



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.21.5.2025

Pan
Adam Piątkowski
Wójt Gminy Solina
Urząd Gminy Solina z/s w Polańczyku
ul. Wiejska 2, 38-610 Polańczyk

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 | Irz@nik.gov.pl | www.nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Urząd Gminy Solina z siedzibą w Polańczyku, ul. Wiejska 2, 38-610 Polańczyk¹

Kierownik jednostki kontrolowanej

Adam Piątkowski, Wójt Gminy Solina od 16 listopada 2014 r.²

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/109/2025 z 27 sierpnia 2025 r.
2. Mateusz Malig, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr RZ/136/2025 z 9 października 2025 r.
3. Łukasz Hęćlik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/126/2025 z 15 września 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 3-11)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w okresie 2022 r. – wrzesień 2025 r., Gmina Solina nie była w pełni przygotowana na zagrożenia, również o charakterze dywersyjnym, bowiem w ramach realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, stwierdzono istotne nieprawidłowości.

W Gminie obowiązywał Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego⁵ wprowadzony w 2021 r. i zatwierdzony przez Starostę Leskiego, z tym, że nie obejmował on wszystkich wymaganych elementów dotyczących infrastruktury krytycznej. Plan ten nie był aktualizowany od czasu jego wprowadzenia, zawierał nieaktualne uregulowania, w tym dotyczące zadań Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego⁶, a także nie był opiniowany przez Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego⁷, co było wymagane przepisami ustawy z 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*⁸. Negatywnie należy ocenić fakt, że Plan ten nie został uzgodniony z kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji określonych w nim przedsięwzięć, jak również nie obejmował aktualnych zagrożeń występujących na terenie Gminy związanych z migracją dzikich zwierząt, w szczególności niedźwiedzi.

NIK pozytywnie ocenia działania Wójta w zakresie monitoringu powyższych zagrożeń na terenie Gminy oraz fakt, że Plan ZK zawierał wymagane ww. ustawą elementy dla 14 opisanych w nim zagrożeń, mogących wystąpić na terenie Gminy.

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono stanowisko służbowe, do którego zostały przypisane zadania w zakresie zarządzania kryzysowego, a na stanowisku tym zatrudniono przeszkolonego pracownika.

NIK negatywnie ocenia postanowienia wynikające z zarządzenia Wójta, dotyczącego organizacji zarządzania kryzysowego. Zostało ono wydane w 2007 r. i do czasu niniejszej kontroli nie było aktualizowane, przez co zawierało nieaktualne zapisy, nieodpowiadające obecnej organizacji Urzędu oraz obowiązującym przepisom.

NIK pozytywnie ocenia, że mimo braku formalnych zmian organizacyjnych Urzędu, zadania ochrony ludności i obrony cywilnej⁹, były faktycznie realizowane, w tym związane z wnioskowaniem i otrzymaniem dofinansowania.

Negatywnie należy ocenić brak działań Wójta w zakresie przeglądu obiektów budowlanych w celu wytypowania, które z nich mogą zostać uznane za obiekty zbiorowej ochrony oraz organizacji miejsc doraźnego schronienia. Nieprawidłowym działaniem było również ujęcie w opracowywanym planie ewakuacji podmiotów posiadających pojazdy do przewozu osób i towarów, pomimo że nie były one podmiotami ochrony ludności i obrony cywilnej.

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: GPZK lub Plan ZK.

⁶ Dalej: GCZK lub Centrum.

⁷ Dalej: GZZK lub Zespół.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.

⁹ Dalej: oloc.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

1. Organizacja i funkcjonowanie struktur zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa Regulaminy organizacyjne Urzędu:

- wprowadzony zarządzeniem nr 0050/12/II/2020 Wójta z dnia 2 stycznia 2020 r.,
- wprowadzony zarządzeniem nr 00050/II/131/22 Wójta z 21 października 2022 r.

Zgodnie z tymi Regulaminami sprawy zarządzania kryzysowego przypisano do Stanowiska ds. Wojskowych, Obronnych, Zrządzania Kryzysowego oraz Ochrony Przeciwpożarowej, zorganizowanego w ramach Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego. Na stanowisku tym zatrudniony był jeden pracownik. W ramach zarządzania kryzysowego do tego stanowiska przypisano następujące zadania:

- gromadzenie informacji o stanach nadzwyczajnych i stanach zagrożenia na terenie Gminy,
- wypracowanie wskazówek w zakresie usuwania zagrożeń,
- wykonywanie poleceń Wójta i koordynacja pracy Urzędu w zakresie usuwania zagrożeń.

Poza sprawami zarządzania kryzysowego do stanowiska tego przypisano następujące zadania:

- a) dotyczące spraw wojskowych, w tym w szczególności: prowadzenie rejestracji i klasyfikacji wojskowej; przygotowanie rozstrzygnięć w przedmiocie grywny w celu rejestracji lub przymuszenia w przedmiocie doprowadzenia osób, które nie stawily się do kwalifikacji wojskowej; prowadzenie w czasie kwalifikacji wojskowej listy osób, które stawily się do komisji kwalifikacji wojskowej;
- b) dotyczące spraw obronnych, w tym w szczególności: przygotowanie decyzji o nakładaniu obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony kraju, realizacji zadań związanych z natychmiastowym uzupełnieniem sił zbrojnych; sprawowania nadzoru nad aktualizacją zestawów zadań obronnych; ustalania zakresu czynności dla poszczególnych komórek organizacyjnych i pracowników Urzędu na czas wojny; określenia jednostek organizacyjnych, które będą realizować zadania obronne; prowadzenia magazynu obrony cywilnej;
- c) dotyczące obrony cywilnej, w tym w szczególności: opracowania i aktualizowania planów obrony cywilnej; planowania i organizacji systemu kierowania obrony cywilnej; planowania i utrzymania w gotowości do użycia sił i środków do likwidacji skutków klęsk żywiołowych, awarii i katastrof; opracowania i aktualizacji planów ewakuacji ludności z miejsc zagrożenia oraz zastępczego miejsca szpitalnego; współdziałanie z placówkami służby zdrowia w zakresie pomocy ludności poszkodowanej; przygotowanie i zapewnienie działania systemu powszechnego ostrzegania i alarmowania oraz systemu wykrywania skażeń; współdziałania

¹⁰ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częstkową 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.

z zakładami pracy oraz innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej;

- d) dotyczące ochrony przeciwpożarowej, w tym w szczególności: współpracy w tym zakresie z organami policji i straży pożarnej; obsługi organizacyjnej OSP; analizy potrzeb jednostek OSP w zakresie wyposażenia w niezbędny sprzęt.

Powyższe zadania określone w Regulaminach organizacyjnych zostały uszczegółowione w „zakresach czynności” pracownika zatrudnionego na przedmiotowym stanowisku służbowym.

(akta kontroli tom I str. 12-109)

Wójt wyjaśnił, że realizacja powyższych zadań przez jednego pracownika nie kolidowała z prawidłowością i rzetelnością ich wykonywania, gdyż był on wspierany merytorycznie przez innych pracowników Urzędu, w zależności od specyfiki realizowanych spraw.

(akta kontroli tom I str. 247-255)

Pracownik wykonujący zadania zarządzania kryzysowego 29 stycznia 2025 r. brał udział w warsztatach z zarządzania kryzysowego FENIKS – 24, których tematem było wypracowanie wspólnych reakcji w zakresie możliwości wsparcia samorządów terytorialnych przez Wojska Obrony Terytorialnej w przypadku wystąpienia niemilitarnych sytuacji kryzysowych.

Organizatorem warsztatów był 203 Batalion Obrony Pogranicza Przemyskiej Brygady Obrony Terytorialnej. Celem warsztatów było wypracowanie skutecznych procedur i strategii działania w sytuacjach nadzwyczajnych oraz poprawa koordynacji między jednostkami samorządu terytorialnego i służbami mundurowymi. W ramach warsztatów omawiane były m.in.:

[1] możliwości Batalionu w zakresie zabezpieczenia logistycznego w sytuacjach reagowania kryzysowego, w tym zakwaterowanie, wyżywienie, materiały pędne i smary, [2] zadania Batalionu, Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Ochrony Kolei, Straży Miejskiej oraz Straży Granicznej w sytuacjach reagowania kryzysowego, [3] systemy zarządzania kryzysowego na poziomie samorządów, [4] rola mediów oraz komunikacja z opinią publiczną w sytuacjach kryzysowych, w tym zasady współpracy z mediami.

W dniu 8 lipca 2025 r. pracownicy Urzędu, w tym inspektor wykonujący zadania zarządzania kryzysowego oraz pracownicy jednostek organizacyjnych¹¹ uczestniczyli w warsztatach bezpieczeństwa z zakresu postępowania w sytuacjach kryzysowych. Obejmowały one tematykę:

[1] zagrożeń związanych z atakami terrorystycznymi i działań masowych zabójców, [2] przeciwdziałania oraz reagowania na przestępczość pospolitą i zorganizowaną, [3] zasad postępowania w sytuacjach zagrożenia życia i zdrowia podczas ataku terrorystycznego według zaleceń Centrum Przeciwdziałania Terroryzmowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Powyższe warsztaty (29 stycznia i 8 lipca 2025 r.) nie obejmowały tematyki zagrożeń dywersyjnych.

(akta kontroli tom I str. 110-124, 247-255, 569-571)

W okresie objętym kontrolą, Wójt w ramach zarządzania kryzysowego monitorował występujące zagrożenia dotyczące bezpieczeństwa powodziowego oraz związane z migracją dzikich zwierząt, w szczególności niedźwiedzi.

