

## OBRONA CYWILNA KRAJU W ROZSYPCE. NIK CHCE INTERWENCJI PREMIERA

*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, nie wdrożyły skutecznych procedur oraz nie zapewniły niezbędnych zasobów, umożliwiających właściwe zarządzanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych — ogłosiła Najwyższa Izba Kontroli. Wyniki przeprowadzonej przez Izbę kontroli skłoniły organ do wystosowania apelu do premiera Mateusza Morawieckiego o objęcie nadzorem trwających od 10 lat prac nad projektem ustawy, która w sposób systemowy ureguluje kwestie ochrony ludności i obrony cywilnej.*

Jak podkreśla NIK, "w polskim systemie, 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". Problem w opracowaniu spójnego dokumentu leżeć ma w "ustawicznie zmieniających się koncepcjach rozwiązań".

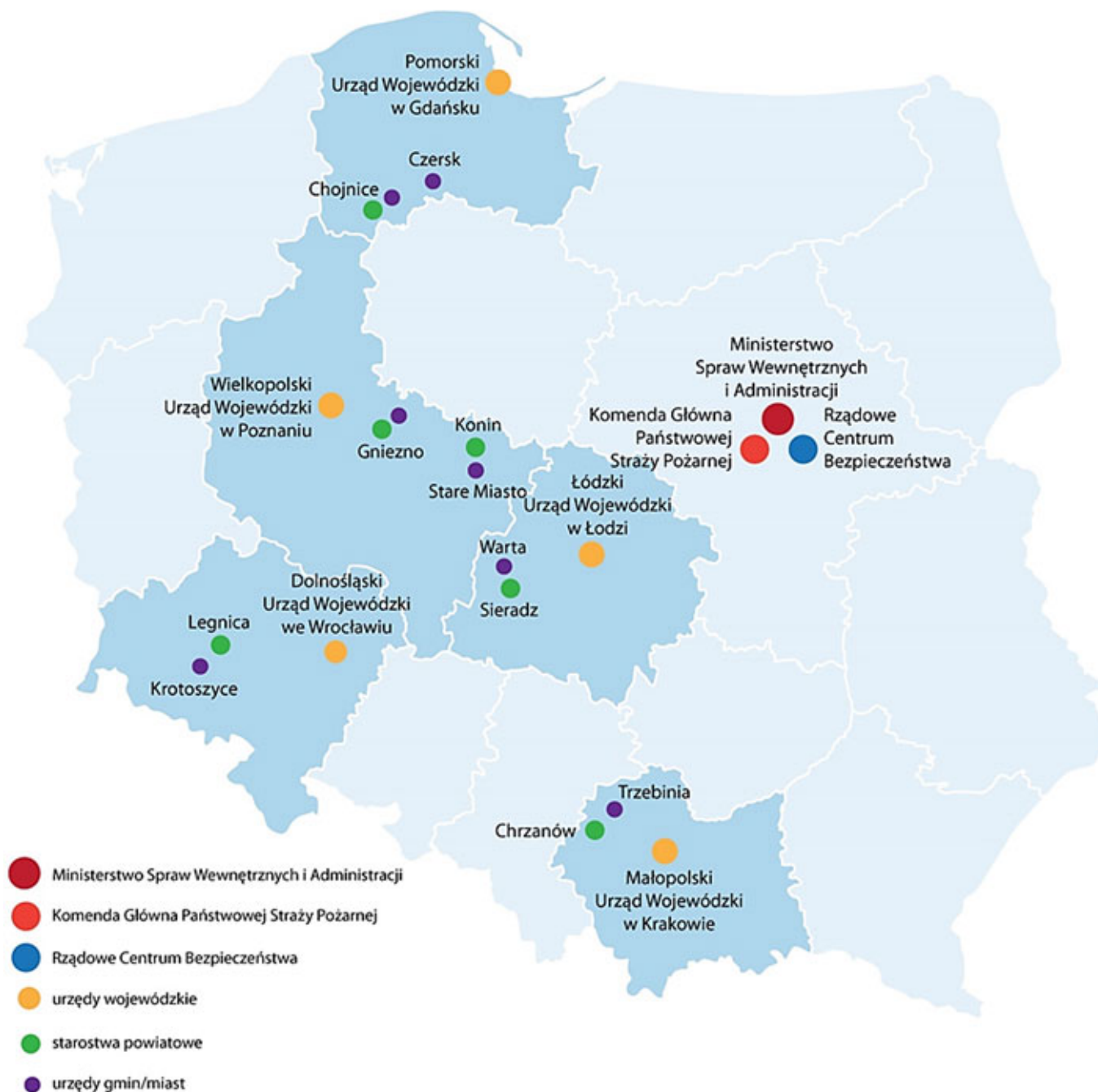
NIK zauważa również, że utrzymywany jest dualizm rozwiązań prawnych. W Polsce funkcjonują bowiem struktury w ramach zarządzania kryzysowego i niezależnie do tego utrzymywane są - na wypadek wojny i klęsk żywiołowych - formacje obrony cywilnej. Zwraca się również uwagę na fakt, że w krajach Unii Europejskiej dochodzi do integracji obu obszarów, co pozwala na usprawnienie działania.

