



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.21.4.2025

**Pan
Wojciech Stelmach
Starosta Leski
Starostwo Powiatowe w Lesku**

Wystąpienie pokontrolne

P/25/080

Przygotowanie organów państwa na wypadek zagrożeń dywersyjnych na terenie województwa podkarpackiego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

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

Tel. +48 17 782 23 00 | lrz@nik.gov.pl | www.nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Lesku¹, ul. Rynek 1, 38-600 Lesko.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Wojciech Stelmach, Starosta Leski², od 7 maja 2024 r.

Poprzednio funkcję Starosty Leskiego pełnił Andrzej Olesiuk od 1 grudnia 2014 r.

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. Roman Chrząszcz, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr LRZ/108/2025 z dnia 27 sierpnia 2025 r.
2. Łukasz Hęclik, specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr LRZ/127/2025 z dnia 15 września 2025 r.
3. Mateusz Malig, starszy inspektor kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr LRZ/137/2025 z dnia 9 października 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 3-20)

¹ Dalej: Starostwo lub Urząd.

² Dalej: Starosta.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

W ocenie NIK powiat leski był przygotowany na wypadek zagrożeń mogących wystąpić na administrowanym terenie, w tym zagrożeń o charakterze dywersyjnym, jednak istotne nieprawidłowości stwierdzono w zakresie planowania cywilnego, a także gromadzenia danych dotyczących infrastruktury krytycznej.

NIK negatywnie ocenia fakt, że obowiązujący Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego (PPZK) nie był opiniowany przez Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (PZZK); nie był uzgodniony z wszystkimi kierownikami podmiotów, których zaangażowanie w działania kryzysowe miało charakter wiodący; w jego opracowaniu nie dochowano dwuletniego cyklu planowania, a także plan ten nie zawierał informacji o infrastrukturze krytycznej (IK) znajdującej się na terenie powiatu. Istotną nieprawidłowością było to, że w Urzędzie zagubiono pismo otrzymane od Wojewody Podkarpackiego o klauzuli „zastrzeżone”, którego treść dotyczyła infrastruktury krytycznej (IK). Powyższe nieprawidłowości miały ujemny wpływ na ogólne przygotowanie Starostwa na wypadek zagrożeń kryzysowych, a także ochrony IK.

NIK pozytywnie ocenia to, że w Starostwie funkcjonował wydział odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe⁵ (od 2024 r.). Pracownicy wydziału ukończyli liczne szkolenia dotyczące zarządzania kryzysowego, a także sami organizowali szkolenia poświęcone tej tematyce. Przedmiotem szkoleń były różne zdarzenia kryzysowe, w tym zwalczanie pożaru, zagrożenie powodziowe, reagowanie na akt terroru. Starosta zapewnił funkcjonowanie PZZK oraz pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby ZK przez Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK).

NIK pozytywnie ocenia, że mimo braku formalnego przypisania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, były one faktycznie realizowane, w tym zadania związane z wnioskowaniem i otrzymaniem dofinansowania.

Negatywnie należy ocenić brak działań Starosty w zakresie przeglądu obiektów budowlanych w celu wytypowania, które z nich mogą zostać uznane za obiekty zbiorowej ochrony.

Nieprawidłowym działaniem było wskazanie w przesyłanej do Wojewody informacji pojazdów należących do podmiotu, któremu nie powierzono wcześniej obowiązków z zakresu ustawy o *o/oc*⁶. Podobnie należy ocenić również brak weryfikacji podmiotów wskazanych przez Wójtów we wkładach do wojewódzkiego planu ewakuacji.

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 również ZK.

⁶ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o *ochronie ludności i obronie cywilnej* (Dz. U. poz. 1907).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

1. Organizacja i funkcjonowanie struktur zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

1.

W Starostwie do dnia 30 września 2024 r. obowiązywał Regulamin Organizacyjny⁸, w którym wskazano stanowisko pracy odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe i sprawy obywatelskie (jeden etat). Do zadań związanych z ZK należało:

- planowanie cywilne, opracowanie PPZK, opracowanie zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego (GPZK) oraz realizacja zaleceń pokontrolnych dot. planów zarządzania kryzysowego,
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu ZK,
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatu,
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony IK,
- obsługa PZZK,
- współpraca z administracjami specjalnymi, koordynacja działań związanych z ochroną ludności i środowiska naturalnego przed zakażeniami,
- organizacja PCZK.

Do zadań pracownika, na powyższym stanowisku, należały sprawy obywatelskie (m.in. koordynowanie i nadzór w zakresie sprawowania opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi oraz miejscami spoczynku kombatanów, organizacja imprez o charakterze patriotycznym, prowadzenie biura rzeczy znalezionych), sprawy obronne (m. in. organizacja i funkcjonowanie akcji kurierskiej, organizacja i funkcjonowanie stałego dyżuru, planowanie i realizacja zadań z zakresu obronności i szkolenia obronnego), sprawy obrony cywilnej (m. in. dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej, opracowywanie i opiniowanie planów obrony cywilnej).

W aktualnie obowiązującym Regulaminie Organizacyjnym⁹ wskazano, że Wydział Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obywatelskich¹⁰ zajmuje się zarządzaniem kryzysowym w aspekcie:

- opracowania PPZK,

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową 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.

⁸ Uchwała nr VII.30.2015 Rady Powiatu w Lesku z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lesku.

⁹ Uchwała nr 44.150.2025 Zarządu Powiatu Leskiego z dnia 20 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lesku. Uchwała obowiązywała od dnia 1 września 2025 r. Wcześniejszy regulamin organizacyjny obowiązywał w okresie od 1 października 2024 r. do 31 sierpnia 2025 r. na mocy uchwały nr 10.45.2024 Zarządu Powiatu Leskiego z dnia 11 września 2024 r.

¹⁰ Dalej: Wydział lub WZKiSO.

- opiniowania GPZK,
- organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego,
- realizacji zadań z zakresu ochrony IK,
- obsługi PZZK,
- realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej,
- prowadzenia powiatowego magazynu przeciwpowodziowego.

WZKiSO zajmował się również sprawami obronnymi, obrony cywilnej, obywatelskimi, ochrony zdrowia (m. in. opracowywanie programów polityki społecznej), ochroną informacji niejawnych oraz prowadzeniem archiwum zakładowego. W ramach WZKiSO funkcjonował także Powiatowy Rzecznik Konsumentów.

Starosta wyjaśnił, że powstanie Wydziału było zasadne z uwagi na zwiększenie liczby zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, ustawy o oloc, jak również z powodu potrzeby zapewnienia zastępstwa wśród pracowników. Ponadto rozproszone po różnych wydziałach sprawy obywatelskie (ochrona zdrowia, nadzór nad stowarzyszeniami, biuro rzeczy znalezionych, sprawy kombatanckie, pomoc uchodźcom itp.) wymagały uporządkowania i zostały przypisane do nowopowstałego Wydziału. Obsada jednoosobowa, jak miało to miejsce wcześniej, miała negatywny wpływ na realizację zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym oraz obroną cywilną. Utworzenie Wydziału przyczyniło się do podwyższenia rangi zadań dotyczących ZK.

(akta kontroli tom I str. 21-149, tom II str. 458)

Za zadania związane z zarządzaniem kryzysowym oraz obronnością odpowiadał Kierownik WZKiSO. W Wydziale był zatrudniony pracownik odpowiedzialny za sprawy dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej, który miał za zadanie również współpracę z Kierownikiem Wydziału w zakresie ZK.

Kierownik Wydziału brał udział w szkoleniach związanych z ZK, m. in.: w warsztatach szkoleniowych z zarządzania kryzysowego „Parasol-25” (szkolenie dotyczyło poszerzenia wiedzy i świadomości organów samorządu terytorialnego i służb w zakresie możliwości wsparcia przez Siły Zbrojne RP społeczności lokalnych w przypadku wystąpienia zagrożeń o charakterze niemilitarnym) oraz w warsztatach z zarządzania kryzysowego „Feniks-24”. Ponadto Kierownik Wydziału był w trakcie odbywania studiów podyplomowych na kierunku „Kształcenie odporności i zdolności obronnych państwa”. Pracownik odpowiedzialny za współpracę z Kierownikiem Wydziału również ukończył szkolenia związane z zarządzaniem kryzysowym, a także odbywał studia na kierunku „Bezpieczeństwo wewnętrzne”.

(akta kontroli tom I str. 150-209, tom II str. 299-309)

Starosta monitorował zagrożenia na terenie powiatu poprzez utrzymywanie stałego kontaktu z gminnymi centrami zarządzania kryzysowego. Ponadto Starostwo pozyskiwało codzienne informacje o pracy zbiorników wody w Zespole Elektrowni Wodnych Solina - Myczkowce oraz informacje o ostrzeżeniach meteorologicznych z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego.

(akta kontroli tom I str. 210-232, tom II str. 390-392)

Starosta nie prowadził monitoringu działań w zakresie zarządzania kryzysowego pod kątem problemów i trudności systemowych związanych z realizacją zadań, ponieważ według wyjaśnień Starosty, nie było takiej potrzeby.

Starosta wyjaśnił, że *w Urzędzie na bieżąco analizowana jest dokumentacja w zakresie zarządzania kryzysowego, w szczególności dot. PPZK. W wyniku tej analizy dokonano aktualizacji regulaminu organizacyjnego. Dokonano również analizy wyposażenia stanowiska pracy odpowiedzialnego za ZK i w ramach tej analizy usprawniono sprzęt odpowiedzialny za komunikację pomiędzy PCZK, GCZK i służbami.*

(akta kontroli tom II str. 421-441)

2.

PPZK został powołany zarządzeniem Starosty z 2017 r.¹¹ W zarządzeniu wskazano, że inspektor ds. zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej jest zobowiązany do: koordynacji prac związanych z aktualizacją i doskonaleniem PPZK, przygotowania zaleceń do GPZK oraz zapewnienia obsługi kancelaryjno-biurowej PPZK. Siedzibą PPZK były wyznaczone pomieszczenia służbowe w budynku Urzędu. W skład PPZK wchodziło czterech członków stałych, tj. Starosta (Przewodniczący), Wicestarosta, Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej¹² w Lesku oraz Komendant Powiatowy Policji w Lesku. W skład PPZK wchodziło również 16 przedstawicieli innych podmiotów.