¹¹ Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Polańczyku, Centrum Usług Wspólnych w Polańczyku, Gminnego Ośrodka Kultury, Sportu i Turystyki w Polańczyku.

W zakresie monitoringu bezpieczeństwa powodziowego w Urzędzie nie prowadzono dokumentacji. W okresie objętym kontrolą, na terenie Gminy nie występowały zdarzenia powodziowe. Tematem posiedzenia 13 września 2024 r. GZZK była prognozowana sytuacja pogodowa i przewidywane intensywne opady deszczu mogące powodować miejscowe podtopienia. Wszystkie jednostki ochotniczych straży pożarnych¹² z terenu Gminy powiadomiono o występującej sytuacji i zobowiązano je do pełnej gotowości kadrowej i sprzętowej w razie potrzeby podjęcia działań ratowniczych. Pracowników Urzędu i jednostek organizacyjnych pouczono o konieczności monitorowania stanów cieków wodnych i zgłaszania Wójtowi ewentualnych zagrożeń.

Inspektor wykonujący zadania zarządzania kryzysowego wyjaśnił, że przed okresem objętym kontrolą, informacje o zagrożeniach powodziowych, w tym o zadysponowanych jednostkach OSP, otrzymywał ze stanowiska kierowania Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Lesku. Po otrzymaniu takich informacji udawał się we wskazane miejsca w celu zabezpieczenia niezbędnej pomocy w zakresie sprzętu i materiałów (koparki, worków, piasku itp.). Inspektor wskazał, że z takich działań nie była sporządzana dokumentacja w zakresie zarządzania kryzysowego (np. notatki, protokoły, raporty itp.).

W zakresie monitoringu zagrożeń związanych z migracją dzikich zwierząt, prowadzony był rejestr, w którym ujmowane były zdarzenia konfliktowe z udziałem niedźwiedzi i niszczenia przez nich mienia. Rejestr ten był prowadzony przez Fundację Bieszczadziki za pomocą odpowiedniej aplikacji, a wgląd do rejestru miał również pracownik Urzędu. W rejestrze ujmowane były m.in. następujące informacje: data, godzina i współrzędne geograficzne zdarzenia, miejscowość w której doszło do zdarzenia, liczba i status zaobserwowanych zwierząt, odległość zwierzęcia od zabudowań oraz od drogi, zachowanie zwierzęcia w momencie jego obserwowania, osoby w miejscu zdarzenia oraz odległość w jakiej znajdowały się one od zwierząt, przekroczone bariery fizyczne, atraktanty w promieniu 100 m, opis wyrządzonych szkód oraz dane o weryfikacji i dokumentacji zdarzenia. W okresie od 27 marca 2023 r. do 13 kwietnia 2025 r. w rejestrze odnotowano 186 sytuacji konfliktowych z udziałem niedźwiedzi, w tym niszczenia mienia.

W okresie objętym kontrolą, nie prowadzono monitoringu w zakresie innych ewentualnych zagrożeń, w tym o charakterze dywersyjnym.

Jak wyjaśnił Wójt, Urząd nie dysponował środkami ani siłami do prowadzenia monitoringu zagrożeń o takim charakterze.

(akta kontroli tom I str. 125, 149-172, 185, 209, 247-255)

W wyniku prowadzonego monitoringu zagrożeń związanych z migracją dzikich zwierząt Wójt podejmował następujące działania:

A. W latach 2022 – 2025 na tablicach ogłoszeń zagrożonych miejscowości zamieszczane były komunikaty ostrzegające o nadmiernej aktywności niedźwiedzi. Komunikaty zawierały również informacje dotyczące zachowania osób w przypadku wystąpienia takiej sytuacji.

B. Pismem z dnia 24 maja 2023 r. wystąpił do Ministerstwa Klimatu i Środowiska o wskazanie drogi postępowania administracyjnego, w celu otrzymania zezwolenia na użycie broni palnej z amunicją niepenetrującą do płoszenia zwierząt problemowych na terenie zabudowanym oraz

¹² Dalej: OSP

do używania tej broni w przypadku wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia. W odpowiedzi z 7 lipca 2023 r. Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska ww. Ministerstwa wskazał, że zagadnienia związane z użyciem broni palnej leżą w kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i ten organ jest właściwym adresatem wniosków o wydanie takiego zezwolenia. Jednocześnie Ministerstwo wskazało przewidziane ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*¹³ możliwości wykonania czynności zakazanych wobec zwierząt objętych ścisłą ochroną gatunkową, w tym eliminację problematycznych osobników, a także zwróciło uwagę na odpowiedzialność Wójta za bezpieczeństwo publiczne, w tym w także w ramach zarządzania kryzysowego.

C. Wnioskiem z 14 kwietnia 2025 r. wystąpił do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska¹⁴ o wydanie zezwolenia na odstępstwa od zakazów w stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną, tj. o interwencyjne zabicie poprzez odstrzał pięciu osobników niedźwiedzia brunatnego, które przebywają w bezpośrednim sąsiedztwie człowieka. Wniosek ten został uzupełniony pismem z 25 kwietnia 2025 r. w związku z wezwaniem z 18 kwietnia 2025 r. GDOŚ. Pismem z 12 sierpnia 2025 r. GDOŚ ponownie wezwał Wójta o uzupełnienie wniosku w terminie 21 dni od daty otrzymania wezwania. Pismem z 8 września 2025 r. Wójt zwrócił się do GDOŚ o wydłużenie terminu udzielenia odpowiedzi o kolejne 21 dni z uwagi na nieobecność pracownika Urzędu merytorycznie odpowiedzialnego za prowadzenie tej sprawy. Do czasu kontroli niniejszego zagadnienia (4 grudnia 2025 r.) wniosek do GDOŚ nie został uzupełniony. Podinspektor ds. leśnictwa i zasobów leśnych Urzędu wyjaśnił, że uzupełnienia wniosku nie złożono z uwagi na kumulację innych pilnych spraw, a ostatnie zalecenia GDOŚ wymagają przygotowania szczegółowych i czasochłonnych informacji. Pracownik zadeklarował, że uzupełnienie zostanie przekazane do końca bieżącego roku.

D. Pismem z 14 czerwca 2024 r. wystąpił do Wojewody Podkarpackiego o wdrożenie rozwiązań zmniejszających ilość sytuacji konfliktowych z dużymi chronionymi drapieżnikami, które stanowią zagrożenie dla życia i zdrowia mieszkańców, w tym o utworzenie grupy interwencyjnej funkcjonującej przy Wojewodzie. W odpowiedzi z 25 lipca 2025 r. Dyrektor Wydziału Środowiska i Rolnictwa Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie¹⁵ poinformował o spotkaniu, które odbyło się w dniu 26 czerwca 2024 r. z przedstawicielami lokalnych instytucji odpowiedzialnych za ochronę środowiska i przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego oraz o spotkaniu, które odbyło się 3 lipca 2024 r. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. Ww. Dyrektor wskazał, że PUW pozostaje w stałym kontakcie z organami odpowiedzialnymi za podejmowanie działań w stosunku do dużych chronionych drapieżników.

(akta kontroli tom I str. 126-185, 586)

W okresie objętym kontrolą, nie dokonywano zmian regulacji wewnętrznych dotyczących zarządzania kryzysowego. Wójt wyjaśnił, że Urząd posiada aktualne regulacje wewnętrzne obowiązujące w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 256-270)

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.

¹⁴ Dalej: GDOŚ

¹⁵ Dalej: PUW.

1.2 Zarządzeniem Wójta z 22 czerwca 2007 r.¹⁶ w sprawie organizacji zarządzania kryzysowego w Gminie Solina, powołano GZZK oraz ustalono jego skład, organizację, miejsce i tryb pracy. Zarządzenie to nie było aktualizowane i zawierało nieaktualne uregulowania, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie 2022 r. – październik 2025 r., GZZK obradował sześć razy, dwukrotnie: w 2023 r., w 2024 r. i w 2025 r.¹⁷, z tym, że skład osobowy członków Zespołu biorących udział w posiedzeniach był inny niż ustalony ww. zarządzeniem Wójta, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Tematem posiedzenia Zespołu 13 września 2024 r. była prognozowana sytuacja pogodowa i przewidywane intensywne opady deszczu mogące powodować miejscowe podtopienia. Tematem pozostałych pięciu posiedzeń były zdarzenia niebezpieczne z udziałem niedźwiedzi, w tym informacje o osobnikach, które poruszały się pomiędzy zabudowaniami w miejscowości Bukowiec (posiedzenie 26 kwietnia 2024 r.), obecności trzech niedźwiedzi, które wchodziły na prywatne posesje w miejscowości Polańczyk (posiedzenia 4 kwietnia 2025 r.), zabiciu przez niedźwiedzia 21 kóz w ekologicznym gospodarstwie w miejscowości Bukowiec (posiedzenia 13 kwietnia 2025 r.).

W ramach prac GZZK nie omawiano spraw o tematyce ochrony ludności oraz aktualnych zagrożeń, w tym dotyczących działań dywersyjnych.

Wójt wyjaśnił, że posiedzenia Zespołu poświęcone były konkretnym sytuacjom kryzysowym, które miały miejsce w danym okresie. Wójt wskazał, że do tej pory na terenie Gminy, nie występowały zagrożenia o charakterze dywersyjnym.

(akta kontroli tom I str. 186-213, 247-255)

Prognozowane opady deszczu mogące powodować miejscowe podtopienia, analizowane przez GZZK 13 września 2024 r., wpisywały się w zagrożenia przewidziane w GPZK. Sytuacje niebezpieczne związane z udziałem niedźwiedzi nie wpisywały się w zagrożenia ujęte w Planie ZK.

