



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.21.3.2025

**Pani
Magdalena Małachowska
Wójt Gminy Medyka
Medyka 287B
37-732 Medyka**

Wystąpienie pokontrolne

**P/25/080 - Przygotowanie organów państwa na
wypadek zagrożeń dywersyjnych na terenie
województwa podkarpackiego**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. J.I. Kraszewskiego 8 | 35-016 Rzeszów

Tel. +48 17 780 23 00 | [LRZ@nik.gov.pl] | www.nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Urząd Gminy Medyka¹, Medyka 287D, 37-732 Medyka.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Magdalena Małachowska, Wójt Gminy Medyka² od 7 maja 2024 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił:

Marek Iwasieczko, Wójt Gminy Medyka, od 22 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 7-10)

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Organizacja i funkcjonowanie struktur zarządzania kryzysowego.
2. Przygotowanie do działań na wypadek sytuacji kryzysowych.
3. Stan realizacji zadań w zakresie ochrony ludności.
4. Realizacja zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2022 r. do 30 września 2025 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie

Kontrolerzy

1. Marek Wójtowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/131/2025 z dnia 25 sierpnia 2025 r.
2. Bogusława Sebastianka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/111/2025 z dnia 29 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli str. 3-6)

¹ Dalej: Urząd Gminy

² Dalej: Wójt

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wójt nie w pełni był przygotowany na wypadek zagrożeń, w tym również o charakterze dywersyjnym, głównie w zakresie niezapewnienia pełnej realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.

Wójt zapewnił właściwą organizację realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego. Wskazano komórkę organizacyjną a później samodzielne stanowisko właściwe do realizacji tych zadań i wyznaczono pracownika, któremu przypisano zadania w zakresie zarządzania kryzysowego. Na terenie Gminy prowadzono monitoring zagrożeń oraz przeprowadzano szkolenia i treningi w zakresie zarządzania kryzysowego.

Negatywnie należy ocenić niezwoływanie przez Wójta posiedzeń Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego⁵ skutkujące brakiem realizacji przez ten organ zadań wskazanych w 14 ust. 8 w zw. z art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*⁶ oraz niedokonanie w 2023 r. aktualizacji Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego⁷, do czego Wójt był zobowiązany na mocy art. 5 ust. 3 ustawy zk; realizacja tego obowiązku nastąpiła z 28 miesięcznym opóźnieniem.

NIK pozytywnie ocenia, że pomimo braku formalnego przypisania pracownikowi lub komórce organizacyjnej zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, były one faktycznie realizowane. Wójt w latach 2022-2025 podjął działania w zakresie ochrony ludności, w tym wnioskuje i otrzymał dofinansowanie na zakup sprzętu niezbędnego do zwiększenia bezpieczeństwa mieszkańców Gminy Medyka o wartości 589 768,10 zł.

Pozytywnie należy ocenić wyznaczenie przez Wójta dziesięciu jednostek organizacyjnych Gminy Medyka jako podmioty ochrony ludności, zawarcie porozumienia ze Starostą Przemyskim o współpracy w zakresie ochrony ludności oraz przygotowanie gminnego wkładu do wojewódzkiego planu ewakuacji i podjęcie działań zmierzających do wyznaczenia obiektów zbiorowej ochrony.

Nieprawidłowym działaniem było zawarcie porozumienia, którego treść nie zawierała wszystkich wymaganych elementów oraz bez wcześniejszej weryfikacji podmiotu, z którymi je zawierano.

Wójt w sposób prawidłowy realizował zadania w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

1. Organizacja i funkcjonowanie struktur zarządzania kryzysowego

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: GZZK

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.; dalej: ustawa o zk.

⁷ Dalej: GPZK

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

1.

W Gminie Medyka⁹ w latach 2022-2025 (do 31 marca 2025 r.)¹⁰ zadania z zakresu zarządzania kryzysowego realizował Referat Organizacyjno-Gospodarczy i Spraw Obywatelskich¹¹, którego kompetencje oprócz zadań z zakresu zarządzania kryzysowego dotyczyły administracyjno-gospodarczej obsługi urzędu, prowadzenie spraw kadrowych i kancelaryjno-technicznych, ewidencja ludności, obsługa administracyjna szkół, organizacja wyborów, prowadzenie statystyki i sprawozdawczości i Biuletynu Informacji Publicznej oraz ochrona informacji niejawnych i realizowanie zadań związanych z obronnością kraju. W ramach tej komórki organizacyjnej zadania z zakresu zarządzania kryzysowego realizował jeden pracownik, któremu powierzono obowiązki m.in. monitorowania występujących zagrożeń i prognozowania rozwoju sytuacji, realizowania procedur i programów reagowania w czasie stanu klęsk żywiołowych, opracowania i aktualizacji planów reagowania kryzysowego, koordynacji pomocy humanitarnej oraz prowadzenie polityki informacyjnej w trakcie stanu klęski żywiołowej.