*Aktualnie procedowany projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, który zgodnie z zapowiedziami Sekretarza Stanu w MSWiA, miał zostać przekazany do Sejmu do końca 2016 r. figuruje od stycznia 2018 r. w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, lecz dotychczas nie został nawet wskazany planowany termin przyjęcia tego projektu przez Radę Ministrów.*

*fragment komunikatu Najwyższej Izby Kontroli*

[Kontrolą NIK, prowadzoną między 2015 a 2018 rokiem](#) objęto obszary i podmioty oznaczone na przygotowanej przez Izbę mapie. Na liście znajdziemy MSWiA, Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, pięć urzędów wojewódzkich (w Gdańsku, Poznaniu,

Łodzi, Wrocławiu i Krakowie), starostwa powiatowe w Chrzanowie, Legnicy, Sieradzu, Koninie, Gnieźnie i Chojnicach, a także urzędy gminne w Czersku, Chojnicach, Starym Mieście, Warcie, Gnieźnie, Krotoszycach i Trzebinii.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Kontrola rozszerzona została na województwo pomorskie i wielkopolskie, po nawałnicach, które przeszły przez Polskę 11-12 sierpnia 2017 roku, w wyniku których śmierć poniosły trzy osoby.

**Czytaj też:** [M. Kubiak: Alert RCB trafi też do Polaków za granicą \[InfoSecurity24 TV\]](#)

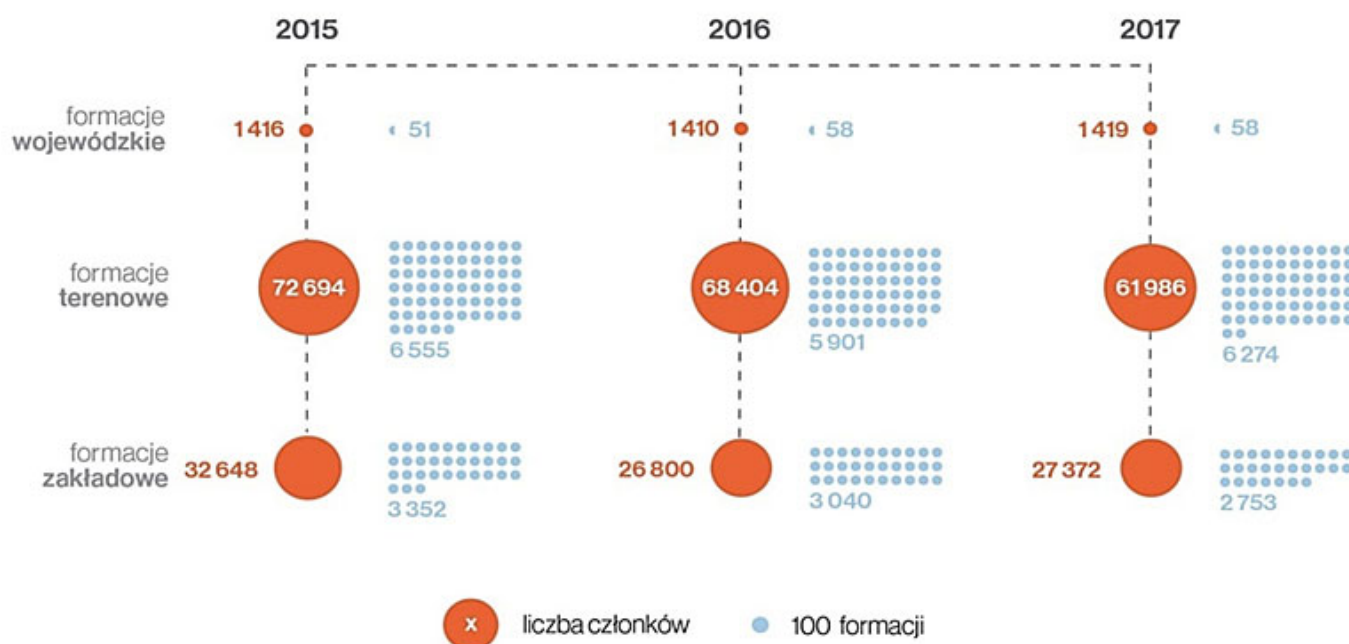
**Anachroniczna obrona cywilna**

*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. W ocenie NIK 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 w wielu wypadkach przestarzałe - część sprzętu pochodzi z lat 50/60 ubiegłego wieku.*

*fragment komunikatu Najwyższej Izby Kontroli*

Jak podkreśla NIK, **w Polsce doszło do wieloletnich zaniedbań w zakresie obrony cywilnej**, co objawia 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".

### Liczba formacji OC i stan osobowy



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

Źródło: NIK

### Szef bez władzy

Izba w raporcie zwraca uwagę na fakt, że w okresie objętym kontrolą szef Obrony Cywilnej Kraju, czyli gen. brygadier Leszek Suski, podejmował kroki, których celem była realizacja wniosków sformułowanych przez NIK w poprzednich kontrolach. Zaznacza się jednak, że nie posiada on "własnego aparatu wykonawczego (urzędu), niezbędnego do realizacji powierzonych mu ustawowych zadań" i ma "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.*