(akta kontroli tom I str. 204-213, 274-553)

GZZK nie opiniował Planu ZK, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą, Zespół nie wnioskował do Wójta o wykonanie, zmianę lub zaniechanie działań ujętych w Planie ZK. Zespół zwracał się do Wójta o podjęcie działań zmierzających do zabezpieczenia bezpieczeństwa mieszkańców i turystów w związku ze stwierdzonymi zdarzeniami z udziałem niedźwiedzi.

(akta kontroli tom I str. 204-213, 273)

1.3 W latach 2022 – październik 2025 w Gminie nie funkcjonowało GCZK utworzone w 2007 r., mimo że nie zostało ono formalnie zlikwidowane.

Wójt zapewnił całodobowe alarmowanie członków GZZK. W tym celu w 2007 r. zobowiązał pracownika Urzędu realizującego zadania z zakresu zarządzania kryzysowego do powiadamiania w razie potrzeby członków Zespołu. Ww. pracownik Urzędu wyjaśnił, że:

¹⁶ Nr 01152/28/II.07

¹⁷ GZZK nie obradował w 2022 r.

- zobowiązanie takie Wójt przekazał mu w formie ustnej i na tę okoliczność nie sporządzano żadnych dokumentów (np. polecenia służbowego, umowy, notatki, protokołu),
- w okresie objętym kontrolą posiadał numery telefonów kontaktowych do wszystkich 12 członków GZZK, wskazanych w zarządzeniu w sprawie organizacji zarządzania kryzysowego w Gminie Solina i numery te przechowywał w prywatnym telefonie,
- w okresie objętym kontrolą nie występowały sytuacje wskazujące na potrzebę alarmowania członków GZZK lub powodujące konieczność wprowadzania całodobowych dyżurów, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

(akta kontroli tom I str. 186-196, 214-217, 256-270, 582-584)

GPZK stanowił (na str. 187-188), że w celu informowania, ostrzegania i alarmowania ludności o prawdopodobnych lub występujących zagrożeniach, zorganizowano system wykrywania i alarmowania (SWA) oraz system wczesnego ostrzegania (SWO). Systemy te działały w oparciu o zarządzenia Wójta z dnia 15 lutego 2012 r.:

- nr 0050/10/II/12 w sprawie organizacji systemu wykrywania i alarmowania na terenie Gminy Solina,
- nr 0050/9/II/12 w sprawie przygotowania i zapewnienia działania systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach ludzi i środowiska na terenie Gminy Solina.

Inspektor ds. zarządzania kryzysowego wyjaśnił, że systemy SWA i SWO działały w ramach obrony cywilnej. Z dniem wejścia w życie ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁸ (od 23 kwietnia 2022 r.), obrona cywilna przestała istnieć, a tym samym na terenie Gminy przestały funkcjonować powyższe systemy, które opierały się o tę formację.

W zakresie organizacji łączności GPZK stanowił (na str. 187-188), że oprócz publicznej sieci telekomunikacyjnej Wójt zapewnia funkcjonowanie dodatkowych systemów łączności:

- radiowej, za pomocą której zapewniony jest system wymiany informacji bezpośrednio ze Starostą Leskim oraz sąsiednimi gminami powiatu leskiego,
- poprzez trzy radiotelefony przenośne do łączności w terenie ze stacją bazową.

(akta kontroli tom I str. 218-229, 247-553)

Oględziny¹⁹ urządzeń łączności radiowej, będących na wyposażeniu Urzędu wykazały, co następuje:

Ze względu na niesprawność stacjonarnej bazowej stacji radiowej, zainstalowanej na stanowisku pracy Inspektora ds. zarządzania kryzysowego, nie było możliwości nawiązania łączności ze Starostwem Powiatowym w Lesku lub sąsiednimi gminami. Inspektor ds. zarządzania kryzysowego wyjaśnił, że niesprawność urządzenia spowodowana została prawdopodobnym uszkodzeniem anteny zamontowanej na dachu budynku Urzędu. Według wyjaśnień uszkodzenie to nastąpiło ok. tygodnia wcześniej i nie zostało usunięte ze względu na niekorzystne warunki pogodowe.

Stanowisko pracy Inspektora ds. zarządzania kryzysowego było także wyposażone w dwa przenośne radiotelefony – Inspektor wyjaśnił, że GPZK zawiera błędny zapis wskazujący na trzy sztuki tych urządzeń. Test radiotelefonów wykazał, że były one sprawne i umożliwiały przekazywanie komunikatów głosowych między nimi. Ze względu na niesprawność bazowej stacji

¹⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 825, ze zm.

¹⁹ Przeprowadzone w trakcie niniejszej kontroli.

radiowej (o której mowa powyżej), nie było możliwości przekazania komunikatu głosowego z przenośnego radiotelefonu do stacji bazowej. Inspektor ds. zarządzania kryzysowego wyjaśnił, że przenośne radiotelefony posiadają zasięg umożliwiający kontakt na terenie całej Gminy.

(akta kontroli tom I str. 230-232)

Organizacja gminnego systemu alarmowania ludności, w tym urządzenia techniczne będące w dyspozycji Wójta umożliwiające nadawanie sygnałów alarmowych, zostały przedstawione w pkt 3.7 obszaru trzeciego niniejszego wystąpienia. W zakresie nadzoru nad systemem alarmowania ludności, Wójt wyjaśnił, że stan techniczny megafonów w pojazdach OSP był sprawdzany przez strażaków-ratowników przy okazji wyjazdów do działań ratowniczych. Wójt wskazał, że kierowca-gospodarz ma obowiązek dbania o stan techniczny samochodów i sprzętu znajdującego się na wyposażeniu danej jednostki.

(akta kontroli tom I str. 256-270, tom II str. 196-213)

Oględziny²⁰ dwóch losowo wybranych OSP (w Polańczyku i w Myczkowie) wykazały, że jednostki te były wyposażone w cztery samochody strażackie, po dwa w każdej z nich. Pojazdy te były sprawne – zostały uruchomione bez problemów technicznych i wyjechały ze stanowisk garażowych na plac przed remizami. Trzy samochody (dwa w OSP w Polańczyku i jeden w OSP w Myczkowie) były wyposażone w megafony umożliwiające nadawanie komunikatów głosowych. Test megafonów przeprowadzony wykazał sprawność tych urządzeń. Samochody strażackie były wyposażone w świetlne i dźwiękowe sygnały alarmowe, z tym, że jeden pojazd będący na wyposażeniu OSP Myczków miał niesprawne sygnały dźwiękowe – pomimo kilku prób włączenia nie można było ich uruchomić.

Na dachu remiz strażackich OSP objętych oględzinami, zainstalowane były syreny alarmowe, które można było uruchomić m.in. ręcznie, przyciskami znajdującymi się na elewacjach tych budynków. Próbną kontrolną uruchomienie syren alarmowych potwierdziło sprawność tych urządzeń. Według wyjaśnień Inspektora ds. zarządzania kryzysowego, syreny nie były wyposażone w funkcję automatycznego nadawania dźwiękowego sygnału modulowanego.

(akta kontroli tom I str. 233-242)

Gmina nie otrzymała *Instrukcji funkcjonowania powszechnego ostrzegania wojsk oraz ludności cywilnej o zagrożeniach uderzeniami z powietrza*, wprowadzonej decyzją nr 261/DORZ Ministra Obrony Narodowej z 3 lipca 2024 r, ani też nie otrzymała innych wytycznych w tym zakresie od innych organów lub instytucji. Wójt kilkakrotnie otrzymywał ostrzeżenia z Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Rzeszowie w związku z możliwością zagrożeń uderzeniami z powietrza.

(akta kontroli tom I str. 243-246)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Zarządzenie Wójta z 22 czerwca 2007 r. *w sprawie organizacji zarządzania kryzysowego w Gminie Solina*, nie było aktualizowane i zawierało nieaktualne uregulowania.

²⁰ Przeprowadzone w trakcie niniejszej kontroli.

W zarządzeniu postanowiono, że w skład członków GZZK w zależności od potrzeb wchodzi m.in. Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu. Regulaminy organizacyjne Urzędu obowiązujące w okresie objętym kontrolą, nie przewidywały takiego Stanowiska i Referatu w strukturze Urzędu.

W zarządzeniu zapisano, że tworzy się GCZK mieszczące się w Urzędzie i stanowi ono miejsce pracy GZZK. Według zarządzenia część działań dotyczących fazy zapobiegania i fazy przygotowania powinno być realizowanych przez powyższe Centrum. W okresie objętym kontrolą nie funkcjonowało GCZK.

W zarządzeniu zapisano, że GZZK stanowi organ opiniotawczo-doradczy w zakresie zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych. NIK wskazuje, że zgodnie z art. 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, zarządzanie kryzysowe obejmuje wszelkie sytuacje kryzysowe nie tylko spowodowane klęskami żywiołowymi.

Wójt wyjaśnił, że zgodnie z nowelizacją ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Gmina ma możliwość, ale nie obowiązek tworzenia ww. Centrum. W związku z powyższym od grudnia 2021 r. do chwili obecnej Centrum w Gminie nie funkcjonowało²¹. Przez niedopatrzanie zarządzenie *w sprawie organizacji zarządzania kryzysowego w Gminie Solina*, nie zostało dostosowane do zachodzących zmian organizacyjnych i prawnych.

