



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura NIK w Rzeszowie

LRZ.410.21.6.2025

**Pan
Krzysztof Jarosz
Starosta Rzeszowski
Starostwo Powiatowe
w Rzeszowie,
ul. Grunwaldzka 15
35-959 Rzeszów**

Wystąpienie pokontrolne

P/25/080

Przygotowanie organów państwa na wypadek zagrożeń dywersyjnych na terenie województwa podkarpackiego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

Tel. +48 17 780 23 00 | Irz@nik.gov.pl | www.nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Rzeszowie, ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów¹.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Krzysztof Jarosz, Starosta Rzeszowski², od 7 maja 2024 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Józef Jodłowski ,
od 23 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 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. Karol Łęcki, Główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr LRZ/118/2025 z dnia 5 września 2025 r.
2. Marek Sikora, Główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr LRZ/121/2025 z dnia 8 września 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 3-6)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

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 objętym kontrolą Starosta Rzeszowski nie był wystarczająco przygotowany do właściwego wykonywania działań na wypadek zagrożeń występujących na terenie powiatu rzeszowskiego, w tym zagrożeń o charakterze dywersyjnym.

Przyczyną tego był przede wszystkim nieaktualny, zatwierdzony w marcu 2021 r., Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego⁵. W ocenie NIK brak aktualizacji PPZK powodował, że nie zawierał on wszystkich bieżących zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, tj. zapobiegania sytuacjom kryzysowym takim jak działania hybrydowe, masowa migracja, zakłócenie funkcjonowania systemów i sieci teleinformatycznych. Negatywnie NIK ocenia brak zachowania dwuletniego cyklu planowania, czym naruszono art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*⁶.

Informacje ujęte w PPZK były nierzetelne, niezgodne ze stanem faktycznym w zakresie wykazu infrastruktury krytycznej, systemu ostrzegania i alarmowania, danych kontaktowych Starostwa i części gmin z terenu powiatu, składu członków PZZK, godzin pełnienia dyżuru przez PCZK. Regulacje wewnętrzne dotyczące organizacji systemu ostrzegania i alarmowania oparte były na podstawie uchylonych przepisów.

Starosta zapewnił właściwą organizację realizacji zadań w sprawach zarządzania kryzysowego przypisując zadania z tego zakresu komórce organizacyjnej, w której zatrudniono pracowników z odpowiednim przygotowaniem. Osoby te podnosiły swoje kwalifikacje zawodowe biorąc udział w szkoleniach i spotkaniach.

Prawidłowo realizowano obowiązki dotyczące szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* Starosta powołał Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego⁷, który prawidłowo realizował powierzone mu zadania. Utworzono Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego⁸, które w kontrolowanym okresie zapewniło przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, a także całodobowy obieg informacji w sytuacjach kryzysowych.

NIK pozytywnie ocenia działania Starosty podjęte w celu wdrożenia systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w związku z wejściem w życie – od dnia 1 stycznia 2025 r. ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. *o ochronie ludności i obronie cywilnej*⁹.

W ocenie NIK prawidłowa realizacja znacznej liczby obowiązków z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej¹⁰ może wymagać zwiększenia obsady kadrowej w tym zakresie. Tym bardziej, że

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: PPZK.

⁶ Dz. U. z 2023 poz. 122, ze zm., dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

⁷ Dalej: PZZK.

⁸ Dalej: PCZK.

⁹ Dz. U. poz. 1907, dalej: ustawa o oloc.

¹⁰ Dalej: oloc.

komórka organizacyjna, której powierzono realizację tych zadań wykonuje również zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

NIK negatywnie ocenia nierzetelne i naruszające zasady ochrony informacji niejawnych, określone w art. 8 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹¹, postępowanie w Starostwie z dokumentacją niejawną, które dotyczyło dwóch dokumentów o klauzuli „zastrzeżone” zawierających wykaz obiektów infrastruktury krytycznej¹² zlokalizowanych na terenie Powiatu, przekazanych przez Wojewodę Podkarpackiego¹³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej¹⁴ kontrolowanej działalności

1. Organizacja i funkcjonowanie struktur zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

1.1

W latach 2022-2025 Starosta zadania z zakresu zarządzania kryzysowego realizował przy pomocy Biura Zarządzania Kryzysowego¹⁵, a od 23 września 2025 r. Biura Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności¹⁶. Do zadań ZK należało m.in.: określenie zagrożeń; monitorowanie, alarmowanie ludności oraz koordynowanie działań ratowniczych; opracowywanie i bieżąca aktualizacja PPZK; organizowanie szkoleń i ćwiczeń. Do września 2025 r. Biuro realizowało także zadania obronne i obrony cywilnej, w szczególności dotyczące wykonywania zadań w ramach Stałego Dyżuru Starosty, opracowywało plany funkcjonowania na wypadek wojny, plany z zakresu przygotowań obronnych, realizowało zadania związane z funkcjonowaniem Stanowiska Kierowania. Ponadto BZ zobowiązane było m.in. do opracowywania powiatowego planu obrony cywilnej, organizacji systemu wczesnego ostrzegania, prowadzenia szkoleń, ćwiczeń oraz kontroli z zakresu obrony cywilnej.

Po zmianie Regulaminu Organizacyjnego we wrześniu 2025 r. do zadań Biura należały dodatkowo zadania wynikające z art. 11 ust. 1 ustawy o oloc, w szczególności zawieranie z wójtami (burmistrzami) porozumień lub umów o współdziałaniu w zakresie realizacji zadań ochronny ludności lub obrony cywilnej, tworzenie i utrzymywanie zasobów ochrony ludności oraz

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 632, ze zm.

¹² Dalej: IK.

¹³ Dalej: Wojewoda.

¹⁴ 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.

¹⁵ Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Rzeszowie załącznik do Uchwały nr 58/689/20 Zarządu Powiatu Rzeszowskiego z 29 stycznia 2020 r., a także Regulamin Organizacyjny załączony do Uchwały nr 30/339/24 z 19 grudnia 2024 r., dalej: Regulamin Organizacyjny.

¹⁶ Uchwała nr 70/721/25 Zarządu Powiatu Rzeszowskiego z 23 września 2025 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Rzeszowie, dalej: BZ lub Biuro.

infrastruktury niezbędnej do realizacji tych zadań, opracowywanie wkładu do wojewódzkiego planu ewakuacji w zakresie powiatu, a także planowanie oraz organizowanie szkoleń i ćwiczeń.

W okresie objętym kontrolą w ramach Biura funkcjonowało PCZK.

W Biurze zatrudnionych było dwóch pracowników (w tym jego Kierownik¹⁷), którzy poza zadaniami związanymi z zarządzaniem kryzysowym zajmowali się obronnością, ochroną ludności, obsługą Komisji Bezpieczeństwa i Porządku, usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, akcjami prewencyjnymi.

Starosta wyjaśnił, że ilość nowych zadań z zakresu ochrony ludności, w połączeniu z krótkimi terminami ich realizacji spowodowała, że zdominowały one pracę tego Biura.

(akta kontroli tom I str. 11-25,154-236)

Pracownicy ZK uczestniczyli w szkoleniach z zakresu zarządzania kryzysowego oraz bezpieczeństwa, w trakcie tych szkoleń poruszano tematykę związaną z zagrożeniami dywersyjnymi¹⁸.

Kierownik BZ ukończył studia podyplomowe z zarządzania w sytuacjach kryzysowych¹⁹ oraz studium zarządzania kryzysowego w urzędzie administracji samorządowej, które obejmowało m. in. zagrożenia związane z bioterroryzmem²⁰.

W Starostwie monitorowanie zagrożeń realizowano przez wszystkie podległe inspekcje, służby, staże i instytucje, według ich kompetencji ustawowych i zadań statutowych²¹. W skład systemu wczesnego ostrzegania wchodziło m.in. PCZK, jednostki przyjmujące zgłoszenia na numery alarmowe nadzorowane przez Komendantów Miejskich PSP i Policji w Rzeszowie, jednostki nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych, a także monitorujące choroby zwierzęce. Monitoring zagrożeń realizowany był także w ramach współpracy z komórkami zajmującymi się zarządzaniem kryzysowym w gminach.

Źródłem danych o zagrożeniach były informacje od ww. jednostek oraz narzędzia informatyczne, m.in. Monitor IMGW, strony internetowe, na których zamieszczane były informacje dotyczące jakości powietrza, poziomu wód na rzekach, a także dotyczące sytuacji radiacyjnej w zakresie wykrywania skażeń promieniotwórczych.

W PPZK wskazano podmioty dokonujące monitorowania zagrożeń, np. Komenda Miejska Policji w Rzeszowie²² monitorowała zagrożenia komunikacyjne, terrorystyczne i związane z protestami społecznymi. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Rzeszowie²³ monitorowała zagrożenia: pożarowe, awariami chemicznymi (przemysłowymi), radiacyjne.

¹⁷ Dalej: Kierownik BZ.

¹⁸ Certyfikat z 4 grudnia 2012 r. ze szkolenia „Na granicy terroryzmu, z zakresu reagowania kryzysowego”, Zaświadczenie nr 577/2011/SPE Zarządzanie kryzysowe w gminie – obejmujące zagrożenia pandemiczne i akty bioterroryzmu. Dyplom 50/040725/11 z 4 lipca 2025 r. szkolenie z ochrony ludności i obrony cywilnej, nr 6/09/2017 z 19 września 2017 r. Organizacja i realizacja zadań obronnych i zarządzania kryzysowego, z 25 października 2013 r. Podmioty ratownicze w systemie bezpieczeństwa państwa, Certyfikat z konferencji naukowej „Bezpieczeństwo w obszarach przygranicznych” z 28 listopada 2028 r.

¹⁹ Świadectwo nr MEN-I-9aSW z 22 lutego 2004 r.

²⁰ Zaświadczenie nr 8061/2012/SPE z 15 grudnia 2012 r.

²¹ Zarządzenie nr II/7/2012.

²² Dalej: KM Policji.

²³ Dalej: KM PSP.

Starosta odnośnie prowadzenia monitoringu działań w zakresie zarządzania kryzysowego dotyczącego trudności systemowych wyjaśnił, że monitoring ten polegał na ciągłej ocenie, analizie procesów i struktur odpowiedzialnych za zarządzanie w celu identyfikacji ich słabych punktów. Obejmowała ona analizę planów, ocenę szkoleń i ćwiczeń, a także nadzór nad przepływem informacji.

Wprowadzenie ustawy o oloc skutkowało zmianą Regulaminu Organizacyjnego w zakresie przydzielenia nowych zadań²⁴ ZK. Prowadzony w okresie objętym kontrolą monitoring zagrożeń skutkował zmianą PPZK w 2024 r., dodano w nim nowe zagrożenie dotyczące śniętych ryb.

(akta kontroli tom I str. 11-25, 53-54, 337-711)

1.2

Starosta zarządzeniem²⁵ powołał PZZK, którego pracami kierował. Ponadto w jego skład weszli: Komendant Miejski PSP w Rzeszowie, Sekretarz Powiatu, Komendant Miejski Policji w Rzeszowie, Dyrektorzy: Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Rzeszowie²⁶, Zarządu Dróg Powiatowych²⁷, SP ZOZ nr 2 w Rzeszowie, Powiatowi Inspektorzy: Sanitarny, Weterynarii i Nadzoru Budowlanego, a także Kierownik BZ (11 członków). Siedziba PZZK była w Starostwie. Inny skład PZZK wskazano w PPZK, wykazano dziewięciu członków, tj. nie ujęto stanowisk Sekretarza Powiatu oraz Dyrektora SP ZOZ nr 2 w Rzeszowie.

Starosta wyjaśnił, że skład PZZK w planie jest niekompletny, błąd ten powstał przy jego opracowywaniu.

Organizację, zasady działania oraz tryb pracy PZZK Starosta określił w regulaminie, który był zgodny z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa. Posiedzenia Zespołu odbywały się w trybach: zwyczajnym (nie rzadziej niż raz w roku) i nadzwyczajnym (wystąpienie lub możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowej).

W okresie objętym kontrolą odbyło się pięć posiedzeń PZZK (po jednym w latach 2022 - 2024 r. i dwa w 2025 r.)²⁸. Przedmiotem spotkań było m. in. przygotowanie do okresu zimowego, przygotowanie do prognozowanych nawałnic z burzami oraz usuwanie ich skutków, zagrożenie domostw przez zwierzęta prawnie chronione (głównie wilki).

