



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.016.01.2017
P/17/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/039 – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Bernard Różański, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/140/2017 z 27 czerwca 2017 r. oraz nr LKR/222/2017 z 8 grudnia 2017 r. 2. Dominika Stępień, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/208/2017 z 25 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 769-770)
Jednostka kontrolowana	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków (dalej: <i>MUW</i> lub <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Ćwik, Wojewoda Małopolski od 3 czerwca 2017 r. ² (dalej: <i>Wojewoda</i>) (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³ Wojewoda nie zapewnił pełnej i właściwej realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej na obszarze województwa małopolskiego. Wprawdzie przeprowadzony przez NIK eksperyment wykazał, że Wojewoda podjął właściwe działania w sytuacji kryzysowej, niemniej jednak kontrola NIK wykazała uchybienia przy realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.

Zadania związane z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa realizował Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu. Zatwierdzony w 2013 r. Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego (WPZK) nie był aktualizowany przez cztery lata, pomimo że zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴, plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Plan zaktualizowany w 2017 r. nie spełniał wymogów określonych w wytycznych Ministra Administracji i Cyfryzacji z 2013 r.⁵ W szczególności zagrożenia ujęte w siatce bezpieczeństwa i charakterystyce zagrożeń były ze sobą częściowo niespójne, a w załączniku funkcjonalnym dotyczącym organizacji łączności pominięto niektóre organy ujęte w siatce bezpieczeństwa. Ponadto Plan nie został uzgodniony z kierownikami niektórych jednostek organizacyjnych, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie.

Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego pełniło całodobowe dyżury i zapewniało przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem

¹ W latach 2015-2017 (I połowa) oraz działania wcześniejsze jeżeli miały związek z zadaniami realizowanymi w kontrolowanym zakresie.

² W okresie od 12 grudnia 2011 r. do 8 grudnia 2015 r. Wojewodą Małopolskim był Jerzy Miller. Od 9 grudnia 2015 r. do 2 czerwca 2017 r. Wojewodą Małopolskim był Józef Piłch.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 209 ze zm., dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

⁵ Zarządzenie Nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 grudnia 2013 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (Dz. Urz. MAiC., poz. 36).

systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności. Należy jednak zauważyć, że w Urząd nie zapewnił dwuosobowej obsady podczas pełnienia całodobowych dyżurów, mimo takiego wymogu ustanowionego w regulaminie wewnętrznym Centrum.

Plan obrony cywilnej oraz Wojewódzki Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia (ewakuacji III stopnia) były na bieżąco aktualizowane, natomiast pomimo prawnego obowiązku, nie opracowano wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej, a planu działania nie uzgodniono z właściwymi dla swojego terenu działania organami obrony cywilnej. Nie realizowano również ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

NIK zwraca także uwagę, że znajdujący się w magazynach gmin sprzęt OC w większości był przestarzały, a ponadto jego ilość i rodzaj były niewystarczające. Dokonywane wydatki nie pozwalały na jego wymianę, co znacząco zwiększa ryzyko nieprawidłowego funkcjonowania OC w sytuacji kryzysowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji przez wojewodę zadań dotyczących planów zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Realizacja zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej należała do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: WBiZK lub Wydział).

Na dzień 1 stycznia 2015 r. zadania związane z zarządzaniem kryzysowym wykonywały: Oddział Planowania Cywilnego i Bezpieczeństwa Publicznego oraz Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK). Zadania związane z obroną cywilną wykonywał Oddział Zabezpieczenia Logistycznego i Ochrony Ludności. Ponadto zadania dotyczące obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego wykonywali pracownicy z oddziałów zamiejscowych w Tarnowie i Nowym Sączu.

W okresie objętym kontrolą doszło do znaczących zmian organizacyjnych w Wydziale:

- 1 września 2016 r. zlikwidowano obydwa oddziały zamiejscowe⁶, a ich zadania powierzono pozostałemu oddziałowi WBiZK;
- 1 lutego 2017 r. zlikwidowano Oddział Zabezpieczenia Logistycznego i Ochrony Ludności oraz Oddział Planowania Cywilnego i Bezpieczeństwa Publicznego⁷ a w ich miejsce utworzono Oddział Bezpieczeństwa i Ochrony Ludności (dalej OBiOL), który przejął ich zadania.

(dowód: akta kontroli str. 19-105)

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. zatrudnienie w WCZK zwiększyło się z 19 osób zatrudnionych na 17 $\frac{1}{3}$ etatu do 20 osób w wymiarze 18 $\frac{3}{4}$ etatu. Natomiast w OBiOL na 30 czerwca 2017 r. zatrudnienie wyniosło 19 osób (18 $\frac{1}{4}$ etatu) o dziewięć osób (9,5 etatu) mniejsze niż łączna liczba pracowników w zlikwidowanych oddziałach zamiejscowych. W szczególności zmniejszyło się zatrudnienie pracowników „merytorycznych”⁸ (z 20 do 11 osób), bowiem z ośmioma rozwiązane zostały umowy o pracę (w tym z czterema kierownikami zlikwidowanych oddziałów), a dwóch pracowników przeniesiono na inne stanowiska w WBiZK. Zatrudnienie pozostałych pracowników – m.in. magazynierów, konserwatorów – pozostało bez zmian (osiem osób).

(dowód: akta kontroli str. 9-18)

Spośród zatrudnionych w OBiOL, wg stanu na 30 czerwca 2017 r., na 11 pracowników dziewięciu posiadało co najmniej 16-letni staż pracy w Wydziale, jeden – 6-letni, a jeden był nowoprzyjęty⁹. Co najmniej siedmioletnie doświadczenie na swoich stanowiskach pracy

⁶ zarządzeniem (nr poz. Rej. 336/16) Wojewody Małopolskiego z dnia 26 sierpnia 2016 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie.

⁷ zarządzeniem (nr poz. Rej. 17/17) Wojewody Małopolskiego z dnia 25 stycznia 2017 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie.

⁸ Pracownicy służby cywilnej i pracownicy na stanowiskach pomocniczych.

⁹ Od czerwca 2017 r. do marca 2018 r. w ramach prac interwencyjnych (osoba w trakcie studiów uzupełniających w zakresie bezpieczeństwa narodowego).

miało również 12 (z 20) zatrudnionych w WCZK, w tym sześciu (z ośmiu) dyżurnych operacyjnych, czterech (z ośmiu) lekarzy koordynatorów ratownictwa medycznego oraz osoby zatrudnione na stanowiskach ds. Systemu Wykrywania i Alarmowania (SWA), Systemu Wczesnego Ostrzegania (SWO) i ds. łączności. Pozostali pracownicy mieli staż w WCZK nie przekraczający 3 lat, przy czym lekarze posiadali ponadto kilkuletni staż pracy w szpitalach specjalistycznych, a kierownik WCZK i jeden dyżurny operacyjny mieli wieloletnie doświadczenie zawodowe w policji, a inny dyżurny oraz koordynator zastosowań informatycznych wcześniej pracowali w firmach telekomunikacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 9-18)