(akta kontroli tom I str. 233-249)

Regulamin PPZK, przedstawiony przez Starostę jako obowiązujący, stanowił załącznik do zarządzenia nr 21.2015 z dnia 19 sierpnia 2015 r. *w sprawie organizacji zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu leskiego*. Zarządzenie to zostało uchylone na podstawie ww. zarządzenia z 2017 r. Dalszy opis w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

W Regulaminie wskazano, że PPZK jest organem opiniodawczo-doradczym Starosty w zakresie zapobiegania skutkom sytuacji kryzysowej. Posiedzenia PPZK powinny być protokołowane.

Do zadań PPZK należało w szczególności:

- monitorowanie występujących zagrożeń i sytuacji kryzysowych oraz prognozowanie rozwoju sytuacji,
- realizowanie procedur i programów reagowania w czasie zagrożenia i sytuacji kryzysowej,
- opracowywanie i aktualizowanie planów zarządzania kryzysowego,
- planowanie wsparcia organów kierujących działaniami na niższym szczeblu administracji samorządowej,
- przygotowywanie warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej,
- realizowanie polityki informacyjnej związanej z sytuacją kryzysową.

W latach 2022-2025¹³ odbyło się pięć posiedzeń PPZK, których przedmiotem było przede wszystkim: przygotowanie organów samorządowych oraz służb do okresu zimowego; zagrożenia, które mogą być spowodowane obecnością dzikich zwierząt prawnie chronionych; niebezpieczne

¹¹ Zarządzenie nr 21.2017 Starosty Leskiego z dnia 15 maja 2017 r. *w sprawie organizacji zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu leskiego*.

¹² Dalej: PSP.

¹³ Do dnia 30 września 2025 r.

zjawiska pogodowe. W przypadku posiedzenia z 2022 r. nie sporządzono protokołu. Dalszy opis w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 250-299, tom II str. 394-404)

Starosta wyjaśnił, że *zagrożenia dywersyjne nie były omawiane podczas spotkań PPZK, ponieważ nie było wystarczających przesłanek wystąpienia takiego zagrożenia*.

Zagrożenia, które mogą być spowodowane obecnością dzikich zwierząt prawnie chronionych (wilk, niedźwiedź) nie były ujęte w PPZK.

Starosta wyjaśnił, że *problematyka związana z obecnością dzikich zwierząt zostanie uregulowana w kolejnej aktualizacji PPZK z uwagi na fakt realnego zagrożenia występującego na terenie powiatu leskiego*.

(akta kontroli tom II str. 421-441, 454-456)

PPZK nie był opiniowany przez członków PPZK. Dalszy opis w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

W ramach prac PPZK nie przygotowano propozycji działań oraz wniosków dla Starosty w zakresie wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w PPZK.

(akta kontroli tom II str. 21-40, 421-441)

3.

Starostwo zapewniło funkcjonowanie w PCZK całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. W godzinach 7:00 – 15:00 dyżur był pełniony przez kierownika Wydziału. W pozostałe godziny oraz w dni wolne od pracy Starostwa, dyżur był pełniony przez dyżurnego Stanowiska Kierowania Komendy Powiatowej PSP w Lesku na mocy podpisanego porozumienia z 2015 r.¹⁴ W porozumieniu wskazano, że Komenda Powiatowa PSP przekaze otrzymane informacje, komunikaty i ostrzeżenia wybranym organom, osobom i instytucjom. Komendant Powiatowy PSP w Lesku zobowiązał się do pełnego nadzoru nad uruchomieniem radiowego systemu włączania syren ostrzegania i alarmowania ludności powiatu.

W porozumieniu wskazano, że strony kierować się będą ustaleniami zawartymi w zarządzeniu nr 18.2015 Starosty Leskiego z dnia 20 maja 2015 r. *w sprawie wymiany informacji w systemie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego na terenie powiatu leskiego*¹⁵. Ponadto w porozumieniu wskazano, że osobą odpowiedzialną za pełnienie dyżuru w godzinach pracy Starostwa był inspektor ds. zarządzania kryzysowego. Dalszy opis w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Starosta wyjaśnił, że *Urząd przekazał odpowiednią informację do WCZK, iż po godzinach pracy Starostwa, zadania PCZK przejmuje Komenda Powiatowa PSP. Ponadto informacja o tym, kto pełni dyżur w godzinach pracy oraz po godzinach pracy Urzędu i w dni wolne od pracy umieszczona jest na stronie internetowej powiatu w module „zarządzanie kryzysowe”*.

(akta kontroli tom I str. 300-301, tom II str. 450-492)

¹⁴ Zawarte w dniu 19 sierpnia 2015 r.

¹⁵ Zarządzenie to zostało zmienione w 2019 r.

Sposób wymiany informacji na potrzeby ZK był oparty o procedurę określoną w zarządzeniu Starosty z 2019 r.¹⁶ W zarządzeniu tym wskazano, że obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego, w tym monitorowania zagrożeń i przekazywania bieżącej informacji, spoczywa na tych podmiotach systemu zarządzania kryzysowego, które ujęte są w PPZK. Podmioty¹⁷ były zobowiązane do składania informacji w zakresie swojej właściwości w formie raportów:

- doraźnego o stwierdzonym zdarzeniu lub zagrożeniu (raport powinien zawierać: rodzaj zdarzenia, opis sytuacji, faktyczne i potencjalne skutki zdarzenia lub zagrożenia, ocenę i prognozę rozwoju sytuacji, opis podjętych i zamierzonych działań, opis sił i środków zaangażowanych i przewidywanych do uruchomienia, źródło informacji o zdarzeniu lub zagrożeniu),
- sytuacyjnego o prowadzonych działaniach (informacja o sytuacji i przebiegu działań przekazywana w przypadku, gdy informacje z raportu doraźnego, dane z monitoringu lub z oceny stanu sytuacji wskazują na możliwość rozwoju potencjalnych zagrożeń mających wpływ na bezpieczeństwo publiczne),
- dobowego o stanie bezpieczeństwa (raport cykliczny o istotnych zdarzeniach i zagrożeniach stwierdzonych w ciągu doby).

Powyższe raporty, wg ww. zarządzenia, powinny być przesyłane pocztą elektroniczną z dopuszczalną możliwością przekazywania takich raportów w innej formie niż pisemna.

W zarządzeniu wskazano, że obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego, w tym monitorowanie zagrożeń i przekazywanie bieżącej informacji, spoczywa na tych podmiotach systemu zarządzania kryzysowego ujętych w PPZK, które jako pierwsze otrzymały informację o wystąpieniu zagrożenia lub zdarzenia.

Starosta wyjaśnił, że *sposób komunikacji jest wystarczający i sprawdza się w praktyce, a oprócz raportów zapewniony jest bezpośredni kontakt telefoniczny, który jest znacznie szybszy i skuteczniejszy.*

(akta kontroli tom I str. 244-249, tom II str. 471-472)

Starosta w zarządzeniu¹⁸ określił zasady funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania (SWO) oraz systemu wykrywania i alarmowania (SWA). Starosta wskazał, że nadzór nad funkcjonowaniem systemu alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności był prowadzony w formie cotygodniowego testu syren alarmowych w systemie monitorowania, a raz w roku był prowadzony test działania syren poprzez fizyczne włączenie syreny.

Kierownik Wydziału oświadczył, że w latach 2022-2025 nie wystąpiły sytuacje, w których syreny nie uruchomiły się po ich włączeniu.

¹⁶ Zarządzenie nr 13.2019 Starosty Leskiego z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie wymiany informacji w systemie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego na terenie powiatu leskiego.

¹⁷ PSP, Policja, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, Powiatowy Lekarz Weterynarii, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg, Dyrektor Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej, Burmistrz Miasta i Gminy w Lesku, Wójt Gminy Baligród, Wójt Gminy Cisna, Wójt Gminy Olszanica oraz Wójt Gminy Solina.

¹⁸ Zarządzenie nr 37/2025 Starosty Leskiego z dnia 30 września 2025 r. w sprawie organizacji i sposobu funkcjonowania powiatowego systemu wykrywania i alarmowania oraz powiatowego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach. Wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 23.2021 Starosty Leskiego z dnia 7 października 2021 r. w sprawie przygotowania i zapewnienia działania systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach ludzi i środowiska na terenie powiatu leskiego.

(akta kontroli tom I str. 302-326, tom II str. 476)

Działania podejmowane przez PCZK były dokumentowane poprzez ich zanotowanie w dzienniku informacji i meldunków oraz w karcie zdarzeń. W dzienniku zawierano informacje dotyczące: daty i godziny otrzymania informacji; źródła informacji; treści i przekazania informacji.

(akta kontroli tom I str. 327-342)

Starosta wyjaśnił, że *prawidłowość wykonywania postanowień porozumienia w sprawie dyżuru zawartego pomiędzy Starostą a PSP z dnia 19 sierpnia 2015 r. kontrolował i nadzorował Kierownik Wydziału. W bieżącym roku nie miały miejsca okoliczności utrudniające lub uniemożliwiające realizację zadań PCZK. Jedynym wyzwaniem w pierwszym półroczu 2025 r. była niewspółmierna liczba pracowników do ilości wykonywanych zadań.*

(akta kontroli tom II str. 450-474)

W wyniku oględzin funkcjonowania PCZK ustalono, że dyżur pełniła osoba do tego upoważniona, tj. Kierownik WZKiSO. W razie nieobecności Kierownika Wydziału dyżur był pełniony przez pracownika ds. ochrony ludności i obrony cywilnej.

Kierownik oświadczył, że komunikacja w PCZK odbywa się za pomocą telefonu służbowego, poczty elektronicznej, telefonu stacjonarnego oraz radiowo za pośrednictwem sieci zarządzania kryzysowego. Dodatkowo kierownik oświadczył, że PCZK posiada niezależne połączenie internetowe, powerbank o pojemności 40 tys. mAh, a 26 listopada 2025 r. zostanie zamontowany agregat prądowłóczy o mocy 50 kW¹⁹.

W trakcie próbnego łączenia PCZK z wybranymi członkami PZZK (lub jednostkami ich obsługującymi) ustalono, że połączenie telefoniczne udało się uzyskać z 12 na 15 członków.