Zmiana regulaminu z dnia 31 marca 2025 r. wprowadziła nową strukturę Urzędu, w której wyodrębniono Samodzielne Stanowisko ds. Zarządzania Kryzysowego i Ewidencji Ludności¹². Referentowi zk przypisano zadania tożsame z zakresem obowiązków wskazanego wyżej pracownika Referatu.

(akta kontroli str. 11-33)

Referent zk uczestniczył w szkoleniu w obszarze zarządzania kryzysowego, które dotyczyło przygotowania i zarządzania zdarzeniem wynikającym z wystąpieniem ekstremalnego zjawiska pogodowego.

(akta kontroli str. 34)

Monitorowanie zagrożeń na terenie Gminy odbywało się poprzez analizę informacji otrzymywanych od Wojewody Podkarpackiego, Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego¹³ i Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Przemyślu¹⁴ w formie email, sms oraz pism. Korespondencja w zakresie stwierdzonych zagrożeń odbywała się dwukierunkowo; od WCZK, poprzez PCZK do Gminy, jak i od Gminy do PCZK. Identyfikacja zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu mieszkańców Gminy odnosiła się do realnych i aktualnych sytuacji.

Wójt zawarł porozumienia z Komendantem Placówki Straży Granicznej w Medyce, Komendantem Gminnej Ochotniczej Straży Pożarnej w Medyce, Komendantem Komisariatu Policji w Medyce oraz z 2012 Kompanią Wojsk Obrony Terytorialnej, przedmiotem których było, m.in. uzyskiwanie informacji o zdarzeniach mogących mieć charakter sytuacji kryzysowej a Komendantów OSP w Medyce, Torkach i Hureczku Wójt zobowiązał do informowania o zidentyfikowanych zagrożeniach. Ponadto Wójt oparciu o art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o zk, zawarł dwa porozumienia (w 2024 i 2025 r.) z Przedsiębiorstwem Produkcji Kruszywa i Usług Geologicznych „KRUSZGEO” SA w zakresie dostawy piasku na czas prowadzenia akcji przeciwpowodziowej na terenie Gminy Medyka.

Wójt dokonywał weryfikacji funkcjonalności przyjętych regulacji wewnętrznych wynikiem czego było zawarcie wyżej wskazanych porozumień.

⁹ Dalej: Gmina

¹⁰ Na mocy Zarządzenia nr 3/2007 Wójta Gminy Medyka z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Medyka

¹¹ Dalej: Referat

¹² Referent ds. Zarządzania Kryzysowego, dalej: Referent zk.

¹³ Dalej: WCZK.

¹⁴ Dalej: PCZK.

2.

Zarządzeniem nr 2010.3.2016 Wójta Gminy Medyka z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie powołania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Medyce¹⁵, Wójt powołał GZZK w Medyce. Określił jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. W skład GZZK wchodził Wójt jako przewodniczący, Referent zk, kierownicy komórek Urzędu Gminy i jednostek podległych Wójtowi oraz Komendant Gminny Ochotniczej Straży Pożarnej¹⁶.

Do zadań GZZK należało dokonywanie oceny występujących i potencjalnych zagrożeń i ich prognozowanie, przygotowanie propozycji działań i Wójtowi wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego¹⁷, przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami i opiniowanie GPZK.

W latach 2022-2025 Wójt nie zwoływał posiedzeń GZZK, o czym szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

3.

W Urzędzie Gminy w latach 2022-2025 nie zostało utworzone gminne centrum zarządzania kryzysowego.

Utrzymywanie kontaktu z członkami gminnego zespołu zarządzania kryzysowego odbywało się poprzez Referenta zk., który telefonicznie informował Wójta oraz członków GZZK oraz utrzymywał stały kontakt telefoniczny i mailowy z PCZK oraz WCZK. W Urzędzie Gminy nie było dokumentu regulującego sposób kontaktowania się z członkami GZZK.

W latach 2022-2025 system wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach opierał się na powiadomieniach publikowanych na stronie internetowej Urzędu Gminy oraz obwieszczenia na tablicach ogłoszeń; określony system nie generował kosztów.

Gmina nie posiadała syren ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach ludności. Gminne jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych w Medyce, Torkach i Hureczku dysponowały syrenami strażackimi a budynek Urzędu Gminy został wyposażony w syrenę wykorzystywaną w trakcie realizowanych treningów (po uprzednim poinformowaniu mieszkańców).