*fragment komunikatu Najwyższej Izby Kontroli*

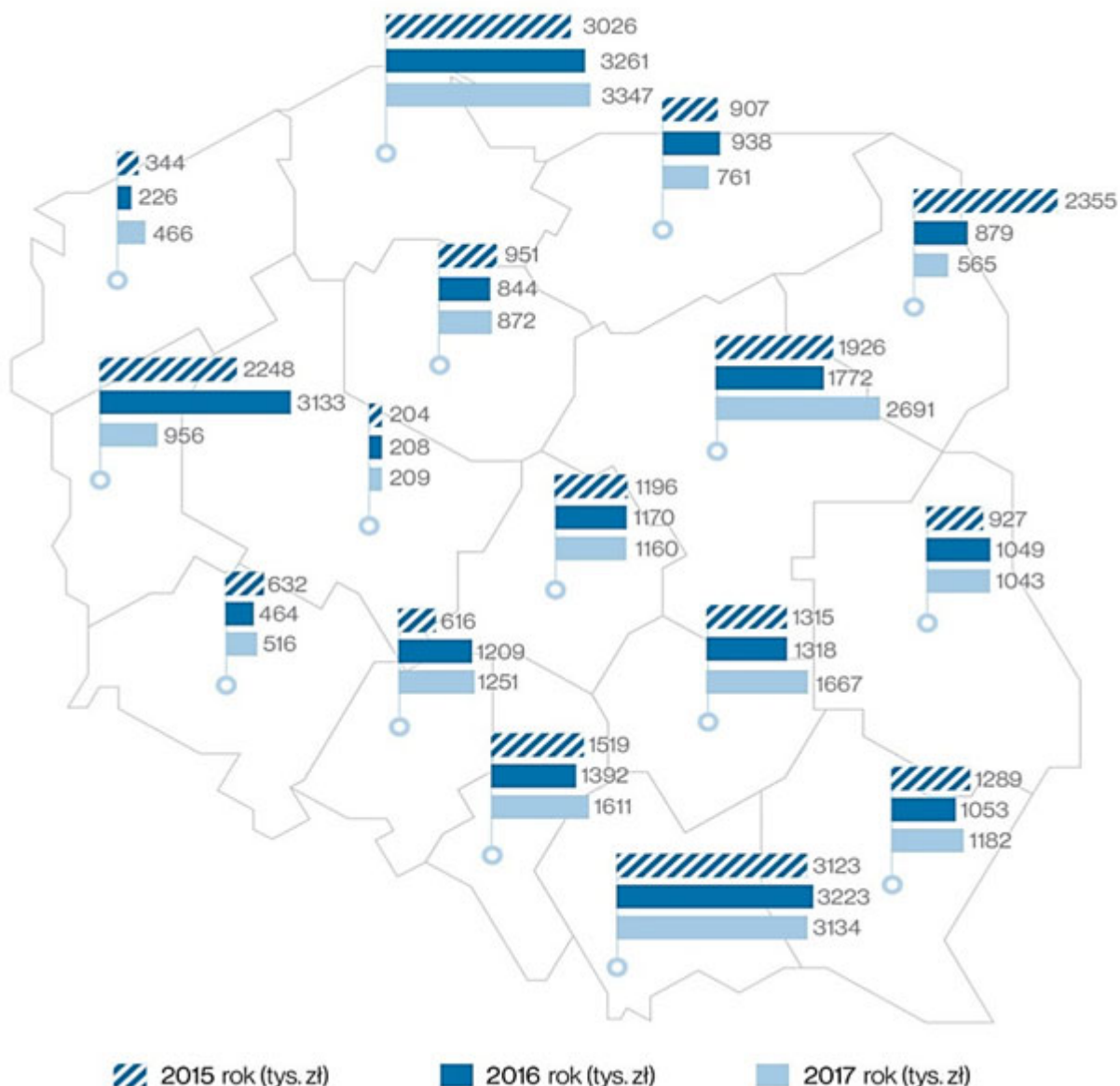
Co więcej, jak czytamy w komunikacie, aktywność skontrolowanych szefów OCK na poziomie województw, powiatów i gmin nie koncentrowała się na tym, by obrona cywilna odpowiadała skali, rodzajom i specyfice zidentyfikowanych na danym terenie zagrożeń. Powstawały za to dokumenty planistyczne i sprawozdawcze, nieprzekładające się na rzeczywiste działania związane z rozwojem i modernizacją struktur obrony cywilnej. **Nie istnieje również aktualny Plan Obrony Cywilnej Państwa, a ostatni tego typu dokument opracowany został w... 1995 roku.** Co ważne, "obowiązujące przepisy wskazują jedynie podmiot odpowiedzialny za uzgadnianie projektu takiego planu, jednak nie określają organu zobowiązanego do jego opracowania".

*Wyniki kontroli wykazały, że w dalszym ciągu poziom finansowania zadań Obrony Cywilnej jest niewystarczający w stosunku do realnych potrzeb. Środki finansowe przeznaczane na wyposażenie nie dają możliwości bieżącego uzupełniania niedoborów oraz wymiany wyeksploatowanego sprzętu.*

*fragment komunikatu Najwyższej Izby Kontroli*

"Rażące" niedofinansowanie realizacji zadań obrony cywilnej, jak podkreśla NIK, potwierdzać mają wyniki kontroli szczebla gminnego.