W ocenie Wojewody Małopolskiego *stan kadrowy komórek organizacyjnych odpowiadających za realizację zadań zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej wynika z aktualnych możliwości finansowych oraz fluktuacji kadr. (...) w Urzędzie prowadzona jest, co do zasady elastyczna polityka kadrowa uwzględniająca także bieżące (doraźne) potrzeby Urzędu, jako całości*. Wojewoda podkreślił, że na stanowiskach związanych z realizacją ww. zadań, w służbie cywilnej, zatrudniane są osoby spełniające wymogi określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej¹⁰ oraz że w służbie cywilnej, zgodnie z ustawą o służbie cywilnej zatrudniane są osoby posiadające kwalifikacje wymagane na danym stanowisku pracy. W przypadku ww. komórek organizacyjnych WBiZK są to w szczególności: doświadczenie w realizacji zadań w zakresie ratownictwa, spraw obronnych, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, ochrony ludności, bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

Wojewoda nie wyraził jednak opinii (mimo pytania kontrolera), czy stan kadrowy ww. komórek organizacyjnych oraz wiedza i doświadczenie zawodowe pracowników, umożliwiają prawidłową realizację przydzielonych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 653-656)

Natomiast Dyrektor WBiZK, w wyjaśnieniu podał, że decyzja o zmianach w strukturze organizacyjnej Wydziału była *nie do końca przemyślana, szczególnie w zakresie połączenia zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Redukcja etatów w połączeniu ze zmianą struktury spowodowała, że niektórzy pracownicy zmuszeni byli realizować zadania, którymi wcześniej się nie zajmowali*.

(dowód: akta kontroli str. 759)

1.2. Kierownik OBiOL wyjaśnił, że monitoring działań dotyczących zarządzania kryzysowego i ochrony ludności opierał się na kwartalnych analizach ryzyk zgodnie z Procedurą Zarządzania Ryzykiem w MUW.

Wskazał również, że dokonywane są doraźne lub cykliczne analizy, w wyniku których aktualizowane są wewnętrzne regulacje, modyfikowane zakresy czynności pracowników a w razie konieczności powoływane zespoły zadaniowe, np. w związku z Światowymi Dniami Młodzieży, 41. sesją UNESCO.

Ponadto stwierdził, że formą oceny efektywności realizacji zadań są mierniki do budżetu zadaniowego¹¹, analizowane dwa razy w roku. W kolejnym wyjaśnieniu zaznaczył jednak,

¹⁰ Dz.U. poz. 125 ze zm.

¹¹ Przykładowo w 2016 r. mierniki w zakresie OC: stosunek liczby przeprowadzonych w jst treningów systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania do liczby treningów zaplanowanych; stosunek liczby osób przeszkolonych z zakresu obrony cywilnej do liczby osób podlegających przeszkoleniu. Natomiast w zakresie zarządzania kryzysowego w 2016 r. funkcjonowały mierniki: stosunek liczby przeszkolonych z zakresu zarządzania kryzysowego do liczby osób wymagających przeszkolenia; stopień sprawności i niezawodności systemu łączności zarządzania kryzysowego (w %); osób w stosunku do liczby kwalifikujących się do przeszkolenia; stosunek liczby aktualnych planów i procedur zarządzania kryzysowego do liczby wszystkich planów zarządzania kryzysowego; liczba przeprowadzonych szkoleń, ćwiczeń, konferencji i gier decyzyjnych; średni czas przekazywania informacji o zdarzeniach lub monitorowanych zagrożeniach pomiędzy podmiotami systemu zarządzania kryzysowego; liczba zaktualizowanych i uzgodnionych planów i procedur zarządzania kryzysowego oraz ochrony infrastruktury krytycznej.

Według danych Urzędu mierniki w latach 2015-2016 zostały wykonane lub odchylenie od wykonania ich planowanej wartości nie przekraczało 5%, z wyjątkiem miernika dotyczącego liczby osób przeszkolonych z zakresu obrony cywilnej, który w 2016 r. wykonano w 75%, co uzasadniono zmniejszeniem w 2016 r. liczby formacji OC oraz absencją osób podlegających przeszkoleniu.

że mierniki dotyczą przede wszystkim działalności szkoleniowej, treningów, aktualizacji planów i nie pozwalają na w pełni obiektywną ocenę efektywności realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i OC ze względu na charakter tych zadań, które trudno ustandaryzować.

W złożonym wyjaśnieniu kierownik podał również, że zapisy w Strategii „Sprawne Państwo 2020” były analizowane i aktualizowane pod kątem realizacji zadań na terenie województwa. Opracowano informacje, w których wskazano, jakie podjęte zostały czynności oraz jakie efekty osiągnięto, tj. pilotaż i tworzenie Centrum Powiadomienia Ratunkowego oraz działania na rzecz bezpieczeństwa imprez masowych. Kierownik podkreślił, że w wykazie przedsięwzięć do realizacji Wojewoda Małopolski nie został wskazany jako organ wiodący.

(dowód: akta kontroli str. 634, 817, 826-837)

1.3. W opinii Wojewody ustawowa definicja sytuacji kryzysowej nie określa w sposób precyzyjny, czy dane zdarzenie jest sytuacją kryzysową czy jedynie zagrożeniem, które może przekształcić się w sytuację kryzysową. *Problem interpretacji czy sytuacja kryzysowa wystąpiła na danym terenie jest poddawany analizie podczas posiedzenia zespołu zarządzania kryzysowego, którego uczestnicy są ekspertami w określeniu czy dana sytuacja wpływa negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołując znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność sił i środków. Są przypadki zdarzeń i zagrożeń o charakterze kryzysowym, które poddane analizie mogą być oceniane, jako sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi względnie mienia w znacznych rozmiarach, to jednak nie ma podstaw do przyjęcia, że wywoła ona znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych przez te organy sił i środków w myśl definicji sytuacji kryzysowej.*

(dowód: akta kontroli str. 653-656)

1.4. Wojewoda wyjaśnił, że problemy i trudności, w tym finansowe związane z realizacją zadań w ramach zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (obrony cywilnej), zostały ujęte w Wojewódzkim Programie Doskonalenia Obrony Cywilnej (dalej WPD OC) na lata 2013-2022. Wskazał również, że problem ograniczonych środków finansowych na zadania OC oraz istniejące normy prawne regulujące organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej niezapewniające skutecznego koordynowania działań dotyczących szeroko pojętej ochrony ludności oraz zwalczania skutków klęsk żywiołowych, przedstawiano Szefowi Obrony Cywilnej Kraju w sprawozdaniach (za 2015 i 2016 r.) z realizacji wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju do działalności w dziedzinie obrony cywilnej oraz sprawozdaniach z oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim¹².