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wójt nie zwoływał posiedzeń GZZK a tym samym nie stworzył warunków do realizacji przypisanych GZZK obowiązków, o których mowa w art. 14 ust. 8 w zw. z art. 19 ust. 5 ustawy o zk. Wskutek nierzetelnego działania Wójt uniemożliwił GZZK dokonywania oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń (art. 14 ust. 8 pkt 1 w zw. z art. 19 ust. 5 ustawy o zk) oraz przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie Wójtowi wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego (art. 14 ust. 8 pkt 2 w zw. z art. 19 ust. 5 ustawy o zk).

¹⁵ Dalej: Zarządzenie w sprawie GZZK

¹⁶ Dalej: OSP.

¹⁷ Dalej: GPZK

Wójt wyjaśnił, że posiedzenia GZZK nie odbywały się z uwagi na brak występujących sytuacji kryzysowych, natomiast były Wójt wskazał na niemożność zapoznania się z dokumentacją Urzędu Gminy i brakiem wiedzy w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 69-84)

Ocena częściowa

Wójt zapewnił organizację realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego. W Urzędzie Gminy wskazano komórkę organizacyjną a później wyodrębniono samodzielne stanowisko właściwe do realizacji tych zadań. Każdorazowo jeden pracownik miał przypisane zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, który został przeszkolony w zakresie zarządzania kryzysowego. Na terenie Gminy monitorowano występowanie zagrożeń, którego źródłem były głównie informacje przekazywane przez wojewódzkie i powiatowe organy zarządzania kryzysowego oraz kierowników służb i straży z terenu Gminy.

Negatywnie należy ocenić działanie Wójta w zakresie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania GZZK. Wójt, pomimo formalnego powołania GZZK, wskutek niezwoływania jego posiedzeń nie zapewnił warunków do realizacji zadań wskazanych w art. 14 ust. 8 w zw. z art. 19 ust. 5 ustawy o zk.

2. Przygotowanie do działań na wypadek sytuacji kryzysowych

1.

W latach 2022-2025 (do dnia 30 września 2025 r.) w Urzędzie Gminy obowiązywał GPZK zatwierdzony 14 czerwca 2021 r. Wójt nie opracował i nie przedłożył staroście do zatwierdzenia GPZK w terminie, o jakim mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o zk. W trakcie kontroli Wójt opracował wskazany dokument, który w dniu 15 października 2025 r. został zatwierdzony przez Starostę Przemyskiego. GPZK, zarówno z 2021 r., jak i z 2025 r., zawierał elementy określone w art. 5 ust. 2 ustawy o zk.

Zaktualizowany GPZK przyjęto 28 miesięcy po terminie określonym w art. 5 ust. 3 ustawy o zk, co szerzej opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

W przygotowanym w 2021 r. i 2025 r. GPZK uwzględniono zalecenia Starosty Przemyskiego oraz ujęto zagrożenia wskazane w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego; innych zagrożeń, w tym o charakterze dywersyjnym, nie uwzględniono.

GPZK zawierały wykazy uzgodnień z kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w GPZK; wszystkie ujęte podmioty były przewidziane do zaangażowania w przypadku wystąpienia określonej sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str. 60-68, 96-111, 129-145)

W lutym 2022 r. na terenie Gminy wystąpiło zagrożenie ujęte w GPZK jako zakłócenie w funkcjonowaniu przejść granicznych (masowa migracja) polegające na masowym napływie obywateli Ukrainy w związku z wybuchem konfliktu zbrojnego w Ukrainie. W okresie od 24 lutego 2022 r. do 15 lipca 2022 r. w Medyce funkcjonował Punkt Recepcyjny, powołany poleceniem Wojewody Podkarpackiego z dnia 24 lutego 2022 r., w którym Urząd Gminy zapewnił wyżywienie, nocleg, opiekę psychologiczną oraz transport obywateli Ukrainy. W czasie funkcjonowania punktu z jego infrastruktury skorzystało ok. 20 tys. osób.

(akta kontroli str. 115-117)

Ponadto, 9 października 2024 r. w stawie zlokalizowanym w Medyce ujawniono przypadki śniętych ryb. Komisja z Urzędu Gminy dokonała oględzin zgłoszonej sytuacji a następnie o fakcie

poinformowano Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Przemyślu¹⁸, Powiatowego Lekarza Weterynarii w Przemyślu oraz Wydział Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego w Starostwie Powiatowym w Przemyślu. Do WIOŚ złożono wnioski o przeprowadzenie badań laboratoryjnych (próbek wody i próbek śniętych ryb). Po stwierdzeniu przyczyny (niskie natlenienie wody) podjęto działania zaradcze i przywrócono prawidłowy stan fauny wodnej w zbiorniku. Wprowadzono również procedurę postępowania na wypadek wystąpienia śniętych ryb.

(akta kontroli str. 118-128)

2.

W Urzędzie Gminy planowanie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego odbywało się ramach zaplanowanych przez Wojewodę Podkarpackiego ćwiczeń (w 2022 r., 2023 r. i 2025 r.) oraz jako inicjatywa własna Gminy mająca na celu doskonalenie współpracy członków GZZK w sytuacji stwierdzonego zagrożenia.

