Kontroli)**



**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
<http://www.sobieski.org.pl>

**Nadal nie mamy spójnego systemu ochrony ludności
w sytuacjach kryzysowych (II)
Słabość Obrony Cywilnej Kraju
(Omówienie i komentarz do raportu Najwyższej Izby Kontroli)**

W poprzednim komentarzu do informacji o wynikach kontroli NIK zostały omówione kwestie ogólnosystemowe (ustrojowe) związane z organizacją ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych. Jednak Najwyższa Izba Kontroli, oprócz całościowej oceny systemu, dokonuje również bardziej szczegółowych ocen jego poszczególnych elementów.

Omówione zostały:

- Obrona Cywilna Kraju
- System powiadamiania ratunkowego
- Zarządzanie kryzysowe
- Krajowy system ratowniczo-gaśniczy

Omówienie z osobna każdego z tych elementów pozwala na wskazanie, które z nich funkcjonują dobrze, a które źle, przesądzając o ogólnie negatywnej ocenie całości systemu przez Najwyższą Izbę Kontroli. Standardy kontroli NIK przewidują trzystopniową skalę ocen kontrolowanej działalności: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości i ocenę negatywną.

W informacji NIK o wynikach kontroli systemu ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych dwie części składowe tego systemu: Obrona Cywilna Kraju i System Powiadamiania Ratunkowego, otrzymały oceny negatywne. W wypadki zarządzania kryzysowego NIK stwierdziła „nieprawidłowości [...] mające istotny wpływ na kontrolowaną działalność”.

Najwyżej został oceniony Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy.

Uwład Obrony Cywilnej Kraju (OCK)

Negatywna ocena stanu zorganizowania OCK wynika w pierwszym rzędzie z braku koordynacji działań w obrębie jej systemu. Zadania OCK wykonują różne organy i odrębne formacje, dla których nie dość precyzyjnie określono wzajemne relacje,

a zwłaszcza zasady współdziałania oraz zakres odpowiedzialności za wykonanie poszczególnych zadań.

Zadania obrony cywilnej, opisane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP są zbieżne z zdaniami określonymi w innych ustawach: o stanie klęski żywiołowej, o zarządzaniu kryzysowym, o ochronie przeciwpożarowej i o Państwowej Straży Pożarnej. Problem polega na tym, że wszystkie te regulacje nie są ze sobą w dostateczny sposób skorelowane. Powoduje to brak jednoznacznego wskazania, kto i w jakim zakresie odpowiada za wykonywanie określonych zadań, a co za tym idzie rodzi trudności w ustaleniu zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów odpowiadających za ochronę ludności. Wynika to z faktu, że nierzadko do wykonywania tych samych zadań powołano w różnych aktach prawnych różnych wykonawców.

Odrębnym problemem jest słabe, stale pogarszające się przygotowanie formacji OC do skutecznej ochrony ludności przed zagrożeniami. Katastrofalnie spada liczba formacji obrony cywilnej. NIK podaje, że między rokiem 2009 a 2011 liczba formacji spadła z 19.618 do 14.492. Oznacza to zmniejszenie się stanu osobowego formacji OC z 272.275 osób w 2009 roku do 188.513 w roku 2011.¹ Ten dramatyczny spadek związany jest w pierwszym rzędzie z likwidacją formacji zakładowych oc. Z jednej strony likwidacji uległy duże zakłady pracy z drugiej zaś zlikwidowany został obowiązek utrzymywania takich formacji przez pracodawców zatrudniających ponad 50 osób lub, niezależnie od zatrudnienia, produkujących lub przechowujących materiały i środki niebezpieczne.

Zanikanie formacji OC przyspiesza brak przepisów dotyczących refundacji utraconych wynagrodzeń za udział w działaniach formacji obronnych, nie stworzono też regulacji określających minimalne zaopatrzenie materiałowo-techniczne dla formacji, co w konsekwencji prowadzi do sytuacji w której na ten cel nie przewiduje się żadnych środków finansowych. W efekcie przeznaczane na funkcjonowanie OC skromne środki nie pozwalają na bieżące uzupełnianie braków i wymiany wyeksploatowanego sprzętu.