W WPD OC na lata 2013-2022 oraz w sprawozdaniach z oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim według stanu na 31 grudnia 2015 r. i 2016 r. stwierdzono, że obecnie funkcjonujący model systemu obrony cywilnej kraju nie jest w pełni dostosowany do aktualnych potrzeb. Normy prawne regulujące organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej nie zapewniają skutecznego koordynowania działań dotyczących szeroko pojętej ochrony ludności oraz zwalczania skutków klęsk żywiołowych (w obecnym stanie prawnym siły OC mogą być użyte w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu, wojny lub w sytuacji ogłoszenia klęski żywiołowej). Finansowanie głównych zadań obrony cywilnej zapewniono na minimalnym poziomie, nieadekwatnym do potrzeb. Formacje obrony cywilnej nie posiadają odpowiedniego do potencjalnych zagrożeń wyposażenia (posiadany sprzęt jest przestarzały, zaś jego ilość i rodzaj są niewystarczające). Przeznaczone środki finansowe nie dają możliwości bieżącego uzupełnienia niedoborów oraz wymiany wyeksploatowanego sprzętu. Użyto głównie indywidualny sprzęt ochrony przed skażeniami, ze względu na utratę jego właściwości ochronnych.

¹² Sprawozdania z: oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.; oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.; realizacji wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 10 października 2014 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2015 r. i realizacji wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 23 listopada 2015 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2016 r.

W sprawozdaniach z oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim wskazano również, że w uregulowaniach prawnych nie przewidziano zwrotu kosztów ponoszonych przez zakłady pracy i przedsiębiorców w przypadku realizacji zadań OC w czasie pokoju (np. udział w szkoleniach, ćwiczeniach) oraz że uregulowania prawne wymaga zagadnienie budowli ochronnych, ponieważ w obecnym stanie prawnym organy administracji samorządowej i rządowej nie sprawują właściwego nadzoru nad tymi budowlami.

(dowód: akta kontroli str. 479-526, 656-656, 826-837)

Ponadto Dyrektor WBiZK (odnośnie do trudności i problemów dotyczących zarządzania kryzysowego) wskazał m.in., że ustawowe zadania zarządzania kryzysowego wojewoda wykonuje we współpracy z organami administracji publicznej (w tym jednostkami samorządu terytorialnego), oraz podał, że *Wojewoda Małopolski widzi potrzebę zmian legislacyjnych, które są uwarunkowane ilością i zmieniającym się charakterem zagrożeń. Na poziomie powiatów i gmin są to zadania własne i wojewoda nie ma możliwości kontroli tych zadań. W ustawie o zarządzaniu kryzysowym te same zadania są nałożone na trzy szczeble administracyjne. Należy zintegrować przepisy w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej np.: trudno znaleźć wytlumaczenie dla konieczności tworzenia odrębnych planów zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej oraz określać odrębne zadania dla systemu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Ponadto należy poprawić finansowanie zarządzania kryzysowego, które pozwoli przede wszystkim na zmianę organizacji struktur zarządzania kryzysowego i reagowania kryzysowego (podniesienie kompetencji RCB, tworzenie centrów zarządzania kryzysowego w wytypowanych ministerstwach oraz jednostkach samorządu terytorialnego), uszczegółowienie obiegu informacji w systemie oraz na intensyfikację ćwiczeń i szkoleń w tej dziedzinie i podniesienie wiedzy pracowników zajmujących się tą problematyką. Unowocześnienie wyposażenia służb, straży i inspekcji w środki potrzebne do działań zapobiegawczych i ratunkowych pozwoli na ich większą skuteczność w działaniach.*

(dowód: akta kontroli str. 819)

1.5. W ocenie Wojewody „Procedura opracowania raportu częściowego” nie wyczerpuje wszystkich obszarów tematycznych, w szczególności rodzaju zagrożeń, ale pozwala na ich rozszerzenie lub zmianę przez poszczególnych wojewodów, stosownie do zagrożeń występujących na terenie danego województwa. Każda zmiana w obszarach tematycznych jest powiązana z dostosowaniem właściwych aktów prawnych, sił i środków instytucji odpowiedzialnych za reagowanie, opracowaniem właściwych planów i procedur działania oraz zabezpieczeniem finansowania działań.

Raport częściowy o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego dla województwa małopolskiego został opracowany w 2010 r. i był aktualizowany w latach 2012, 2014 i 2016 oraz przesyłany do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. W trakcie aktualizacji raportu częściowego w 2016 r. rozszerzono zakres zagrożeń na terenie województwa małopolskiego o zagrożenia środowiskowe związane z zanieczyszczeniem powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 653-657)

1.6. Ostatnie zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego Wojewoda wprowadził do stosowania w lipcu 2017 r.¹³, tj. po upływie trzech lat od poprzednich (z marca 2014 r.). Ich wydanie nie było poprzedzone procesem uzgodnień lub opiniowania. Zalecenia uwzględniały w całości wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego z 20 kwietnia 2017 r.¹⁴, z nieznacznymi zmianami wynikającymi głównie z dostosowania do szczebla powiatu.

Podobnie poprzednie zalecenia Wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego (z 12 marca 2014 r.) również uwzględniały w pełnym zakresie wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego z 13 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 106-121)

¹³ Zarządzenie Wojewody Małopolskiego z dnia 28 lipca 2017 r. w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego (nr poz. Rej. 306/17)

¹⁴ Zarządzenie Nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (Dz. Urz. MSWiA poz. 17)

W okresie poprzedzającym wydanie zaleceń, jak i po ich wydaniu, MUW nie otrzymywał sugestii wskazujących na konieczność uwzględnienia konkretnych aspektów niezbędnych do rzetelnego opracowania planów powiatowych, ani uwag dotyczących możliwości ich praktycznego zastosowania.

(dowód: akta kontroli str. 626, 628)

Na podstawie informacji zebranych przez MUW w trakcie kontroli NIK w poszczególnych powiatach województwa małopolskiego (stan na 30 czerwca 2017 r.) Dyrektor WBiZK podał, że wszystkie 22 powiaty i miasta na prawach powiatu województwa małopolskiego posiadały zaktualizowane plany zarządzania kryzysowego oraz wszystkie gminy posiadały plany zarządzania kryzysowego, przy czym w przypadku 17 gmin nie zostały one uaktualnione.

(dowód: akta kontroli str. 631-632, 815-816)

Dyrektor WBiZK w wyjaśnieniu podał, że powyższe informacje zostały zebrane ze wszystkich starostw powiatowych i urzędów miast na prawach powiatu, bowiem Wydział nie miał *pełnej informacji, czy we wszystkich powiatach zaktualizowano plany. Starostów nie monitorowano pod kątem zachowania terminów aktualizacji. Natomiast na corocznych szkoleniach przeprowadzanych w trakcie odpraw z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego (powiatów i gmin), przeprowadzanych w listopadzie i grudniu, omawiano zalecenia Wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, w trakcie których poruszano m.in. temat dwuletniego cyklu aktualizacji i zatwierdzenia przez Wojewodę powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Przedstawiciele jst informowano o obowiązku przesłania do zatwierdzenia przez Wojewodę aktualizowanych w cyklu dwuletnim powiatowych planów zarządzania kryzysowego oraz o braku konieczności przesyłania bieżących aktualizacji.*

(dowód: akta kontroli str. 815-816)