W latach 2022-2025 Wójt zorganizował dwa ćwiczenia, jeden trening i jedną grę decyzyjną, obejmujące swoim zakresem elementy zarządzania kryzysowego.

W 2022 r. odbyło się ćwiczenie pt. *Zgrywanie gminnego systemu kierowania oraz ogniw wykonawczych w czasie realizacji zadań operacyjnych w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa*. Ćwiczenie zostało zrealizowane przy udziale Wojskowego Centrum Rekrutacji w Jarosławiu oraz Komisariatu Policji w Medyce. Jego przedmiotem było przygotowanie kadry kierowniczej do rozwiązywania problemów przy organizowaniu i prowadzeniu działań w ramach systemu obronnego RP, doskonalenie działania Stałego Dyżuru i Akcji Kurierskiej oraz doskonalenie struktur reagowania i zarządzania informacjami. Szkolenie odbyło się w ramach wojewódzkiego ćwiczenia obronnego PERUN-2022.

W 2023 r. Urząd Gminy zorganizował grę decyzyjną pt. *Kierowanie miną w czasie osiągnięcia gotowości obronnej państwa czasu kryzysu, istotą której było wypracowanie procedury działania w przypadku czasowego zamknięcia urzędu oraz doskonalenie podziału zadań operacyjnych w gminie w sytuacjach kryzysowych wywołanych czynnikami zewnętrznymi*. W ćwiczeniu uczestniczyli urzędnicy Urzędu Gminy. Szkolenie odbyło się w ramach wojewódzkiego ćwiczenia obronnego LIBERO-2023.

Trening w temacie *Realizacja przez podmioty GZZK procedur reagowania i oceny sytuacji skażeń wraz z ostrzeganiem i alarmowaniem ludności za pomocą alternatywnych narzędzi technicznych w sytuacji awarii sieci energetycznej* w Urzędzie Gminy odbył się w 2024 r. Ideą przedsięwzięcia była weryfikacja skuteczności oraz doskonalenie uruchamiania i realizacji przez organy kierowania gminnego systemu zarządzania kryzysowego, w tym: doskonalenie obsad osobowych gminnego centrum zarządzania kryzysowego w zakresie wspomagania procesów decyzyjnych w sytuacji wystąpienia zagrożeń na terenie gminy, procedur ostrzegania i alarmowania ludności w sytuacji braku możliwości emisji sygnałów alarmowych przy użyciu standardowych urządzeń, funkcjonowanie zasad współdziałania i procedur wymiany informacji pomiędzy podmiotami gminnego systemu zarządzania kryzysowego oraz upowszechniania wśród społeczeństwa wiedzy o zasadach postępowania w sytuacjach wystąpienia zagrożeń.

W 2025 r. Urząd Gminy przeprowadził ćwiczenie *Osiąganie wyższych stanów gotowości obronnej oraz realizacja przedsięwzięć wynikających z planów operacyjnych funkcjonowania województwa podkarpackiego oraz gminy Medyka w warunkach wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny – uruchomienie zastępczych miejsc szpitalnych*. W ćwiczeniu, oprócz kadry Urzędu Gminy, uczestniczyli funkcjonariusze Komisariatu Policji w Medyce, strażacy-ochotnicy z OSP

¹⁸ Dalej: WIOŚ

w Medyce i OSP Torki oraz Zespół Ratownictwa Medycznego. Szkolenie było elementem ćwiczenia wojewódzkiego pod kryptonimem TARCZA-2025.

Urząd Gminy nie zlecał przeprowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego podmiotom zewnętrznym.

W latach 2022-2025 pracownicy Urzędu Gminy brali udział w ćwiczeniach PERUN 2022, LIBERO 2023 i TARCZA 2025 organizowanych przez Wojewodę Podkarpackiego.

(akta kontroli str. 343-459)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wójt nie dotrzymał określonego w art. 5 ust. 3 ustawy o zk terminu aktualizacji GPZK. Zgodnie z tym przepisem plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Zmiany GPZK zatwierdzonego 14 czerwca 2021 r. dokonano w dniu 15 października 2025 r. Nowy GPZK został zaktualizowany po upływie 4 lat i czterech miesięcy od opracowania poprzedniego dokumentu.

Za powstanie nieprawidłowości odpowiadała Wójt oraz były Wójt Gminy Medyka.

Wójt wyjaśnił, że GPZK nie był aktualizowany, ponieważ zarówno procedury, dane teleadresowe jak i środki posiadane przez gminę nie uległy zmianie od 2021 r.

Były Wójt nie odniósł się do przyczyn braku aktualizacji GPZK.