Starosta wyjaśnił, że *podczas oględzin nie udało się nawiązać kontaktu z przedstawicielem Posterunku Energetycznego, Gazowniczego oraz „Wody Polskie”. Trudności z kontaktem były spowodowane tym, że wszyscy pracownicy tych instytucji pracowali w terenie z uwagi na wystąpienie szeregu awarii spowodowanych intensywnymi opadami śniegu. W przypadku trudności z nawiązaniem kontaktu podczas sytuacji kryzysowej kierownik PCZK wykonałby połączenie z numerami alarmowymi (991 – pogotowie energetyczne, 992 – pogotowie gazowe), a w przypadku przedsiębiorstwa „Wody Polskie” – Kierownik WZKiSO udałby się do oddziału w Lesku, który jest oddalony 600 m od Starostwa.*

W trakcie oględzin sprawdzono gotowość uruchomienia 13 syren alarmowych znajdujących się na terenie dwóch jednostek samorządu terytorialnego, tj. Miasta i Gminy Lesko oraz Gminy Olszanica. Wszystkie syreny wykazywały brak gotowości takiego uruchomienia, a prawdopodobną przyczyną tego stanu faktycznego był silny opad śniegu w tym dniu.

Kierownik WZKiSO oświadczył, że „w takiej sytuacji dyżurny PCZK dzwoni do PSP w Lesku, które bez problemu może uruchomić wszystkie 13 syren, ponieważ prawdopodobnie mają silniejszy sygnał radiowy. Obecnie trwają prace nad włączeniem 7 nowych syren z pozostałych gmin powiatu leskiego do systemu. W przyszłości planowana jest modernizacja systemu mająca na celu jego wzmocnienie przed warunkami atmosferycznymi”.

¹⁹ Co do dnia zakończenia kontroli, tj. 8 grudnia 2025 r., faktycznie nastąpiło.

Starosta wyjaśnił, że system syren alarmowych w Urzędzie jest systemem radiowym i podczas intensywnych opadów śniegu (takie panowały w dniu oględzin) sygnał jest zakłócany. W przypadku wystąpienia takich trudności kierownik PCZK zobowiązany jest do kontaktu ze stanowiskiem kierowania PSP w Lesku, w celu uruchomienia syren alarmowych z poziomu PSP. Wykorzystywana infrastruktura alarmowa jest przestarzała i wymaga modernizacji. Taka modernizacja jest planowana, w ramach środków z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej.

(akta kontroli tom II str. 442-478)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W Starostwie, w okresie objętym kontrolą, nie było formalnie obowiązującego Regulaminu PZZK. Ostatni regulamin PZZK został uchylony na mocy zarządzenia nr 21.2017 z dnia 15 maja 2017 r. *w sprawie organizacji zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu leskiego*. Działanie to było niezgodne z art. 17 ust. 4 ustawy o ZK, w którym wskazano, że starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego powołanego przez starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy.

Starosta wyjaśnił, że *trudno odnieść się do przyczyn tego stanu w okresie objętym kontrolą, jednak zaznaczyć należy, że stan ten został unormowany poprzez wydanie zarządzenia z dnia 18 listopada 2025 r.*²⁰

(akta kontroli tom II str. 454-456)

2. Posiedzenie PZZK z dnia 10 października 2022 r. nie było protokołowane, co było działaniem nierzetelnym i skutkowało tym, że nie można było ustalić przebiegu, a także zweryfikować podjętych działań tego Zespołu.

Starosta wyjaśnił, że *trudno odnieść się do przyczyn tego stanu, w okresie objętym kontrolą, ponieważ obecny pracownik odpowiedzialny za organizowanie pracy PZZK nie zajmował się organizacją tego posiedzenia*.

(akta kontroli tom II str. 454-456)

3. PPZK z 2022 r. nie został zaopiniowany przez PZZK, co było działaniem niezgodnym z art. 17 ust. 5 w zw. z art. 14 ust. 8 pkt 4 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, w którym uregulowano, że do zadań PZZK należy opiniowanie powiatowego planu zarządzania kryzysowego.

Starosta wyjaśnił, że *PZZK zaopiniował PPZK z 2022 r., co jest uwierzytelnione podpisem na liście uzgodnień PPZK. Uzgodnienie to polegało na przekazaniu planu do członka PZZK, po analizie zapisów planu poszczególni członkowie PZZK dokonywali podpisu na liście uzgodnień*.

(akta kontroli tom II str. 470)

²⁰ Zarządzenie nr 51/2025 Starosty Leskiego z dnia 18 listopada 2025 r. *w sprawie organizacji zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu leskiego*.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym* ustawodawca w art. 17 ust. 5 w zw. z art. 14 ust. 8 pkt 4 wskazał, że PZZK opiniuje plany zarządzania kryzysowego. Opinia taka powinna być stanowiskiem całego zespołu.

4. W 2015 r. Starosta zawarł porozumienie z Komendantem Powiatowym PSP w Lesku, którego przedmiotem była kwestia zapewnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby ZK w PCZK. W porozumieniu wskazano, że strony kierować się będą ustaleniami zawartymi w zarządzeniu nr 18.2015 Starosty Leskiego z dnia 20 maja 2015 r. *w sprawie wymiany informacji w systemie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego na terenie powiatu leskiego*, zarządzenie to zostało uchylone na mocy zarządzenia nr 13.2019 Starosty Leskiego z dnia 28 marca 2019 r.; a także wskazano, że osobą odpowiedzialną za pełnienie dyżuru w godzinach pracy Starostwa będzie inspektor ds. zarządzania kryzysowego, który przestał funkcjonować w strukturze organizacyjnej Urzędu w 2024 r. Porozumienie w okresie objętym kontrolą nie było zmieniane przez Starostę, co było działaniem nierzetelnym biorąc pod uwagę zmianę otoczenia prawno-organizacyjnego w Urzędzie.

Starosta wyjaśnił, że *brak aktualizacji porozumienia powstał w wyniku niedopatrzenia. Projekt porozumienia został już przygotowany, a jego podpisanie jest planowane na styczeń 2026 r.*

(akta kontroli tom II str. 471)

Ocena częściowa

Starosta zapewnił organizację i funkcjonowanie struktur zarządzania kryzysowego w Urzędzie, zwłaszcza w wyniku przeprowadzonych zmian organizacyjnych w 2024 r., kiedy to został utworzony Wydział Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obywatelskich. Dzięki temu wzrosła liczba pracowników odpowiedzialnych za kwestie należące do ZK. Dodatkowo pracownicy Wydziału ukończyli liczne szkolenia w ww. obszarze, a także byli w trakcie odbywania studiów z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego.

Starosta umożliwił funkcjonowanie PZZK, który regularnie odbywał posiedzenia celem omówienia bieżących zagrożeń na terenie powiatu, w szczególności w zakresie zagrożenia powodziowego oraz wynikającego z obecności dzikich zwierząt prawnie chronionych (wilk, niedźwiedź).

NIK negatywnie ocenia to, że PZZK nie opiniował PPZK zgodnie z art. 17 ust. 5 w zw. z art. 14 ust. 8 pkt 4 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*; jak również to, że Starosta nie zapewnił formalnie obowiązującego regulaminu Zespołu oraz że w jednym przypadku nie został sporządzony protokół z posiedzenia.

Starosta zapewnił pełnienie całodobowego dyżuru PCZK, który był pełniony przez pracowników Wydziału lub (po godzinach pracy Urzędu lub w dni wolne od pracy) przez dyżurnego Komendy Powiatowej PSP w Lesku. Lokalizacja PCZK w Starostwie umożliwia, w sposób niezależny od innych komórek organizacyjnych Urzędu realizować zadania związane z ZK. Działania podejmowane przez PCZK były dokumentowane. NIK ocenia negatywnie, że nie aktualizowano treści porozumienia pomiędzy Starostą a PSP. Niektóre zapisy postanowienia nie mogły być stosowane z uwagi na zmianę organizacji i przepisów wewnętrznych w Starostwie.

2. Przygotowanie do działań na wypadek sytuacji kryzysowych

Opis stanu faktycznego

1.

Za opracowanie projektu PPZK do 2024 r. odpowiedzialny był inspektor ds. zarządzania kryzysowego i spraw obywatelskich, a od października 2024 r. kierownik WZKiSO.

(akta kontroli tom I str. 150-209)

Zatwierdzony w 2022 r. PPZK zawierał elementy wskazane w art. 5 ust. 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* za wyjątkiem: charakterystyki zagrożeń dotyczących IK, procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego związanych z ochroną IK, wykazu IK znajdującej się na terenie powiatu oraz priorytetów w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK. Dalsza część w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto PPZK nie zawierał wymagań wskazanych w art. 38 ustawy *o oloc*²¹, tj. planu ewakuacji ludności; wyciągu z Centralnej Ewidencji Zasobów, Centralnej Ewidencji OZO oraz Ewidencji Obrony Cywilnej; wykazu zapasowych ujęć wody lub sposobu dostarczania wody w przypadku uszkodzenia wodociągu; wykazu źródeł energii; lokalizacji magazynów zasobów ochrony ludności; miejsca udzielania pomocy humanitarnej; procedury występowania o udzielenie pomocy humanitarnej i pomocy doraźnej oraz sposobu udzielania tej pomocy.

Starosta wyjaśnił, że zapisów, o których mowa w art. 38 ustawy *o oloc* nie ujęto w PPZK przez niedopatrzenie i stan ten zostanie naprawiony.

(akta kontroli tom I str. 343-551, tom II str. 3-99, tom II str. 454)

Starosta nie uwzględnił wszystkich zaleceń do PPZK wydanych przez Wojewodę Podkarpackiego w drodze zarządzenia z dnia 27 czerwca 2017 r.²² Dalszy opis w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*. Wszystkie zagrożenia ujęte w PPZK wynikały z zaleceń Wojewody Podkarpackiego z 2017 r.

Obowiązujący w Starostwie PPZK został zatwierdzony przez Wojewodę Podkarpackiego 20 czerwca 2022 r., w tym dniu miało również ostatnie uzgodnienie PPZK dokonane przez Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie. Na liście aktualizacyjnej planu i załączników funkcjonalnych nie zawarto żadnego zapisu dot. przeprowadzonych zmian.

Na dzień 30 września 2025 r. projekt nowego PPZK był w opracowaniu, jednak do zakończenia kontroli tych zagadnień przez NIK, nie został on przekazany do zatwierdzenia do Wojewody Podkarpackiego. W projekcie nowego PPZK ujęto aktualizacje dotyczące: struktury organizacyjnej w Starostwie, sił i środków odpowiednich służb na terenie powiatu, danych teleadresowych oraz danych demograficznych. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu*

²¹ Zgodnie z art. 204 ustawy *o oloc* organy ochrony ludności i obrony cywilnej obowiązane do przygotowywania planów, które zawierają elementy z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej i które są sporządzane na podstawie odrębnych przepisów, zapewnią realizację w tych planach wymogów wskazanych w art. 38 w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do końca 2025 r.