(akta kontroli tom I str. 186-196, 247-255, 582-584)

2. W okresie objętym kontrolą, GZZK obradował sześć razy, z tym, że w innym składzie niż ustalonym zarządzeniem Wójta *w sprawie organizacji zarządzania kryzysowego w Gminie Solina*.

Zgodnie z zarządzeniem skład GZZK liczył 12 członków, z tego:

- czterech stałych członków: Wójt, Zastępca Wójta, Komendant Posterunku Policji w Polańczyku i Gminny Komendant OSP w Solinie;
- ośmiu pozostałych członków, biorących udział w posiedzeniach Zespołu w zależności od potrzeb: Prezes Zespołu Elektrowni Wodnych Solina – Myczkowce, Prezes Gminnego Zakładu Komunalnego, Dyrektor Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół (jednostka organizacyjna, która nie funkcjonowała w okresie objętym kontrolą²²), Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, Dyrektor Ośrodka Kultury, Sportu i Turystyki, kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu (stanowisko i komórka organizacyjna, które nie funkcjonowały w okresie objętym kontrolą), podinspektor ds. kadrowych i obsługi Rady Gminy, podinspektor ds. drogownictwa.

Spośród ww. członków składu osobowego, w posiedzeniach Zespołu uczestniczyli tylko Wójt lub Zastępca Wójta. W pracach Zespołu nie brali udziału pozostali członkowie, w tym stali członkowie: Komendant Posterunku Policji w Polańczyku i Gminny Komendant OSP w Solinie.

W dniach: 26 czerwca 2023 r., 3 lipca 2023 r. 26 kwietnia 2024 r. i 13 września 2024 r. Zespół obradował w składzie trzyosobowym: Wójt lub Zastępca Wójta, Podinspektor ds. leśnictwa i zasobów leśnych oraz Inspektor ds. wojskowych, obronnych, zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej. W dniach: 4 i 13 kwietnia 2025 r. Zespół obradował w składzie czteroosobowym – Sekretarz oraz ww. pracownicy Urzędu. Według zarządzenia *w sprawie*

²¹ Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego w Gminie Solina funkcjonowało w latach 2007 – listopad 2021 r.

²² W dniu 31 grudnia 2017 r. zlikwidowano Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół w Polańczyku, a 1 stycznia 2028 r. utworzono nową jednostkę budżetową Centrum Usług Wspólnych w Polańczyku.

organizacji zarządzania kryzysowego w Gminie Solina, Sekretarz oraz ww. Podinspektor i Inspektor Urzędu nie byli członkami GZZK.

Wójt wyjaśnił, że zgodnie z § 1 ust. 3 ww. zarządzenia, w skład GZZK mogą wchodzić inne osoby, niż określony skład osobowy. Przez niedopatrzenie w posiedzeniach nie brał udziału cały skład Zespołu, a jedynie Wójt lub jego Zastępca oraz osoby merytorycznie odpowiedzialne za zakres omawianych spraw.

(akta kontroli tom I str. 186-196, 204-213)

3. GZZK nie opiniował Planu ZK przyjętego w kwietniu 2021 r. i obowiązującego w okresie objętym kontrolą. Tym samym w Gminie nie zapewniono wymogu określonego przepisem art. 14 ust. 8 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Wójt wyjaśnił, że brak zaopiniowania Planu ZK przez GZZK, był wynikiem błędu i niedopatrzenia. W 2026 r. planowane jest sporządzenie nowego Planu i przy jego opracowaniu zachowane zostaną wszelkie wymogi określone w ustawie.

(akta kontroli tom I str. 247-255, 273)

Ocena częściowa

Wójt zapewnił funkcjonowanie struktur zarządzania kryzysowego. W Urzędzie wyodrębniono stanowisko służbowe, do którego przypisano zadania zarządzania kryzysowego. Na stanowisku tym zatrudniony był odpowiednio przeszkolony pracownik, a inne zadania przypisane do tego stanowiska nie kolidowały z zadaniami zarządzania kryzysowego. Wójt prawidłowo prowadził monitoring zagrożeń związanych z migracją dzikich zwierząt oraz podejmował odpowiednie działania związane z tymi zagrożeniami.

NIK negatywnie ocenia uregulowania zawarte w zarządzeniu Wójta określające organizację zarządzania kryzysowego, w tym ustalające skład GZZK. Nie były one aktualizowane od 2007 r. i zawierały nieaktualne regulacje, nieodpowiadające obecnej organizacji Urzędu oraz obowiązującym przepisom. GZZK obradował sześć razy, lecz w jego posiedzeniach prócz Wójta lub jego Zastępcy, uczestniczyły inne osoby niż ustalenie członkowie Zespołu. Negatywnie należy również ocenić brak opiniowania GPZK przez Zespół Zarządzania Kryzysowego.

2. Przygotowanie do działań na wypadek sytuacji kryzysowych

Opis stanu faktycznego

2.1 GPZK został przyjęty przez Wójta w 2021 r. i zatwierdzony przez Starostę Leskiego 20 kwietnia 2021 r. Za jego opracowanie odpowiedzialny był pracownik Urzędu realizujący zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

Plan ZK zawierał elementy określone w art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, za wyjątkiem elementów dotyczących infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie Gminy, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

GPZK nie obejmował także elementów określonych art. 38 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. *o ochronie ludności i obronie cywilnej*²³ – termin na ich wprowadzenie do Planu ZK upływa 31 grudnia 2025 r.²⁴

Przed sporządzeniem GPZK oraz w okresie objętym kontrolą, Gmina nie otrzymała od Starosty Leskiego wytycznych dotyczących opracowania tego dokumentu.

Plan ZK uwzględniał 14 zagrożeń: powódzie i podtopienia, zagrożenia lodowe, zagrożenia meteorologiczne, pożary, epidemia, epizootia, katastrofy komunikacyjne, zagrożenia bezpieczeństwa elektroenergetycznego, awarie chemiczne/przemysłowe, zagrożenia radiacyjne, zagrożenia w systemie paliwowym, katastrofy budowlane, przekroczenia poziomów substancji w powietrzu, zagrożenia terrorystyczne. Ww. zagrożenia były również uwzględnione w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego Powiatu Leskiego opracowanym w 2021 r. i zatwierdzonym przez Wojewodę Podkarpackiego 20 czerwca 2022 r. Plan ZK nie przewidywał innych zagrożeń niż ujęte w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego Powiatu Leskiego²⁵.

(akta kontroli tom I str. 256-554)

GPZK nie obejmował zagrożeń związanych z migracją dzikich zwierząt, pomimo że stanowiły one jedyny temat analiz pięciu posiedzeń, spośród sześciu odbytych w okresie objętym kontrolą. Wójt wyjaśnił, że w trakcie sporządzania w 2021 r. Planu ZK, nie występowały zdarzenia kryzysowe z udziałem dzikich zwierząt. W 2026 r. w trakcie procedury sporządzania nowego Planu, katalog zostanie zaktualizowany o takie zagrożenia.

GPZK przyjęty w 2021 r., do czasu niniejszej kontroli NIK, nie był modyfikowany ani aktualizowany, a także nie został uzgodniony z kierownikami wszystkich jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w Planie ZK, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W dniu 27 czerwca 2022 r. Wójt zawarł umowy z siedmioma jednostkami OSP działającymi na terenie Gminy²⁶ w zakresie m.in. wykonywania działań ratowniczych, udziału w alarmowaniu i ostrzeganiu ludności, udziału w ochronie ludności, wykonywania kwalifikowanej pierwszej pomocy, wspierania Gminy w realizacji pomocy na rzecz społeczności lokalnej itp.

(akta kontroli tom I str. 204-213, 247-270, 555-568)

2.2 Zgodnie art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, do zadań wójta należy zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

Dla pracowników Urzędu i jednostek organizacyjnych, Wójt zorganizował jednodniowe warsztaty z zakresu zarządzania kryzysowego. Odbyły się one 8 lipca 2025 r., a ich zakres został opisany w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia. Warsztaty przeprowadził nieodpłatnie podmiot

²³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1907, dalej: ustawa o oloc.

²⁴ Art. 204 ustawy *o ochronie ludności i obronie cywilnej* stanowi, że 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.

²⁵ Pomiędzy GPZK a Powiatowym Planem Zarządzania Kryzysowego, w zakresie rodzaju przewidywanych zagrożeń zachodziła pełna zgodność.

²⁶ W Bóbrce, w Bukowcu, w Górzance, w Myczkowcach, w Myczkowie, w Polańczyku i w Woli Matiaszowej.

zewewnętrzny²⁷, który został zweryfikowany przez pracownika Urzędu na podstawie informacji zamieszczonych w Internecie. Na potwierdzenie uczestnictwa w warsztatach pracownicy otrzymali pisemne zaświadczenia podpisane przez szkolącego. Poza tym przypadkiem, Wójt nie organizował innych ćwiczeń, treningów lub szkoleń obejmujących zagadnienia zarządzania kryzysowego.

Wójt wyjaśnił, że poczynając od 2026 r. będą organizowane szkolenia, ćwiczenia i treningi z zakresu zarządzania kryzysowego. Wcześniej przez niedopatrzenie nie przeprowadzono takich działań.

(akta kontroli tom I str. 110-114, 247-270, 569-571)

Wójt nie uczestniczył w szkoleniach, ćwiczeniach lub treningach z zakresu zarządzania kryzysowego organizowanych przez inne organy. W czerwcu 2025 r. Wójt odbył obowiązkowe szkolenie z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla wójtów, co przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia (w pkt 3.5, trzeciego obszaru).