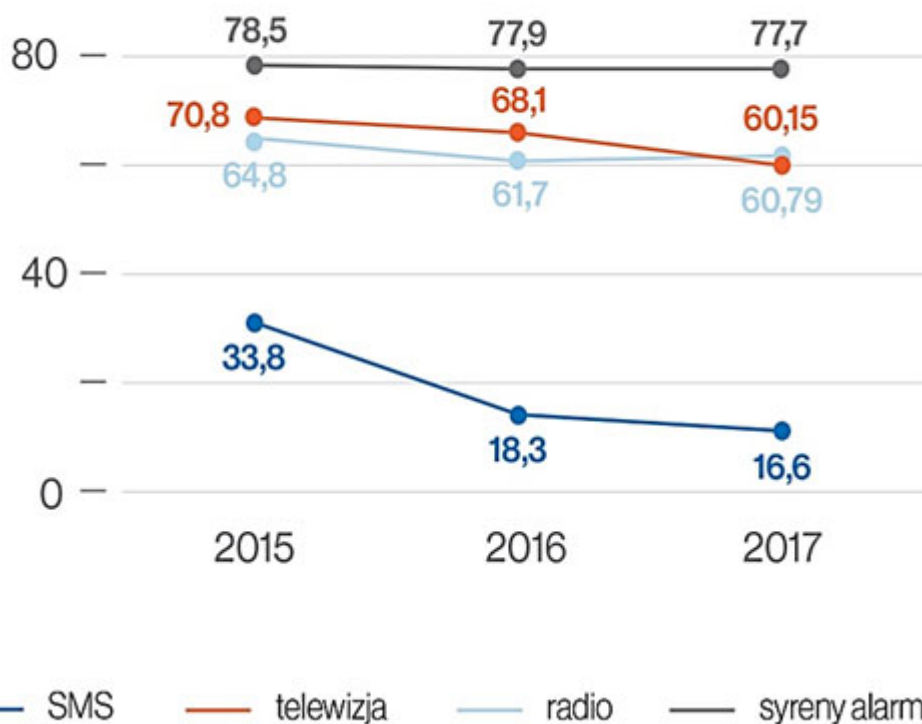
## Wydatki na realizację zadań obrony cywilnej w latach 2015 – 2017



Źródło: NIK

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również w dokumencie uwagę na przestarzałość systemu ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach. Potwierdzić miał to sam szef OCK. "Aktualnie większość użytkowanych syren (syreny elektromechaniczne SAD) nie jest w stanie nadawać komunikatów głosowych, lecz jedynie umożliwia ostrzeganie ludności ciągłym lub przerywanym dźwiękiem" - pisze Izba.

## Procent ludności Polski objętej działaniem systemów ostrzegania i alarmowania



Źródło: NIK

*Obecnie funkcjonujący model systemu obrony cywilnej kraju wciąż nie jest dostosowany do aktualnych potrzeb, w tym wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, obecnej organizacji państwa i stanu infrastruktury oraz potencjalnych zagrożeń.*

*fragment komunikatu Najwyższej Izby Kontroli*

### Nieprawidłowości na każdym szczeblu zarządzania kryzysowego

Jak informuje NIK, zastrzeżenia na szczeblu centralnym, w przypadku zarządzania kryzysowego, dotyczyły "niekompletnego raportowania sytuacyjnego oraz niepełnych analiz i prognoz rozwoju sytuacji, 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" - wylicza Izba.

*Natomiast poważne zastrzeżenia NIK zgłasza do 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.*

*fragment komunikatu Najwyższej Izby Kontroli*

Kontrola wykazała również, że najgorszy stan przygotowań jest na poziomie gmin, gdzie zadania z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej powierzano w większości jednostek jednej osobie, nierzadko w ramach tylko części etatu, jako dodatek do innych zadań.

*Istotnym elementem skutecznego systemu zarządzania kryzysowego jest również przygotowanie rzetelnych planów zarządzania kryzysowego. Niestety skala stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie tworzenia tych planów oraz ich merytoryczna zawartość sprawia, że możliwość praktycznego ich wykorzystania jest bardzo ograniczona.*

*fragment komunikatu Najwyższej Izby Kontroli*

Okazuje się, że rzetelnie przygotowany i kompletny nie był żaden z 20 skontrolowanych przez NIK planów zarządzania kryzysowego. Co więcej, w MSWiA oraz Rządowym Centrum Bezpieczeństwa przez ponad 2 lata nie dokonano aktualizacji Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz planu zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne.