¹ NIK, informacja o wynikach kontroli: Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi, 20.06.2013, str.15

Wszystko to sprawia, że formacje OC w znacznej mierze pozostają biurokratyczną fikcją, ujętą w papierowych danych nie mających wiele wspólnego z rzeczywistością.²

Jedynymi realnie istniejącymi strukturami zaliczonymi do formacji OC pozostają ochotnicze straże pożarne. Jednak druhowie OSP uwzględniani są jednocześnie w planowaniu związanym z Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym (KSRG), czyli liczeni są podwójnie - raz w ramach KSRG a drugi raz jako formacje OC. Przy czym w tym drugim wypadku w rzeczywistości nie są siłami, którymi mogłby swobodnie dysponować Szef OC.

Ponadto OSP są głównie zorganizowane w wioskach i małych miejscowościach i praktycznie nie występują w dużych aglomeracjach miejskich (choć często funkcjonują w miejscowościach wokół dużych miast). Oznacza to, że duże miasta pozbawione są formacji OC, a pełniące tę rolę w wielu częściach Polski OSP także odnotowują odpływ członków. Jest on spowodowany migracją młodych ludzi do miast w kraju lub za granicą, a także brakiem dostatecznie satysfakcjonujących mechanizmów refundacji kosztów, jakie wynikają z faktu przechodzenia szkoleń i pełnienia dyżurów przez strażaków – ochotników, będących jednocześnie pracownikami najemnymi.

Uwład struktur OC wynika z zaniedbań mających charakter systemowy. Najwyższa Izba Kontroli oceniała stan przygotowań struktur obrony cywilnej do realizacji nałożonych na nią zadań na czas wojny i pokoju również w 2011 roku.³ Kontrola objęła lata 2009 – 2011 (do 31 października). Wtedy ocena NIK, podobnie jak w wypadku najnowszej kontroli również była negatywna.

W 2011 roku Najwyższa Izba Kontroli sformułowała najważniejsze wnioski pokontrolne skierowane do nadzorującego OC Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (jeszcze przed podziałem na MSW i MAiC). NIK wnioskował o:

- zapewnienie właściwego i skutecznego nadzoru nad Obroną Cywilną Kraju, w tym wzmocnienie nadzoru nad Szefem Obrony Cywilnej Kraju w celu wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu tego organu;

²ibid, s.15-16 przytoczona opinia wojewody łódzkiego

³ NIK, informacja o wynikach kontroli: „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju”, 9.03.2012

- podjęcie działań pozwalających na pozyskanie rzetelnych i aktualnych danych dotyczących rzeczywistego stanu w zakresie funkcjonowania i zasobów obrony cywilnej;
- przyspieszenie działań zmierzających do wypracowania aktualnej, systemowej regulacji prawnej w zakresie obrony cywilnej.

W wyniku kolejnej kontroli przeprowadzonej w IV kwartale 2012 roku NIK stwierdził, że żaden z powyższych wniosków nie został zrealizowany. Za kluczowy w tym względzie należy uznać brak nadzoru ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych nad Szefem Obrony Cywilnej. Minister Spraw Wewnętrznych nie wprowadził stałych mechanizmów monitorowania działalności Szefa OC, co pozwoliłoby na wskazanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu i pozwoliłoby na przeprowadzenie działań naprawczych.

W efekcie, mimo podjętych jeszcze w 2006 roku prób całościowej reformy systemu obrony cywilnej, do dzisiaj **brakuje całościowej regulacji prawnej** adekwatnej do aktualnych wyzwań związanych z ochroną ludności i należycie skorelowanej z pozostałymi aktami prawnymi związanymi z tym tematem (zarządzanie kryzysowe, klęski żywiołowe, katastrofy naturalne i techniczne, stany nadzwyczajne).

NIK zwraca uwagę na brak regulacji w zasadniczych kwestiach takich jak:

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

Jedynym aktem prawnym regulującym szczegółowo zakres działania Szefa Obrony Cywilnej kraju pozostaje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku⁴. W opinii NIK akt ten nie jest przystający do innych regulacji, zwłaszcza do ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Rozporządzenie to nie uwzględnia różnic w zakresie działania szefów obrony cywilnej poszczególnych poziomów podziału administracyjnego kraju: województwa, powiatu i gminy i przypisuje im te same zadania.

Tymczasem inne akty, zarówno rangi ustawowej, jak i towarzyszące im rozporządzenia wykonawcze zadania te uszczegółwiają i różnicują.

Najwyższa Izba Kontroli podaje kilka przykładów, kiedy to jednakowe zadania nałożone na szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin w drodze wspomnianego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów są faktycznie nie do zrealizowania z powodu braku zgodności z innymi aktami bądź z powodu braku odpowiednich narzędzi prawnych.