²² Zarządzenie nr 96/17 Wojewody Podkarpackiego z dnia 27 czerwca 2017 r. *w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego*.

kryzysowym plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Dalszy opis w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 100-185)

PPZK z 2022 r. został uzgodniony z 17 jednostkami²³. W PPZK wskazano osiem podmiotów, których działanie w sytuacji zagrożenia kryzysowego miało charakter wiodący, tj. Komendant Powiatowy PSP, Komendant Powiatowy Policji, Powiatowy Lekarz Weterynarii, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, Kierownik Regionalnej Stacji Hydrologiczno-Meteorologicznej w Lesku (obecnie Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Stacja Hydrologiczna w Lesku), Dyrektor PGE Energia Odnawialna O/Solina oraz Rejon Dystrybucji Energii Sanok. PPZK został uzgodniony z pięcioma z ww. podmiotów. Dalszy opis w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

W Starostwie proces uzgodnień był dokumentowany jedynie w PPZK w formie pisemnego potwierdzenie uzgodnienia przez kierowników jednostek organizacyjnych Starostwa lub przez inne podmioty wskazane jako zaangażowane podczas zdarzeń kryzysowych.

(akta kontroli tom II str. 21-100)

2.

Starosta od 1 stycznia 2022 r. do 30 września 2025 r. nie wydawał zaleceń do GPZK dla gmin na terenie powiatu leskiego. Dalszy opis w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Starosta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą żadna z gmin nie przekazała GPZK do zatwierdzenia.

(akta kontroli tom II str. 421-441)

3.

Starosta wyjaśnił, że ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego były planowane w porozumieniu z PSP i Policją i swoją tematyką obejmowały zagrożenia dywersyjne, zagrożenia terrorystyczne (np. podłożenie ładunku wybuchowego) oraz zagrożenia radiacyjne.

Pracownicy Starostwa brali udział w szkoleniu organizowanym przez Wojewodę Podkarpackiego pn. „Bieszczady 2024”, które odbyło się w listopadzie 2024 r., przedmiotem szkolenia były scenariusze ćwiczeń w zakresie:

- uczestnictwa w grze decyzyjnej zakładającej zagrożenie powodziowe generowane przez zwiększony zrzut wody z zapory wodnej, na skutek wyczerpania się rezerwy powodziowej w skutek intensywnych opadów deszczu,
- zwalczania pożaru lasu i terenów przyległych w utrudnionych warunkach górskich,
- zwalczania aktu terroru połączonego z zagrożeniem CBRN²⁴,
- organizacji działań poszukiwawczo-ratowniczych w terenie górskim, rozproszonej grupy turystów (20 osób), którzy w wyniku napotkania niedźwiedzia podczas wędrowki po górach rozpiezchli się w różnych kierunkach i zagubili w nieznanym terenie,

²³ 1. Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego PUW w Rzeszowie, 2. Komendant Powiatowy Policji, 3. Komendant Powiatowy PSP, 4. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, 5. Powiatowy Inspektor Weterynarii, 6. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, 7. Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, 8. Dyrektor Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej, 9. Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg, 10-17. Kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu.

²⁴ Zagrożenie chemiczne, biologiczne, radiologiczne i nuklearne.

- organizacji akcji ratowniczej na akwenu wodnym w związku z wywróceniem jednostek pływających,
- ochrony obiektu ważnego dla obronności i interesu gospodarczego państwa i zwalczanie zagrożeń związanych z magazynowaniem i zakłócaniem przesyłu gazu,
- organizacji sztabu akcji, koordynującego jednocześnie organizację wielowątkowych działań ratowniczych i ochronnych.

Starostwo brało również udział w szkoleniu organizowanym przez PGE Dystrybucja S.A. Szkolenie odbyło się 10-11 czerwca 2024 r. i dotyczyło reagowania kryzysowego w przypadku uszkodzenia istotnych obiektów infrastruktury energetycznej, a także dotyczące militarnego ataku wywołującego uszkodzenia infrastruktury energetycznej. Przedstawiciel Urzędu omawiał prezentację pn. „Zadania administracji powiatowej w systemie zarządzania kryzysowego”.

W styczniu 2025 r. Starostwo brało udział w warsztatach organizowanych przez 20 Przemyską Brygadę Obrony Terytorialnej dotyczących wypracowania wspólnych relacji w zakresie możliwości wsparcia samorządów terytorialnych przez Wojska Obrony Terytorialnej w przypadku wystąpienia niemilitarnych sytuacji kryzysowych.

Starostwo cyklicznie (co kwartał) brało udział w treningach łączności z wykorzystaniem Radiowej Sieci Zarządzania Wojewody²⁵.

(akta kontroli tom II str. 186-280)

W październiku 2024 r. Starosta zorganizował szkolenia pn. „Powiat 2024”. Celem szkolenia było sprawdzenie organów Urzędu podczas sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w tym: doskonalenie PCZK w ocenach sytuacji i wypracowaniu decyzji w przypadku wystąpienia zagrożenia; sprawdzenie czasu dostarczenia kart przydziałów mobilizacyjnych do powołanych osób; doskonalenie realizacji zadań ujętych w planie operacyjnym funkcjonowania Urzędu oraz sprawdzenie przygotowania kadry kierowniczej i pracowników Starostwa do realizacji zadań związanych z osiągnięciem wyższych stanów gotowości obronnej państwa. W szkoleniu oprócz pracowników Starostwa brali udział przedstawiciele Policji oraz PSP. Po szkoleniu opracowano sprawozdanie, w którym wskazano na przebieg ćwiczeń, ich ocenę oraz opracowano wnioski.

(akta kontroli tom II str. 281-295)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Starosta naruszył art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie dochowując dwuletniego cyklu planowania cywilnego poprzez niezapewnienie aktualizacji PPZK zatwierdzonego w dniu 20 czerwca 2022 r.

Starosta wyjaśnił, że *brak zachowania cyklu planowania w terminach przewidzianych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym spowodowany był tym, że do października 2024 r. zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, spraw obronnych, obrony cywilnej oraz spraw obywatelskich realizował*

²⁵ Na podstawie zarządzenia nr 173/2022 Wojewody Podkarpackiego z dnia 22 sierpnia 2022 r. w sprawie kryzysowo-obronnej sieci radiowej Wojewody Podkarpackiego.

jeden pracownik. Obecnie ZK zajmuje się Wydział, w którym zwiększono zatrudnienie, przez co praca została usprawniona i zadania będą realizowane na bieżąco, a uchybienia eliminowane.

(akta kontroli tom II str. 454-455)

2. Obowiązujący w Starostwie PPZK nie uwzględniał elementów wskazanych w art. 5 ust. 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, tj.: charakterystyki zagrożeń dotyczących infrastruktury krytycznej, procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego związanych z ochroną infrastruktury krytycznej, wykazu infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu oraz priorytetów w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Starosta wyjaśnił, że podjęte zostaną niezbędne działania, aby zarządzanie infrastrukturą krytyczną na terenie powiatu leskiego odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli tom II str. 457-458)

3. Obowiązujący w Starostwie PPZK nie uwzględniał wszystkich zaleceń Wojewody Podkarpackiego zawartych w zarządzeniu nr 96/17 z dnia 27 czerwca 2017 r. *w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego*, tj. mapy ryzyka i mapy zagrożeń opracowanych w Systemie Informacji Przestrzennej GIS, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

Starosta wyjaśnił, że pracownik zajmujący się zarządzaniem kryzysowym pracuje od 2022 r. i trudno odnieść się do tego stanu faktycznego, jednakże zostaną poczynione kroki by uchybienia zostały usunięte.

(akta kontroli tom II str. 454)

4. Starosta nie uzgodnił PPZK z trzema kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w PPZK, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 5 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

Starosta wyjaśnił, że pracownik zajmujący się zarządzaniem kryzysowym pracuje od 2022 r. i trudno odnieść się do przyczyn tego stanu. Zostaną poczynione działania, aby te uchybienia zostały usunięte.

(akta kontroli tom II str. 454-455)

5. Starosta do dnia 30 września 2025 r. nie wydawał organom gminy zaleceń do GPZK, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

Starosta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą Starosta Leski nie wydawał zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego. Obecnie zostało przygotowane zarządzenie w sprawie zaleceń do gminnych planów, które niezwłocznie zostanie przekazane do gmin.

(akta kontroli tom II str. 455)

Ocena cząstkowa

Starosta nie zapewnił prawidłowego i rzetelnego planowania cywilnego, bowiem nie zachował dwuletniego cyklu planowania PPZK. Obowiązujący plan został zatwierdzony przez Wojewodę Podkarpackiego 20 czerwca 2022 r. i od tej daty nie był ponownie przekazany do tego organu, co naruszyło art. 5 ust. 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. Starosta nie ujął w PPZK elementów dotyczących IK, które wynikały z art. 5 ust. 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. Ponadto Starosta

nie uwzględnił również wszystkich zaleceń Wojewody Podkarpackiego do PPZK, tj. mapy ryzyka i mapy zagrożeń opracowanych w Systemie Informacji Przestrzennej GIS.

W ocenie NIK istotną nieprawidłowością było również to, że Starosta nie uzgodnił PPZK z trzema podmiotami, których udział przy realizacji przedsięwzięć wskazanych w PPZK został określony jako wiodący.

W odniesieniu do gmin znajdujących się na terenie powiatu leskiego Starosta nie wydawał zaleceń do GPZK, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o *zarządzaniu kryzysowym*.

Pozytywnie należy ocenić działania podejmowane przez Starostę w zakresie organizacji szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w latach 2024-2025, kiedy to Urząd był organizatorem szkolenia lub regularnie uczestniczył w ćwiczeniach inicjowanych przez organy bezpośrednio zaangażowane w zapobieganie i reagowanie na zdarzenia kryzysowe. Istotne było również to, że tematyka szkoleń była aktualna i zawierała w sobie elementy zagrożeń dywersyjnych.

3. Realizacja zadań w zakresie ochrony ludności

Opis stanu faktycznego

1.1.