Starostwa wyjaśnił, że na posiedzeniach PZZK omawiano bieżące tematy zagrożeń, w ich trakcie nie omawiano zagrożeń dywersyjnych.

W ramach prac PZZK nie omawiano zagrożeń nieuwzględnionych w PPZK.

PPZK został zaopiniowany przez członków PZZK.

W ramach prac PZZK przygotowano propozycję zmian w PPZK, która dotyczyła nowego zagrożenia, tj. związanego ze zjawiskiem skażenia wód oraz śnięciem ryb w ciekach wodnych

²⁴ Zarządzenie nr 70/721/25 Zarządu Powiatu Rzeszowskiego z dnia 23 września 2025 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Rzeszowie.

²⁵ Zarządzenie nr II/12/2017 Starosty Rzeszowskiego z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie powołania PZZK.

²⁶ Dalej: PCPR.

²⁷ Dalej: ZDP.

²⁸ Spotkania odbyły się w dniach: 14 listopada 2022 r., 21 listopada 2023 r., 24 czerwca 2024 r., 28 marca i 7 lipca 2025 r.

(ujęto w PPZK w 2024 r. oraz przyjęto procedurę działania na wypadek takiej sytuacji). Innych propozycji działań i wniosków PZZK w okresie objętym kontrolą nie przygotowano.

(akta kontroli tom I str. 11-25, 97-99, 249-283)

1.3

W ramach BZ utworzono PCZK, którego zasady organizacji i funkcjonowania określono w zarządzeniu²⁹. Do jego zadań należało m.in. pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji. W porozumieniu³⁰ z Komendantem Miejskim PSP w Rzeszowie ustalono, że PCZK pełniło dyżur w godzinach pracy Starostwa (od poniedziałku do piątku w godzinach 7.00-15.00), po godzinach pracy oraz w dni wolne jego rolę w przepływie informacji pełniło Stanowisko Kierowania KM PSP. W sytuacjach kryzysowych obsługę PCZK prowadzić mogli również wyznaczeni pracownicy powiatowych służb, inspekcji i straży.

W PPZK ustalono jednak inne niż w ww. porozumieniu godziny pełnienia dyżuru przez PCZK - od 7.30 do 15.30 w dni robocze (w dni wolne od pracy i w godzinach 15.30-7.30 dyżur pełniło Stanowisko Kierowania KM PSP).

Starosta wyjaśnił, że do 2020 r. Kierownikowi BZ ustalono indywidualny czas pracy, wówczas swoje obowiązki wykonywał w godzinach 7.00 – 15.00, jednak uległo to zmianie i obecnie pracuje od 7.30 do 15.30. Zmianę tą uwzględniono tylko w PPZK, aktualizacji wymaga porozumienie.

Kierownik BZ wyjaśnił, że po godzinach pracy Starostwa wykonywanie zadań PCZK powierzono Komendantowi Miejskiemu PSP w Rzeszowie, w tym zakresie nie określono mechanizmów kontrolnych, w jego ocenie nie było takiej potrzeby.

(akta kontroli tom I str. 11-25, 93-96, 154-236, 284-287)

W PPZK ustalono sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych, reagowania i powiadamiania. W przypadku zagrożenia informację do gmin należało przekazać drogą: e-mail, SMS lub telefonicznie. Odbiorcami tych wiadomości były osoby odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe w gminach. W PPZK zobowiązano gminy, służby, inspekcje i staże do informowania PCZK o bieżącej i kryzysowej sytuacji w powiecie drogą elektroniczną oraz telefonicznie.

W regulaminie PZZK ustalono, że jego członkowie do komunikacji i raportowania mogli wykorzystywać wewnętrzne kanały komunikacji, w tym telefony, e-maile, komunikatory. W toku oględzin PCZK, próba nawiązania łączności z wszystkimi członkami PZZK zakończyła się pozytywnie (dziewięciu członków zawiadomiono telefonicznie, jednego osobiście).

PPZK zawierał nieaktualne dane kontaktowe osób odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe w gminach. Wskazane adresy e-mail oraz numery telefonów w PPZK były różne od tych udostępnionych na stronach internetowych gmin, np. Boguchwała, Chmielnik, Trzebownisko. Pozostałe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji stwierdzone nieprawidłowości niniejszego wystąpienia.

²⁹ Nr II/11/2017 Starosty Rzeszowskiego z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Rzeszowie.

³⁰ Z dnia 10 listopada 2017 r.

W toku oględzin PCZK, Kierownik BZ podjął próbę nawiązania łączności z osobami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe w 14 gminach z terenu Powiatu, z 13³¹ skutecznie nawiązano kontakt (brak było kontaktu z Gminą Chmielnik).

Próba nawiązania łączności z siedmioma losowo wybranymi gminami (z terenu Powiatu) przy wykorzystaniu rezerwowego systemu łączności (radiowego), powiodła się tylko w jednym przypadku, w sześciu³² była nieskuteczna.

Kierownik BZ wyjaśnił, że powyższe było skutkiem ukształtowania terenu, a jego rozwiązaniem byłoby zainstalowanie na przemiennika wzmacniającego sygnał, np. na wzniesieniu Magdalenki.

Starosta wyjaśnił, że do poprawy jakości połączeń radiowych należało zakupić nowoczesne radiotelefony cyfrowe, kwestie tą omawiano na konwencie wójtów i burmistrzów w 2024 r.

Kierownik BZ wyjaśnił, że Starostwo korzysta z awaryjnego zasilania Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie³³ i PCZK może funkcjonować w sytuacji braku energii elektrycznej.

(akta kontroli tom I str. 11-25, 67-71, 93-96, 154-236, 284-287)

Nadzorowanie spraw związanych z realizacją zadań zarządzania kryzysowego należało do PCZK, które także współpracowało z centrami zarządzania kryzysowego. Członkowie PCZK na podstawie otrzymanych informacji, przy udziale specjalistów w przeciwdziałaniu zagrożeniu, dokonywali analiz i prognozy rozwoju sytuacji, a Starosta na ich podstawie koordynował działania podległych jednostek. Narzędziami informatycznymi do wykrywania zagrożeń przez PCZK były System Informacji Przestrzennej³⁴, Monitor IMGW, Centralna Aplikacja Raportująca³⁵.

Kierownik BZ wyjaśnił, że do kontrolowania zagrożeń wykorzystywano także monitoring meteorologiczno-hydrologiczny na stronie meteo.imgw.pl gdzie publikowano ostrzeżenia hydrologiczne. Jakość powietrza weryfikowano na stronie <https://powietrze.podkarpackie.pl/>. Poziom wód na rzekach Ryjak i Strug określony był przez czujki - informacje publikowano na stronie <http://monitoringrzek.pl/rzeszow/>. Stan wody rzeki Wisłok dostępny był na stronie <https://monitoring.prospect.pl/app/wislok>.

Starosta wyjaśnił, że powiatowy system alarmowania oraz wczesnego ostrzegania funkcjonował do 2022 r., wtedy dokonano zmian w przepisach. Do tego czasu system ten składał się z formacji obrony cywilnej, takich jak drużyna wykrywania i alarmowania oraz drużyn alarmowania (funkcjonowały w gminach). Ich zadaniem było włączenie syren alarmowych w przypadku wystąpienia zagrożenia. Wyjaśnił, że po wejściu w życie ustawy o obronie ojczyzny zlikwidowana została obrona cywilna. Po wejściu przepisów o ochronie ludności i obronie ojczyzny system ten jest organizowany na szczeblu centralnym. Zakupy sprzętu oraz jego montaż odbywa się przez Komendę Wojewódzką PSP w Rzeszowie. Wyjaśnił, że Starosta aktualnie nie ma wpływu na podejmowane działania w tym zakresie.

Na terenie powiatu zlokalizowanych było 101 syren alarmowych (uruchamianych ręcznie), w tym 78 z nich miała możliwość uruchomienia zdalnego (radiowo). Wszystkie ww. syreny znajdowały się

³¹ 10 powiadomień telefonicznych i cztery za pośrednictwem SMS

³² Gminy: Chmielnik, Tyczyn, UG Dynów, Błażowa, UM Dynów, Hyżne.

³³ Dalej: PUW.

³⁴ Dalej: SIP.

³⁵ Dalej: CR.

w dyspozycji KM PSP w Rzeszowie oraz Ochotniczej Straży Pożarnej³⁶ z poszczególnych gmin. Żadnej z tych syren (101) nie można było uruchomić ze Starostwa.

Kierownik BZ wyjaśnił, że Starosta nie miał możliwości uruchamiania syren alarmowych, wszystkie 101 syren było w dyspozycji KM PSP i OSP. Syreny te służyły do zawiadamiania strażaków ochotników o wyjeździe do akcji ratowniczej i nie były zdolne do ogłaszania alarmu dla ludności. Są to syreny silnikowe, nie zdolne do emitowania sygnału ostrzegającego o zagrożeniu (a także jego odwołania).

PCZK nie miało możliwości odbierania komunikatów w sieci KF o zagrożeniu uderzeniami z powietrza, bowiem Starostwo nie posiadało odpowiedniego radia. Po otrzymaniu z Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego³⁷ polecenia potwierdzenia przyjęcia informacji o możliwym zagrożeniu powietrznym i uruchomieniu procedur osiągnięcia gotowości systemów ostrzegania i alarmowania, PCZK potwierdzało otrzymanie takiej informacji i przekazywało ją do gmin.

Od 2020 r. PCZK informacje o zdarzeniach dokumentowało w książce meldunkowej. Analiza ww. książki wykazała, że zawierała ona wpisy dotyczące wystąpienia gwałtownych zdarzeń atmosferycznych, głównych burz, którym towarzyszyły intensywne opady deszczu, gradu i silne podmuchy wiatru. Skutkiem tych zdarzeń były uszkodzone dachy, powalone drzewa i lokalne podtopienia domostw. Podejmowane działania polegały na usunięciu szkód, przede wszystkim przez OSP. PCZK przekazywało informacje do WCZK, w książce meldunkowej brak było informacji o innych podejmowanych przez Centrum działaniach.

(akta kontroli tom I str. 11-71, 93-96, 154-236, 284-287)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Brak raportowania o zagrożeniach poprzez system CAR (Centralna Aplikacja Raportująca). Zgodnie z § 2 pkt 11 zarządzenia Wojewody³⁸ podmioty włączone do tego systemu były zobowiązane do niezwłocznego składania raportów doraźnych i do końca dnia raportów dobowych. Taki sposób trybu raportowania i wymiany informacji o zagrożeniach dla powiatowych centrów zarządzania kryzysowego określono w zaleceniach do powiatowych planów zarządzania kryzysowego³⁹.

Kierownik BZ wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie dokonywano raportowania za pomocą tego systemu. Wszystkie raporty o zagrożeniach do WCZK były przesyłane za pomocą poczty elektronicznej.

(akta kontroli tom I str. 11-25, 39-64, 112-128)

³⁶ Dalej: OSP.

³⁷ Dalej: WCZK.

³⁸ Zarządzenie nr 60/19 z dnia 11 marca 2019 r. w sprawie wymiany informacji w systemie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego na terenie województwa podkarpackiego.

³⁹ Załącznik do zarządzenia nr 96/17 z dnia 27 czerwca 2017 r.

Ocena częściowa

Starostwo było prawidłowo przygotowane pod względem organizacyjnym do wykonywania działań w sytuacjach kryzysowych. Pracownicy komórki organizacyjnej zajmującej się zarządzaniem kryzysowym posiadali odpowiednie przygotowanie, podnosili swoje kwalifikacje zawodowe biorąc udział w szkoleniach i ćwiczeniach.

Starosta powołał PZZK, który prawidłowo realizował swoje zadania. Zapewnił rzetelny system monitorowania zagrożeń scharakteryzowanych w PPZK. Utworzył PCZK, które zapewniło rzetelny przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. W celu zapewnienia całodobowego dyżuru zawarto stosowne porozumienie z KM PSP. Niewłaściwie realizowano obowiązek raportowania o zagrożeniach, tj. z pominięciem utworzonej do tego aplikacji CAR.