(akta kontroli tom I str. 256-270)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. GPZK przyjęty w 2021 r., do zakończenia niniejszej kontroli nie był modyfikowany ani aktualizowany²⁸. Było to niezgodne z postanowieniami art. 5 ust. 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, według którego plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

Wójt wyjaśnił, że brak aktualizacji GPZK był wynikiem błędu i niedopatrzenia, natomiast planowane jest sporządzenie nowego Planu ZK w 2026 r.

(akta kontroli tom I str. 247-270)

2. GPZK był nieaktualny i zawierał nieaktualne uregulowania. Przewidywał on działalność GCZK i przypisywał mu wiele zadań do wykonania, pomimo że w okresie objętym kontrolą takowe Centrum faktycznie nie funkcjonowało. Przykładowo:

- w ramach organizacji monitoringu zagrożeń, ostrzegania i alarmowania (str. 187 Planu ZK) – Centrum zapewnia przepływ informacji o zagrożeniach i zdarzeniach w sytuacji normalnej i kryzysowej oraz poprzez Centrum realizowany jest stały monitoring sytuacji i zagrożeń na terenie Gminy;
- w ramach organizacji monitoringu zagrożeń, ostrzegania i alarmowania (str. 191-192 Planu ZK)
 - w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia lub wystąpieniu zagrożenia ludności, GCZK powiadamia właściwy organ administracji publicznej oraz przekazuje uzyskaną informację do sąsiednich centrów zarządzania kryzysowego, których zagrożenie dotyczy i powiadamia powiatowe centrum zarządzania kryzysowego;

²⁷ Z podmiotem przeprowadzającym warsztaty Gmina nie zawierała pisemnej umowy.

²⁸ Przez aktualizację Planu ZK należy rozumieć wprowadzanie zmian, które wymagałyby ponownego zatwierdzenia starosty, a przez modyfikację należy rozumieć wprowadzanie zmian, które nie wymagałyby takiego zatwierdzenia.

- w ramach organizacji ewakuacji z terenów zagrożonych (str.196 Planu ZK) – decyzja o zarządzeniu ewakuacji zostanie przekazana zgodnie z procedurami łączności poprzez Centrum do powiatowego centrum zarządzania kryzysowego;
- w ramach organizacji pomocy społecznej (str. 199 Planu ZK) – informacje o realizacji podjętych działań przekazywane będą do GCZK, kierowanie działaniami podejmowane będzie z Centrum;
- w ramach procedur uruchamiania rezerw strategicznych (str. 207 Planu ZK) – Wójt kieruje działaniami na terenie Gminy przy pomocy GZZK, którego obsługę zapewnia GCZK.

Wójt wyjaśnił, że od grudnia 2021 r. GCZK nie funkcjonowało, a przez niedopatrzenie nie dokonano zmiany zarządzenia w *sprawie organizacji zarządzania kryzysowego w Gminie Solina* oraz GPZK, dotyczącej likwidacji tego Centrum.

(akta kontroli tom I str. 166-196, 247-255, 274-553)

3. GPZK został uzgodniony tylko z kierownikami dwóch jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w Planie ZK, tj. z Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej w Lesku i Komendantem Powiatowym Policji w Lesku. Ponadto Plan uzgodniono z Inspektorem ds. zarządzania kryzysowego Starostwa Powiatowego w Lesku. Plan ZK nie był uzgadniany z kierownikami innych jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć kryzysowych, a w szczególności z:

- Dyrektorem Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Ustrzykach Dolnych²⁹, mimo iż służba sanitarno-epidemiologiczna była wykazana w Planie ZK jako jednostka wiodąca w przypadku wystąpienia zagrożeń epidemii oraz zagrożeń radiacyjnych; służba ta w Planie ZK była również wykazana w innych zagrożeniach jako współdziałająca lub pomocnicza;
- Powiatowym Lekarzem Weterynarii w Lesku, mimo iż służba weterynaryjna była wykazana w Planie ZK jako jednostka wiodąca w przypadku wystąpienia zagrożeń epizootycznych zwierząt; służba ta w Planie ZK była również wykazana w innych zagrożeniach jako współdziałająca lub pomocnicza;
- Dyrektorem Rejonu Energetycznego w Sanoku³⁰, mimo że pogotowie energetyczne było wykazane w Planie ZK jako jednostka wiodąca w przypadku wystąpienia zagrożeń związanych z awarią linii energetycznych; służba ta była również wykazana w innych zagrożeniach jako współdziałająca lub pomocnicza.

Brak uzgodnień GPZK z jednostkami organizacyjnymi planowanymi do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć związanych z usuwaniem zagrożeń, stanowił naruszenie art. 5 ust. 5 ustawy o *zarządzaniu kryzysowym*.

Wójt wyjaśnił, że brak uzgodnień GPZK ze wszystkimi powyższymi jednostkami był wynikiem błędu i niedopatrzenia, natomiast w 2026 r. planowane jest sporządzenie nowego Planu ZK.

(akta kontroli tom I str. 247-255, 484-489)

4. GPZK nie zwierzał:

- procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego związanych z ochroną infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie Gminy, wymaganych art. 5 ust. 2 pkt 3 lit a ustawy o *zarządzaniu krytycznym*,

²⁹ Jednostka właściwa dla powiatów: leskiego i bieszczadzkiego.

³⁰ Jednostka właściwa dla powiatu leskiego.

- załącznika obejmującego wykaz tej infrastruktury, wymaganego art. 5 ust. 2 pkt 3 lit k ww. ustawy,
- załącznika określającego priorytety w zakresie ochrony oraz odtworzenia tej infrastruktury, wymaganego art. 5 ust. 2 pkt 3 lit l tej ustawy.

Nieprawidłowość ta była skutkiem nieprawidłowości opisanej w obszarze nr 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, tj. zagubienia wykazu obiektów infrastruktury krytycznej znajdujących się na terenie Gminy.

Wójt wyjaśnił, że miał świadomość, iż na terenie Gminy znajdują się obiekty infrastruktury krytycznej. Informacje dotyczące tej infrastruktury były opatrzone klauzulą „zastrzeżone”, natomiast GPZK jest dokumentem jawnym, bez klauzul ograniczających dostęp. Z uwagi na rozbieżności w statusie obu dokumentów, z ostrożności w Planie ZK nie zawarto informacji w powyższym zakresie. Sprawy te będą szczegółowo analizowane w trakcie opracowywania nowego GPZK w 2026 r.

(akta kontroli tom I str. 247-553, 574-578)

NIK nie podziela argumentów zawartych w wyjaśnieniach Wójta. W ocenie NIK, GPZK powinien obejmować część jawną oraz część niejawną, w której zostaną zawarte wymagane ustawą elementy, dotyczące infrastruktury krytycznej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Wójta w zakresie planowania kryzysowego, bowiem GPZK nie był aktualizowany w terminach wymaganych przepisami i zawierał nierzetelne, nieaktualne zapisy odnośnie funkcjonowania GCZK, gdyż w okresie objętym kontrolą, Centrum nie funkcjonowało. Plan ZK nie zawierał również obligatoryjnych zapisów dotyczących infrastruktury krytycznej, co było konsekwencją zagubienia jej wykazu (nieprawidłowość opisana w obszarze nr 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Pomimo obowiązku wynikającego z przepisów przywołanej ustawy, GPZK nie został uzgodniony z kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji określonych w nim przedsięwzięć.

Wójt zorganizował warsztaty z zakresu zarządzania kryzysowego dla pracowników Urzędu i jednostek organizacyjnych, co było działaniem prawidłowym.

3. Realizacja zadań w zakresie ochrony ludności

Opis stanu faktycznego

3.1 W Urzędzie³¹ nie dokonano formalnego przypisania zadań Wójta wymienionych w ustawie *o oloc* do żadnej komórki organizacyjnej, nie ujęto ich również w zakresie obowiązków pracownika, który faktycznie wykonywał te zadania. Zadania te były realizowane przez jednego pracownika – Inspektora ds. spraw wojskowych, obronnych, zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej. Pozostałe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 12-109, 587-588, tom II str. 3-6)

³¹ W Regulaminie organizacyjnym Urzędu - ostatniej zmiany Regulaminu organizacyjnego dokonano zarządzeniem z dnia 21 października 2022 r.

Pismem z 8 sierpnia 2025 r. Wojewoda Podkarpacki zwrócił się do starostów, prezydentów, burmistrzów i wójtów o udzielenie, w terminie do 13 sierpnia 2025 r., informacji z iloma podmiotami zawarto porozumienia oraz ile podmiotów wyznaczono jako podmioty ochrony ludności. W dniu 12 sierpnia 2025 r. Wójt udzielił odpowiedzi informując, że nie zawierał porozumień zgodnie z art. 19 ustawy *o oloc* i nie wydawał decyzji w trybie art. 20 tej ustawy.

(akta kontroli tom II str. 192-195)

Wójt wyjaśnił, że dotychczas nie wyznaczył podmiotów ochrony ludności, nie zawierał porozumień w zakresie wykonywania tych zadań, jak również nie wydawał decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności. Wójt wskazał, że zamierza powierzyć te zadania Gminnemu Zakładowi Komunalnemu Sp. z o.o. oraz jednostkom OSP funkcjonującym na terenie Gminy. W tym celu złożył wniosek do Wojewody o dotację celową na zakup przyczepy do transportu wody pitnej, koparki oraz wyposażenia dla OSP (hełmy, rękawice ochronne oraz zestawy specjalistycznej odzieży ochronnej).