W Starostwie zadania związane z ochroną ludności i obroną cywilną²⁶ realizowane były przez WZKiSO. Po wejściu w życie ustawy o oloc nie dokonano formalnego przypisania zadań Starosty wymienionych w art. 11 ust. 1 pkt 1-26 tej ustawy do żadnej komórki organizacyjnej oraz do dnia 2 października 2025 r., nie ujęto ich również w zakresach obowiązków pracowników, którzy faktycznie wykonywali te zadania, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zadania wynikające z ustawy o oloc faktycznie wykonywał Kierownik Wydziału, a od 5 maja 2025 r. również pracownik zatrudniony w WZKiSO. Pracownik ten otrzymał zakres obowiązków zawierający m.in. zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej 2 października 2025 r. Ponadto 5 maja 2025 r. Starosta zawarł z osobą fizyczną umowę zlecenia dotyczącą świadczenia usług w zakresie doradztwa, pomocy, wsparcia Starosty jako organu ochrony ludności, w wypełnianiu zadań wynikających z ustawy o oloc.

(akta kontroli str. tom I str. 21-163, tom II str. 421-441, tom III str. 3-8, 19-23)

1.2.

Starosta nie wyznaczał podległych mu jednostek ani spółek prawa handlowego jako podmioty ochrony ludności w kontrolowanym okresie, nie wydawał też decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności.

Starosta zawarł 16 i 19 czerwca 2025 r. porozumienia z Ochotniczą Strażą Pożarną²⁷ w Łukawicy i Średniej Wsi, których przedmiotem było powierzenie tym podmiotom zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. W porozumieniach wskazano m.in. na obowiązek współdziałania ze Starostą, innymi organami administracji publicznej oraz służbami odpowiedzialnymi za ochronę

²⁶ Dalej: zadania oloc.

²⁷ Dalej: OSP.

ludności i obronę cywilną, prowadzenie działań ratowniczych, ewakuacyjnych i zabezpieczających na obszarze objętym porozumieniem. Porozumienia zostały podpisane po dokonaniu weryfikacji podmiotu, uwzględniającej siły osobowe, wyposażenie techniczne, sprzęt ratowniczy, gotowość operacyjną i infrastrukturę jednostki. Podmioty, z którymi zawarto porozumienia należały do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, a ponadto zostały zaliczone do podmiotów ochrony ludności na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o oloc.

Starosta podjął korespondencję e-mailową²⁸ z Hurtownią Farmaceutyczną oraz z Rządową Agencją Rezerw Strategicznych, celem podpisania porozumień w zakresie dostępu do leków w sytuacjach kryzysowych. Do dnia zakończenia kontroli nie podpisano porozumień z tymi podmiotami. Ponadto przygotowany został projekt porozumienia z podmiotem, który posiada sprzęt, środki transportu i materiały do prowadzenia akcji przeciwpowodziowej. Opracowane projekty porozumień nie zawierały wszystkich elementów wymienionych w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 marca 2025 r.²⁹ *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*. Starosta wyjaśnił, że *ostateczna treść porozumień będzie je zawierała. Jednocześnie Starosta wskazał, że wątpliwe jest, czy przedsiębiorcy wyrażą zgodę na poddanie się weryfikacji wskazanej w § 2 pkt 1-7 ww. rozporządzenia*.

(akta kontroli tom II str. 421-441, tom III str. 15-18, 24-48)

2.

W wyjaśnieniu złożonym w dniu 15 września 2025 r. Starosta poinformował, że *nie otrzymał od Wojewody żadnych wytycznych i informacji w zakresie tworzenia i uruchomienia Wojewódzkiej Ewidencji Zasobów oraz Centralnej Ewidencji Zasobów*.

Starosta nie kierował i nie koordynował realizacji zadań z ustawy o oloc przez podmioty ochrony ludności, a żadna gmina z terenu powiatu leskiego nie zgłosiła się o pomoc w realizacji tych zadań. Do czasu zakończenia kontroli Starosta nie wydawał wójtom zaleceń, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy o oloc.

(akta kontroli tom II str. 421-441)

W dniu 17 czerwca 2025 r. Starosta zorganizował konwent na temat realizacji zadań przez samorządy zgodnie z ustawą o oloc, w którym udział wzięli m.in. przedstawiciele trzech z pięciu gmin z terenu powiatu, Komendant PSP, Komendant KPP w Lesku i Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego. W trakcie konwentu omówiono zadania jakie spoczywają na samorządzie powiatowym i gminnym oraz stan realizacji zadań zgodnie z ustawą o oloc. Ponadto zwrócono uwagę na konieczność zapewnienia łączności radiowej na terenie powiatu. Starosta wyjaśnił, że *oprócz opisanego powyżej konwentu tematyka ochrony ludności i obrony cywilnej jest jednym z tematów omawianych podczas spotkań z przedstawicielami samorządów*. Ponadto Starosta współpracował z Wójtami i Burmistrzem przy opracowaniu wkładu do planu ewakuacji.

²⁸ Wiadomość e-mail z 3 września 2025 r. do Hurtowni Farmaceutycznej, z dnia 23 września 2025 r. do Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

²⁹ Dz. U. poz. 273. Dalej: rozporządzenie w sprawie elementów porozumienia oraz sposobu weryfikacji.

Starosta otrzymał 15 kwietnia 2025 r. od Wojewody polecenie przekazania w terminie do dnia 23 kwietnia 2025 r. informacji na temat stanu realizacji wskazanych zadań nałożonych ustawą o oloc. W załączeniu przesłano tabelę do wykazania zgłoszonych do wójtów i burmistrzów budowli ochronnych przez właścicieli, użytkowników wieczystych oraz zarządców wraz z ich lokalizacją. Starosta, w dniu 16 kwietnia 2025 r., zwrócił się do wójtów i Burmistrza o udzielenie informacji potrzebnych do przygotowania odpowiedzi dla Wojewody. W trakcie kontroli przedłożono odpowiedzi udzielone przez trzy z pięciu gmin z terenu powiatu. Z uzyskanych informacji wynikało, że do dwóch nie wpłynęły zgłoszenia budowli ochronnych, a w jednej wpłynęły 24 informacje od zarządców budynków położonych na terenie gminy w zakresie posiadania lub braku budowli ochronnych. W dniu 24 kwietnia 2025 r. Starosta przesłał do Wojewody odpowiedź, w której wskazał, że na terenie powiatu nie ma podmiotów, z którymi można podpisać porozumienia, nie przeprowadzono szkoleń wójtów/burmistrzów, nie przeprowadzano innych szkoleń z tematyki ochrony ludności. W zakresie budowli ochronnych podano, że zadanie jest w trakcie realizacji. Jako inne przedsięwzięcia z zakresu oloc wskazano przygotowanie plakatu i poradnika „Bądź bezpieczny”. Do pisma załączono tabelę, która zawierała 10 zgłoszonych do wójtów, burmistrzów budowli ochronnych (miejsc doraźnego ukrycia)³⁰.

(akta kontroli tom III str. 79-93)

Starosta współpracował z Wójtami i Burmistrzem przy opracowaniu wkładu do planu ewakuacji oraz przekazywał do Wojewody otrzymane od Wójtów informacje w zakresie stanu realizacji zadań nałożonych ustawą o oloc.

Starosta wyjaśnił, że *porozumienia z wójtami o współdziałaniu w zakresie realizacji zadań oloc będą zawierane w najbliższym czasie*. Do dnia zakończenia kontroli nie przedłożono podpisanych porozumień.

W dniu 23 października 2025 r. w Starostwie Powiatowym w Lesku odbyło się I Sympozjum Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej pn. „Bezpieczni pomimo ataku”, w którym uczestniczyli przedstawiciele powiatu, służb mundurowych, szkół oraz instytucji z terenu powiatu. Na spotkaniu przedstawione zostały m.in. systemy ostrzegania i alarmowania.

(akta kontroli tom II str. 421-441, tom III str. 64-93, 348-425)

3.

W wyjaśnieniach z dnia 15 września 2025 r. Starosta podał, że *nie otrzymał od Wojewody wytycznych i informacji w zakresie tworzenia i utrzymania zasobów ochrony ludności niezbędnych do udzielania pomocy doraźnej i humanitarnej*.

Starosta przystąpił do realizacji zadań związanych z tworzeniem i utrzymaniem zasobów ochrony ludności niezbędnych do udzielania pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej w zakresie wskazanym w art. 33 ust. 3 pkt 1-7 ustawy o oloc. W dniu 16 lipca 2025 r. do Urzędu wpłynęła korespondencja dotycząca wysokości środków na realizację zadań własnych i zleconych określonych w ustawie o oloc. Dla powiatu leskiego zaplanowano środki w wysokości 372,5 tys. zł. Termin składania wniosków o dotację wyznaczony został na dzień 22 lipca 2025 r. (cztery dni

³⁰ Z czego 9 na terenie Gminy Lesko i jeden na terenie Gminy Baligród.

robocze). Starosta w wyznaczonym terminie złożył wniosek o dotację celową na realizację zadań w ramach *Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026* na łączną kwotę 371,3 tys. W dniu 24 lipca 2025 r. Starosta przesłał do PUW wniosek zawierający zmiany w zakresie ilości przedmiotów planowanych do zakupu oraz w zakresie kosztów całkowitych oraz kwoty dotacji, która wynosiła 370,1 tys. zł, co stanowiło 80% całkowitych planowanych wydatków. Wniosek dotyczył m.in. opracowania projektu modernizacji budynku w celu zmiany sposobu jego użytkowania na magazyn ochrony ludności i obrony cywilnej, zakupu wyposażenia magazynu oraz zakupu agregatu dla budynku Starostwa Powiatowego w Lesku.

Starosta zawarł z Wojewodą Podkarpackim w dniach 12 września 2025 r., 10 października 2025 r. i 31 października 2025 r. umowy przyznające Powiatowi Leskiemu dotacje na łączną kwotę 370,1 tys. zł³¹. W dniu 13 października 2025 r. Starosta z wybranymi wykonawcami³² zawarł dwie umowy, z czego pierwsza dotyczyła zakupów przedmiotów wymienionych w umowie, a druga wykonania projektu modernizacji magazynu OLiOC. W dniu 3 listopada 2025 r. Starosta zawarł kolejne dwie umowy, których przedmiotem było wykonanie przyłącza agregatu do budynku Starostwa oraz zakup pojazdu typu quad. 21 listopada 2025 r. Starosta zawarł umowę dotyczącą zakupu agregatu prądotwórczego. Łączna wartość opisanych powyżej umów wyniosła 439,1 tys. zł co stanowiło 94% kosztów całkowitych wskazanych we wniosku o dotację.