2. Przygotowanie do działań na wypadek sytuacji kryzysowych

Opis stanu faktycznego

2.1

Regulamin Organizacyjny stanowił, że opracowanie oraz bieżąca aktualizacja projektu PPZK należała do zadań BZ, którego pracę nadzorował Kierownik BZ odpowiedzialny m. in. za opracowanie i aktualizację tego planu.

PPZK z 2021 r. składał się z elementów wymaganych art. 5 ust. 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, tj. m.in. planu głównego zawierającego charakterystykę zagrożeń, określał zadania i obowiązki uczestników w formie siatki zagrożeń, przedstawiał siły i środki planowane do wykorzystania. Zawierał także zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym dotyczących monitorowania zagrożeń, trybu uruchamiania sił i środków oraz procedury reagowania kryzysowego. Ponadto obejmował załączniki funkcjonalne planu głównego określające m.in. organizację łączności, systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, a także zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, które odnosiły się do uchylonych przepisów (z dniem 23 kwietnia 2022 r.), tj. ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁴⁰.

PPZK odsyłał do zarządzeń⁴¹, które szczegółowo regulowały sprawy związane z systemem wczesnego ostrzegania (SWO), a także wykrywania i alarmowania (SWA). W celu realizacji tych działań, w przypadku zagrożenia należało tworzyć formacje obrony cywilnej, np. drużyny wykrywania i alarmowania.

PPZK określał rodzaje środków alarmowania, były nimi: dźwiękowe sygnały alarmowe, komunikaty nadawane za pośrednictwem lokalnych środków masowego przekazu (telewizji, lokalnych portali), komunikaty nadawane za pośrednictwem stałych i ruchomych urządzeń nagłaśniających. W PPZK nie zawierał opisu dotyczącego ilości syren i ich funkcjonalności.

⁴⁰ Dz. U. z 1967 r., nr 44, poz. 220.

⁴¹ Nr II/11/2011 Starosty Rzeszowskiego z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania na terenie Powiatu Rzeszowskiego, nr II/7/2012 z dnia 6 kwietnia 2012 r. w sprawie przygotowania i zapewnienia działania systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach ludzi i środowiska na terenie Powiatu Rzeszowskiego.

Realizacja informowania ludności o zagrożeniach opierać się miała o instrukcje postępowania, poradniki, ulotki plakaty opracowywane przez organy obrony cywilnej. Ww. organy miały funkcjonować na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, które w 2022 r. zostały uchylone. Pozostałe ustalenia w przedmiotowym zakresie przedstawiono w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

W PPZK była informacja, że na terenie Powiatu znajdują się dwa obiekty IK, jednak powołano się na nieaktualny wykaz w tym zakresie.

Kierownik BZ wyjaśnił, że podstawowym kanałem łączności PCZK była telefonia komórkowa oraz korespondencja mailowa. Zapasowym formą łączności była bezprzewodowa sieć radiowa. W 2024 r. Starostwo zakupiło radiotelefon cyfrowy, który umożliwiał łączenie cyfrowe i analogowe.

(akta kontroli tom I str. 11-25, 67-70, 100-111, 141-145, 154-236, 337-711)

PPZK opracowano uwzględniając zalecenia Wojewody⁴² (z 2017 r.), tj. określono elementy składowe planu głównego wraz z załącznikami funkcjonalnymi, a także zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, z tym że nie wykonano elementów planu, które należało wykonać w Systemie Informacji Przestrzennej⁴³. W systemie tym nie opracowano organizacji ewakuacji z obszarów zagrożonych, map zagrożeń i ryzyka, a także zestawienia sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.

Starosta wyjaśnił, że *ww. dane opracowano w formie tabelarycznej i przekazano do Wojewody. Z poziomu powiatu nie było możliwości wprowadzenia tych danych do systemu SIP.*

PPZK nie uwzględniał zagrożeń dotyczących zakłócenia w systemie telekomunikacyjnym/cyberatak, a także masowej migracji z katalogu zagrożeń wykazanych w załączniku do zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

Starosta wyjaśnił, że zagrożenia dotyczące m. in. zakłócenia funkcjonowania sieci teleinformatycznej, działania hybrydowe, a także masowa migracja, w latach 2019-2020 nie były na tyle znanymi zagrożeniami, aby uznać je za istotne i uwzględnić w planie.

Porównanie PPZK z zagrożeniami ujętymi w Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego⁴⁴, wykazało, że Starosta nie uwzględnił w nim ryzyka wystąpienia zagrożenia lodowego (pojawienie się w okresie zimowym pokrywy lodowej m.in. w okolicach Dynowa – miejsce szczególnie narażone), awarii oczyszczalni ścieków (wśród kluczowych podmiotów wskazano np. Gminę Lubenia) oraz masowego napływu migrantów.

Starosta wyjaśnił, że nie zna powodów ujęcia w WPZK ryzyka wystąpienia zagrożenia lodowego (w okolicach Dynowa), a także awarii oczyszczalni ścieków. Ostatnie zatory lodowe w okolicach Dynowa wystąpiły na początku lat 2000-ych, od kilkunastu lat zagrożenie to nie występuje. Ponadto wyjaśnił, że np. oczyszczalnia ścieków w Lubeni funkcjonuje od 2000 r. i w czasie jej użytkowania nie miała miejsca żadna awaria.

⁴² Zarządzenie nr 96/17 Wojewody Podkarpackiego z 27 czerwca 2017 r. w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

⁴³ Dalej: SIP.

⁴⁴ Dalej: WPZK.

W opracowanym PPZK nie ujęto innych dodatkowych zagrożeń spoza katalogu wynikającego z WPZK, w tym zagrożeń o charakterze dywersyjnym, a także zagrożeń dla społeczeństwa i infrastruktury związanej z działaniami hybrydowymi. Zdaniem Starosty w czasie jego opracowywania nie były to na tyle znane zagrożenia, aby ująć je w planie.

Opracowany PPZK został zatwierdzony przez Wojewodę 2 marca 2021r. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Uwzględniając powyższe termin na opracowanie nowego planu upłynął w marcu 2023 r. Starosta nie sporządził kolejnego planu zarządzania kryzysowego, tym samym przekroczono wyznaczony przez ustawodawcę dwuletni termin cyklu planowania. Pozostałe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

W latach 2022-2025 dokonano trzech aktualizacji PPZK (wszystkie w 2024 r.), tj. uwzględniono zmianę na stanowisku Starosty, dodano zagrożenie dotyczące masowego śnięcia ryb oraz opracowano procedurę działania PCZK w tym zakresie. Nowe zagrożenie było konsekwencją pożaru hipermarketu budowlanego w Krośnie, środki użyte do jego gaszenia dostały się do rzeki powodując skażenie wody i śnięcie ryb.

Starosta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą PPZK nie był przekazywany do ponownego zatwierdzenia przez Wojewodę, a innych modyfikacji jego treści nie było.

PPZK został uzgodniony z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

(akta kontroli tom I str. 11-25, 39-76, 100-111, 141-145, 154-236, 337-711)

2.2

W latach 2022-2025 Starosta nie wydawał organom gmin pisemnych zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego. Ostatnie takie zalecenia wprowadzono w 2018 r.⁴⁵, były one zgodne z zaleceniami Wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego z 2017 r.

Starosta wyjaśnił, że zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego wprowadził, po tym jak ukazały się zalecenia Wojewody. Ze względu na brak w późniejszym okresie takich wytycznych nie wydawał nowych zaleceń. Wyjaśnił, że nie była mu znana polityka określająca rodzaje zagrożeń, które mogły wystąpić na terenie województwa, w tym zagrożeń dywersyjnych.

W okresie objętym kontrolą Starosta zatwierdził gminne plany zarządzania kryzysowego trzech gmin⁴⁶. Na dzień 30 października 2025 r. plany wszystkich 14 gmin z terenu powiatu nie spełniały wymogu dwuletniego cyklu planowania (art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

W wydanych w lipcu 2018 r. zaleceniach Starosty do gminnych planów zarządzania kryzysowego określono termin do ich opracowania i przedłożenia do zatwierdzenia do 30 listopada 2018 r., pomimo to sześć gmin nie wypełniło tego obowiązku (gminy: Dynów plan z 2011 r., Chmielnik, Sokołów Młp., Tyczyn, Krasne z 2015 r. i Urząd Miasta Dynowa z 2017 r.).

⁴⁵ Zarządzenie nr II/7/2018 z dnia 3 lipca 2018 r. w sprawie zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego.

⁴⁶ Trzebowniko w 2022 r., Błazowa w 2023 r., Świlcza w 2022 r.

Starosta nie wskazał na trudności związane z zatwierdzaniem gminnych planów zarządzania kryzysowego. Plany te w pierwszej kolejności były przekazywane do BZ w celu ich merytorycznego zweryfikowania, po takiej akceptacji były zatwierdzane przez Starostę.

Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że na dzień wszczęcia przedmiotowej kontroli NIK, nie dysponowano informacją czy na terenie powiatu występują gminy, które nie opracowały w terminie aktualizacji gminnych planów zarządzania kryzysowego. Wyjaśnił, że było to zadanie własne gminy, które obejmowało m.in. monitorowanie, planowanie, reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń na jej terenie.

(akta kontroli tom I str. 11-25, 39-76, 100-111, 129-145, 154-236, 337-711)

2.3

W okresie objętym kontrolą nie prowadzono planu ćwiczeń i szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego.

Starosta wyjaśnił, że przepisy o zarządzaniu kryzysowym nie wymagają posiadania takich planów, w zadaniach wskazują tylko na wymóg prowadzenia takich szkoleń, ćwiczeń i treningów.

W latach 2022-2025 Starostwo uczestniczyło w ośmiu ćwiczeniach (treningów) z zarządzania kryzysowego (po dwa w latach 2022-2023, trzy w 2024 r. i jeden w 2025 r.) i jednym szkoleniu (związane również z ochroną ludności). W szczególności dwa z nich dotyczyły zagrożeń odnoszących się do dywersji, tj. w 2024 r. Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego zorganizował ćwiczenia polegające na zwalczaniu aktu terroru i ochrony obiektu ważnego dla obronności i interesu gospodarczego państwa. Drugie (z 2025 r.) organizowane przez Starostę dotyczyło uszkodzenia ujęcia wody w miejscowości Jasionka oraz wypadku komunikacyjnego z udziałem cysterny LPG. W ćwiczeniu tym uczestniczyli wójtowie dwóch gmin, powiatowy i gminne zespoły zarządzania kryzysowego jednostki OSP, PZD, Powiatowi Inspektorzy: Sanitarny i Nadzoru Budowlanego.

W okresie objętym kontrolą, jedno szkolenie (w lipcu 2025 r.) zlecono podmiotowi zewnętrznemu. Dotyczyło zagadnień związanych z ochroną ludności i zawierało elementy zarządzania kryzysowego np. zagrożeń społeczności lokalnej, wykrywania zagrożeń, powiadamiania, ostrzegania i alarmowania. Szkolenie sfinansowano ze środków własnych, a potwierdzeniem jego przeprowadzenia była m. in. lista obecności uczestników.

Starosta wyjaśnił, że szkolenie zlecono temu podmiotowi, który jako jedyny przedstawił potwierdzenie weryfikacji Akademii Pożarniczej.

W okresie objętym kontrolą, Starosta brał udział w dwóch szkoleniach (w 2025 r.) z zakresu ochrony ludności, którego organizatorem była Akademia Pożarnicza w Warszawie, a także w szkoleniu obronnym organizowanym przez Akademię Sztuki Wojennej w Warszawie.

Starosta wyjaśnił, że ze szkoleń, ćwiczeń, w których uczestniczyło Starostwo nie sporządzano wniosków w formie pisemnej. Po każdym takim ćwiczeniu organizowano spotkania w celu ich podsumowania oraz omówienia realizowanych epizodów. W ich trakcie przedstawiano również propozycje zmian.

(akta kontroli tom I str. 11-25, 39-76, 100-111, 129-145, 154-236, 289-711)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Brak opracowania PPZK z zachowaniem dwuletniego terminu cyklu planowania, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. Zatwierdzony PPZK był z 2 marca 2021 r., zatem termin na opracowanie nowego upłynął w marcu 2023 r. Zgodnie z ww. przepisem plany takie podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* do zadań starosty należy opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego. Planu takiego nie opracowano pomimo, że Wojewoda informował⁴⁷ Starostę o tym obowiązku.