1.7. W okresie objętym kontrolą NIK, do kwietnia 2017 r., w Urzędzie funkcjonował Plan Zarządzania Kryzysowego województwa małopolskiego zatwierdzony przez Ministra Administracji i Cyfryzacji w marcu 2013 r. W myśl pisma Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z 15 marca 2013 r. skierowanego do Wojewody Małopolskiego, zatwierdzony wówczas plan zawierał elementy określone w art. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz został opracowany zgodnie z zarządzeniem nr 39 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 października 2010 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Plan z 2013 r. przez cztery lata nie był aktualizowany. Sprawę niezachowania terminu aktualizacji tego planu opisano w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 809-812, 826-837)

Aktualizacji dokonano w 2017 r. Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego, opracowany na podstawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego z 2013 r., został przekazany do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 22 marca 2017 r., który zatwierdził plan 27 kwietnia 2017 r., chociaż trzy dni wcześniej (24 kwietnia 2017 r.) opublikowane zostały nowe wytyczne. Analiza planu wykazała, że został sporządzony w sposób częściowo odbiegający od wytycznych z 2013 r., co szczegółowo opisano w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 782-784, 826-837)

Aktualizacja planu w 2017 r. była poprzedzona uzgodnieniami z kierownikami 11 jednostek organizacyjnych oraz czterech wydziałów Urzędu uczestniczących w realizacji zadań zarządzania kryzysowego. Niemniej jednak z kierownikami niektórych jednostek realizujących te zadania i uwzględnionych w siatce bezpieczeństwa (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, jednostki samorządu terytorialnego, media), planu nie uzgadniano. Sprawę opisano w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 826-837)

W WPZK zidentyfikowano zagrożenie powodziowe, jako zjawisko często występujące na terenie województwa małopolskiego. Wojewoda nie wydawał jednak zaleceń dotyczących

zapewnienia wyposażenia i utrzymania magazynów przeciwpowodziowych, ani nie otrzymywał uwag dotyczących tych standardów.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie gminnym ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie powiatowych i gminnych magazynów przeciwpowodziowych jest zadaniem własnym tych jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 174-175, 826-837)

Wojewoda posiadał wiedzę na temat stanu wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych na terenie województwa małopolskiego Dane na ten temat pozyskano ze starostw powiatowych (w zakresie sprzętu w magazynach powiatowych i gminnych)¹⁵ z Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych (w zakresie sprzętu magazynie wojewódzkim) oraz z Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej.

(dowód: akta kontroli str. 145-173, 761)

1.8. Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego wchodziło w skład WBiZK. Do WCZK należało realizowanie zadań wynikających z art. 16 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w tym m.in. pełnienie całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności.

W myśl regulaminu wewnętrznego WCZK służba dyżurno-operacyjna pełniona jest w systemie ciągłym (całodobowo) od godz. 8:00 do 8:00 następnego dnia przez dyżurnych operacyjnych¹⁶ – dwóch na zmianę, a także przez jednego lekarza koordynatora (jednego na zmianę). W przypadku braku możliwości obsady poszczególnych zmian przez pracowników WCZK do służby, stosownie do ww. regulaminu *należy włączyć każdorazowo za zgodą Dyrektora innych pracowników WBiZK.*

(dowód: akta kontroli str. 176-199)

Analiza miesięcznych planów dyżurów za wrzesień 2015, 2016 i 2017 r. wykazała, że WCZK jedynie przez 15-16 dni w miesiącu dyżur pełniło dwóch dyżurnych, a w pozostałe dni jeden dyżurny.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił w trakcie oględzin, że poziom zatrudnienia dyżurnych wynika z sytuacji kadrowej Urzędu. Jednak oprócz ośmiu dyżurnych dwóch innych pracowników WCZK raz w miesiącu pełni dyżury, co pozwala podtrzymać im pewien poziom umiejętności i zapewnia możliwość natychmiastowego uzupełnienia liczby dyżurnych. W razie sytuacji zagrożenia skład służby dyżurnej można uzupełnić innymi pracownikami WBiZK. Ponadto wyznaczeni pracownicy mają w sytuacji zagrożeń domowe dyżury telefoniczne.

(dowód: akta kontroli str. 176-178)

W WCZK użytkowana jest Centralna Aplikacja Raportująca (CAR). Za pośrednictwem tej aplikacji WCZK otrzymywało informacje z powiatowych CZK. Analiza 10 ostatnich otrzymanych i przekazanych raportów wskazuje, że zawierały one informacje przede wszystkim o zgromadzeniach, protestach i imprezach masowych, zagrożeniach powstałych wskutek opadów lub wzrostu stanu wód.

Pracownik pełniący dyżur sporządzał, stosownie do regulaminu, m.in.: raport z przebiegu dyżuru, meldunek dobowy dla funkcyjnych w MUW i RCB, meldunki sytuacyjne (dorażne, dotyczące konkretnego zdarzenia, dla Wojewody i funkcyjnych MUW).

(dowód: akta kontroli str. 176-178)

Przeływ informacji odbywał się drogą telefoniczną lub radiową; przy pomocy Centralnej Aplikacji Raportującej; faksem, bądź pocztą elektroniczną. Raport z przebiegu dyżurów i meldunki WCZK do Wojewody (dobowe) sporządzane były w systemie EZD¹⁷. Raporty dobowe do RCB sporządzane były w aplikacji CAR i rejestrowane w EZD.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że są następujące tryby przekazywania informacji: dorażny (natychmiastowy, bieżący przekaz informacji po zaistnieniu zdarzenia); dobowy

¹⁵ Pismem z 16 czerwca 2015 r. Urząd zwrócił się do starostów o sporządzenie i przesłanie do 3 lipca 2015 r. zestawień sprzętu przeciwpowodziowego w magazynach powiatowych i gminnych.

¹⁶ Wg regulaminu wewnętrznego winno to być 10 etatów w systemie zmianowym (służba pełniona przez 24 godziny na dobę).

¹⁷ System informatyczny Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją.

(podsumowujący zaistniałe zagrożenia, zdarzenia i podjęte działania oraz wnioski i rekomendacje); sytuacyjny (z podejmowanych działań w sytuacji zdarzeń długotrwałych). Odbiorcami informacji przekazywanych przez WCZK są: kierownictwo MUW, Centrum Operacyjno-Analityczne Biura Analiz RCB, Ministerstwo Zdrowia, służby, inspekcje i straże Wojewódzkie, podmioty współpracujące (np. Orange, ZHP, krótkofalowcy), powiatowe CZK. Dyrektor wyjaśnił również, że w Urzędzie nie określano wymogów co do wyposażenia WCZK, ze względu na brak przepisów wykonawczych do ustawy określających standardy wyposażenia oraz że WCZK dysponuje: telefonami stacjonarnymi (w tym sztywnymi łączami z KW PSP, KW Policji, Zakładem Energetycznym, PKP, TVP Kraków, Radio Kraków); telefonią mobilną; telefonią rządową; łącznością radiową (w tym z powiatowymi CZK, Policją, zakładem energetycznym; ponadto LKRM – z dyspozytorami medycznymi i ZRM); łącznością internetową; systemem niejawnej poczty internetowej SNPI OPAL; dostępem do systemu wideokonferencyjnego (OST 112), wideołącznością z RCB, innymi wojewódzkimi CZK, IMGW Kraków; Amatorską Rezerwą Łączności Radiowej (porozumienie z dwoma oddziałami Małopolskiego Stowarzyszenia Krótkofalowców); rejestratorem rozmów; aplikacją CAR, aplikacją LKRM (do przekazywania informacji o stanie wolnych miejsc na kluczowych oddziałach i urządzeniach, np. respiratorów), RSO (do informowania ludności); Systemem Alarmowania Miasta Krakowa; dostępem do systemów wojskowych Patrol i Promień; aplikacją Arcus 2005 (baza danych sił i środków); stanowiskami pracy dla WZZK (gdzie znajdują się system konferencyjny, rejestrator rozmów, „ścianka multimedialna”, łączność telefoniczna, boksy dla poszczególnych służb z liniami specjalnymi i łącznością radiową); pomieszczeniami specjalnymi (z łącznością specjalną) z możliwością przetwarzania informacji niejawnych.