W dniu 14 sierpnia 2025 r. Wojewoda Podkarpacki poinformował, że na terenie powiatu leskiego realizowane będą dodatkowe zakupy przedmiotów z przeznaczeniem dla komend powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej³³. W piśmie wyznaczono termin do złożenia wniosku na załączonym formularzu do dnia 22 sierpnia 2025 r. Starosta w celu sporządzenia wniosku zwrócił się 20 sierpnia 2025 r. do Komendanta Powiatowej Komendy PSP w Lesku o przedstawienie informacji w sprawie ustaleń pomiędzy Komendą Wojewódzką PSP w Rzeszowie, a Komendą Powiatową PSP w Lesku, dotyczących dodatkowych zadań wynikających z ustawy o oloc. Pismem z 21 sierpnia 2025 r. Wojewoda Podkarpacki wydłużył termin składania wniosków do 29 sierpnia 2025 r. W wyznaczonym terminie Starosta przesłał do PUW w Rzeszowie wniosek o dotację celową dla PSP, w którym koszt całkowity planowanego wydatku wynosił 1636,5 tys. zł. Pismem z dnia 8 września 2025 r. Wojewoda Podkarpacki poinformował o akceptacji wniosku oraz wezwał o przedłożenie w terminie do 9 września 2025 r. (jeden dzień roboczy) zaktualizowanych harmonogramów rzeczowo-finansowych. W wyznaczonym terminie Starosta udzielił odpowiedzi na pismo Wojewody. Ponadto w dniu 10 września 2025 r. po telefonicznej weryfikacji wniosku, Starosta przesłał poprawiony wniosek o dotację dla PSP. Zmiany nie wpłynęły na kwotę wnioskowanej dotacji.

Kierownik Wydziału oświadczył, że wniosek wysłany 10 września 2025 r. był poprawiony pod względem zmniejszenia lub zwiększenia kwot zakupu oraz ilości sprzętu. Ponadto Starosta wyjaśnił, że *Wydział podczas procedury sprawdzania cen i dostępności zauważył niepokojący trend wzrostu cen produktów.*

³¹ Umowa z dnia 12 września 2025 r. na kwotę dotacji 78,7 tys. zł, umowa z dnia 10 października 2025 r. na kwotę dotacji 88,2 tys. zł, umowa z dnia 31 października 2025 r. na kwotę dotacji 203,2 tys. zł.

³² Wyboru dokonano bez stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2024 r. poz. 1320) zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy oraz regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130 tys. zł.

³³ Dalej: PSP.

Starosta zawarł z Wojewodą trzy umowy w sprawie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej³⁴ na łączną kwotę 1205,8 tys. zł. Wszystkie umowy były następnie aneksowane w zakresie kwot przyznanej dotacji oraz ilości nabywanego sprzętu.

Starosta w dniu 9 września 2025 r. złożył wniosek o ustalenie warunków zabudowy w celu zmiany sposobu użytkowania części budynku stanowiącej pomieszczenia kotłowni na magazyn ochrony ludności i obrony cywilnej, który miał zostać uzupełniony po zrealizowaniu zakupów w ramach dotacji od Wojewody.

Starosta w celu zapewnienia ciągłości dostępu do leków i wyrobów medycznych dla mieszkańców powiatu leskiego w sytuacjach kryzysowych zwrócił się też do hurtowni farmaceutycznej i Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych z propozycją zawarcia porozumienia, co zostało opisane w pkt 1.2 niniejszego obszaru.

Pismem z dnia 17 kwietnia 2025 r., Starosta, w celu realizacji zadań polegających na popularyzacji wiedzy z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej wśród mieszkańców powiatu (art. 11 ust. 3 pkt 5 ustawy o oloc), rozesłał do gmin oraz jednostek organizacyjnych powiatu plakat oraz wydrukowany „Poradnik na czas kryzysu i wojny – Bądź gotowy” opracowany przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

(akta kontroli tom II str. 421-441, tom III str. 15-18, 94-340)

4.

Wojewoda Podkarpacki zwrócił się 7 marca 2025 r. do Starosty o dokonanie, w nieprzekraczalnym terminie do 20 marca 2025 r., analizy możliwości ewakuacji na masową skalę w zakresie zdolności transportowych, zabezpieczenia potrzeb bytowych osób ewakuowanych oraz dostępnej infrastruktury mogącej przyjąć ludność ewakuowaną. W odpowiedzi przekazanej 19 marca 2025 r., Starosta podał lokalizacje ośrodków ewakuacji oraz liczbę osób jaką mogą one przyjąć. Ponadto wskazano ilość pojazdów przeznaczonych na ewakuację ludności cywilnej oraz liczbę osób jaka może zostać przewieziona. W zestawieniu uwzględniano środki transportu należące do podmiotów prywatnych (przedsiębiorców), którym nie powierzono formalnie zadań z zakresu oloc, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W dniu 28 sierpnia 2025 r. Starosta zwrócił się do gmin znajdujących się na terenie powiatu z pismem dotyczącym opracowania wkładu do Wojewódzkiego Planu Ewakuacji³⁵. W piśmie wskazano zakres danych dotyczących gminy, które należy uwzględnić przy opracowaniu wkładu oraz wyznaczony został termin do udzielenia odpowiedzi na dzień 30 września 2025 r. W związku z przygotowaniem do opracowania wkładu Starosta uzyskał od Komendanta Powiatowego PSP w Lesku oraz Komendanta Powiatowego Policji w Lesku informacje dotyczące stanu osobowego jednostek³⁶. W dniu 10 września 2025 r. do Urzędu wpłynęła korespondencja z PUW zawierająca „Zalecenia do opracowania wkładu do Planu ewakuacji ludności województwa podkarpackiego” oraz tabele, w których wyspecyfikowano informacje mające znaczenie dla funkcjonalności planu. Starosta w wyznaczonym terminie, który upływał 10 października 2025 r. przesłał wkład wraz

³⁴ Umowa z dnia 12 września 2025 r. nr ZK-VIII.644.23.172.2025/3, umowa z dnia 12 września 2025 r. nr ZK-VIII.644.23.172.2025/2, umowa z dnia 24 września 2025 r. nr ZK-VIII.644.23.172.2025/5.

³⁵ Dalej: wkład do planu.

³⁶ Pisma z dnia 1 i 2 września 2025 r.

z wymaganymi załącznikami, pomimo że trzy spośród pięciu gmin z terenu powiatu przesłało swoje wkłady po terminie³⁷.

W załącznikach do wkładu (tabele nr 4 i 8) wskazano m. in. podmioty, które nie były organami ochrony ludności oraz nie zostały uznane z mocy prawa za podmioty ochrony ludności na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1-39 ustawy o oloc. Starosta nie weryfikował, czy wójtowie poinformowali te podmioty o powierzeniu im określonych zadań oraz czy podmioty te zostały formalnie uznane (wyznaczenie, porozumienie, decyzja) za podmioty ochrony ludności, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III str. 13-18, 341-425, 439-444)

5.

W dniu 13 marca 2025 r. Starosta uzyskał dyplom ukończenia szkolenia zasadniczego z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla osób pełniących funkcję starostów wydany przez Akademię Pożarniczą. Zakres tematyczny szkolenia wskazany w dyplomie obejmował cztery moduły i był zgodny z zakresem wskazanym w załączniku nr 3 do rozporządzenia z dnia 6 lutego 2025 r. Ministra SWiA w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia³⁸. Opisane szkolenie stanowiło realizację obowiązku wynikającego z art. 49 ust. 2 w zw. z art. 205 ustawy o oloc.

26 czerwca 2025 r. pracownik Wydziału uczestniczył w warsztatach praktyczno-technicznych ochrony ludności i obrony cywilnej, które zostały przeprowadzone przez podmiot znajdujący się w wykazie zweryfikowanych podmiotów Akademii Pożarniczej. W dniu 17 września 2025 r. w takich samych warsztatach uczestniczył Kierownik Wydziału. Warsztaty te nie obejmowały jednak liczby jednostek dydaktycznych oraz zakresu tematycznego wskazanego w załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie programów szkoleń. Starosta wyjaśnił, że *pracownicy realizujący zadania wynikające z ustawy o oloc są w trakcie szkoleń z tego zakresu*.

W dniu 25 września 2025 r. Starosta otrzymał od Wojewody wytyczne i zalecenia dotyczące zakresu ćwiczeń z oloc wraz z wzorcowym planem ćwiczeń. Starosta wyjaśnił, że *ustala plan ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, ale nie ma jeszcze gotowego dokumentu, który może przesłać do Wojewody w celu zatwierdzenia*.

(akta kontroli tom II str. 421-441, tom III str. 426-444)

6.

Wojewoda Podkarpacki zwrócił się do Starosty pismem z 25 lutego 2025 r. o przekazanie informacji na temat wysokości środków jakie należy przewidzieć na przygotowanie dokumentacji technicznej lub przeprowadzenia modernizacji, remontów lub inwestycji w infrastrukturę przeznaczoną do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. W odpowiedzi przesłanej w wyznaczonym terminie Starosta wskazał, że szacunkowe koszty przygotowania takiej dokumentacji będą wynosić 250-300 tys. zł.

W dniu 7 marca 2025 r. Starosta otrzymał pismo od Wojewody zawierające informację, że na terenie województwa podkarpackiego zostały uruchomione przedsięwzięcia dotyczące

³⁷ W dwóch przypadkach opóźnienie wynosiło jeden dzień, a w jednym sześć dni.

³⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 162.

sprawdzania i uznania za budowle ochronne obiektów budowlanych, które pełniły taką funkcję przed dniem wejścia w życie ustawy o oloc. W piśmie wskazano, że należy przeanalizować posiadane zasoby i określić priorytetowe obiekty do sprawdzenia. W dniu 31 marca 2025 r. Starosta otrzymał od Wojewody informację o konieczności zrealizowania obowiązku zlecenia sprawdzenia obiektu budowlanego, który przed dniem wejścia w życie ustawy pełnił funkcję budowli ochronnej, pod względem spełniania lub możliwości spełnienia warunków dla obiektów zbiorowej ochrony. Starosta wyjaśnił, że *działania w zakresie budowli ochronnych były podejmowane przez gminy, ponieważ Starostwo Powiatowe w Lesku nie posiada w swoich zasobach infrastruktury spełniającej wymagania dla budowli ochronnych czy miejsc „zbiorowego schronienia”*.