Starostwa nie wyjaśnił dlaczego nie opracowano planu z zachowaniem dwuletniego cyklu planowania. Wyjaśnił, że na pisma Wojewody nie udzielono odpowiedzi z uwagi na brak takiego obowiązku.

(akta kontroli tom I str. 11-25, 39-44, 154-236, 337-711)

2. PPZK zawierał niezgodne ze stanem faktycznym informacje i był nierzetelny. W schemacie informowania zawierał nieaktualne dane odbiorców wiadomości w gminach np. Boguchwała, Chmielnik, Trzebownisko. W PPZK odwoływano się do nieaktualnego wykazu infrastruktury krytycznej. Dane kontaktowe PCZK, w tym e-mail i numer telefonu stacjonarnego były różne od tych wykazanych na stronie internetowej Starostwa. PPZK zawierał niezgodne ze stanem faktycznym informacje w zakresie systemu ostrzegania i alarmowania, bowiem (str. 242-243) realizacja ostrzegania i alarmowania ludności miała odbywać się poprzez dźwiękowe syreny alarmowe uruchamiane z PCZK. Z wyjaśnień Kierownika BZ wynika, że Powiat nie miał takich syren alarmowych, a z poziomu PCZK nie było możliwości uruchomienia żadnych syren.

Ponadto brak aktualizacji planu powodował, że nie był on odpowiednio dostosowany do zapobiegania sytuacjom kryzysowym, takim jak np. zagrożenia dotyczące zakłócenia funkcjonowania systemów i sieci telekomunikacyjnych, masowa migracja czy działania hybrydowe.

PPZK zawierał zapisy niezgodne z zarządzeniem w sprawie powołania PZZK odnośnie składu jego członków. Skład PZZK wskazany w zarządzeniu⁴⁸ w sprawie jego powołania (i regulaminie pracy) różnił się w zakresie dwóch członków, tj. Sekretarza Powiatu oraz Dyrektora SP ZOZ nr 2 w Rzeszowie, od tego wykazanego w PPZK (dziewięć osób). Rozbieżne były także zapisy PPZK odnośnie godzin pracy PCZK z porozumieniem zawartym z KM PSP. W porozumieniu z 10 listopada 2017 r. pomiędzy Starostą i KM PSP ustalono, że PCZK pełniło dyżur w godzinach pracy Starostwa, tj. od poniedziałku do piątku w godzinach 7.00-15.00. Po godzinach pracy oraz w dni wolne jego rolę w zakresie przepływu informacji pełniło Stanowisko Kierowania KM PSP. PPZK zawierał inne niż w porozumieniu godziny pełnienia dyżuru przez PCZK, tj., że realizuje ono zadania w godzinach od 7.30 do 15.30 w dni robocze.

⁴⁷ Pisma nr ZK-1.6330.5.2023 z 31 marca 2023 r. oraz nr ZK-I.6330.11.2024 z 2 grudnia 2024 r.

⁴⁸ nr II/12/2017 z 14 listopada 2017 r. w sprawie powołania PZZK

Starosta wyjaśnił, że w gminach nastąpiły zmiany osób zajmujących się zarządzaniem kryzysowym, co nie zostało skorygowane w PPZK i wymaga aktualizacji. Plan opracowywano w latach 2019-2020 i zagrożenia zakłócenia funkcjonowania sieci teleinformatycznych, a także działania hybrydowe nie były wówczas na tyle znane, aby uznać je za istotne. Wyjaśnił, że od 2017 r. Wojewoda nie wydawał wytycznych, które określały jakie zagrożenia należało ująć w planach powiatowych. Starosta wyjaśnił, że w wyniku błędu w PPZK wskazano niekompletny skład PZZK. Ponadto wyjaśnił, że do 2020 r. Kierownik BZ miał indywidualny czas pracy, obecnie wykonuje obowiązki w godzinach pracy Starostwa, a porozumienie z KM PSP wymaga aktualizacji.

(akta kontroli tom I str. 11-25, 39-44, 67-70, 93-111, 141-145, 337-711)

3. Plan zawierał nieaktualne postanowienia odnośnie organizacji systemu ostrzegania i alarmowania. Plan zawierał odesłanie do zarządzeń⁴⁹, które regulowały sprawy związane z systemem wczesnego ostrzegania (SWO), a także wykrywania i alarmowania (SWA). Organizacja tego systemu w ww. zarządzeniach oparta była na podstawie przepisów ustawy o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, które uchylono 23 kwietnia 2022 r. Np. w celu realizacji tych działań, w przypadku zagrożenia należało tworzyć formacje obrony cywilnej, tj. drużyny wykrywania i alarmowania.

Starosta wyjaśnił, że powiatowy system alarmowania oraz wczesnego ostrzegania funkcjonował do 2022 r., wtedy dokonano zmian w przepisach. System ten składał się z formacji obrony cywilnej, takich jak drużyna wykrywania i alarmowania oraz drużyn alarmowania (funkcjonowały w gminach). Ich zadaniem było włączanie syren alarmowych w przypadku wystąpienia zagrożenia. Wyjaśnił, że po wejściu w życie ustawy o obronie ojczyzny zlikwidowana została obrona cywilna, a z nią system alarmowania i wczesnego ostrzegania.

(akta kontroli tom I str. 11-31, 39-44, 67-70, 93-111, 141-145, 337-711)

Ocena częściowa

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o *zarządzaniu kryzysowym* opracowano PPZK, który uwzględniał zalecenia Wojewody. Negatywnie NIK ocenia brak zachowania dwuletniego cyklu planowania, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy o *zarządzaniu kryzysowym*. Ponadto plan był nierzetelny bowiem zawierał informacje niezgodne ze stanem faktycznym m. in. odnośnie danych kontaktowych Starostwa i części gmin z terenu Powiatu, wykazu infrastruktury krytycznej, a także systemu ostrzegania i alarmowania.

W ocenie NIK brak aktualizacji Planu powodował, że nie zawierał on wszystkich bieżących zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, tj. zapobiegania sytuacjom kryzysowym takich jak działania hybrydowe, masowa migracja, zakłócenie funkcjonowania systemów i sieci teleinformatycznych.

Zatwierdzony PPZK zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o *zarządzaniu kryzysowym* został uzgodniony z kierownikami jednostek organizacyjnych. Rzetelnie realizowano obowiązki związane z organizowaniem szkoleń i ćwiczeń.

⁴⁹ Nr II/11/2011 Starosty Rzeszowskiego z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania na terenie Powiatu Rzeszowskiego, nr II/7/2012 z dnia 6 kwietnia 2012 r. w sprawie przygotowania i zapewnienia działania systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach ludzi i środowiska na terenie Powiatu Rzeszowskiego.

Starostwo nie miało możliwości ostrzegania i alarmowania ludności przy pomocy syren alarmowych, co w ocenie NIK ograniczało poziom bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych, w tym na wypadek zagrożeń dywersyjnych.

3. Realizacja zadań w zakresie ochrony ludności

Opis stanu faktycznego

3.1

Uchwałą nr 70/721/25 z 23 września 2025 r., która weszła w życie z dniem podpisania, Zarząd Powiatu zmienił Regulamin Organizacyjny Starostwa ustalając zadania Biura związane z ochroną ludności. W § 28 ust. 5 Regulaminu wyszczególniono 12 punktów określających zadania w zakresie oloc, nałożone na Starostę jako organ ochrony ludności, ustawą o oloc. Następnie 29 września 2025 r. i 24 października 2025 r. zadania oloc zostały powierzone zakresem czynności Kierownikowi BZ.

Starosta wyjaśnił, że po wejściu w życie ustawy o oloc zadania z tego zakresu były automatycznie przypisane do Biura. Brak było jednak aktów wykonawczych, które precyzowałyby w jaki sposób je realizować. Dopiero po publikacji rozporządzeń (od lutego do września 2025 r.) można było określić zadania Biura w tym zakresie i wpisać je do regulaminu organizacyjnego.

Zadania związane z ochroną ludności w Starostwie prowadziła jedna osoba, zatrudniona w wymiarze jednego etatu – Kierownik BZ.

Starosta wyjaśnił, że w Biurze zatrudnionych jest dwie osoby (Kierownik oraz pracownik), a Biuro zajmuje się zarządzaniem kryzysowym, obronnością, obroną cywilną, Komisją Bezpieczeństwa i Porządku, usuwaniem klęsk żywiołowych, akcjami prewencyjnymi, dotacjami w ramach współpracy z KM PSP, KM Policji oraz szeroko rozumianym bezpieczeństwem, prowadzeniem służby dyżurnej w ramach funkcjonowania PCZK. Po wejściu w życie ustawy o oloc, jej zakres i mnogość zadań, które zostały nałożone na Starostę (26 nowych zadań) oraz terminowość ich wykonania (szkolenia, dotacje, sprawozdania, ćwiczenia), zdominowały prace Biura. W związku z tym wydaje się zasadne wzmocnienie kadrowe Biura o dodatkową osobę, która będzie się zajmowała tymi nowymi zadaniami.

(akta kontroli tom I str. 237-248; tom II str. 3-28)

Pismem z 11 sierpnia 2025 r. Wojewoda zwróciła się do Starosty o udzielenie informacji z iloma podmiotami zawarto porozumienia (na podstawie art. 19 ustawy o oloc) oraz ile podmiotów wyznaczono jako podmioty ochrony ludności (na podstawie art. 20 ustawy o oloc) i czy powierzono im zadania związane z zaopatrzeniem ludności w wodę/żywność/produkty rolno-spożywcze w sytuacjach kryzysowych. Starosta w odpowiedzi z 12 sierpnia 2025 r. podał, że na ten dzień nie zawarto porozumień z podmiotami zaopatrującymi ludność w wodę, żywność i produkty rolno-spożywcze. Poinformował również, że porozumienia z tego typu podmiotami zostaną podpisane, gdy zaistnieje taka potrzeba oraz że analogiczna sytuacja dotyczy podmiotów, dla których zadania będą powierzone.

(akta kontroli tom II str. 29-31)

W badanym okresie Starosta nie wyznaczył podmiotów ochrony ludności na terenie Powiatu, nie zawarł też żadnego porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności ani nie wydawał decyzji o uznaniu podmiotu za podmiot ochrony ludności.

Starosta wyjaśnił, że *do chwili obecnej nie zawarto porozumień ani nie wydano decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności, gdyż zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 marca 2025 r. 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 zadań⁵⁰ wymagana jest wnikliwa weryfikacja, co przy obecnej czasochłonnej realizacji zakupów w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026⁵¹ jest bardzo trudna do zrealizowania.*

Starosta wyjaśnił *ponadto, że planowane jest wyznaczenie m.in. następujących podmiotów ochrony ludności: PCPR, ZDP, Zespół Opieki Zdrowotnej nr 2 w Rzeszowie oraz Szpital Chorób Płuc i Opieka Długoterminowa im. św. Jana Pawła II w Górnem. Współdziałanie w zakresie realizacji zadań ochrony ludności prowadzone jest również z organizacjami pozarządowymi, tj. CARITAS, który z mocy ustawy uznany jest za podmiot ochrony ludności oraz ze Związkiem Strzeleckim Strzelec. Planowane jest także podpisanie porozumienia z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Rzeszowie w celu zabezpieczenia środków transportowych na wypadek ewakuacji.*

(akta kontroli tom II str. 3-4, 23-28)

3.2

W kontrolowanym okresie Starosta nie otrzymał od Wojewody wytycznych w zakresie utworzenia i uruchomienia Wojewódzkiej Ewidencji Zasobów OLOC ani wytycznych i informacji dotyczących funkcjonowania Centralnej Ewidencji Zasobów OLOC, w związku z tym, jak wyjaśnił Starosta, *nie było potrzeby zapewniania warunków organizacyjnych związanych z wprowadzeniem i aktualizacją Centralnej Ewidencji Zasobów.*

(akta kontroli tom II str. 3-4, 23-31)

Starosta wyjaśnił, że *działania związane z koordynacją i pomocą gminom w zadaniach oloc powinny mieć na celu zapewnienie skutecznej ochrony mieszkańców w sytuacjach kryzysowych, wojennych lub klęsk żywiołowych, a w chwili obecnej, ze względu na początkowy etap organizacji ochrony ludności w gminach jak i w powiecie, są one bardzo ograniczone.*

(akta kontroli tom II str. 32-34)

W dniu 5 maja 2025 r. Starosta zorganizował spotkanie z wójtami i burmistrzami z terenu Powiatu, którego tematem były zagadnienia z zakresu oloc. Na spotkanie zaproszony został Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego PUW celem zaprezentowania i uzgodnienia wzajemnej współpracy pomiędzy szczeblem rządowym, a samorządowym w tym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 35-36)

Pismem z 14 maja 2025 r. Starosta przekazał wójtom i burmistrzom z terenu Powiatu wzór zlecenia sprawdzenia obiektu budowlanego/części obiektu, który przed 1 stycznia 2025 r. pełnił funkcję budowli ochronnej, pod względem spełniania warunków dla obiektów zbiorowej ochrony⁵² oraz wskazał adresatów tego zlecenia, tj. Komendanta Powiatowego (miejskiego) PSP oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

⁵⁰ Dz. U. poz. 273.