(akta kontroli str. 69-84,112-115)

Ocena cząstkowa

NIK negatywnie ocenia przygotowanie Urzędu Gminy na wypadek sytuacji kryzysowych.

Wójt nie zaktualizował Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego w terminie określonym w art. 5 ust. 3 ustawy o zk. GPZK zatwierdzony przez Starostę Przemyskiego w 2021 r. winien był być zaktualizowany w czerwcu 2023 r. a został zmieniony 28 miesięcy po tym terminie.

Wójt planował i przeprowadzał ćwiczenia (szkolenie, trening) w zakresie zarządzania kryzysowego.

3. Realizacja zadań w zakresie ochrony ludności

1.

W Urzędzie Gminy nie przypisano zadań z zakresu ochrony ludności pracownikowi ani komórce organizacyjnej, co szerzej opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Wójt wydał zarządzenie nr 2010.49.2025 z dnia 22.10.2025 r. w sprawie wyznaczenia jednostek organizacyjnych Gminy Medyka jako podmiotów ochrony ludności oraz określenia ogólnych zadań i sposobu współpracy podmiotów z organem ochrony ludności i obrony cywilnej gminy, w którym wyznaczył Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Medyce, Gminne Centrum Kulturalne w Medyce, Szkoły Podstawowe w Hureczku, Lesznie, Medyce, Siedliskach i Torkach, Przedszkole Samorządowe w Medyce, Gminny Zakład Usług Wodnych w Medyce oraz Gminną Bibliotekę Publiczną w Medyce jako podmioty ochrony ludności. We wskazanym zarządzeniu zostały określone zadania podmiotów oraz sposób współpracy z innymi podmiotami i Gminą. Do zarządzenia wydano załącznik *Zakres zadań podmiotów ochrony ludności i obrony cywilnej w Gminie Medyka*, w którym określono konkretne działania poszczególnych podmiotów w przypadku wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych, sytuacji kryzysowych oraz zagrożenia bezpieczeństwa

państwa i wojny. Przypisane zadania miały zindywidualizowany charakter i odpowiadały zakresowi działalności każdego podmiotu.

(akta kontroli str. 146-152)

W zakresie wykonywania zadań ochrony ludności Wójt zawarł jedno porozumienie na wykonywanie usług wyżywienia w formie cateringowej¹⁹ dla gminy Medyka w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa²⁰, które określało nazwę Podmiotu, jego adres i osobę reprezentującą, przedmiot porozumienia, obowiązki Podmiotu i Urzędu Gminy oraz określenie sposobu finansowania. Zgodnie z jego postanowieniami Podmiot był zobowiązany do przygotowania i dostarczenia zamówionych przez Gminę posiłków z zachowaniem norm żywieniowych i sanitarno-epidemiologicznych oraz zapewnienia mobilizacji zasobów (personelu, środków transportu) w stanie zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub wojny. Zawarte porozumienie zawierało również regulację zobowiązującą Podmiot do zapewnienia ciągłości dostaw i ich dostosowanie do dynamiki rozwoju sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub wojny. Wartość dostarczonych posiłków miała być pokrywana ze środków własnych Gminy.

Porozumienie nie zawierało elementów, o jakich mowa w § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie *elementów porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej oraz sposobu weryfikacji zdolności podmiotu, z którym ma być zawarte porozumienie, do wykonywania tych zadań* z dnia 3 marca 2025 r.²¹

Wójt nie dokonał również weryfikacji zdolności wskazanego podmiotu do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, o jakiej mowa w art. 19 ust 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. *o ochronie ludności i obronie cywilnej*²² i § 3 i 4 rozporządzenia ws. porozumienia.

Wójt nie wydawał decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności.

(akta kontroli str. 153-157)

2.

Wójt nie otrzymał od starosty i/lub wojewody wytycznych i informacji w zakresie utworzenia i uruchomienia Wojewódzkiej Ewidencji Zasobów, ani informacji dotyczących uruchomienia Centralnej Ewidencji Zasobów.

Wójt zawarł porozumienie, o jakim mowa w art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy o oloc, ze Starostą Przemyskim o współpracy w zakresie ochrony ludności; jego postanowienia dotyczyły wymiany informacji o zagrożeniach, zasobach i planowanych działaniach z zakresu ochrony ludności, organizację wspólnych szkoleń, ćwiczeń i warsztatów dla służb, jednostek organizacyjnych i mieszkańców, wzajemnym wsparciu logistycznym, współpracę jednostek OSP z terenu Gminy i powiatu, koordynację działań w ramach powiatowego i gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz wspólne aplikowanie o środki zewnętrzne w celu poprawy bezpieczeństwa i zwiększenia odporności społeczności lokalnych. Ponadto, zapisy porozumienia określały zasady współpracy i sposób finansowania, zgodnie z którymi Wójt i Starosta Przemyski będą m.in. wspólnie aplikować o środki zewnętrzne (krajowe i unijne) a w przypadku uzyskania takiego wsparcia zasady finansowania miały zostać uregulowane w odrębnych umowach. W przypadku podejmowania przez Gminę własnych działań związanych z realizacją zadań objętych porozumieniem, ich koszt był finansowany ze środków Gminy.