W dniu 15 kwietnia 2025 r. Wojewoda Podkarpacki przesłał do Starosty prośbę o przekazanie informacji na temat stanu realizacji zadań nałożonych ustawą o oloc (co szerzej opisano w pkt 2 niniejszego obszaru). W załączeniu przesłano też tabelę do wykazania zgłoszonych do wójtów (burmistrza miasta) budowli ochronnych przez właścicieli, użytkowników wieczystych zarządców wraz z ich lokalizacją. W dniu 16 kwietnia 2025 r. Starosta zwrócił się do wójtów oraz burmistrza miasta o udzielenie informacji co do liczby zgłoszonych budowli ochronnych. W dniu 24 kwietnia 2025 r. Starosta przesłał do PUW w Rzeszowie pismo dotyczące stanu realizacji zadań nałożonych ustawą o oloc wraz z wymaganym załącznikiem, w którym wskazano 10 lokalizacji „miejsc doraźnego ukrycia”. Obecnie ustawa o oloc nie przewiduje takiej kategorii obiektów zbiorowej ochrony.

Po otrzymaniu pisma Wojewody z dnia 3 lipca 2025 r. Starosta zwrócił się do wójtów i burmistrza o podanie informacji o planowanych inwestycjach dotyczących budowli ochronnych oraz ilości sprawdzonych obiektów. W trakcie kontroli przedłożono tabele, które Starosta otrzymał z czterech gmin z terenu powiatu. Według otrzymanych informacji na terenie powiatu zgłoszono osiem miejsc doraźnego schronienia, planowanych jest 10 budowli ochronnych, w tym cztery schrony, dwa ukrycia i trzy miejsca doraźnego schronienia. Podano też, że dokonano sprawdzenia 20 obiektów zbiorowej ochrony, przy czym Gmina Baligród podała obiekty sprawdzane przez PPSP Lesko na przełomie 2022/2023 roku. Dwie gminy planowały wykonać zadania inwestycyjne w zakresie budowli ochronnych w 2025 r.

Starosta nie dokonywał przeglądów oraz sprawdzeń obiektów budowlanych w celu wytypowania, które z nich mogą zostać uznane za obiekty zbiorowej ochrony, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Starosta wyjaśnił, że planowane jest wykonanie podziemnego parkingu przy budynku Starostwa, który w razie potrzeby będzie również spełniał funkcję obiektu zbiorowej ochrony.

Do czasu zakończenia kontroli Starosta nie wyznaczył, nie zawierał porozumień ani nie wydał decyzji o uznaniu budynku lub jego części za budowlę ochronną.

Odnosząc się do Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony Starosta wyjaśnił, że *jest gotowy do współpracy w obszarze współtworzenia Ewidencji, lecz na ten moment taka ewidencja nie powstała*.

(akta kontroli tom II str. 421-441, tom III str. 439-468)

7.

Na terenie powiatu istnieje możliwość ogłoszenia alarmu dla ludności zgodnie z rozporządzeniem z dnia 14 maja 2025 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych*³⁹ za pomocą 19 syren alarmowych, które mogą nadawać sygnał akustyczny – modulowany dźwięk trwający trzy minuty. 13 spośród podanych syren może zostać uruchomionych radiowo zarówno z poziomu PCZK jak i PSP w Lesku, a 6 radiowo przez PSP. Za pomocą 13 syren uruchamianych m.in. przez PCZK, które znajdują się na terenie dwóch gmin⁴⁰ istnieje też możliwość nadania dowolnych komunikatów głosowych.

System alarmowania znajdujący się w PCZK został sfinansowany przez Wojewodę Podkarpackiego i przekazany na podstawie dwóch umów użyczenia⁴¹. Starosta wyjaśnił, że *test sprawności syren prowadzony jest co tydzień bez konieczności uruchamiania syren*. Ponadto wyjaśnił, że *do ogłoszenia alarmu mogą zostać wykorzystane urządzenia nagłaśniające zamontowanych na pojazdach OSP w każdej gminie oraz pojazdy Komendy Powiatowej Policji, umożliwiające nadawanie komunikatów słownych*. Starosta nie zbierał informacji o ilości posiadanych przez poszczególne Gminy oraz jednostki OSP pojazdów wyposażonych w urządzenia nagłaśniające, nie weryfikowano również sprawności i funkcjonalności tych pojazdów i urządzeń nagłaśniających.

Test sprawności syren alarmowych podjęty w trakcie oględzin wykazał brak możliwości uruchomienia wszystkich 13 syren. Kierownik Wydziału wyjaśnił, że *podczas intensywnych opadów śniegu jakie panowały w dniu oględzin sygnał radiowy jest zakłócany*. Ponadto wskazał, że *wykorzystywana infrastruktura alarmowa jest przestarzała i wymaga modernizacji, która jest planowana w ramach środków z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej*. Na terenie powiatu realizowany jest ogólnokrajowy projekt rozbudowy Systemu Ostrzegania i Alarmowania Ludności w ramach Krajowego Planu Odbudowy. Zadania polegające na dostawie i instalacji syren alarmowych zostały zrealizowane na terenie gminy Cisna, Olszanica, Baligród i Solina.

Starosta wydał w dniu 30 września 2025 r. zarządzenie w sprawie organizacji i sposobu funkcjonowania powiatowego systemu wykrywania i alarmowania oraz powiatowego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach⁴². W załącznikach do zarządzenia wskazano m.in. wykaz osób odpowiedzialnych za wymianę informacji w ramach systemu po godzinach pracy urzędu w poszczególnych gminach, wykaz numerów telefonów służby, inspekcji i instytucji, a także sposób ogłaszania i odwoływania alarmów.

W trakcie kontroli Starosta przesłał do wójtów i Burmistrza Leska pismo z prośbą o podanie stanu syren alarmowych. W piśmie nie sprecyzowano, czy należy wykazać syreny, za pomocą których może zostać ogłoszony alarm dla ludności zgodnie z rozporządzeniem *w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych*⁴³, czy też inne syreny wykorzystywane do ogłaszania alarmów w przypadku zdarzeń niebezpiecznych (pożary, wypadki komunikacyjne itp.). Wykaz tabelaryczny przekazany przez Kierownika Wydziału uwzględniał wszystkie syreny znajdujące się na terenie powiatu, tj. 36 syren alarmowych, z czego 17 uruchamianych radiowo, 12 ręcznie, 7 ręcznie i radiowo. 20 spośród wykazanych syren może zostać uruchomionych z poziomu stanowiska

³⁹ Dz. U. poz. 645.

⁴⁰ Gmina Lesko 11 syren, Gmina Olszanica 2 syreny.

⁴¹ Umowa z dnia 1 sierpnia 2007 r. nr 56/07, umowa z dnia 5 stycznia 2015 r. nr 1/ZK/2015.

⁴² Zarządzenie nr 37/2025.

⁴³ Modulowany dźwięk syreny alarmowej trwający trzy minuty.

kierowania PSP w Lesku (z czego 13 również przez PCZK), 12 przez poszczególne OSP, a 4 przez PGE Energia Odnawialna (Zespół Elektrowni Wodnych Solina).

Starosta wyjaśnił, że *powiat nie posiada urządzeń do monitorowania zagrożeń w postaci np. skażeń wody pitnej, czy zanieczyszczeń powietrza.*

(akta kontroli tom II str. 421-453, tom III str. 9-14, 469-510)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Brak przypisania zadań wynikających z ustawy o oloc komórce organizacyjnej Urzędu oraz pracownikom, faktycznie realizującym te zadania, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 4 ust 1 pkt 1 ustawy o oloc. Ostatniej zmiany regulaminu dokonano uchwałą Zarządu Powiatu Leskiego z dnia 20 sierpnia 2025 r.⁴⁴, tj. po wejściu w życie ustawy o oloc. Pomimo tego do żadnej komórki organizacyjnej Urzędu nie przypisano zadań Starosty wynikających z tej ustawy.

Zakres czynności kierownika Wydziału, ustalony został w dniu 1 października 2024 r. i był nieadekwatny do zadań określonych w ustawie o oloc. Pracownik, który został zatrudniony w dniu 5 maja 2025 r. i wykonywał zadania z zakresu ustawy o oloc potwierdził otrzymanie pisemnego zakresu czynności w trakcie trwania kontroli, tj. w dniu 2 października 2025 r.

Starosta wyjaśnił, że *z uwagi na szeroki zakres i ilość wykonywanych zadań w okresie od 1 stycznia 2025 r. jak również zbyt małą i niewystarczającą w tamtym czasie obsadą nowo utworzonego wydziału – przez niedopatrzenie nie został zaktualizowany w ww. zakresie regulamin organizacyjny urzędu. Pracownik zatrudniony 5 maja 2025 r. do Wydziału ZK został poinformowany przez Starostę oraz Kierownika Wydziału o oczekiwaniach i zakresie zadań jakie zostały mu powierzone. Pracownik ten brał udział w licznych szkoleniach i wykonywał polecenia Kierownika Wydziału z zakresu ustawy o oloc. Po tym okresie próbnym pracownik otrzymał zakres czynności na piśmie.*

(akta kontroli str. tom I str. 21-163, tom II str. 421-441, tom III str. 3-8, 19-23)

2. W informacji przekazanej Wojewodzie Podkarpackiemu dotyczącej analizy możliwości ewakuacji na masową skalę w zakresie zdolności transportowych, Starosta wykazał pojazdy do przewozu osób należące do przedsiębiorcy bez wcześniejszego formalnego⁴⁵ powierzenia mu obowiązków z zakresu ustawy o oloc. Z podmiotem tym Starosta nie zawarł na podstawie art. 19 ustawy o oloc porozumienia o wykonaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, a także nie wydawał decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności na podstawie art. 20 ustawy o oloc.

Starosta wyjaśnił, że *zgodnie z ustnym uzgodnieniem posiada zapewnienie na wykorzystanie autobusów, natomiast porozumienie w tym zakresie zostanie sformalizowane w drugim tygodniu grudnia 2025 r.*

(akta kontroli tom III str. 13-18, 341-425, 439-444)

⁴⁴ Nr 44.150.2025.

⁴⁵ Tj. w formach określonych w ustawie o oloc, poprzez wyznaczenie, uznanie lub zawarcie porozumienia.