(dowód: akta kontroli str. 176-178, 815)

Według Dyrektora WBiZK w ciągu sześciu poprzednich miesięcy nie miały miejsca sytuacje, w których utrudniona lub niemożliwa była realizacja przez WCZK zadań określonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

(dowód: akta kontroli str. 176-178)

1.9. W skład Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (WZZK) utworzonego przez Wojewodę Małopolskiego¹⁸ wchodził Wojewoda (przewodniczący), Dyrektor WBiZK (zastępca przewodniczącego) oraz 28 członków¹⁹.

W latach 2015-2017 (I półrocze) odbyło się 13 posiedzeń WZZK, z czego cztery poświęcone były organizacji zimowego wypoczynku, a dziewięć dotyczyło potencjalnych zagrożeń ujętych w WPZK, tj. trzy posiedzenia poświęcono ocenie zagrożenia powodziowego²⁰, dwa – kwestiom bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym podczas Światowych Dni Młodzieży²¹, inne dwa (doraźne) – wystąpieniu wysoce zjadliwej grypy ptaków HPAI/H5N8, jedno – przygotowaniu województwa do funkcjonowania w ekstremalnych warunkach zimowych²² i jedno – kwestii zanieczyszczenia powietrza,

¹⁸ Zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z dnia 23 października 2012 r. w sprawie składu, organizacji siedziby oraz trybu pracy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (Nr poz. Rej. 423/12), ze zmianami

¹⁹ 1) Wicemarszałek Województwa; 2) Dowódca Centrum Operacji Lądowych – Komponentu Lądowego; 3) Małopolski Wojewódzki Komendant Policji; 4) Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Krakowie; 5) Małopolski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej; 6) Komendant Śląsko-Małopolskiego Oddziału Straży Granicznej w Raciborzu; 7) Dyrektor Biura Wojewody; 8) Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru MUW; 9) Dyrektor Wydziału Rolnictwa MUW; 10) Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej MUW; 11) Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców MUW; 12) Dyrektor Wydziału Infrastruktury MUW; 13) Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu MUW; 14) Małopolski Kurator Oświaty; 15) Małopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska; 16) Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego; 17) Małopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego; 18) Małopolski Wojewódzki Lekarz Weterynarii; 19) Małopolski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej; 20) Małopolski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny; 21) Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie; 22) Dyrektor Oddziału w Krakowie Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej; 23) Małopolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny; 24) Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie; 25) Dyrektor Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie; 26) Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Krakowie; 27) Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie; 28) Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Krakowa.

²⁰ Posiedzenia w dniach: 26 marca 2015 r. 29 czerwca 2016 r. i 27 kwietnia 2017 r. podczas których m.in. oceniano stan infrastruktury przeciwpowodziowej i gotowość do realizacji zadań przeciwpowodziowych, osłonę meteorologiczną i hydrologiczną województwa małopolskiego.

²¹ Posiedzenie w dniach: 10 listopada 2015 r. w sprawie przygotowania pod względem bezpieczeństwa Światowych Dni Młodzieży oraz 29 marca 2016 r. poświęcone ocenie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie województwa małopolskiego.

²² Posiedzenie z 22 listopada 2016 r., na którym omawiano organizację zimowego utrzymania dróg i infrastruktury kolejowej; funkcjonowanie pomocy społecznej; organizację odśnieżania; gotowość urządzeń hydrotechnicznych; organizację pracy i współpracę różnych służb i instytucji.

w związku z przekroczeniem poziomu²³ stężenia 24-godzinny pyłu PM10 (powyżej 300 µg/m³). Na tym ostatnim posiedzeniu z 31 stycznia 2017 r. WZZK postanowił wprowadzić III stopień alarmowy na terenie Krakowa (na 2 doby) oraz wskazał konieczność podjęcia działań krótkoterminowych: apel o zaprzestanie palenia w kominkach i zaprzestanie stosowania paliw niskiej jakości; wprowadzenie darmowej komunikacji miejskiej na terenie aglomeracji; wzmożenie kontroli palenisk domowych; zintensyfikowanie kontroli jakości spalin i procesów technologicznych przez WIOŚ. W dokumentacji pozostałych posiedzeń nie odnotowano propozycji dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w WPZK.

(dowód: akta kontroli str. 200-309)

W myśl zarządzenia Wojewody Małopolskiego z dnia 23 października 2012 r. w sprawie składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (nr poz. Rej 423/12 ze zm.), WZZK pracuje na podstawie rocznego planu pracy, zatwierdzonego przez Wojewodę. W okresie objętym kontrolą nie odbyło się siedem planowanych posiedzeń WZZK dotyczących m.in. organizacji bezpiecznych wakacji dla dzieci i młodzieży w województwie małopolskim (planowane rokrocznie w czerwcu 2015, 2016 i 2017 r.), przygotowania województwa do realizacji zadań w sytuacji zagrożenia epidemicznego (planowane w marcu 2015 r.), wykonania przez jednostki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego zadań wskazanych w wytycznych Wojewody, dotyczących zagrożenia pożarowego (planowane w maju 2015, 2016 i 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 200-204, 218-219, 334-339)

Plany działania na lata 2015-2017 nie były aktualizowane ani zmieniane i żadne zaplanowane posiedzenie WZZK nie zostało z nich wykreślone.

(dowód: akta kontroli str. 334-339, 636-650)

Kierownik OBiOL wyjaśnił, że w rocznych planach znajdował się również zapis, że posiedzenia WZZK odbywają się w terminach ustalonych przez Wojewodę, a w tych sprawach nie została podjęta decyzja o organizacji posiedzeń.