Wójt poinformował, że formą powierzenia powyższych zadań Gminnemu Zakładowi Komunalnemu Sp. z o.o. będzie porozumienie oraz nie planuje powierzać realizacji tych zadań innym podmiotom niż ww. Zakładowi i OSP, które zostały uznane za podmioty ochrony ludności na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy *o oloc*.

(akta kontroli tom I str. 256-270, tom II str. 3-10)

3.2 Wójt nie otrzymał od Wojewody Podkarpackiego ani od Starosty Leskiego wytycznych i informacji w zakresie utworzenia i uruchomienia Wojewódzkiej lub Centralnej Ewidencji Zasobów.

Do dnia zakończenia kontroli Wójt nie zawierał ze Starostą porozumień/umów o współdziałaniu w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy *o oloc*, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 5 tej ustawy.

(akta kontroli tom I str. 256-270)

3.3 Wójt nie otrzymał od Wojewody wytycznych i informacji w zakresie tworzenia i utrzymania zasobów ochrony ludności niezbędnych do udzielania pomocy doraźnej i humanitarnej.

Wójt wyjaśnił, że przy realizacji zadań wynikających z ustawy *o oloc*, uwzględniał zamieszczony na stronie internetowej PUW, wykaz zawierający proponowane zestawienie minimalnego asortymentu ilościowego w ramach zasobów terytorialnych organów ochrony ludności³².

(akta kontroli tom I str. 256-270, tom II str. 197-200)

Wójt przystąpił do realizacji zadań związanych z tworzeniem i utrzymaniem zasobów ochrony ludności niezbędnych do udzielania pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej w zakresie zapewnienia dostępu do wody pitnej oraz wsparcia realizacji zadań ratowniczych³³. W dniu 16 lipca 2025 r. do Urzędu wpłynęła korespondencja z PUW dotycząca wysokości środków na realizację zadań własnych i zleconych określonych w ustawie *o oloc*. Dla Gminy zaplanowano środki w wysokości 381,3 tys. zł. Termin składania wniosków o dotację wyznaczony został na 22 lipca 2025 r. (cztery dni robocze). Po otrzymaniu informacji o możliwości aplikowania o dotację

³² <https://rzeszow.uw.gov.pl/ochrona-ludnosci-i-obrony-cywilnej> „Zestawienie minimalnego asortymentu ilościowego w ramach zasobów 6.08.2025 r.”

³³ Określonych w art. 33 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy *o oloc*.

Wójt planował wykonanie odcinka sieci wodociągowej wraz ze zbiornikiem. Z uwagi na ryzyko negatywnej oceny wniosku w powyższym zakresie, podjęto decyzję o zakupie cysterny do przewozu wody pitnej, koparki oraz wyposażenia dla OSP. W dniu 22 lipca 2025 r. Gmina przesłała do PUW wnioski o dotację celową na realizację zadań w ramach *Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026*. Po konsultacji telefonicznej z pracownikiem PUW, 24 lipca 2025 r. został złożony poprawiony wniosek o dotację na łączną kwotę dofinansowania w wysokości 331,9 tys. zł. Poprawiona treść wniosku o dotację została złożona dwa dni po terminie, co nie miało wpływu na jego ocenę³⁴.

Jak wyjaśnił Wójt, czas na korektę wniosku był bardzo krótki – w dniu otrzymania informacji należało dokonać jego korekty. Wniosek obejmował zakup koparki, przyczepy do dostawy wody pitnej, które mają być na podstawie porozumienia przekazane Gminnemu Zakładowi Komunalnemu Sp. z o.o. oraz zestawów odzieży ochronnej, hełmów strażackich i rękawic ochronnych, które mają stanowić wyposażenie jednostek OSP.

(akta kontroli tom II str. 3-43)

Uchwałą Rady Gminy³⁵ z 12 września 2025 r. zabezpieczone zostały środki na pokrycie wkładu własnego Gminy w kwocie 83,2 tys. zł (co stanowiło 20% wartości planowanych zakupów). W dniu 24 września 2025 r. Wójt zawarł z Wojewodą Podkarpackim umowę przyznającą Gminie dotację celową w kwocie 291,2 tys. zł na zakup koparki i przyczepy do transportu wody pitnej. Druga umowa z Wojewodą przyznająca Gminie dotację celową w kwocie 40,7 tys. zł na zakup wyposażenia dla jednostek OSP została zawarta 7 października 2025 r. Łączna kwota dotacji na podstawie powyższych umów wynosiła 331,9 tys. zł (co stanowiło 80% wartości planowanych zakupów).

W dniu 29 października 2025 r. Wójt z wybranymi wykonawcami³⁶ zawarł dwie umowy na zakup minikoparki oraz przyczepy ciągnikowej do przewozu wody pitnej (cysterny) o łącznej wartości 363,6 tys. zł, z terminem wykonania do dnia 10 grudnia 2025 r. W dniu 12 listopada 2025 r. Gmina zawarła umowę, na dostawę wyposażenia dla OSP na kwotę 50,8 tys. zł, z terminem realizacji do 19 grudnia 2025 r.

Wójt wyjaśnił, że planuje zabezpieczyć w budżecie Gminy na 2026 r. środki na opracowanie dokumentacji technicznej w zakresie adaptacji wybranego budynku i pomieszczenia na magazyn przechowywania żywności i wody pitnej.

Wójt wskazał, że dalsze działania w celu realizacji zadań wynikających z ustawy *o oloc*, będą podejmowane w miarę posiadanych i dostępnych do pozyskania środków finansowych.

(akta kontroli tom I str. 256-270, tom II str. 3-10, 44-102)

3.4 Wojewoda Podkarpacki zwrócił się 7 marca 2025 r. do Wójta 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., Wójt podał ilość autobusów i busów jakimi

³⁴ Pierwsza wersja wniosku złożona została z zachowaniem wyznaczonego terminu.

³⁵ Nr XXV/212/25.

³⁶ Wyłonionym w trybie podstawowym na podstawie art. 275 ust 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.

dysponował oraz liczbę osób jaka może zostać przewieziona. Wskazano też lokalizacje ośrodków ewakuacji oraz liczbę osób jaką mogą one przyjąć. W odpowiedzi Wójta nie uwzględniono informacji dotyczących zdolności do zapewnienia podstawowych potrzeb (woda pitna, żywność, pomoc medyczna, itp.) – Wojewoda nie zwracała się o uzupełnienie informacji w tym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 111-114)

W dniu 28 sierpnia 2025 r. do Urzędu wpłynęło pismo Starosty Leskiego dotyczące opracowania wkładu do Wojewódzkiego Planu Ewakuacji. W piśmie wskazano zakres danych, które należy uwzględnić przy opracowaniu wkładu oraz wyznaczono termin do udzielenia odpowiedzi na 30 września 2025 r. 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 rodzaj informacji mający znaczenie dla funkcjonalności planu.

Wójt przesłał przedmiotowy wkład do Starosty Leskiego po wyznaczonym terminie co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wkład opracowany został według zaleceń i z wykorzystaniem tabel otrzymanych od Wojewody.

W załącznikach do wkładu (tabele nr 4 i 8) wskazano podmioty posiadające pojazdy do przewozu osób i towarów bez wcześniejszego formalnego powierzenia obowiązków z zakresu ustawy o oloc tym podmiotom, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 256-270, tom II str. 107-192)

3.5 Pismem z 12 maja 2025 r. Wojewoda Podkarpacki poinformował, że w dniach 22 maja, 4 i 16 czerwca 2025 r., zostanie przeprowadzone szkolenie z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla wójtów z terenu województwa podkarpackiego. W dniu 16 czerwca 2025 r. Wójt uzyskał dyplom ukończenia szkolenia zasadniczego z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, podpisany przez Wojewodę oraz Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Zakres szkolenia obejmował wszystkie obszary obligatoryjne oraz sześć (spośród 10) obszarów fakultatywnych wskazanych w załączniku nr 4 do rozporządzenia z dnia 6 lutego 2025 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia³⁷.

Wójt wyjaśnił, że pierwszy etap szkolenia odbył się w siedzibie PUW i był przeprowadzony przez pracowników Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz przez Komendanta Wojewódzkiego PSP. Drugi etap odbył się w siedzibie Państwowej Straży Pożarnej w Sanoku i był prowadzony przez pracowników Komendy Wojewódzkiej PSP.

Do dnia zakończenia kontroli pracownik realizujący zadania z zakresu ustawy o oloc nie odbył szkolenia, o którym mowa w art. 49 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 205 tej ustawy³⁸. Wójt Gminy wyjaśnił, że podejmie działania zmierzające do przeszkolenia pracownika w bieżącym roku.

³⁷ Dz. U. poz. 162.

³⁸ Zakres szkolenia został ustalony w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia.

Wójt nie sporządził planu i nie przeprowadzał ćwiczeń z zakresu ustawy o o/oc, o których mowa w art. 53 ust. 1 i 2 tej ustawy. Wójt wyjaśnił, że sporządzi plan oraz zrealizuje obowiązek przeprowadzenia ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej do końca 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 256-270, tom II str. 7-10, 103-110, 214-219)

3.6 Wojewoda Podkarpacki zwrócił się do Wójta 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 Wójt wskazał, że na terenie powiatu nie ma zlokalizowanych budowli ochronnych, schronów, a przygotowanie dokumentacji technicznej dla obiektu ochronnego to szacowany koszt 250-300 tys. zł.