3. Nie zweryfikowano, czy wójtowie dokonali formalnego powierzenia obowiązków z zakresu ustawy o oloc podmiotom, które posiadały pojazdy do przewozu osób oraz towarów i wykazano je we wkładzie do planu ewakuacji. Powyższe należy uznać za zaniechanie nadzoru, które stanowi zadanie Starosty określone w art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o oloc. W wyniku opisanego zaniechania we wkładzie do planu ewakuacji wykazane zostały podmioty, z którymi co najmniej w jednej gminie nie zawarto (na podstawie art. 19 ustawy o oloc) porozumień o wykonaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, a także w stosunku do których nie wydawano decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności, o których mowa w art. 20 ustawy o oloc.

Starosta wyjaśnił, że *nie dokonywano weryfikacji uznając, że jest to zadanie burmistrza/wójta. Jednak Starosta jako jednostka nadzorująca realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej podejmuje działania w celu ww. weryfikacji.*

(akta kontroli tom III str. 13-18, 341-425, 439-444)

4. Starosta nie dokonał przeglądów, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o oloc. Zgodnie z tym przepisem planując niezbędną liczbę obiektów zbiorowej ochrony, właściwe organy ochrony ludności dokonują bieżącego przeglądu obiektów budowlanych, w tym planowanych do budowy, na obszarze swojej właściwości miejscowej w celu wytypowania obiektów budowlanych, które mogą zostać uznane za obiekty zbiorowej ochrony, planowanych miejsc organizacji miejsc doraźnego schronienia i obiektów budowlanych przydatnych do przystosowania na miejsca doraźnego schronienia.

Starosta wyjaśnił, że *na terenie powiatu leskiego żaden z budynków nie spełnia podstawowych wymogów technicznych, aby mógł być uznany za budowlę ochronną. W przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub w czasie wojny Starosta nie ma możliwości organizacji miejsc doraźnego schronienia.*

(akta kontroli tom II str. 421-441, tom III str. 439-468)

Ocena częściowa

W ocenie NIK Starosta prawidłowo i rzetelnie podjął realizację części zadań w zakresie organizacji systemu ochrony ludności, jednakże NIK wskazuje na nieprawidłowości związane z organizacją tych zadań, wykazywaniem podmiotów, z którymi nie uregulowano formalnie zasad współpracy oraz niewykonywaniem zadań dotyczących obiektów zbiorowej ochrony.

Po wejściu w życie ustawy o oloc nie przypisano zadań wynikających z tej ustawy do żadnej komórki organizacyjnej Starostwa oraz w zakresach czynności pracowników merytorycznie odpowiedzialnych za ich wykonywanie. Stanowiło to naruszenie przepisów ustawy o oloc oraz było działaniem nierzetelnym.

NIK pozytywnie ocenia, że mimo braku formalnego przypisania zadań wynikających z ww. ustawy, były one faktycznie realizowane. Podejmowano także wymagane przez Wojewodę czynności dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym opracowano i przesłano wkład do wojewódzkiego planu ewakuacji. Pozytywnie należy też ocenić działania Starosty w zakresie wnioskowania o otrzymanie dotacji celowej na zadania związane z ochroną ludności i obroną cywilną, zarówno własne jak i zlecone.

Za przykład dobrej praktyki należy uznać rozesłanie do gmin oraz jednostek organizacyjnych powiatu plakatów oraz wydrukowanych Poradników na czas kryzysu i wojny – Bądź gotowy, które zostały opracowane przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

Nieprawidłowym działaniem Starosty był brak formalnego ustalenia zasad współpracy w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej z posiadaczem pojazdów, które wykazano w tabelach dotyczących możliwości transportowych przy ewakuacji na masową skalę. Podobnie należy ocenić brak weryfikacji czy wójtowie dokonali formalnego powierzenia obowiązków z zakresu ustawy o oloc podmiotom posiadającym pojazdy do przewozu osób i towarów, które podano we wkładzie do planu ewakuacji.

NIK negatywnie ocenia fakt, że mimo upływu 11 miesięcy obowiązywania ustawy o oloc, Starosta nie podejmował działań w zakresie przeglądu obiektów budowlanych, w celu wytypowania, które z nich mogą zostać uznane za obiekty zbiorowej ochrony oraz organizacji miejsc doraźnego schronienia. Starosta posiada w zakresie budowli ochronnych własne zadania, które nie powinny opierać się tylko na informacjach otrzymywanych od wójtów i burmistrzów.

W ocenie NIK brak udokumentowanych przeglądów należy uznać za niewykonanie ustawowego obowiązku, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o oloc. Przegląd taki pozwoliłby na wytypowanie obiektów, które mogą zostać w przyszłości uznane za obiekty zbiorowej ochrony, a następnie dokonanie ich sprawdzenia zgodnie z art. 91 ust. 3 ustawy o oloc.

Zgodnie z wymogami ustawy o oloc, Starosta w wymaganym terminie ukończył obowiązkowe szkolenie dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej.

4. Realizacja zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej

Opis stanu faktycznego

1.

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie gromadzono i nie przetwarzano informacji dotyczących infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie powiatu.

Starostwo otrzymało od Wojewody Podkarpackiego dwa pisma zawierające wykaz IK na terenie powiatu leskiego o klauzuli „zastrzeżone”, tj. z dnia 10 lipca 2013 r. oraz 3 grudnia 2024 r. Pismo z 2013 r. zostało zarejestrowane w dzienniku ewidencyjnym, natomiast pismo z 2024 r. nie zostało zarejestrowane w dzienniku ewidencyjnym i zostało zagubione. *Dalszy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.*

W Starostwie obowiązywała instrukcja dotycząca sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli "zastrzeżone", zgodnie z art. 43 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

2.

Starosta nie organizował ćwiczeń w zakresie ochrony IK, natomiast uczestniczył w szkoleniach organizowanych przez podmiot odpowiedzialny za obsługę obiektu należącego do infrastruktury krytycznej.

(akta kontroli tom II str. 296-420, 470-500)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie zagubiono, przekazany przez Wojewodę Podkarpackiego, dokument zawierający informacje niejawne o klauzuli „zastrzeżone” w zakresie infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie powiatu leskiego, czym naruszono zasady ochrony informacji niejawnych, określone w art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych*, a także narażono na ryzyko nieuprawnionego ujawnienia tych informacji. Dokument ten został przekazany przez Wojewodę Podkarpackiego w dniu 3 grudnia 2024 r. i następnego dnia został odebrany przez pracownika Urzędu.

Starosta wyjaśnił, że *nie odnaleziono pisma przekazanego przez Wojewodę Podkarpackiego informującego o infrastrukturze krytycznej na terenie powiatu leskiego. Do Wojewody Podkarpackiego niezwłocznie zostanie skierowany wniosek w sprawie udostępnienia tego pisma oraz podjęte zostaną niezbędne działania, aby zarządzanie infrastrukturą krytyczną odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami.*

Starosta wyjaśnił również, że *w Urzędzie do 2022 r. był zatrudniony pracownik na samodzielnym stanowisku Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych, który przeszedł na emeryturę. Po objęciu przeze mnie urzędu Starosty, po przeprowadzeniu analizy struktury organizacyjnej dokonałem przesunięcia jednego z pracowników na wspomniane stanowisko. W dniu 5 listopada 2024 r. wystąpiłem do ABW z wnioskiem o przeprowadzenie rozszerzonego postępowania sprawdzającego tego pracownika. Do dnia dzisiejszego, tj. 5 grudnia 2025 r., weryfikacja nie została zakończona.*

(akta kontroli str. 454-473)

Ocena częściowa

NIK negatywnie ocenia realizację zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej w Starostwie, bowiem Starosta nierzetelnie gromadził dane o IK, w tym z naruszeniem ustawy *o ochronie informacji niejawnych*. W Urzędzie pomimo otrzymania od Wojewody Podkarpackiego informacji o infrastrukturze krytycznej, Urząd nie uwzględniał tego w planowaniu zarządzania kryzysowego, a w skrajnym przypadku pismo dotyczące informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” zostało zagubione.

Udział w szkoleniu organizowanym przez operatora infrastruktury krytycznej nie miał wpływu na powyższą ocenę z uwagi na charakter stwierdzonych nieprawidłowości.

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. Podjęcie działań zmierzających do należytego dokumentowania przebiegu posiedzeń PZZK.

2. Podjęcie działań mających na celu przekazanie PPZK w bieżącym cyklu planowania do opiniowania przez PZZK, zgodnie z art. 17 ust. 5 w zw. z art. 14 ust. 8 pkt 4 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.
3. Zapewnienie aktualizacji porozumienia z dnia 19 sierpnia 2015 r. zawartego pomiędzy Starostą, a Komendantem Powiatowym PSP w sposób zgodny z aktualną strukturą organizacyjną Starostwa oraz z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa.
4. Podjęcie działań mających na celu uwzględnienie w PPZK elementów dotyczących IK wskazanych w art. 5 ust. 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.
5. Zapewnienie uwzględniania zaleceń Wojewody Podkarpackiego w zakresie planowania cywilnego.
6. Przestrzeganie dwuletniego cyklu planowania PPZK o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.
7. Zapewnienie uzgadniania PPZK z kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w PPZK, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.
8. Podjęcie działań skutkujących wydaniem organom gmin na terenie powiatu leskiego zaleceń do GPZK.
9. Podjęcie działań zmierzających do przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” w sposób zgodny z art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych*, w szczególności w sposób uniemożliwiający zagubienie informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”.
10. Przypisanie wszystkich zadań wynikających z ustawy *o oloc* do odpowiedniej komórki organizacyjnej i/lub stanowiska służbowego.
11. Zapewnienie uznania podmiotu za podmiot ochrony ludności przed powierzeniem mu realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.
12. Zweryfikowanie wkładu do wojewódzkiego planu ewakuacji poprzez zapewnienie ujęcia w nim podmiotów ochrony ludności wskazanych, uznanych za podmiot ochrony ludności lub z którymi zawarto porozumienie na podstawie ustawy *o oloc*.
13. Podjęcie działań w zakresie przeglądu obiektów budowlanych w celu wytypowania, które z nich mogą zostać uznane za obiekty zbiorowej ochrony lub organizacji miejsc doraźnego schronienia, stosownie do wymogów ustawy *o oloc*.

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 i wykorzystania uwag 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 i opatrzone podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Rzeszów, dnia 12 grudnia 2025 r.

Kontrolerzy

Roman Chrząszcz

Główny specjalista k. p.

/-/

Łukasz Hęćlik

Specjalista k. p.

/-/

Mateusz Malig

Starszy inspektor k. p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor

Stefan Gados

z up.

p.o. Wicedyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli

w Rzeszowie

/-/

Stanisław Jarzyna