I tak, **wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej** zobowiązanych do udzielenia pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowanie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy, nie uwzględnia uprawnień wojewody (art. 30 ust. 2 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁵) do wydania decyzji nakładającej na podmioty wykonujące działalność leczniczą obowiązku pozostawania w stanie podwyższonej gotowości w celu przyjęcia osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Zapewnienie dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych nie uwzględnia faktu, iż z dniem 30 marca 2001 r. zostało uchylone zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 września 1995 r. w sprawie zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych⁶. Ustawa z dnia 7 czerwca

⁴ Dz.U. Nr 96, poz. 850

⁵ Dz.U. Nr 194, poz.1410 ze zm.

⁶ M.P.Nr.59, poz.663, które utraciło moc z dniem 30 marca 2001 r. na podstawie pkt części I.3 załącznik do obwieszczenia Rady Ministrów w sprawie wykazu uchwał Rady Ministrów, zarządzeń i innych aktów normatywnych Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, które utraciły moc z dniem 30 marca 2001 r. (M.P. Nr 47, poz.782).

2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę⁷ pomija zasady zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych i nie daje delegacji prawnej do opracowania takich założeń. Tym samym brak jest narzędzi pozwalających na obligowanie odpowiednich podmiotów do tworzenia chociażby nowych układów technologicznych wodociągów, zaspokajających potrzeby funkcjonowania zbiorowego zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, czy budowy awaryjnych ujęć wody, standardów w zakresie dostaw wody do celów spożywczych i sanitarnych dla ludności na czas klęsk żywiołowych i/lub wojny, a także przykładowo wyposażania urządzeń zaopatrzenia w wodę w zapasowe źródła zasilania energią elektryczną.

Do rzeczywistości nie przystaje też do rzeczywistości obowiązek zapewnienia warunków do odbywania zasadniczej służby w obronie cywilnej w sytuacji, gdy obowiązek zasadniczej służby wojskowej został zniesiony.⁸

Całościowa regulacja systemu obrony cywilnej – ustawa o ochronie ludności istnieje tylko w formie projektu.

Odzwiedcieniem niskiej sprawności systemu ochrony ludności i obrony cywilnej jest złe systemowe umocowanie i słaba pozycja Szefa Obrony Cywilnej Kraju (OCK).

NIK stawia Szefowi OCK zarzut nie wykorzystania „posiadanych instrumentów nadzoru nad podległymi strukturami organizacyjnymi” i zarzuca mu:

- brak realizacji obowiązku kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do przeprowadzenia działań ratowniczych;
- brak przeprowadzenia kontroli realizacji zadań obrony cywilnej przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego,
- brak realizacji ustalenia normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej w okresie wojny i pokoju.

⁷ Dz.U. Nr 123, poz.858

⁸ NIK, informacja o wynikach kontroli: Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi, 20.06.2013, s.14

Szef Obrony Cywilnej Kraju w końcu 2011 roku stworzył wytyczne⁹ w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Przyznał zarazem, że wcześniej istniejące plany (ich układ i treść) nie odpowiadają współczesnym potrzebom, bo nie uwzględniają zmian, jakie dokonały się w ostatnich latach w infrastrukturze, gospodarce i administracji. Jednak w przygotowanych przez Szefa OCK wytycznych nie zostały wskazane ani termin zakończenia procesu nowelizacji planów obrony cywilnej, ani zasady i procedury monitorowania przebiegu tych prac.

Zaniedbania te są konsekwencją złych systemowych i doraźnych rozwiązań przyjętych w odniesieniu do Szefa OCK.

Po pierwsze, podlega on nadzorowi Ministra Spraw Wewnętrznych. Z kolei szefowie obrony cywilnej województw, którymi są wojewodowie, podlegają nadzorowi Ministra Administracji i Cyfryzacji, którego urząd powstał po podziale Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Różne przyporządkowanie Szefa OCK (MSW) i podległych jego nadzorowi wojewódzkich szefów OC (MAiC) w oczywisty sposób utrudnia koordynację działań.

Po drugie, sytuację komplikuje fakt, że po 2007 roku Szefem OCK jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Pełni one jednocześnie funkcję koordynatora Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG). Siłą rzeczy jego działania w większym stopniu są skoncentrowane na sprawy związane z realizacją zadań własnej formacji (PSP) i koordynacji funkcjonowania KSRG.