⁵¹ Dalej: Program OLOC.

⁵² Dalej: OZO.

(akta kontroli tom II str. 37-41)

Ponadto 26 maja 2025 r. Starosta wspólnie z Rektorem Uniwersytetu Rzeszowskiego zorganizowali Konferencję Naukową nt.: „Bezpieczeństwo Aglomeracji Rzeszowskiej”. Konferencja składała się z dwóch paneli tematycznych, które dotyczyły bezpieczeństwa w aspekcie działań hybrydowych i zagrożeń wynikających z wojny na Ukrainie oraz roli i zadań samorządów w obszarze oloc⁵³. Starosta wyjaśnił, że *w Konferencji udział wzięli m.in. wszyscy wójtowie i burmistrzowie z terenu Powiatu oraz eksperci z dziedziny obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Przedstawione zostały aktualne wyzwania i potrzeby regionu.*

(akta kontroli tom II str. 42-44)

W dniach 3-4 lipca 2025 r. w Starostwie zorganizowano szkolenie z zakresu oloc dla pracowników urzędów gmin z terenu Powiatu, którzy realizowali te zadania (por. pkt 3.5 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli tom II str. 45-49)

Starostwo pismem z 8 września 2025 r. przekazało gminom z terenu Powiatu wzór porozumienia o współpracy w zakresie realizacji zadań ochrony ludności. W badanym okresie nie zawarto żadnego porozumienia z ww. jednostkami. Starosta wyjaśnił, że *w przygotowaniu są porozumienia z wójtami i burmistrzami oraz Starostą Łańcuckim dotyczące współpracy w zakresie ochrony ludności. Cały system ochrony dopiero zaczyna się tworzyć, w tym również wzajemna współpraca pomiędzy starostwem, a gminami.*

(akta kontroli tom II str. 3-4, 23-28, 50-57)

Powiat Rzeszowski wybudował strzelnicę, która rozpoczęła działalność 1 października 2025 r. Starosta wyjaśnił, że *strzelnicę wybudowano w celu podniesienia świadomości społeczeństwa w zakresie samoobrony i bezpieczeństwa. Każda osoba chcąc podnieść umiejętności strzeleckie może z niej skorzystać.*

(akta kontroli tom II str. 32-34)

Starosta pismem z 6 października 2025 r. opracował projekt zaleceń do wójtów/burmistrzów w sprawie realizacji zadań oloc: przeprowadzenie ocen ryzyka oraz aktualizacja gminnych planów zarządzania kryzysowego; organizowanie szkoleń z zakresu ochrony ludności i edukowanie społeczeństwa w zakresie znajomości sygnałów alarmowych; przeciwdziałanie dezinformacji; organizowanie gminnych ćwiczeń z zakresu oloc; zaplanowanie organizacji ewakuacji ludności z terenów zagrożonych; utrzymywanie w pełnej sprawności systemów alarmowania (syreny) oraz przekazywanie w sposób zwyczajowo przyjęty komunikatów o zagrożeniach; weryfikowanie dostępności i stanu technicznego obiektów mogących pełnić funkcje miejsc doraźnego schronienia⁵⁴; wspieranie i rozwijanie Ochotniczych Straży Pożarnych w zakresie wyposażenia w sprzęt ratowniczy i ochrony osobistej. Starosta wyjaśnił, że *w chwili obecnej przygotowywane są zalecenia dla wójtów i burmistrzów z terenu Powiatu i będą one dotyczyły szeroko rozumianej tematyki z zakresu ochrony ludności.*

⁵³ Tematy paneli: 1) Bezpieczeństwo podkarpacia w aspekcie działań hybrydowych oraz zagrożeń wynikających z wojny na Ukrainie. Aktualne wyzwania dla samorządów w obszarach bezpieczeństwa; 2) Rola i zadania samorządów w obszarze oloc.

⁵⁴ Dalej: MDS.

(akta kontroli tom II str. 32-34, 58-59)

25 października 2025 r. zorganizowane zostały ćwiczenia Powiatu z zakresu oloc. W ćwiczeniach udział wzięli m.in. Starosta, Wicestarosta, wójtowie dwóch gmin z terenu Powiatu, przedstawiciele KM Policji, KM PSP, powiatowych i gminnych zespołów zarządzania kryzysowego (por. pkt 3.5 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli tom II str. 384-394)

3.3

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

(akta kontroli tom II str. 60-61)

Na stronie internetowej PUW dotyczącej oloc⁵⁵ zamieszczony został „Wykaz zawierający proponowane zestawienie minimalnego asortymentu ilościowego w ramach zasobów terytorialnych organów ochrony ludności - rodzaj przykładowego asortymentu do utrzymywania w ramach zasobów ochrony ludności” z podziałem na rodzaj zagrożenia oraz organ ochrony ludności.

Starosta wyjaśnił, że *informacja o ww. wykazie nie była przekazywana starostom, ani na spotkaniach, które były organizowane przez PUW, ani nie było żadnego pisma w tym zakresie. Jednak bardzo dużo asortymentu, który znajduje się w tym wykazie, Starostwo zaplanowało zakupić i ujęło w harmonogramie (wniosku o dotację celową) dotyczącym Programu OLOC 2025-2026 złożonym w PUW 22 lipca 2025 r.*

(akta kontroli tom II str. 60-61, 65-67)

Starostwo nie posiadało magazynu do przechowywania zapasów pomocy humanitarnej lub ochrony ludności. Starosta wyjaśnił, że *Starostwo nie posiada sformalizowanego magazynu na przechowywanie ww. zasobów, natomiast posiada wolne pomieszczenia, gdzie w przypadku zaistnienia takiej potrzeby była i będzie składowana pomoc humanitarna. W ramach środków Programu OLOC remontowany jest budynek, w którym taki magazyn zostanie ulokowany.*

Starostwo, w załączniku do wkladu do planu ewakuacji ludności z terenu województwa podkarpackiego⁵⁶, wykazało, że posiada 3 tys. szt. worków na piasek, 70 szt. plandek (8x10), 50 szt. łóżek polowych i 50 szt. koców. Łóżka polowe oraz 200 szt. kompletów pościeli medycznej zostały przekazane w użyczenie przez Wojewodę na podstawie umów zawartych 21 sierpnia 2023 r.

Kierownik BZ wyjaśnił, że *worków na piasek było faktycznie 30 tys. szt., a wpis w ww. wkladzie (3 tys. szt.) jest błędem piśmienniczym.*

Starosta wyjaśnił, że *sprzęt ten znajduje się w garażu Starostwa przy ul. Miłocińskiej. Zasoby te przechowywane będą w modernizowanym budynku, gdzie będzie magazyn ochrony ludności i obrony cywilnej.*

(akta kontroli tom II str. 68-76, 330-341, 401-404)

⁵⁵ <https://rzeszow.uw.gov.pl/ochrona-ludnosci-i-obrony-cywilnej>.

⁵⁶ Tabela nr 21 – Zasoby magazynowe.

Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o oloc wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda zapewniają zasoby ochrony ludności niezbędne do wykonywania, przez co najmniej trzy dni trwania zagrożenia, zadań oloc w zakresie: zapewnienia dostępu do wody i żywności; zapewnienie dostępu do produktów leczniczych i udzielania pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz świadczeń opieki zdrowotnej; wsparcia realizacji zadań ratowniczych; zapewnienia powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności; zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego; zapewnienie łączności z organami ochrony ludności i podmiotami ochrony ludności, funkcjonowania OZO.

Starosta wyjaśnił, że w odniesieniu do:

- zapewnienia dostępu do wody pitnej i żywności oraz do produktów leczniczych i udzielania pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz świadczeń opieki zdrowotnej – *brak jest określenia jaki to powinien być asortyment, jakie ilości tych zapasów mają być przechowywane, czy wszystkie jednostki (mieszkaniec gminy jest również mieszkańcem powiatu oraz województwa) zapewniają zapasy na okres trzech dni, czy dla wszystkich mieszkańców czy tylko z terenów zagrożonych. W celu zapewnienia pierwszej pomocy w ramach Programu OLOC zostanie zakupionych 13 defibrylatorów⁵⁷;*

- wsparcia realizacji zadań ratowniczych – *zadania związane z tworzeniem i utrzymaniem zasobów w celu wsparcia realizacji zadań ratowniczych nie były do chwili obecnej w pełni realizowane, gdyż zgodnie z Programem OLOC środki finansowe na tego typu zasoby wskazane są w obszarze 3⁵⁸ i nie zostały Powiatowi przekazane;*

- zapewnienia powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności – *system ostrzegania i alarmowania obecnie organizowany jest na szczeblu centralnym, tj. zakup sprzętu oraz montaż odbywa się przez KW PSP w Rzeszowie. Starosta nie ma wpływu na te działania i w żaden sposób nie jest to z nim konsultowane;*

- zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego – *zadanie to Powiat realizuje zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁹. Organem w administracji Powiatu, powołanym zgodnie z at. 38a ww. ustawy, w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz innych zadań dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli jest Komisja bezpieczeństwa i porządku;*

- zapewnienia łączności z organami ochrony ludności i podmiotami ochrony ludności – *system łączności jest realizowany poprzez rozbudowę istniejącej powiatowej sieci radiowej zarządzania kryzysowego starosty oraz jako system alternatywny w ramach planowanego zakupu systemu Starlink. Zgodnie z obszarem 5⁶⁰ Programu OLOC na szczeblu centralnym tworzone będą działy: System Bezpieczeństwa Łączności Państwowej⁶¹ i System ostrzegania, alarmowania i powiadamiania. Budowa i właściwości SBŁP ma zapewnić bezpieczną łączność pomiędzy służbami państwowymi i podmiotami*

⁵⁷ Odnosząc się do zapewnienia dostępu do wody pitnej i żywności oraz dostępu do produktów leczniczych i udzielania pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz świadczeń opieki zdrowotnej.

⁵⁸ Utrzymanie i rozwój podmiotów ochrony ludności i organizacji pozarządowych, w tym krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego Państwowego Ratownictwa Medycznego i jednostek ochrony przeciwpożarowej, który tworzą działy: wyposażenie ratowników podmiotów ochrony ludności; sprzęt do działań ratowniczych; sprzęt do ewakuacji; sprzęt logistyczny oraz CBRN; utrzymanie wyposażenia; realizacja zadań z zakresu ratownictwa medycznego; pomoc humanitarna.

⁵⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.

⁶⁰ Bezpieczna Łączność Państwowa oraz alarmowanie, ostrzeganie i powiadamianie.

⁶¹ Dalej: SBŁP.

ochrony ludności w wykonywaniu zadań ochrony ludności i porządku publicznego, odpornych na zakłócenia kanałów łączności w sieci stacjonarnej, radiowej, komórkowej i stacjonarnej, zachowując możliwość ostrzegania, powiadamiania i alarmowania ludności o zagrożeniach. W chwili obecnej nie są znane parametry techniczne ani termin realizacji tej sieci;

- funkcjonowania OZO – zadanie dotyczące funkcjonowania OZO będzie realizowane po ukazaniu się rozporządzenia, w którym zostaną określone parametry techniczne jakie mają spełniać budowle ochronne.

Starosta wyjaśnił ponadto, że obecnie Urząd nie posiada jeszcze podstawowego, niezbędnego wyposażenia, które tworzyłoby bazę zasobów ochrony ludności. Jest w trakcie zakupów w ramach Programu OLOC, jednak ten proces rozpoczął się dopiero we wrześniu 2025 r. Obecnie wykonywana będzie modernizacja budynku z przeznaczeniem na magazyn zasobów ochrony ludności oraz pomocy humanitarnej.