(dowód: akta kontroli str. 672-674)

W myśl ww. zarządzenia WZZK wyraża swoje opinie w formie ustaleń, które winny zawierać treść, termin realizacji, podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie. Zgodnie z regulaminem wewnętrznym WBiZK, zapewnienie funkcjonowania WZZK, w tym dokumentowanie jego prac należało do zadań Oddziału Planowania Cywilnego i Bezpieczeństwa Publicznego, a po jego likwidacji – do OBiOL. Tymczasem przebieg i ustalenia podjęte na czterech posiedzeniach dotyczących organizacji zimowego wypoczynku (w dniach 12 stycznia 2015 r., 12 stycznia i 30 marca 2016 r. oraz 11 stycznia 2017 r.) oraz na jednym posiedzeniu ws. wysoce zjadliwej grypy ptaków (31 stycznia 2017 r.) nie zostały pisemnie udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 50, 96, 200-204, 218-219)

Kierownik OBiOL wyjaśnił, że posiedzenie WZZK z 31 stycznia 2017 r. dotyczące ptasiej grypy (HPAI) miało przede wszystkim na celu przedstawienie aktualnej informacji na temat sytuacji, która była już opanowana. Natomiast posiedzenia WZZK dotyczące wypoczynku zimowego odbywały się w siedzibie Kuratorium Oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 672-674)

1.10. W latach 2015-2017 (I połowa) Wojewoda Małopolski nie planował, nie zarządzał, nie organizował i nie prowadził ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, natomiast zorganizował cztery szkolenia dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i spraw obronnych, w tym:

- dwa szkolenia (w październiku 2015 i 2016 r.) dla nowozatrudnionych osób, dotyczące m.in. zasad sporządzania planów zarządzania kryzysowego, organizacji systemu zarządzania kryzysowego oraz procedur: uruchamiania działań wojska w sytuacjach kryzysowych, ostrzegania i alarmowania ludności,

²³ III stopień ostrzeżenia o zanieczyszczeniu powietrza wprowadzono ze względu na przekroczenie średniodobowego stężenia pyłu PM10 w aglomeracji krakowskiej powyżej 300 µg/m³.

- szkolenie (połączone z naradą rozliczeniowo-zadaniową w listopadzie 2015 r.) dotyczące m.in. zmiany jednej z procedur w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego, zasad sporządzania planów zarządzania kryzysowego, wykorzystania systemu informacyjnego „Promień” przy prognozowaniu skażeń,
- szkolenie (połączone z naradą rozliczeniowo-zadaniową w listopadzie 2016 r.) dotyczące m.in. wykorzystania systemu informacji geograficznej (GIS) w zarządzaniu kryzysowym, procedury ostrzegania i alarmowania ludności, a także procedury przekroczenia poziomów alarmowych, dopuszczalnych i docelowych substancji w powietrzu.

(dowód: akta kontroli str. 340-342)

1.11. Według danych WCZK, zajmującego się monitorowaniem zagrożeń, w latach 2015-2017 (I połowa) na terenie województwa małopolskiego wystąpiły zdarzenia dotyczące zagrożeń wskazanych w *Charakterystyce zagrożeń* WPZK, które nie spełniały jednak kryteriów sytuacji kryzysowej tj.: zagrożenia pożarowe (28 732), zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (1 897), zagrożenia epidemią lub epizootią (238)²⁴, awarie energetyczne (74), zagrożenia spowodowane anomaliami meteorologicznymi (34), zagrożenia związane z zanieczyszczeniem powietrza (32), katastrofy komunikacyjne (12), zagrożenia ekologiczne (3).

(dowód: akta kontroli str. 635, 688-689)

Według danych WBiZK w latach 2015-2017 (I półrocze) na terenie województwa małopolskiego nie odnotowano sytuacji kryzysowych w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Niemniej jednak wystąpiło zagrożenie taką sytuacją, ponieważ w grudniu 2016 r. w trzech powiatach województwa małopolskiego odnotowano cztery ogniska wysoce zjadliwej grypy ptaków HPAI/H5N8. W I kwartale 2017 r. odnotowano kolejnych 10 przypadków ptasiej grypy w Krakowie i trzech kolejnych powiatach.

(dowód: akta kontroli str. 626-630)

Zgodnie z procedurą postępowania w czasie zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt (2.1.20), zawartą w wówczas obowiązującym Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego, monitoring chorób zakaźnych zwierząt prowadzą lekarze weterynarii oraz organy inspekcji weterynaryjnej. Wojewoda do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt może wykorzystać środki prawne i podległą administrację rządową, laboratoria, zakłady utylizacyjne i inne podmioty za porozumieniem z Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii (WLW). Poza tym zadania Wojewody, wg tej procedury, to m.in.:

- udostępnienie na wniosek WLW, na potrzeby Wojewódzkiego Zespołu Kryzysowego przy WLW, sił i środków z WCZK,
- organizacja punktu informacyjnego dla ludności (w razie konieczności);
- informowanie centralnych organów administracji rządowej o zaistniałym zagrożeniu;
- wydanie rozporządzeń wprowadzających nakazy i ograniczenia ws. likwidacji choroby zakaźnej (na wniosek Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii) oraz ich uchylenie po ustąpieniu zagrożenia lub choroby;
- podniesienie gotowości szpitali (w przypadku zagrożenia dla ludności).

W związku z wystąpieniem wysoce zjadliwej grypy ptaków, Wojewoda Małopolski dwukrotnie zwołał posiedzenia Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz wydał pięć rozporządzeń wyznaczających strefy zapowietrzone i skażone oraz wprowadzających nakazy i ograniczenia ws. likwidacji choroby zakaźnej. Na posiedzeniu WZZK 27 grudnia 2016 r. Małopolski Wojewódzki Lekarz Weterynarii przedstawił sytuację i poinformował o wyznaczeniu stref zapowietrzonych i skażonych (odpowiednio 3 km i 10 km od ognisk choroby), o wydaniu rozporządzeń regulujących tryb postępowania na terenie powiatów miechowskiego i proszowickiego oraz o zwalczaniu wszystkich ognisk ptasiej grypy HPAI. Niemniej jednak od stycznia do marca 2017 r. pojawiły się kolejne ogniska ptasiej grypy. Następne doraźne posiedzenie WZZK zwołano na 31 stycznia 2017 r., jednak w Urzędzie nie udokumentowano jego przebiegu, ani podjętych ustaleń.

(dowód: akta kontroli str. 218-219, 242-243, 826-837)

²⁴ w tym zatrucia zbiorowe, wścieklizna, ptasia grypa

Wymieniona powyżej procedura 2.1.20 nie przewidywała zadań dla PSP lub OSP. Jednak w siatce bezpieczeństwa KW PSP została wskazana jako służba wspomagająca w przypadku zagrożenia epidemią chorób zakaźnych zwierząt, chociaż zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt nie należy do jej zadań wynikających z przepisów regulujących funkcjonowanie tej formacji. Również z notatki z posiedzenia WZZK z 27 grudnia 2016 r. wynika, że PSP miała współpracować z Inspekcją Weterynaryjną przy wykonywaniu zadań. Według materiałów otrzymanych przez NIK z KW PSP w Krakowie, w okresie od 30 grudnia 2016 r. do 26 kwietnia 2017 r. jednostki ochrony przeciwpożarowej wspomagały służby weterynaryjne w zakresie przygotowania mat dezynfekcyjnych (udział sił i środków Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz OSP spoza ksrp wynosił 730 zdarzeń, tj. działań polegających na rozłożeniu mat i uzupełnieniu środków dezynfekcyjnych).