(akta kontroli str. 158-159)

¹⁹ Firma Cateringowa „Domowe Jadło” Leszno 1, 37-732 Medyka, dalej: Podmiot

²⁰ Porozumienie zawarte w dniu 30 maja 2025 r.

²¹ Dz.U. poz. 273, dalej: rozporządzenie ws. porozumienia

²² Dz.U. z 2024 r. poz. 1907, dalej: ustawa o oloc

3.

W celu realizacji zadań związanych z tworzeniem i utrzymaniem zasobów ochrony ludności niezbędnych do udzielania pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej, w myśl przepisów o oloc, Wójt wystąpił do Wojewody Podkarpackiego z wnioskiem o dofinansowanie zadań gminy w tym zakresie; 24 września 2025 r. i 10 października 2025 r. zostały zawarte dwie umowy (odpowiednio o wartości 435 991 zł i 26 560 zł) na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych gmin z przeznaczeniem na sfinansowanie projektu pn. *Zakup sprzętu do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej*. Zapisy umowy określały zasady uczestnictwa obu organów w finansowaniu zadań – z tytułu dotacji była to wartość do 80% całkowitych rzeczywistych wydatków/kosztów kwalifikowalnych zadania w okresie jego realizacji; pozostała kwota stanowiła wkład własny samorządu. W ramach realizacji określonych w umowach zadań Urząd Gminy dokonał zakupu ciągnika wielozadaniowego (269 825,10 zł), przyczepy do ciągnika (94 464 zł), rębaka do drewna (168 879 zł), motopomp szlamowych (23 400 zł), motopompy pływającej (6 200 zł), agregatu prądotwórczego (11 600 zł), pilarki (5 800 zł) i najaśnicy akumulatorowej (9 600 zł) o łącznej wartości 589 768 zł. Całość poniesionych kosztów spełniała kryterium zaangażowania finansowego Wojewody i Wójta 80/20 (dotacja Wojewody 471 814,48 zł, środki własne gminy 117 953,62 zł.).

(akta kontroli str.160-203)

4.

Wójt otrzymał od Wojewody Podkarpackiego zalecenia w zakresie opracowania wkładów do wojewódzkiego planu ewakuacji, zgodnie z którymi Wójt był zobowiązany do wskazania charakterystyki Gminy oraz działań podejmowanych w związku z przewidywaniem wystąpienia klęski żywiołowej, wystąpienia klęski żywiołowej, zagrożenia wojną i w czasie wojny. Dokumenty planistyczne dla każdego scenariusza miały określać cel ewakuacji, przewidziany rodzaj ewakuacji, organizację systemu ewakuacji, zadania administracji publicznej i samorządu terytorialnego, etapy ewakuacji, sposób informowania i ostrzegania ludności, wskazanie środków transportu i dróg ewakuacyjnych, punktów zbiorczych i miejsc ewakuacji, zadania służb i instytucji oraz zasad ich współdziałania, procedury operacyjne, określenie logistyki i dostępnych zasobów, organizacja i zabezpieczenie powrotu ludności ewakuowanej i zabezpieczenia mienia na ewakuowanych obszarach. Ponadto, zalecenia zawierały wskazówki w zakresie organizacji szkoleń i ćwiczeń oraz zasady dokonywania przeglądu i aktualizacji wkładu.

Wójt w określonym przez Wojewodę terminie przygotował gminny wkład do wojewódzkiego planu ewakuacji i przekazał go Staroście Przemyskiemu. Przedmiotowy wkład uwzględniał zalecenia Wojewody, w tym zawierał wskazanie liczby osób przewidzianych do ewakuacji na terenie Gminy, infrastruktury transportowej lądowej, wodnej i powietrznej do wykorzystania podczas ewakuacji, miejsc zakwaterowania przygotowanych na potrzeby przyjęcia ludności w miejscach ewakuacji, sił i środków transportowych niezbędnych do przeprowadzenia ewakuacji na terenie Gminy, sił i środków niezbędnych do zabezpieczenia procesu ewakuacji oraz ochrony pozostawionego mienia, osób odpowiedzialnych za koordynację i wsparcie działań związanych z przeprowadzeniem ewakuacji w gminie oraz sposobu powiadamiania ludności o ewakuacji.

(akta kontroli str. 204-308)

5.