(akta kontroli tom II str. 23-31, 60-64)

Wojewoda pismem z 16 lipca 2025 r. poinformował o środkach w wysokości 2 610 974 zł zaplanowanych dla Powiatu w ramach Programu OLOC na realizację zadań w ramach obszaru 1⁶² i obszaru 2⁶³.

Starosta, w dniach 9 września 2025 r. i 22 września 2025 r., złożył do Wojewody wnioski o dotacje⁶⁴ na łączną kwotę 2 591 072 zł na realizację zadań określonych w Programie OLOC z:

- obszaru 1 działu 2⁶⁵ remont pomieszczeń na magazyn sprzętu ochrony ludności⁶⁶ oraz zakup osuszaczy (13 szt.) i nagrzewnic (2 szt.)⁶⁷;
- obszaru 2 działu 1⁶⁸ zakup: agregatów prądotwórczych (6 szt.), stacji uzdatniania wody, koparki gąsienicowej z przyczepą transportową, cysterny do przewozu wody czystej, rębaków do drewna (2 szt.), konteneru magazynowego, łóżek polowych (100 szt.), namiotów (4 szt.), pił motorowych (12 szt.), motopomp pływających (2 szt.), rękawów sorpcyjnych, indywidualnych zestawów pierwszej pomocy (40 szt.), desek do ewakuacji (2 szt.), defibrylatorów (13 szt.), plecaków ewakuacyjnych (40 szt.), kamizelek kuloodpornych (10 szt.), hełmów wojskowych (10 szt.), mobilnych sprzętów oświetleniowych⁶⁹,
- obszaru 2 działu 2⁷⁰ zakup: łączności satelitarnej Starlink (16 szt.), radia cyfrowego Motorola (8 szt.), mobilnych stacji do tankowania (2 szt.), wysokonapięciowych systemów magazynowania energii 100kWh⁷¹.

Starosta, odnosząc się do przeprowadzenia analizy potrzeb, wymagań i możliwości ich realizacji w zakresie zadań, na które przewidziane były środki dotacji, wyjaśnił, że *wniosek z analizy potrzeb opierał się w głównej mierze na stwierdzeniu, że Powiat nie posiada własnych zasobów dla ochrony ludności. Podział środków dotacji był w miarę równy na zadania bieżące, inwestycje i inwestycje*

⁶² OZO.

⁶³ Zabezpieczenie logistyczne i zapewnienie ciągłości dostaw.

⁶⁴ Pierwotny wniosek został złożony 22 lipca 2025 r. na kwotę 2 524 000 zł.

⁶⁵ MDS.

⁶⁶ Łączny koszt 1 300 000 zł, w tym 1 040 000 zł z dotacji.

⁶⁷ Łączny koszt 69 000 zł, w tym 55 200 zł z dotacji.

⁶⁸ Uzupełnienie zasobów i infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań OLOC.

⁶⁹ Łączny koszt 1 287 000 zł, w tym 1 029 600 zł z dotacji.

⁷⁰ Zapewnienie ciągłości dostaw podstawowych usług.

⁷¹ Łączny koszt 582 840 zł, w tym 466 272 zł z dotacji.

budowlane. Bardzo ważna jest modernizacja budynku, w którym ma być organizowany magazyn OLOC i gdzie mają być przechowywane zakupione zasoby.

Starosta wyjaśnił ponadto, że pierwotny wniosek z 22 lipca 2025 r. był bardzo wstępnym, bez podziału na poszczególne paragrafy. Termin jego złożenia był bardzo krótki (cztery dni robocze), a ponadto wszelki asortyment musiał zostać zatwierdzony przez MSWiA, a następnie MON. Po zatwierdzeniu przez ww. ministerstwa zostały wystosowane (przez Wojewodę) pisma do jednostek samorządu terytorialnego, aby przedstawić rzeczywiste harmonogramy zakupów z podziałem na poszczególne paragrafy. Przy tej okazji trzeba było skorygować planowane kwoty w zależności, czy były to zakupy inwestycyjne czy bieżące. Starając się nie przekroczyć przyznanej dotacji, po zsumowaniu wszystkich kwot poszczególnych wniosków, kwota dotacji okazała się nieznacznie mniejsza od przyznanej.

W dniach 12 i 16 września 2025 r. oraz 7 października 2025 r. Powiat zawarł z Wojewodą umowy na udzielenie dotacji na realizację zadań z Programu OLOC w łącznej wysokości 2 591 072 zł, na zadania wymienione we wnioskach z 9 września 2025 r. i 22 września 2025 r., z tego: 1 040 000 zł na zadanie inwestycyjne⁷²; 1 007 072 zł na zakup sprzętu o wartości jednostkowej powyżej 10 000 zł⁷³ oraz 544 000 zł na zakup sprzętu o wartości jednostkowej nieprzekraczającej 10 000 zł⁷⁴.

Starosta wyjaśnił, że zakupy w ramach Programu OLOC są w trakcie realizacji. W chwili obecnej wszystkie jednostki administracji samorządowej na terenie województwa dokonują korekt swoich harmonogramów, w tym również Powiat. Wynika to z faktu, że jest bardzo duży niedobór asortymentu na rynku lub terminy dostawy przekraczają bieżący rok, a także ceny są znacznie wyższe niż w lipcu (br.), przed uruchomieniem środków Programu.

(akta kontroli tom II str. 60-61, 77-207)

3.4

Pismem z 7 marca 2025 r. Wojewoda zwrócił się do Starosty o dokonanie analizy możliwości ewakuacji na masową skalę w zakresie zdolności transportowych, zabezpieczenia potrzeb bytowych osób ewakuowanych oraz dostępnej infrastruktury mogącej przyjąć ludność ewakuowaną w odniesieniu do zasobów znajdujących się na terenie Powiatu. W odpowiedzi z 20 marca 2025 r. Starosta wskazał liczbę autobusów i busów, w tym przeznaczonych na potrzeby SZ RP i liczbę osób jaka może zostać przewieziona. Podał również lokalizację ośrodków ewakuacji wraz z liczbą osób jaką mogą przyjąć.

(akta kontroli tom II str. 208-211)

W dniu 11 września 2025 r. Starosta otrzymał od Wojewody zalecenia do opracowania i przekazania w formie edytowalnej na adres e-mailowy do 10 października 2025 r., wkładu do wojewódzkiego planu ewakuacji. Wskazywały one niezbędne elementy (rozdziały) wkładu, w tym wymienione w art. 39 ust. 2 ustawy o oloc. Wkład do opracowania planu ewakuacji ludności

⁷² Wartość całości zadania 1 300 000 zł (obszar 1 dział 2).

⁷³ Wartość całości zadania 1 258 840 zł (obszar 2 dział 1: agregaty prądotwórcze, stacje uzdatniania wody, koparka gaśnicowa, cysterna do przewożenia wody, rębaki do drewna, kontener magazynowy; obszar 2 dział 2: mobilne stacje do tankowania, wysokonapięciowy system magazynowania energii 100 kWh).

⁷⁴ Wartość całości zadania 680 000 zł (obszar 1 dział 2: osuszacze i nagrzewnice; obszar 2 dział 1: łóżka polowe, namioty, piły motorowe, motopompy, rękawy sorpcyjne; indywidualne zestawy pierwszej pomocy, deski do ewakuacji, defibrylatory, plecaki ewakuacyjne, kamizelki kuloodporne, hełmy wojskowe, sprzęt oświetleniowy; obszar 2 dział 2: łączność satelitarne Starlink i radia cyfrowe).

województwa podkarpackiego⁷⁵ opracowano i przekazano Wojewodzie w wersji papierowej 10 października 2025 r., a w wersji edytowalnej 13 października 2025 r. Wicestarosta wyjaśnił, że *wkłady zostały złożone na sekretariat Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego 10 października 2025 r., a w wersji elektronicznej przesłano na adres e-mailowy 13 października 2025 r. o godzinie 7.56 (11 i 12 października 2025 r. to była sobota i niedziela), ponieważ pismo przewodnie wraz z wkładami w wyniku ścieżki dekretacyjnej dotarło do osoby merytorycznej w kolejnym dniu roboczym.*

Wkład ten zawierał przewidziane w ww. zalecaniach elementy, w tym dotyczące: scenariuszy planistycznych⁷⁶, rodzajów ewakuacji⁷⁷, organizacji systemu ewakuacji, etapów ewakuacji; informowania i alarmowania ludności; transportu i dróg ewakuacyjnych; punktów zbiorczych i miejsc ewakuacji; zadań służb i instytucji oraz zasad współdziałania; procedur operacyjnych; logistyki i zasobów; systemu komunikacji, informowania, powiadamiania i ostrzegania; organizacji i zabezpieczenia powrotu ludności ewakuowanej; zabezpieczenia mienia na ewakuowanych zasobach.

(akta kontroli tom II str. 212-348, 365-367)

3.5

Starosta ukończył szkolenie z zakresu oloc w terminie określonym w art. 49 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 205 ustawy o oloc. Szkolenie zostało zorganizowane i przeprowadzone przez podmiot wskazany w art. 50 ust. 1 ww. ustawy, tj. Akademię Pożarniczą w dniach 10-13 marca 2025 r. Zakres szkolenia był zgodny z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w *sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia*⁷⁸, określającym zakres szkolenia dla starostów.

(akta kontroli tom II str. 65-67, 349-350, 362, 365-367)

Kierownik BZ oraz pracownik Biura przeszli w dniach 3-4 lipca 2025 r. szkolenie dotyczące ochrony ludności, które przeprowadził podmiot pozytywnie zweryfikowany przez Akademię Pożarniczą. Jego zakres był zgodny z załącznikiem nr 5 do ww. rozporządzenia. Udział w tym szkoleniu wzięli również: Zastępca Starosty, Sekretarz Powiatu, Skarbnik, Zastępca Dyrektora ZDP, czterech dyrektorów wydziałów Starostwa oraz Kierownik Referatu Administracyjno-Gospodarczego Starostwa, pełniący funkcję Pełnomocnika Informacji Niejawnych.

Ww. szkolenie dla pracowników Starostwa oraz pracowników gmin z terenu Powiatu zorganizowało Starostwo. Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że *przygotowania do szkolenia dla pracowników wykonujących zadania w zakresie ochrony ludności oraz kadry kierowniczej Starostwa rozpoczęły się 11 kwietnia 2025 r. Ze względu na fakt, że firm z zaświadczeniem Akademii Pożarniczej w tym okresie było tylko dwie wystąpił problem z ustaleniem terminu szkolenia. Najszybszy możliwy termin ustalono na 3-4 lipca 2025 r.*

(akta kontroli tom II str.45-49, 351-383)

⁷⁵ Plan ewakuacji ludności z terenu powiatu rzeszowskiego.

⁷⁶ SP1 – przewidywanie wystąpienia klęski żywiołowej; SP2 – wystąpienie klęski żywiołowej; SP3 – zagrożenie wojną; SP4- czas wojny.

⁷⁷ Ewakuacja: całkowita, częściowa, prewencyjna, natychmiastowa.

⁷⁸ Dz. U. poz. 162.

W kontrolowanym okresie Starosta nie sporządził planu ćwiczeń z zakresu oloc oraz nie prowadził ćwiczeń z tego zakresu. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 16 oraz 53 ust. 2 pkt 2 ustawy o oloc do zadań starosty należy planowanie oraz organizowanie szkoleń, ćwiczeń i innych form edukacji z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, a ćwiczenia z tego zakresu przeprowadza się nie rzadziej niż raz w roku, na podstawie planów ćwiczeń ochrony ludności i obrony cywilnej sporządzonych przez starostę i zatwierdzonych przez wojewodę. Starosta wyjaśnił, że *ćwiczenia powiatowe z zakresu oloc przeprowadzono 25 października 2025 r., dlatego plan ćwiczeń był opracowany na początku października 2025 r. i przedstawiony 20 października 2025 r. Wojewodzie do zatwierdzenia.*

Powiatowe ćwiczenia oloc w formie sztabowej jako trening nt. „Realizacja zadań związanych z ochroną ludności” z udziałem przedstawicieli Gminy Trzebownik i Krasne oraz przedstawicieli Gminy Krasne przeprowadzono 25 października 2025 r. w Trzebowniku. Zorganizowano je na podstawie zarządzenia Starosty z 10 października 2025 r.⁷⁹ w oparciu o plan ćwiczeń zatwierdzony przez Wojewodę.