(dowód: akta kontroli str. 218-219, 242-243, 826-839)

Wojewoda Małopolski podtrzymał swoje stanowisko, że na terenie województwa małopolskiego sytuacji kryzysowych w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie odnotowano. Wskazał jedynie, że *zanotowano zdarzenia, które posiadały znamiona sytuacji kryzysowej, ewentualnie mogłyby się w nią przekształcić. Dlatego też podejmowane były działania zapobiegające i przeciwdziałające mogącej powstać sytuacji kryzysowej m.in. organizacja posiedzeń Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i wydawanie rozporządzeń porządkowych. Procedura 2.1.20 Procedura postępowania w czasie zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt zawarta w Planie Zarządzania Kryzysowego Województwa Małopolskiego, odnosi się do wszystkich chorób zwierzęcych i nie jest ukierunkowana tylko na chorobę wysoce zjadliwej grypy ptaków. We wszystkich przypadkach tego typu zagrożenia instytucją wiodącą jest Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Krakowie, a m.in. instytucją współdziałającą jest Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, która jest ujęta w siatce bezpieczeństwa. Zadania stawiane przez WLW dla PSP wynikają z sytuacji, która ma miejsce i są one omawiane na posiedzeniach Wojewódzkiego Zespołu Kryzysowego przy WLW. Uszczegółowieniem procedury 2.1.20 jest procedura WCZK nr 33 Wystąpienia ptasiej grypy – influenzy ptaków o wysokiej zjadliwości (HPAI), która dotyczy tylko przypadków wystąpienia ptasiej grypy na terenie województwa małopolskiego i zasad postępowania dyżurnego operacyjnego WCZK i Lekarza Koordynatora Ratownictwa Medycznego od momentu przyjęcia zgłoszenia do momentu zakończenia działań ratowniczych.*

(dowód akta kontroli str. 823-825)

MUW nie posiadał informacji o zidentyfikowaniu ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowych w gminnych planach zarządzania kryzysowego.

Dyrektor WBiZK podał, że w związku z niewystąpieniem sytuacji kryzysowych w rozumieniu art. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym na terenie województwa małopolskiego nie były wdrażane procedury określone w Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego i nie były włączane formacje obrony cywilnej. Dyrektor wyjaśnił również, że przebieg działań w zakresie reagowania kryzysowego *podlegał bieżącemu monitorowaniu przez Wojewodę (poprzez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego). Wdrożono w gospodarstwach procedury zwalczania, przewidziane w przypadku wystąpienia wysoce zjadliwego wirusa ptasiej grypy HPAI/H5N8, w tym działania administracyjne, dezynfekcyjne oraz utylizację w ognisku choroby. (...) W wyniku bieżącego monitorowania przez Wojewodę Małopolskiego przebiegu działań (...) ustalono, że właściwe czynności powinny zostać podjęte przez właściwych powiatowych lekarzy weterynarii. Nie stwierdzono by miały miejsce odstępstwa od ustalonych procedur.*

(dowód: akta kontroli str. 629,630)

1.12. W toku kontroli przeprowadzono oględziny przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Czynności te miały formę epizodu praktycznego dotyczącego powstania sytuacji kryzysowej na administrowanym przez Wojewodę terenie. Epizod został przeprowadzony jednocześnie w odniesieniu do organów zarządzania kryzysowego na terenie województwa małopolskiego.²⁵ Według

²⁵ Wojewoda / starosta / burmistrz.

przyjętego scenariusza doszło do poważnej awarii przemysłowej w jednym z zakładów na terenie miasta. W wyniku zdarzenia na terenie zakładu 15 osób poniosło śmierć na miejscu, a 20 było ciężko rannych. Nastąpiło skażenie atmosfery produktami spalania a skala zjawiska była na tyle intensywna, że niezbędna była czasowa ewakuacja mieszkańców miasta. Przeprowadzone oględziny przebiegu czynności realizowanych w Urzędzie podczas epizodu praktycznego wykazały m.in., że:

- Wojewoda jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego właściwie realizował zadania ustawowe;
- WCZK zgodnie z procedurami przekazało informację o zdarzeniu;
- właściwie reagowano na potrzeby sprzętowe i materiałowe zgłaszane przez gminę i powiat;
- WZZK wypełnił swoje zadania organu pomocniczego wojewody;
- wymiana informacji ze starostwem i gminą skutkowałą spójnym podejmowaniem decyzji, choć wystąpiły rozbieżności dotyczące osób ewakuowanych – na posiedzeniu WZZK podano informację o ewakuacji 10 tys. osób z Trzebini do Chrzanowa, podczas gdy na szczeblu powiatu jedynie rozważano taką możliwość.

(dowód: akta kontroli str. 394-442,463-464)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że otrzymany komunikat mówił o „przygotowaniu” ewakuacji co początkowo zinterpretowano jako rozpoczęcie ewakuacji. Po kolejnym komunikacie ze starostwa WZZK odstąpił od wdrażania przedsięwzięć związanych z ewakuacją.

(dowód: akta kontroli str. 443-445)

- w trakcie posiedzenia WZZK stwierdzono brak możliwości otwarcia bramek na autostradzie A4 dla ewakuującej się ludności (przedstawiciel Generalnej Dyrekcji Dróg krajowych i Autostrad poinformował, że Oddział nie posiada uprawnień do otwarcia bramek nawet w sytuacji kryzysowej).

(dowód: akta kontroli str. 438-442)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że GDDKiA Oddział w Krakowie nie jest dysponentem płatnej części autostrady A4 od Katowic do Krakowa i nie jest uprawniony do otwarcia bramek na tym odcinku. Koncesjonariuszem i zarządcą tej części autostrady jest Stalexport Autostrada Małopolska SA i w jej kompetencji jest udostępnienie wjazdu na ten odcinek autostrady. W Małopolsce nie ma bramek na odcinku autostrady zarządzanym przez GDDKiA Oddział w Krakowie, natomiast na terenie kraju sprawę tą reguluje zarządzenie nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie procedury odstąpienia i przywrócenia poboru opłat za przejazdy autostradą lub jej odcinkiem.

(dowód: akta kontroli str. 443-461)

1.13. Próba połączeń alarmowych z centrami zarządzania kryzysowego lub jednostkami Straży Pożarnej (realizującymi zadania całodobowego dyżuru) wszystkich powiatów i miast na prawach powiatu województwa małopolskiego, przeprowadzona przez WCZK 13 października 2017 r. (piątek), w godzinach wieczornych, wykazała, że wszystkie połączenia były skuteczne.

(dowód: akta kontroli str. 465-469)

WCZK dysponował bazą teleadresową wszystkich powiatowych CZK z terenu województwa małopolskiego, w której zawarta była informacja nt. realizacji całodobowego dyżuru (wydruki z bazy znajdowały się na stanowiskach dyżurnych). W Planie działalności Wydziału przewidziano dwukrotną aktualizację bazy w ciągu roku przez WCZK (ostatnio aktualizowano w lipcu 2017 r.). Dyrektor WBiZK podał, że aktualizacja polegała na wykonaniu połączeń ze wszystkimi powiatowymi CZK oraz zweryfikowaniu danych teleadresowych, w tym sprawdzeniu prawidłowości posiadanych informacji dotyczących całodobowego dyżuru poza godzinami pracy powiatowego CZK.