Wójt uczestniczył w szkoleniu z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej; potwierdzeniem uczestnictwa był *Dyplom ukończenia szkolenia zasadniczego z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla osób pełniących funkcje wójtów, burmistrzów i prezydentów miast*. Dyplom został podpisany przez Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej oraz Wojewodę Podkarpackiego. Przedmiotowy dokument zawierał program szkolenia obejmujący 16 bloków tematycznych i informację, że został przygotowany w oparciu o art. 50 ust. 2 ustawy

o oloc. Szkolenie zostało zorganizowane przez Wojewodę Podkarpackiego i odbyło się 24 czerwca 2025 r.

Do dnia 30 września 2025 r. żaden z pracowników Urzędu Gminy nie uczestniczył w szkoleniu w zakresie oloc; w październiku 2025 r. Referent zk uczestniczył w szkoleniu w zakresie realizacji zadań wskazanych w ustawie o oloc.

Wójt nie sporządził planu ćwiczeń z zakresu oloc, ponieważ wytyczne do przeprowadzenia ćwiczeń otrzymał od Wojewody Podkarpackiego 13 października 2025 r.; czynności zmierzające do jego opracowania rozpoczęły się po wskazanej dacie. Przekazane wytyczne zawierały wzorcowy plan ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

(akta kontroli str.309-318)

6.

Wójt nie wyznaczał i nie zawierał porozumienia ani nie wydawał decyzji o uznaniu budynku lub jego części za budowlę ochronną.

W latach 2022-2025 Wójt przystąpił do realizacji zadań związanych z wyznaczeniem obiektów zbiorowej ochrony²³ poprzez złożenie wniosków o sprawdzenie dwóch obiektów budowlanych pod względem spełniania warunków dla OZO. Przedmiotowe wnioski, po uprzedniej naradzie w Starostwie Powiatowym w Przemyślu z przedstawicielami Państwowej Straży Pożarnej i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, zostały wycofane z uwagi na niespełnianie przez wytypowane budynki wymogów określonych w ustawie o oloc oraz rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne²⁴.

W Urzędzie Gminy nie uruchomiono Centralnej Ewidencji OZO z uwagi na nieotrzymanie przez Wójta zarówno wytycznych, jak i dostępu do tej platformy.

(akta kontroli str. 85-90, 319-337)

7. Funkcjonowanie gminnego systemu ostrzegania i alarmowanie ludności zostało zaprezentowane w punkcie 3 obszaru I.

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wójt nie przypisał zadań z zakresu ochrony ludności pracownikowi ani komórce organizacyjnej Urzędu Gminy, co było działaniem nierzetelnym, a także stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 10 ust 1 pkt 1 ustawy o oloc, zgodnie z którą Wójt jako organ ochrony ludności miał obowiązek przygotować organy administracji publicznej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej.

Za wystąpienie nieprawidłowości odpowiadał Wójt, który w wyjaśnieniach wskazał że zadania z zakresu ochrony ludności nie zostały przypisane żadnemu pracownikowi ze względu na brak ich przeszkolenia z ustawy o oloc.

(akta kontroli str. 319-322)

2. Wójt, jako organ ochrony ludności, zawierając na mocy art. 19 ust. 1 pkt 4 ustawy o oloc, porozumienie z przedsiębiorcą na wykonywanie usług żywienia nie zrealizował

²³ Dalej: OZO

²⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 235

dyspozycji określonej w § 2 rozporządzenia ws. porozumienia tj. nie wskazał oznaczenia formy prawnej wykonywanej przez podmiot działalności, jego numeru NIP, numeru w ewidencji lub rejestrze, określenia poziomu gotowości podmiotu, liczby jego personelu, rodzajów świadczonych usług i czynności oraz zasobów przewidzianych do realizowania określonych zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmiot, z uwzględnieniem planowanej specjalizacji obrony cywilnej, sposobu i częstotliwości przekazywania przez podmiot informacji o aktualnej dostępności zasobów, w tym personelu, do właściwego terytorialnie organu ochrony ludności, organizacji łączności podmiotu na potrzeby współdziałania z organami i podmiotami ochrony ludności, zdolności podmiotu do zabezpieczenia logistycznego wykonywanych zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w sytuacjach zagrożeń, a także do wsparcia technicznego infrastruktury, o której mowa w art. 8 ustawy o oloc, sposobu i częstotliwości sprawdzenia aktualności i prawdziwości danych i informacji oraz udziału podmiotu w ćwiczeniach z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

Ponadto, przed zawarciem wskazanego wyżej porozumienia Wójt nie dokonał weryfikacji zdolności podmiotu do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, do której był zobowiązany na mocy art. 19 ust. 3 ustawy o oloc i § 3 rozporządzenia ws. porozumienia.