Zaniedbywanie przez niego spraw związanych z ochroną ludności i OC jest zrozumiałe ze względu na chaos kompetencyjny i organizacyjny, wynikający chociażby z podziału MSWiA na MSW i MAiC¹⁰, a także braku kompletnych regulacji prawnych i środków finansowych. To ostatnie powoduje, że np. Szef OCK nie dysponuje własnym aparatem wykonawczym. Funkcje te w sposób nieformalny wypełnia Komenda Główna PSP.

⁹ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin

¹⁰ Szerzej: komentarz 104 IS <http://www.sobieski.org.pl/podzial-mswia-oznacza-drozsze-i-mniej-skuteczne-panstwo/>

Porzucenie przez rządy Platformy Obywatelskiej rozpoczętych reform OC

Za błąd należy uznać rezygnację po 2007 roku przez rząd Donalda Tuska z koncepcji powierzenia funkcji Szefa OC osobie nie będącej szefem żadnej ze służb (w tym wypadku PSP). W latach 2005-2007 Szef Obrony Cywilnej Kraju był zarazem podsekretarzem stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, który odpowiadał za zarządzanie kryzysowe i dysponował obsługującą go strukturą w postaci Departamentu Zarządzania Kryzysowego (DZK).

Po przyjęciu w kwietniu 2007 roku ustawy o zarządzaniu kryzysowym wydawało się naturalnym, że funkcje Szefa OCK przejmie przewidziany w nowej ustawie dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB)

W skład RCB miała zostać włączona większość pracowników i struktur utworzonego w 2005 roku Departamentu Zarządzania Kryzysowego (DZK), opartego na urzędnikach służby cywilnej.

Do 2007 roku DZK pełnił te funkcje, które po wejściu w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym miało wykonywać RCB. To DZK bezpośrednio obsługiwał Szefa OC (i jednocześnie podsekretarza stanu), który czuwał nad przygotowaniem i przeprowadzeniem ustawy wprowadzającej po raz pierwszy pojęcie zarządzania kryzysowego do obiegu legislacyjnego w naszym kraju. Jednocześnie departament spełniał rolę centrum zarządzania kryzysowego, monitorując system reagowania, oraz przygotowując i nadzorując wykonywanie procedur związanych np. z ewakuacją obywateli polskich z Libanu, czy zwalczania ptasiej grypy. Ponadto obsługiwał wykonywaną przez Szefa OC koordynację rządowego programu budowy jednolitego dla całego kraju systemu telefonu 112 i powiązanego z nim zintegrowanego systemu Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CPR), podległych bezpośrednio wojewodom. Program ten został zarzucony po 2007 roku, a jego realizację powierzono komendantowi głównemu PSP. Później, w 2009 roku wobec fiaska jego misji podjęto próbę rozwiązań podobnych do koncepcji z 2007 roku.¹¹

¹¹ Szerzej na ten temat:

<http://www.sobieski.org.pl/telefon-112-cztery-stracone-lata/> komentarz Instytutu Sobieskiego nr.101

Wymienione powyżej zadania w naturalny sposób powinien przejąć dyrektor RCB. Tymczasem rezygnacja z powierzenia mu funkcji Szefa Obrony Cywilnej oznaczała rezygnację z realizowanej wcześniej koncepcji dyrektora Centrum jako koordynatora całego systemu, czyli takiej jaką do czasu wejścia w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym pełnił Szef OC i zarazem wiceminister MSWiA.

W przeciwieństwie do niego Dyrektor RCB został pozbawiony możliwości nadzoru i koordynacji wojewódzkich wydziałów zarządzania kryzysowego, nadzoru nad dysponującymi funduszami Biurem ds. Usuwania Klęsk Żywiolowych, a także odsunięty został od realizacji systemu telefonu 112 i Centrów Powiadamiania Ratunkowego. Rezygnując z powyższych zadań zrezygnowano z włączenia do RCB zespołu cywilnych pracowników DZK (departament został zlikwidowany) i Biura ds. Usuwania Klęsk Żywiolowych, czyli tych którzy przez dwa lata przygotowywali się pełnienia do tej roli.

Budowę Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, odartego z prerogatyw Szefa OC, powierzono w pierwszym rządzie przedstawicielom służb mundurowych (PSP, BOR, Straży Granicznej), często tradycyjnie patrzących na sprawy bezpieczeństwa z wąskiej perspektywy swojej formacji, co dodatkowo osłabia koordynacyjną rolę RCB.