W dniu 7 marca 2025 r. do Urzędu wpłynęła korespondencja od Wojewody Podkarpackiego zawierająca informację, że na terenie województwa podkarpackiego zostały uruchomione przedsięwzięcia dotyczące sprawdzania i uznania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne. W piśmie wskazano, że należy przeanalizować posiadane zasoby i określić priorytetowe obiekty do sprawdzenia. W dniu 28 marca 2025 r. Wojewoda poinformowała Wójta o obowiązku zlecenia sprawdzenia obiektów budowlanych, które przed dniem wejścia w życie ustawy o o/oc pełniły funkcję budowli ochronnej, pod względem spełniania lub możliwości spełnienia warunków dla obiektów zbiorowej ochrony. Po otrzymaniu ww. korespondencji Gmina nie podejmowała czynności w opisanym zakresie, ponieważ jak wyjaśnił Wójt, przed wejściem w życie ustawy o o/oc Gmina nie posiadała budowli ochronnych.

Pismem z 27 lutego 2025 r. Komendant Powiatowy PSP w Lesku przesłał do Wójta wykaz obiektów możliwych do wykorzystania w ramach ochrony ludności i obrony cywilnej, który został sporządzony na podstawie inwentaryzacji obiektów prowadzonej na przełomie lat 2022/2023. Wykaz obejmował 30 lokalizacji, z czego większość określona została jako miejsca doraźnego schronienia.

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

Do dnia zakończenia kontroli Wójt nie wyznaczał, nie zawierał porozumień oraz nie wydawał decyzji o wyznaczeniu budynku lub jego części za budowlę ochronną.

(akta kontroli tom I str. 256-270, tom II str. 217-232)

3.7 Na terenie Gminy 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 ostrzegawczych³⁹ za pomocą dziewięciu pojazdów OSP wyposażonych w megafony umożliwiające nadawanie komunikatów głosowych. Przy użyciu tych urządzeń może zostać wyemitowany komunikat słowny, co spełnia wymagania alarmu akustycznego, zgodnie z § 2 pkt 1 ww. rozporządzenia. Jak wyjaśnił Wójt, wykorzystując pojazdy OSP istnieje możliwość skutecznego dotarcia z komunikatami do wszystkich mieszkańców Gminy. Trzy spośród

³⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 645.

powyższych dziewięciu pojazdów znajdowały się na stanie środków trwałych Gminy, a sześć stanowiły własność OSP.

Przekazanie informacji o konieczności ogłoszenia alarmu za pomocą megafonów następowało poprzez kontakt telefoniczny pracownika Urzędu realizującego zadania z zakresu zarządzania kryzysowego z prezesami jednostek OSP. Według Wójta taki sposób ogłoszenia alarmu był możliwy zarówno w godzinach jak i po godzinach pracy Urzędu.

W latach 2022 – wrzesień 2025 r. nie występowały awarie megafonów zamontowanych w pojazdach OSP, a tym samym nie wydatkowano środków z budżetu Gminy na ich utrzymanie. Jak wskazał Wójt, stan techniczny tych urządzeń sprawdzany był przez strażaków z danej jednostki OSP przy okazji wyjazdów do działań ratowniczych.

Ogłędziny przeprowadzone w dwóch jednostkach OSP potwierdziły sprawność pojazdów strażackich oraz zamontowanych w nich megafonów.

W dniu 1 października 2025 r. Starosta Leski przekazał Wójtowi 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*⁴⁰, czy też inne syreny wykorzystywane do ogłaszania alarmów w przypadku zdarzeń niebezpiecznych (pożary, wypadki komunikacyjne itp.). Wykaz tabelaryczny przekazany przez Wójta uwzględniał wszystkie syreny znajdujące się na terenie Gminy, tj. 10 syren stacjonarnych, w tym cztery uruchamiane ręcznie i sześć uruchamianych radiowo. Dwie z nich mogły być uruchomione ze stanowiska kierownika Komendanta Powiatowego PSP w Lesku lub za pomocą przycisku w remizie strażackiej, na której były zamontowane. Cztery syreny uruchamiane były przez PGE Energia Odnawialna. Pozostałe cztery syreny znajdujące się na budynkach remiz OSP uruchamiane były ręcznie za pomocą przycisków na elewacjach tych budynków. Siedem syren stanowiło własność Gminy, dwie PGE Energia Odnawialna, a jedna była własnością PUW w Rzeszowie. W okresie objętym kontrolą, nie występowały awarie syren i nie wydatkowano środków na ich utrzymanie. Jak wskazał Wójt, stan syren będących na wyposażeniu OSP był sprawdzany przez strażaków danej jednostki przy okazji wyjazdów do działań ratowniczych.

Wójt wyjaśnił, że syreny ujęte w wykazie przekazanym Staroście, emitują alarm przeciwpożarowy – dźwięk ciągły. Nie posiadały one funkcji alarmowania ludności, tj. automatycznego nadawania dźwięku modulowanego, zgodnie z § 2 pkt 1 ww. rozporządzenia.

Wójt wskazał, że Gmina nie posiada innego niż ww. megafony systemu ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach (np. za pomocą poczty elektronicznej, systemu SMS, itp.). Dysponowała wyłącznie systemem alarmowania o zagrożeniach pożarowych, podtopieniach bądź zdarzeniach w ruchu drogowym. Gmina nie posiadała urządzeń do monitorowania zagrożeń np. w postaci skażeń wody pitnej, zanieczyszczeń powietrza itp.

Wójt podał, że w przyszłości planuje wymianę syren na umożliwiające emitowanie modulowanego dźwięku, które będą służyć do powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności. Gmina nie posiadała możliwości wizualnego alarmowania ludności o zagrożeniach zgodnie

⁴⁰ Modulowany dźwięk syreny alarmowej trwający trzy minuty

z rozporządzeniem w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych, jednak planowany jest zakup znaków do takiego rodzaju alarmowania.

(akta kontroli tom I str. 256-270, tom II str. 196-213)

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/lub w zakresie czynności pracownika, który faktycznie realizował te zadania, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 4 ust 1 pkt 1 oraz art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o oloc. Zakres czynności pracownika, który faktycznie realizuje zadania wynikające z ustawy o oloc, został zmieniony w trakcie niniejszej kontroli, z mocą od 1 listopada 2025 r.

Wójt wyjaśnił, że w związku z planowanymi zmianami, Regulamin organizacyjny Urzędu zostanie zmieniony od 1 stycznia 2026 r. Planowana zmiana uwzględni zadania określone w ustawie o oloc.

(akta kontroli tom I str. 12-1109, 587-588, tom II str. 3-6)

2. Wójt nieterminowo przesłał Staroście Leskiemu wkład do Wojewódzkiego Planu Ewakuacji, tj. z przekroczeniem o sześć dni terminu wyznaczonego przez Starostę i Wojewodę, co było działaniem nierzetelnym. W pismach otrzymanych od Starosty i Wojewody, które dotyczyły opracowania wkładu do planu ewakuacji⁴¹ wyznaczony został termin do udzielenia odpowiedzi na 30 września 2025 r. Wójt przekazał wkład 6 października 2025 r.

Wójt wyjaśnił, że opóźnienie było wynikiem konieczności pozyskania i analizy dużej ilości danych, które nie pozostawały w zasobach Gminy Solina.

(akta kontroli tom I str. 256-270, tom II str. 107-192)

NIK nie podziela takiego stanowiska, ponieważ informację o danych potrzebnych do opracowania wkładu Wójt otrzymał od Starosty już 28 sierpnia 2025 r., tj. 33 dni przed wyznaczonym terminem udzielenia odpowiedzi. Czas ten był wystarczający na pozyskanie i analizę danych, tym bardziej że w trakcie kontroli nie wykazano, aby Wójt występował pisemnie do innych podmiotów o przesłanie danych potrzebnych do opracowania wkładu.

3. W informacjach przekazanych Staroście Leskiemu, dotyczących opracowania wojewódzkiego planu ewakuacji, Wójt wykazał podmioty niebędące jednostkami organizacyjnymi gminy, posiadające pojazdy do przewozu osób i towarów, bez wcześniejszego formalnego⁴² powierzenia im obowiązków z zakresu ustawy o oloc. Z podmiotami tymi Gmina nie zawierała na podstawie art. 19 ustawy o oloc porozumień o wykonaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, a także Wójt w stosunku do tych podmiotów nie wydawał decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności, o których mowa w art. 20 ustawy o oloc.

⁴¹ Pismo Wojewody Podkarpackiego z dnia 10 września 2025 r. oraz pismo Starosty Leskiego z dnia 28 sierpnia 2025 r.

⁴² Tj. w formach określonych w ustawie o oloc, poprzez wyznaczenie, uznanie lub zawarcie porozumienia.

Wójt wyjaśnił, że po sporządzeniu przez Wojewodę planu ewakuacji, podmioty wskazane we wkladzie, zostaną poinformowane o przydzieleniu im zadań z zakresu ochrony ludności i zawarte zostaną stosowne porozumienia.

(akta kontroli tom I str. 266-270, tom II str. 107-192)

NIK nie podziela poglądu przedstawionego przez Wójta w wyjaśnieniach, iż porozumienia takie będą zawierane po zatwierdzeniu planu ewakuacji. Zdaniem NIK wykazane podmioty powinny być poinformowane i zobowiązane do współpracy w zakresie zadań ochrony ludności przed przekazaniem wkładu Staroście Leskiemu.

4. Wójt pomimo upływu 11 miesięcy obowiązywania ustawy o *oloc*, nie podejmował działań w zakresie przeglądu obiektów budowlanych w celu wytypowania, które z nich mogą zostać uznane za obiekty zbiorowej ochrony. Nie podejmował również działań dotyczących organizacji miejsc doraźnego schronienia. Obowiązek podjęcia takich działań wynikał z art. 91 ust. 1 i 3 oraz art. 102 ustawy o *oloc*.