Przyjęto następujący cel ćwiczenia: przygotowanie zespołu opiniodawczo-doradczego Starosty i wójtów Gmin Trzebownik i Krasne oraz podległych sobie służb gminnych, powiatowych do wykonywania zadań w przypadku wystąpienia zagrożeń.

W ćwiczeniach udział wzięli: Starosta, Wicestarosta, Wójtowie Gminy Krasne i Trzebownik, członkowie: Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (Krasne i Trzebownik), KM PSP, KM Policji, ZDP, PCPR, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Rzeszowie oraz Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie⁸⁰.

Ustalono następujące zagrożenia stanowiące tło sytuacji ćwiczebnej: powódź na terenie gmin Trzebownik i Krasne z możliwością wystąpienia konieczności ewakuacji ludności; bardzo silny wiatr, który spowodował uszkodzenia pokryć dachowych w miejscowości Malawa; wypadek komunikacyjny cysterny z gazem LPG z możliwością uwolnienia gazu w wyniku uszkodzenia cysterny, jak również uszkodzenia ujęcia wody w miejscowości Trzebownik z możliwością wystąpienia potrzeby dowozu wody dla ludności.

Po przeprowadzeniu ćwiczeń rekomendowano: doskonalenie komunikacji i obiegu informacji⁸¹; podniesienie kompetencji uczestników⁸²; wzmocnienie współpracy między służbami⁸³ oraz analiza ćwiczeń⁸⁴.

(akta kontroli tom II str. 363-367, 384-394, 401-404)

⁷⁹ Zarządzenie nr II/16/2025 z 10 października 2025 r. w sprawie przygotowania i przeprowadzenia powiatowych ćwiczeń ochrony ludności i obrony cywilnej w formie sztabowej jako trening nt. „Realizacja zadań związanych z ochroną ludności” z udziałem gmin Trzebownik i Krasne.

⁸⁰ Dalej: PINB.

⁸¹ Usprawnić przepływ informacji między poszczególnymi jednostkami administracji samorządowej oraz służbami poprzez wykorzystanie jednolitego systemu informowania i współdziałania; istnieje potrzeba uruchomienia alternatywnej łączności kryzysowej oraz opracować procedury komunikacji dla sytuacji utraty zasilania lub awarii sieci.

⁸² Kontynuacja cyklicznych ćwiczeń między służbami w celu zwiększenia gotowości operacyjnej oraz przeszkolenia dodatkowy personel administracyjny w zakresie działań kryzysowych.

⁸³ Rozszerzyć ćwiczenia o scenariusze wymagające intensywnej koordynacji Policji, straży pożarnej, pogotowia oraz administracji lokalnej, a także organizować wspólne odprawy i podsumowania działań.

⁸⁴ Po każdym ćwiczeniu przygotować zbiorcze wnioski i aktualizować plany zarządzania kryzysowego oraz regularnie analizować potencjalne zagrożenia lokalne i wprowadzać aktualizacje procedur.

3.6

W okresie objętym kontrolą Starosta nie wyznaczał, nie zawierał porozumienia i nie wydawał decyzji o uznaniu budynku za budowlę ochronną. Starosta wyjaśnił, że *na terenie Powiatu są cztery obiekty, które przed 1 stycznia 2025 r. miały status ukrycia, lecz są to obiekty w administrowaniu urzędów gmin.*

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 23 ustawy o oloc do zadań Starosty należało finansowanie i współfinansowanie utrzymania, modernizacji i budowy infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym budowli ochronnych. Starosta wyjaśnił, że *zadanie to nie jest możliwe do realizacji, ponieważ na terenie Powiatu nie ma (powiatowych) budowli ochronnych, a do chwili obecnej nie ukazało się rozporządzenie określające jakie parametry techniczne mają spełniać budowle ochronne.*

(akta kontroli tom II str. 23-28, 66-67)

KM PSP, realizując zadanie *Przeprowadzenie rozpoznania i inwentaryzacji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania*, pismem z 5 października 2022 r. zwróciła się do Starostwa o wskazanie ww. obiektów celem ewidencji, oceny i ustalenia terminów wspólnych oględzin. W odpowiedzi z 17 października 2022 r. Starosta wskazał dziewięć obiektów będących w administrowaniu Powiatu Rzeszowskiego oraz jednostek organizacyjnych Powiatu, w których piwnice lub podpiwniczenia można wykorzystać jako ukrycia do doraźnego przygotowania dla ludności.

Starosta wyjaśnił, że *przegląd obiektów będących w administrowaniu Powiatu, pod kątem wykorzystania ich jako ukrycia, został zrobiony w 2022 r. i przekazany do KM PSP. Starosta nie uczestniczył w oględzinach lub innych czynnościach prowadzonych przez KM PSP. Nigdy te pomieszczenia nie były uznane za budowle ochronne, dlatego nie były weryfikowane przez komisje złożone z przedstawicieli PINB oraz KM PSP, a po ukazaniu się rozporządzenia MSWiA z 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać MDS⁸⁵, okazało się, że nie spełniają wymogów formalnych zapisanych w tym rozporządzeniu.*

Kierownik BZ wyjaśnił ponadto, że *ww. przegląd był bardziej typowaniem, które ewentualnie obiekty mogłyby być uznane za nadające się do takiej roli. To rozeznanie wykonali pracownicy Biura, którzy nie posiadali uprawnień budowlanych ani konstrukcyjnych, dlatego były to tylko i wyłącznie subiektywne propozycje, które zostały przekazane do KM PSP. Kierownik BZ był przekonany, że kolejnym etapem będzie weryfikacja tych obiektów przez uprawnione osoby lub powołaną komisję, co pozwoli zakwalifikować lub zanegować ich do roli ukrycia dla ludności. Starosta nie został jednak poinformowany czy proponowane obiekty zostały uznane za odpowiednie w tym zakresie.*

(akta kontroli tom II str. 395-409)

Starosta, w odpowiedzi na pismo Wojewody z 25 lutego 2025 r., przekazał 26 lutego 2025 r. PUW dane o planowanych środkach w celu budowy obiektów ochrony ludności, tj.: 1 400 000 zł koszt wykonania dokumentacji technicznych dwóch schronów⁸⁶ oraz 17 000 000 zł – koszt wykonania ukrycia dla ludności w planowanej inwestycji budowlanej. Starosta wyjaśnił, że *wstępne planowanie budowy obiektów ochrony ludności rozpoczęło się w lutym 2025 r. Docelowo planowanie*

⁸⁵ Dz. U. poz. 932.

⁸⁶ W piśmie wskazano orientacyjny koszt budowy dwóch schronów – 7 500 000 zł.

OZO będzie realizowane wówczas, gdy ukaże się rozporządzenie określające jakie warunki techniczne mają spełniać tego typu budowle. Są poczynione wstępne ustalenia lokalizacji obiektów, jednak brak podstaw legislacyjnych.

(akta kontroli tom II str. 61-62, 65-67, 410-411)

Starosta, odnosząc się do zagadnienia zapewnienia warunków organizacyjnych do planowania OZO, w tym zgodności z art. 90 ust. 2 ustawy o oloc, wyjaśnił, że *obowiązek wynikający z ww. przepisu wymaga współdziałania pomiędzy Starostą, wójtami i burmistrzami (każdy mieszkaniec Powiatu jest również mieszkańcem gminy). W przypadku uzyskania środków na te zadania ww. tematyka zostanie szczegółowo omówiona. Przepis nie określa sposobu egzekwowania tego obowiązku ani form, w jakich ma nastąpić planowanie, nie wskazuje też mechanizmów, procedur czy częstotliwości tego planowania.*

(akta kontroli tom II str. 407-409)

Wojewoda pismem z 7 marca 2025 r. poinformował⁸⁷ Starostę o uruchomieniu przedsięwzięcia dotyczącego sprawdzenia i uznania obiektów budowlanych (albo ich części), które przed dniem wejścia w życie ustawy o oloc pełniły funkcje budowli ochronnej⁸⁸, za budowle ochronne. Wskazał na potrzebę przeanalizowania zasobów w celu określenia priorytetowych obiektów do sprawdzenia, uwzględniając: obiekty użyteczności publicznej, pojemność, stan techniczny budynków. Następnie Wojewoda pismem z 28 marca 2025 r. poinformował o konieczności zrealizowania przez organy ochrony ludności obowiązku, o którym mowa w art. 91 ust. 3 i 4 w związku z art. 207 ustawy o oloc, tj. zlecenia sprawdzenia obiektu budowlanego, który przed dniem wejścia w życie ww. ustawy pełnił funkcję budowli ochronnej, pod względem spełniania lub możliwości spełniania warunków dla OZO, przekazując wzór takiego zlecenia.

Starosta wyjaśnił, że *na terenie Powiatu brak jest takich obiektów administrowanych przez Powiat, dlatego nie były zlecane takie sprawdzenia.*

Starosta wyjaśnił ponadto, że *w celu realizacji zawartych w ww. pismach Wojewody informacji 5 maja 2025 r. odbyło się spotkanie z wójtami i burmistrzami dotyczące tej tematyki. Brał w nim udział również Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego PUW, Komendant Miejski PSP oraz Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego.*

Pismem z 14 maja 2025 r. Starosta poinformował wójtów i burmistrzów, że na podstawie art. 91 ust. 3 i 4 oraz 207 ust. 1 ustawy o oloc, mogą zlecać sprawdzenia obiektu budowlanego (obiektu, który przed 1 stycznia 2025 r. pełnił funkcję budowli ochronnej), pod względem spełniania lub możliwości spełniania warunków dla OZO. Przekazał również wzór zlecenia oraz wskazał podmioty, do których kieruje się takie zlecenie (KM PSP oraz PINB).

(akta kontroli tom II str. 37-40, 65-67, 412-419)

Zgodnie z art. 108 ust. 1 ustawy o oloc Centralną Ewidencję OZO prowadzi Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Starosta wyjaśnił, że *na terenie Powiatu nigdy taka ewidencja nie była*

⁸⁷ W związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne (Dz. U. poz. 235).

⁸⁸ W szczególności stanowiły schrony lub ukrycia.

uruchomiona i nie są znane warunki organizacyjne do prowadzenia, uzupełnienia i aktualizacji takiej ewidencji.

(akta kontroli tom II str. 23-28, 65-67)

Zgodnie z art. 114 ust. 2 ustawy o oloc organy ochrony ludności, w porozumieniu z właściwymi podmiotami ochrony ludności, zapewniają poinformowanie ludności o umiejscowieniu OZO. Starosta wyjaśnił, że *nie informowano ludności o umiejscowieniu obiektów OZO, ponieważ na terenie Powiatu nie ma takich obiektów.*

(akta kontroli tom II str. 65-67)

3.7

Zagadnienia dotyczące systemu wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach zostały przedstawione w pkt 3c obszaru pierwszego wystąpienia pokontrolnego.

Starosta wyjaśnił, że *brak jest na terenie Powiatu systemów wykrywania zagrożeń, powiadamiania, ostrzegania i alarmowania, których administratorem jest Starosta, z tego względu nie były przekazywane środki finansowe na utrzymanie tych systemów.*

(akta kontroli tom II str. 23-28, 420-422)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Starosta podjął prawidłowe działania w celu wdrożenia systemu oloc w związku z wejściem w życie – od dnia 1 stycznia 2025 r. ustawy o oloc. W tym celu z dniem 23 września 2025 r. zmienił Regulamin organizacyjny Starostwa przypisując zadania dotyczące oloc Biuru, a 29 września 2025 r. i 24 października 2025 r. zadania z tym związane powierzył Kierownikowi BZ. W ocenie NIK prawidłowa realizacja znacznej liczby obowiązków z zakresu oloc może wymagać zwiększenia obsady kadrowej w tym zakresie. Tym bardziej, że komórka organizacyjna, której powierzono realizację tych zadań wykonuje również zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

W Starostwie podjęto działania mające dotyczące realizacji w 2025 r. Programu OLOC. Zawarto z Wojewodą umowy dotacji na modernizację budynku na magazyn oloc oraz zakup sprzętu oloc. Zawarto umowy z wykonawcami na roboty modernizacyjne oraz na zakup sprzętu. Ponadto opracowano i przekazano Wojewodzie wkład do planu ewakuacji ludności województwa podkarpackiego.