**Czytaj też:** [Szef OCK krytycznie o kondycji systemu obrony cywilnej \[ANALIZA\]](#)

Kontrola wykazała również, że rzadko przeprowadzano ćwiczenia i szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego, których obowiązek organizowania nałożono na wszystkie organy na szczeblu lokalnym. Co ciekawe, organy zarządzania kryzysowego szczebla powiatowego i gminnego najczęściej były jedynie uczestnikami ćwiczeń wojewódzkich, natomiast rzadko organizowały ćwiczenia dla podległych im struktur.

*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.*

*fragment komunikatu Najwyższej Izby Kontroli*

## Kontrola w praktyce

NIK nie ograniczyła się wyłącznie do badania istniejących procedur i dokumentów. Chcąc sprawdzić, jak państwo Polskie jest przygotowane w praktyce do radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi przeprowadziła szereg tzw. epizodów praktycznych oraz analizę studium przypadku, czyli nawałnicy która dotknęła znaczną część kraju w dniach 11-12 sierpnia 2017 r. 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.

W 2017 roku działania organów rządowych i samorządowych, w ramach zarządzania kryzysowego po nawałnicach, skupiły się przede wszystkim na bieżącej identyfikacji potrzeb, koordynacji pomocy poszkodowanym i usuwaniu jej skutków, a wykorzystane środki odbiegały od ustalonych w planach procedur postępowania i wynikały głównie z decyzji podejmowanych doraźnie.

## Interwencja u premiera

Najwyższa Izba Kontroli zarekomendowała przeprowadzenie przez szefa resortu 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, by poprawić skuteczności działań. W ocenie Izby niezbędne jest również objęcie przez premiera trwających od 10 lat prac nad projektem ustawy, która w sposób systemowy ureguluje kwestie ochrony ludności i obrony cywilnej. Dokument objąć ma m.in. Plan Obrony Cywilnej Państwa, zwiększenie poziomu finansowania zadań obrony cywilnej czy uprawnienia szefa Obrony Cywilnej Kraju w planowaniu środków finansowych na obronę cywilną.

**Czytaj też:** [G. Świszcz, wiceszef RCB: Alert RCB nie jest pogodynką](#)

Wyniki kontroli wskazać miały również na konieczność przeprowadzenia pogłębionej analizy, związanej z funkcjonowaniem zarządzania kryzysowego (obejmującej m.in. przesłanki uznania sytuacji za "kryzysową" czy zasad użycia Sił Zbrojnych RP w ramach zarządzania kryzysowego oraz koordynacji ich działań) i obrony cywilnej oraz podjęcia działań (w tym legislacyjnych). NIK podkreśla również potrzebę wprowadzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju, podjęcie działań mających na celu zapewnienia kompletności krajowego Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej oraz zainicjowania kompleksowego przeglądu stanu zaawansowania opracowywania i wdrażania planów zarządzania kryzysowego, który w skali Polski obejmowałby wszystkie jednostki szczebla powiatowego oraz gminnego.

Przypomnijmy, że w połowie 2018 roku ocenę przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2017 rok opublikował również szef OCK. Także ten dokument przedstawiał dramatyczny obraz obrony cywilnej kraju. Jak informowało w lipcu 2018 roku InfoSecurity24.pl, szef OCK podawał, że budowle ochronne były w stanie pomieścić niespełna 3 proc. populacji Polski, system alarmowania o zagrożeniach był (i jest dalej) przestarzały i awaryjny, a poziom finansowania Obrony Cywilnej Kraju (OCK) jest na tak niskim poziomie, że nawet w oficjalnych dokumentach podkreśla się jej niedoinwestowanie. Sytuacja z roku na rok wygląda niestety coraz gorzej.