Wójt wyjaśnił, że oprócz przeglądów wykonanych we współpracy z PSP jesienią 2022 r. nie dokonywano innych przeglądów, ani sprawdzeń określonych w art. 91 ust. 3 ustawy o *oloc*, w celu wytypowania obiektów budowlanych jako obiekty zbiorowej ochrony lub planowane miejsca doraźnego schronienia i obiektów przydatnych do przystosowania na miejsca doraźnego schronienia. Nie realizował czynności wobec obiektów wskazanych w wykazie przekazany przez PSP z uwagi na brak środków finansowych w budżecie Gminy.

(akta kontroli tom I str. 256-270, tom II str. 217-232)

NIK nie podziela tych argumentów, gdyż jak wcześniej podano Wójt został poinformowany przez Komendanta PSP o 30 obiektach możliwych do wykorzystania w ramach ochrony ludności i obrony cywilnej. Zdaniem NIK czynności przeglądów, o których mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o *oloc*, powinny być podjęte przynajmniej w stosunku do tych obiektów i nie wymagały pozyskania dodatkowych środków.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Wójt prawidłowo przystąpił do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, a na powyższą ocenę nie mają wpływu stwierdzone w kontroli uchybienia.

Po wejściu w życie ustawy o *oloc*, nie dokonano zmian organizacyjnych w Urzędzie w zakresie wykonania zadań nałożonych jej przepisami, a zakres czynności pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za wykonanie tych zadań zmieniono dopiero w trakcie niniejszej kontroli. Stanowiło to naruszenie przepisów tej ustawy oraz było działaniem nierzetelnym.

NIK pozytywnie ocenia, że mimo braku formalnych zmian organizacyjnych Urzędu, zadania wynikające z ustawy o *oloc*, były faktycznie realizowane. Podejmowano także wymagane przez Wojewodę oraz Starostę Leskiego czynności dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej, pomimo sześciodniowego opóźnienia w przekazaniu wkładu do wojewódzkiego planu ewakuacji. Pozytywnie również należy ocenić działania Wójta w zakresie wnioskowania otrzymanej dotacji celowej na zadania związane z ochroną ludności i obroną cywilną.

Nieprawidłowym działaniem Wójta było wskazanie w opracowywanym wkładzie do wojewódzkiego planu ewakuacji podmiotów posiadających pojazdy do przewozu osób i towarów, bez wcześniejszego formalnego powierzenia im obowiązków podmiotu *o/oc*.

NIK negatywnie ocenia fakt, że mimo upływu 11 miesięcy obowiązywania przedmiotowej ustawy, Gmina nie podejmowała działań w zakresie przeglądu obiektów budowlanych w celu wytypowania, które z nich mogą zostać uznane za obiekty zbiorowej ochrony oraz organizacji miejsc doraźnego schronienia.

Zgodnie z wymogami ustawy *o o/oc*, Wójt w wymaganym terminie ukończył obowiązkowe szkolenie dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej.

4. Realizacja zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej

Opis stanu faktycznego

4.1 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie gromadzono i nie przetwarzano informacji dotyczących infrastruktury krytycznej występującej na terenie Gminy.

Pismem z 8 lutego 2016 r. Wojewoda Podkarpacki przekazał Wójtowi informacje niejawne zawierające wykaz obiektów infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie Gminy. Pismo wpłynęło do Urzędu 10 lutego 2016 r. i było opatrzone klauzulą „zastrzeżone”. Pismo to zagubiono w Urzędzie i nie przedłożono go w toku niniejszej kontroli, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto w Urzędzie nie sporządzono instrukcji dotyczącej sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli "zastrzeżone", co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zagubienie w Urzędzie dokumentu zastrzeżonego, stwierdzone zostało podczas niniejszej kontroli NIK.

W Urzędzie prowadzono rejestr osób posiadających dostęp do informacji zastrzeżonych i poufnych. W trakcie niniejszej kontroli obejmował on dziewięciu pracowników.

W Urzędzie utworzono stanowisko pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych, podległe bezpośrednio Wójtowi. W okresie 2016 r. – listopad 2025 r. funkcję pełnomocnika pełniły dwie osoby: jeden pracownik do lutego 2019 r., a drugi od października 2018 r.

W latach 2022 – listopad 2025 r., pomiędzy Wójtem a operatorem infrastruktury krytycznej nie prowadzono współpracy ani wymiany informacji dotyczących jej ochrony. W tym zakresie nie zawierano umów/porozumień ani też nie wymieniano korespondencji.

(akta kontroli tom I str. 573-581, 585)

4.2 W okresie objętym kontrolą, Wójt nie organizował ćwiczeń w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej, a także pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w takich ćwiczeniach organizowanych przez inne organy.

(akta kontroli tom I str. 256-270)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie zagubiono, przekazany przez Wojewodę Podkarpackiego, dokument niejawnym o klauzuli „zastrzeżone”, zawierający wykaz obiektów infrastruktury krytycznej zlokalizowanych na terenie Gminy, 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*⁴³, a także narażono na ryzyko nieuprawnionego ujawnienia tych informacji. Informacje te zostały przekazane przez Wojewodę pismem z 8 lutego 2016 r., które wpłynęło do Urzędu 10 lutego 2016 r. Pismo to zostało zarejestrowane w „Dzienniku korespondencji” Urzędu⁴⁴ w dacie jego wpływu i przekazane pracownikowi wykonującym zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, co zostało potwierdzone jego podpisem w Dzienniku. W trakcie niniejszej kontroli pisma nie odnaleziono w Urzędzie.

Wójt wyjaśnił, że pracownik odebrał wskazaną korespondencję i dokument ten prawdopodobnie został podpięty omyłkowo do teczek z innymi sprawami. Pracownik został zobowiązany do bardzo dokładnego sprawdzenia teczek dokumentów znajdujących się na jego stanowisku pracy, w celu odnalezienia przedmiotowego dokumentu.

(akta kontroli tom I str. 573-581, 585)

2. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono instrukcji dotyczącej sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”, wymaganej przepisami art. 43 ust. 5 ustawy *o ochronie informacji niejawnych*. Przepis ten stanowi, że kierownik jednostki organizacyjnej zatwierdza, opracowaną przez pełnomocnika ochrony, instrukcję dotyczącą sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” w podległych komórkach organizacyjnych oraz zakres i warunki stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego w celu ich ochrony.

Wójt wyjaśnił, że wyda instrukcję dotyczącą sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”, wymaganą przepisami ww. ustawy. Wójt wskazał, że przez niedopatrzenie dotychczas instrukcja taka nie została wydana.

(akta kontroli tom I str. 574-578)

Ocena częściowa

Zadania Wójta w zakresie organizacji ochrony infrastruktury krytycznej nie były realizowane w sposób prawidłowy. W Urzędzie zagubiono dokument przekazany przez Wojewodę o klauzuli „zastrzeżone”, dotyczący tej infrastruktury. Stanowiło to naruszenie zasad ochrony informacji niejawnych określonych w ustawie *o ochronie informacji niejawnych*.

Negatywnie należy ocenić, brak w Urzędzie instrukcji dotyczącej sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”, wymaganej przepisami ww. ustawy.

IV. Wnioski

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

⁴³ Dz.U. z 2025 r. poz. 1209.

⁴⁴ Pod nr 2589.

1. Podjąć działania w celu aktualizacji organizacji i trybu działania w zakresie zarządzania kryzysowego i dostosowania ich do aktualnych rozwiązań występujących w Gminie, w tym również dotyczących GCZK.
2. Zapewnić udział stałych członków GZZK w posiedzeniach tego Zespołu.
3. Na etapie wdrażania nowego Planu ZK zapewnić jego opiniowanie przez GZZK, stosownie do wymogów ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.
4. Zapewnić aktualizację GPZK w cyklach nie dłuższych niż dwa lata, zgodnie z wymogami powyższej ustawy.
5. Na etapie wdrażania nowego Planu ZK, dokonać jego uzgodnień z kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć w nim określonych, spełniając tym wymogi powyższej ustawy.
6. Uzupełnić GPZK o wymagane powyższą ustawą, elementy dotyczące infrastruktury krytycznej występującej na terenie Gminy.
7. Zapewnić przypisanie zadań wynikających z ustawy *o oloc* do odpowiedniej komórki organizacyjnej i/lub stanowiska służbowego.
8. Zweryfikować wkład do wojewódzkiego planu ewakuacji poprzez zapewnienie ujęcia w nim podmiotów ochrony ludności wskazanych, uznanych lub z którymi zawarto porozumienie na podstawie ustawy *o oloc*.
9. Podjąć odpowiednie działania 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 powyższej ustawy.
10. Podjąć działania w celu odnalezienia zagubionego dokumentu o klauzuli „zastrzeżone”, zawierającego informacje dotyczące infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie Gminy. W przypadku nieodnalezienia dokumentu, wystąpić do Wojewody o jego ponowne przekazanie do Urzędu.
11. Opracować i wdrożyć w Urzędzie instrukcję dotyczącą sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli "zastrzeżone", stosownie do wymogów ustawy *o ochronie informacji niejawnych*.

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 trzech.

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, 12 grudnia 2025 r.

Kontrolerzy

Roman Chrząszcz
Główny specjalista k.p.

/-/

Mateusz Malig
Starszy inspektor k.p.

/-/

Łukasz Hęclik
Specjalista k.p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Stefan Gados

Z up. p.o. Wicedyrektor Delegatury
Stanisław Jarzyna

/-/

/podpis/