Starosta ukończył w terminie określonym w art. 49 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 205 ustawy o oloc wymagane szkolenie z zakresu oloc. Zapewnił również takie szkolenie pracownikom Biura, a także kierownictwu Starostwa. Szkolenia te przeprowadziły uprawnione podmioty.

W oparciu o plan ćwiczeń opracowany w Starostwie i zatwierdzony przez Wojewodę, 25 października 2025 r. przeprowadzone zostały ćwiczenia nt. „Realizacja zadań związanych z ochroną ludności” z udziałem Gminy Trzebownisko oraz Gminy Krasne.

4. Realizacja zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej

Opis stanu faktycznego

4.1

Zadania z zakresu organizacji i realizacji zadań z zakresu ochrony IK zostały powierzone pisemnie Kierownikowi BZ w dniu 24 października 2025 r. Wicestarosta wyjaśnił, że *brak tych zadań w zakresie czynności Kierownika BZ przed ww. dniem było ewidentnym przeoczeniem i uogólnieniem obowiązków wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Ten zakres zadań był realizowany w Biurze, choć nie miał odzwierciedlenia w zakresie obowiązków.*

(akta kontroli tom II str. 8-13, 418-419, 423-424)

Wojewoda przekazywał Staroście *Jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład IK znajdujących się na terenie Powiatu* (lub jego aktualizację), będący informacją niejawną o klauzuli „zastrzeżone” przy pismach z: 10 lipca 2013 r.⁸⁹, 16 marca 2016 r., 29 lipca 2019 r.⁹⁰ oraz 22 lipca 2022 r. Pisma z 16 marca 2016 r. i 22 lipca 2022 r. przechowywane były w Biurze w sposób określony w instrukcji dotyczącej sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” w Starostwie⁹¹. W trakcie niniejszej kontroli stwierdzono brak w Starostwie pism z 10 lipca 2013 r. i 29 lipca 2019 r. Pozostałe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji stwierdzone nieprawidłowości niniejszego obszaru.

W trakcie niniejszej kontroli Wojewoda pismem z 8 grudnia 2025 r. ponownie przekazał Staroście (na jego wniosek) wyciągi ww. wykazów załączonych do pism z 10 lipca 2013 r. i 29 lipca 2019 r.

W związku z przeprowadzoną aktualizacją *Jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej* według stanu na 28 marca 2022 r., Starosta został poinformowany przez Wojewodę w dniu 18 maja 2022 r., że jeden obiekt IK położony na terenie Powiatu został usunięty z tego wykazu.

Starosta otrzymał od Wojewody (pismem z 15 lutego 2022 r. i z 18 czerwca 2025 r.) wykaz osób odpowiedzialnych za utrzymanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony IK wyznaczonych przez operatorów obiektów zlokalizowanych na terenie Powiatu.

Kierownik BZ oświadczył, że *wyznaczone osoby nigdy nie podjęły działań w celu nawiązania kontaktów z tutejszym urzędem.*

(akta kontroli tom II str. 425-506)

W odpowiedzi na pytanie czy i z jakich innych źródeł (poza przekazywanymi przez Wojewodę ww. informacjami dotyczącymi obiektów IK) gromadzono i przetwarzano informacje dotyczące zagrożeń IK, w tym jakie informacje wykorzystano do opracowania PPZK, Starosta wyjaśnił, że *w trakcie opracowania PPZK nie było dokumentów jawnych informujących o zagrożeniach dotyczących IK znajdujących się w wykazie Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.*

⁸⁹ Pismo znak ZK-I.Z-164/2013 ZK-I.6330.7.2013 z 10 lipca 2013 r., dalej: pismo z 10 lipca 2013 r.

⁹⁰ Pismo znak ZK-I.Z-144/2019 ZK-I.6330.1.2019 z 29 lipca 2019 r., dalej: pismo z 29 lipca 2019 r.

⁹¹ Instrukcja zatwierdzona przez Starostę zarządzeniem nr I/17/2024 z dnia 20 maja 2024 r.

Starostwo nie prowadziło współpracy i wymiany informacji z operatorami IK w zakresie ich ochrony, ponieważ, jak wyjaśnił Starosta, *byłoby to bardzo trudne do zrealizowania, wręcz niemożliwe*.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 oraz art. 17 ust. 2 pkt 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony IK, a zadania z zakresu ochrony IK obejmują m.in. gromadzenie i przetwarzanie danych i informacji dotyczących zagrożeń IK oraz współpracę między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń IK w zakresie jej ochrony. Ponadto zgodnie z pkt 5.2 Narodowego Programu Ochrony IK⁹² przez współpracę w obszarze IK rozumie się wymianę wszelkich informacji mogących mieć wpływ na osiągnięcie celów Programu i utrzymywanie stałych kontaktów między uczestnikami procesu ochrony IK.

Kierownik BZ wyjaśnił, że na szczeblu Powiatu nie współpracowano z operatorami IK, *ponieważ są to bardzo duże podmioty ogólnopolskie, których główne siedziby są poza województwem albo są wdrożone specjalne zasady ochrony obiektu, do których dostęp oparty jest na klauzulach informacji niejawnych ze względu na stacjonowanie różnego rodzaju wojsk*.

Starosta wyjaśnił ponadto, że *występują trudności systemowe dotyczące realizacji zadań związanych z ochroną IK, gdyż niejasny jest podział kompetencji między powiatem a gminą w zakresie obiektów IK, które to de facto znajdują się na terenie gminy oraz brak jest sprecyzowanych zadań i zakresu współpracy pomiędzy jednostkami administracji samorządowej a operatorami systemów IK*.

4.2

PPZK zawierał charakterystykę zagrożeń dotyczących IK zlokalizowanej na terenie Powiatu, w tym ryzyko ich wystąpienia. Starostwo nie podejmowało współpracy z operatorami infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony.

W załącznikach funkcjonalnych PPZK określono procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego związanego z ochroną IK.

PPZK określał priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK, spełniając wymóg z art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. I ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Starosta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie organizowano ćwiczeń w zakresie ochrony IK, a także że nie uczestniczono w takich ćwiczeniach.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

⁹² Przyjęty uchwałą nr 210/2015 Rady Ministrów z 2 listopada 2015 r. i zmieniany uchwałami Rady Ministrów: 116/2020 z 13 sierpnia 2020 r. i 38/2023 z 21 marca 2023 r.

W Starostwie nierzetelnie i naruszając zasady ochrony informacji niejawnych, określone w art. 8 pkt 2 i 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych, postępowano z dokumentami niejawnymi oznaczonymi klauzulą „zastrzeżone” przekazanymi przez Wojewodę, tj. pismami z 10 lipca 2013 r. oraz 29 lipca 2019 r., za którymi przekazano dokumenty zawierające informacje niejawne w zakresie wykazu obiektów IK zlokalizowanych na administrowanym terenie. W przedmiotowej kontroli NIK, pomimo wezwania do okazania przedmiotowych materiałów, nie zostały one udostępnione kontrolującemu.

Zgodnie z art. 8 pkt 2 i 3 ww. ustawy informacje niejawne, którym nadano określoną klauzulę tajności muszą być przetwarzane w warunkach uniemożliwiających ich nieuprawnione ujawnienie, zgodnie z przepisami określającymi wymagania dotyczące kancelarii tajnych, bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych, obiegu materiałów i środków bezpieczeństwa fizycznego, odpowiednich do nadanej klauzuli tajności oraz muszą być chronione, odpowiednio do nadanej klauzuli tajności, z zastosowaniem środków bezpieczeństwa określonych w ustawie i przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie.

Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych w Starostwie wyjaśnił, że *fakt zgubienia dokumentów niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” został stwierdzony 3 grudnia 2025 r., w trakcie niniejszej kontroli. O fakcie tym został poinformowany 3 grudnia 2025 r., a Starosta 4 grudnia 2025 r. Po wstępnej analizie stwierdzono, że dokument z 29 lipca 2019 r. został przypadkowo zniszczony w trakcie przeglądu dokumentów. Dokumentu z 10 lipca 2013 r. najprawdopodobniej w ogóle nie otrzymał. Świadczy o tym brak wpisu w Dzienniku ewidencyjnym.*

Zgodnie z Instrukcją sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „zastrzeżone” w Starostwie⁹³ dokumenty „zastrzeżone” wpływające do Starostwa powinny być zarejestrowane w „Dzienniku ewidencji” przez Pełnomocnika Informacji Niejawnych i następnie przekazane Staroście lub wskazanemu przez Starostę właściwemu merytorycznie pracownikowi.

Z zapisów w „Dzienniku ewidencji” z 2013 r. i 2019 r. wynika, że pismo z 10 lipca 2013 r. nie zostało zarejestrowane, a z 29 lipca 2019 r. zostało ujęte w ww. ewidencji pod poz. 20. Nie odnotowywano potwierdzenia przekazania dokumentów „zastrzeżonych” pracownikom Starostwa.

Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych wyjaśnił, że *przez większość czasu dokumenty przekazywane były na stanowisko merytoryczne bez potwierdzenia, co było jego błędem. Dokumentu z 10 lipca 2013 r. najprawdopodobniej w ogóle nie otrzymał, świadczy o tym brak wpisu w „Dzienniku ewidencyjnym”. Nie wie, gdzie był przechowywany ten dokument. Ustali to dopiero postępowanie wyjaśniające, które przeprowadzi niezwłocznie. Po przeprowadzonej bardzo wstępnej weryfikacji na Kancelarii Ogólnej nie stwierdzono, że również tam nie otrzymano takiego dokumentu. Natomiast dokument z 2019 r. przechowywany był w pokoju 454 (Biuro) na stanowisku merytorycznym.*

Starosta wyjaśnił, że *dokumenty niejawne o klauzuli „zastrzeżone” przekazane pismami z 10 lipca 2013 r. oraz 29 lipca 2019 r. nie zostały okazane kontrolującemu, gdyż w trakcie tej kontroli został stwierdzony ich brak. Po analizie zaistniałej sytuacji ustalono, że zostały przypadkowo zniszczone*

⁹³ Zatwierdzonej przez Starostę w sierpniu 2012 r., a następnie ustalonej zarządzeniami Starosty nr I/25/2019 z 6 sierpnia 2019 r. i nr I/17/2024 z 20 maja 2024 r.

w trakcie przeglądu dokumentów. W związku z tym w Starostwie zostanie wszczęta wewnętrzna procedura celem wyjaśnienia tej sytuacji.

W odpowiedzi na pytanie, czy ww. dokument z 10 lipca 2013 r. został przekazany Pełnomocnikowi ds. Ochrony Informacji Niejawnych (a jeżeli nie, to dlaczego?), Starosta wyjaśnił, że *zdaniem Pełnomocnika najprawdopodobniej nie otrzymał on takiego dokumentu, o czym świadczy brak wpisu w Dzienniku Ewidencyjnym. Z tego powodu nie został zarejestrowany.*

(akta kontroli tom II str. 425-506)

Ocena częściowa

Starosta gromadził przekazywane przez Wojewodę informacje o obiektach IK oraz osobach wyznaczonych przez operatorów do kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ich ochrony. NIK negatywnie ocenia nierzetelne postępowanie w Starostwie z dokumentacją niejawną, dotyczącą dwóch dokumentów o klauzuli „zastrzeżone” odnoszących się do IK przekazanych przez Wojewodę.

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 w zakresie zaktualizowania PPZK oraz jego opracowanie z zachowaniem terminu wynikającego z art. 5 ust. 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. Zapewnienie w PPZK informacji zgodnych ze stanem faktycznym.
2. Podjęcie niezwłocznych działań mających na celu wyjaśnienie przyczyn, skutków i osób odpowiedzialnych za utratę informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” przekazanych przez Wojewodę Podkarpackiego pismami z 10 lipca 2013 r. i 29 lipca 2019 r. oraz poinformowanie o wynikach ww. postępowania Najwyższej Izby Kontroli.
3. Dokonanie przeglądu uregulowań w zakresie obiegu dokumentów niejawnych, a także podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w każdych okolicznościach można było stwierdzić, gdzie znajdują się takie dokumenty.

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 NIK 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

Karol Łęcki

Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

Marek Sikora

Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Rzeszowie

P.o. Wicedyrektor

Stanisław Jarzyna

/-/