Za wystąpienie nieprawidłowości odpowiadał Wójt, który wyjaśnił że zawarte porozumienie nie zawiera wszystkich elementów określonych w §2 rozporządzenia ws. porozumienia przez niedopatrzenie. Przedmiotowe porozumienie zostało zawarte w konsekwencji analizy wyników ćwiczeń przeprowadzonych w 2025 r. i miało stanowić element zabezpieczenia Gminy na wypadek wojny. Brak weryfikacji zdolności podmiotu Wójt uzasadniała sprawdzeniem firmy w praktyce, gdy w trakcie obsługi Punktu Recepcyjnego w 2022 r. podmiot wykazał gotowość i zapewnił usługi cateringowe dla ok. 6 000 osób.

(akta kontroli str. 153-157)

Ocena częściowa

W latach 2022-2025 Wójt podjął działania w zakresie ochrony ludności poprzez zwiększenie potencjału infrastrukturalnego Gminy o sprzęt niezbędny do zwiększenia bezpieczeństwa mieszkańców Gminy Medyka oraz efektywności służb w obliczu zagrożeń; zakup sprzętu o wartości 589 768,10 zł (współfinansowany przez Wojewodę Podkarpackiego) stanowił realizację zadania Wójta jako organu ochrony ludności.

Wójt wyznaczył dziesięć jednostek organizacyjnych Gminy jako podmioty ochrony ludności i zawarł porozumienie na wykonywanie usług żywienia w formie cateringowej dla Gminy w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, które mimo stwierdzonych uchybień formalnych, wpisywało się w cele ustawy o oloc. Wójt zawarł również porozumienie ze Starostą Przemyskim o współpracy w zakresie ochrony ludności, przygotował gminny wkład do wojewódzkiego planu ewakuacji, uczestniczył w szkoleniu z zakresu oloc oraz podjął działania związane z wyznaczeniem obiektów zbiorowej ochrony.

NIK negatywnie ocenia niewskazanie przez Wójta komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej a także niepowierzenie tych zadań określonym pracownikom Urzędu Gminy, do czego był zobowiązany na mocy art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o oloc. Fakt realizacji zadań przypisanych Wójtowi jako organowi ochrony ludności nie zwalnia go z konieczności właściwego przygotowania kierowanego przez niego organu administracji publicznej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej.

3. Realizacja zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej

1.

Wojewoda przekazał Wójtowi wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie Gminy. Wykaz ten zawierał informacje o trzech obiektach infrastruktury krytycznej²⁵; dokument ten posiadał klauzulę niejawności „zastrzeżone”. Dokumentacja dotycząca IK przechowywana i przetwarzana była zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony informacji niejawnych.

2.

Współpraca i wymiana informacji Urzędu Gminy z operatorami IK w zakresie ich ochrony odbywała się poprzez bezpośrednie rozmowy i spotkania robocze. Wójt wyjaśnił, że formalne zasady współpracy i wymiany informacji z operatorami IK zostaną przygotowane w 2026 r. po realizacji zaplanowanego szkolenia i ćwiczenia praktycznego w obszarze współpracy i współdziałania operatorów IK z Urzędem Gminy.

Przygotowany w 2025 r. GPZK zawierał charakterystykę zagrożeń IK oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego związane z ochroną IK, wykaz infrastruktury krytycznej oraz priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK. Elementy te, oprócz priorytetów, miały charakter niejawny i stanowiły załącznik do GPZK o klauzuli *zastrzeżone*.

3.

Ćwiczenia w zakresie ochrony IK zostały zaplanowane na 2026 r.

(akta kontroli str. 338-342)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W zakresie realizacji zadań związanych z ochroną infrastruktury krytycznej Wójt dysponował informacjami o zlokalizowanych na terenie Gminy elementach IK, przetwarzał je zgodnie z przepisami regulującymi ochronę informacji niejawnych, a niezbędne informacje dotyczące infrastruktury krytycznej zostały uwzględnione w GPZK z 2025 r. w zakresie określonym w ustawie o zk.

Wójt prowadził wymianę informacji oraz współpracę z operatorami IK.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zwoływanie posiedzeń GZZK w celu umożliwienia realizowania przez jego członków przypisanych im zadań.

²⁵ Dalej: IK

2. Dokonywanie aktualizacji Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego z zachowaniem dwuletniego cyklu planowania.
3. Przypisanie zadań wynikających z ustawy o oloc odpowiedniej komórce organizacyjnej i/lub stanowisku służbowemu.
4. Zweryfikowanie zawartego porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności poprzez zamieszczenie wszystkich wymaganych elementów.
5. Zawieranie porozumień z podmiotami ochrony ludności po wcześniejszej weryfikacji podmiotu w zakresie obszaru działania oraz zdolności podmiotu do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Rzeszów, dnia 12 grudnia 2025 r.

Kontrolerzy

Marek Wójtowicz

Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

Bogusława Sebastianka

Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor

Stefan Gados

z up.

p.o. Wicedyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli

w Rzeszowie

/-/

Stanisław Jarzyna