(dowód: akta kontroli str. 779-780, 815)

1.14. W okresie objętym kontrolą NIK Wojewoda Małopolski jeden raz wystąpił z wnioskiem do Ministra Obrony Narodowej o wsparcie Sił Zbrojnych RP, na podstawie przepisu art. 25

ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W dniu 29 maja 2017 r.²⁶ zwrócił się do MON o skierowanie wydzielonych sił i środków SZ RP do wsparcia administracji państwowej na wypadek sytuacji kryzysowej w związku z organizowanymi w okresie od 2 do 12 lipca 2017 r. w Krakowie: 41. Posiedzeniem Biura Komitetu Dziedzictwa Światowego UNESCO oraz 41. Sesją Komitetu Dziedzictwa Światowego. Wojewoda zwrócił się o wsparcie w postaci opieki medycznej, komponentu do rozpoznania i zwalczania zagrożeń biologicznych oraz sprzętu do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Minister, decyzją z 26 czerwca 2017 r., polecił wydzielić siły i środki, tj. 6 bramek do wykrywania metali, 6 ręcznych detektorów, RTG do prześwietlania bagażu²⁷, śmigłowiec transportowy wraz z zespołem medycyny prewencyjnej, a także zlecił wydzielenie 20 łóżek we wskazanym szpitalu wojskowym wraz z niezbędnym personelem i wyposażeniem. Zlecił także zwiększenie rezerw krwi w Terenowej Stacji Wojskowego Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa do 200 jednostek KKCz²⁸. Polecił również Dowódcy Generalnemu Sił Zbrojnych m.in. *być w gotowości do rozpoznania skażeń biologicznych oraz zapewnić zabezpieczenie logistyczne wydzielonych sił środków.*

(dowód: akta kontroli str. 363-37)

Dyrektor WBiZK w wyjaśnieniu nie podał z wystąpieniem jakiej konkretnej sytuacji kryzysowej, określonej w planie zarządzania kryzysowego (w szczególności w charakterystyce zagrożeń oraz siatce bezpieczeństwa), związany był wniosek Wojewody. Stwierdził, że wniosek *był poprzedzony, ogólnym opisem zagrożeń aktami terroru, w charakterystyce zagrożeń planu zarządzania kryzysowego i określeniem w siatce bezpieczeństwa instytucji wiodącej oraz instytucji wspomagających w związku z zagrożeniem aktami terroru.* Dyrektor podał również, że:

- RCB przedstawiło Siatkę bezpieczeństwa w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej podczas 41. Posiedzenia Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO, w której była lista zagrożeń (zawierająca m.in. bezprawne użycie broni palnej, ładunku wybuchowego w tym ze środkami CBRN lub środka transportu drogowego),
- Spełnienie przesłanek określonych w art. 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym umożliwiających wystąpienie z wnioskiem o wsparcie Sił Zbrojnych było analizowane przede wszystkim przez Międzyresortowy Zespół ds. Organizacji 41. Sesji Komitetu Światowego Dziedzictwa w Polsce i *decyzje wiążące tam zapadały.*

(dowód: akta kontroli str. 690-753)

Ponadto Dyrektor WBiZK podał, że danych na temat wniosku do MON nie przekazywano do RCB, ponieważ *wynikało to ze sposobu organizacji i zabezpieczenia tych wydarzeń oraz zadań jakie spoczywały na RCB i Wojewodzie (zadaniem RCB było zidentyfikowanie zagrożeń i przygotowanie matrycy ryzyka i siatki bezpieczeństwa).* *Kwestia wystąpienia o wsparcie SZ RP była podejmowana na posiedzeniach międzyresortowego zespołu, którego członkiem był zarówno Wojewoda Małopolski jak i dyrektor RCB. Informacje na temat wnioskowania o wsparcie SZ RP przekazywano do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Podsekretarz stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego była przewodniczącą międzyresortowego zespołu.*

(dowód: akta kontroli str. 816)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie zachowano terminu aktualizacji Planu Zarządzania Kryzysowego województwa małopolskiego, zatwierdzonego przez Ministra Administracji i Cyfryzacji

²⁶ Wniosek skierowano po otrzymaniu pisma z 29 maja 2017 r. podsekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który zwrócił się do Wojewody o wystąpienie do MON z wnioskiem o wsparcie w zabezpieczeniu przygotowań i przebiegu samej sesji UNESCO. Podsekretarz stanu był przewodniczącym Międzyresortowego Zespołu do spraw przygotowania 41. posiedzenia Biura Komitetu Dziedzictwa Światowego UNESCO oraz 41. sesji Komitetu Dziedzictwa Światowego w Krakowie w 2017 r. Zespół został powołany zarządzeniem nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przygotowania 41. posiedzenia Biura Komitetu Dziedzictwa Światowego UNESCO oraz 41. sesji Komitetu Dziedzictwa Światowego w Krakowie w 2017 r. (M.P. poz. 1144). Jego zadaniem była m.in. koordynacja działań organów administracji rządowej, w tym ich współdziałania z organami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami, w celu organizacji i zapewnienia bezpieczeństwa. Przewodniczącym Zespołu był Podsekretarz stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

²⁷ Wnioskowano o 6 RTG.

²⁸ Koncentrat krwinek czerwonych.

w marcu 2013 r. Przez te cztery lata plan nie był aktualizowany, mimo że już w piśmie z 15 marca 2013 r. MAiC zawarł rekomendacje do aktualizacji planu. Zgodnie z postanowieniem art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

(dowód: akta kontroli str. 816)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że w 2015 r. podjęto działania w celu aktualizacji planu, jednak zostały one przerwane w związku z opracowywaniem przez Wojewodę planu bezpieczeństwa na ŚDM 2016 r. W ramach WPZK opracowano moduły zadaniowe do zagrożeń bezpieczeństwa uczestników ŚDM i mieszkańców województwa małopolskiego. Po ŚDM powrócono do prac związanych z aktualizacją.

(dowód: akta kontroli str. 816)

2. WPZK zatwierdzony w 2017 r. został przygotowany w sposób odbiegający od wytycznych Ministra Administracji i Cyfryzacji z 2013 r., gdyż:

– zagrożenia w *Charakterystyce zagrożeń* i *Siatce bezpieczeństwa* ujęte były w sposób niejednolity.

W *Siatce bezpieczeństwa* nie uwzględniono rodzajów zagrożeń: pożarów, osuwisk, awarii systemów łączności i teleinformatycznych, zagrożeń radiacyjnych, chociaż, w *Charakterystyce zagrożeń* zostały wymienione jako generujące poważne sytuacje kryzysowe. W *Charakterystyce zagrożeń* nie wskazano zagrożenia chorobami upraw roślinnych, wyodrębnionego jako rodzaj zagrożenia w *Siatce bezpieczeństwa*. W *Charakterystyce zagrożeń* akty terroru zostały jedynie ujęte w kategorii zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego (obok protestów społecznych), podczas gdy w *Siatce bezpieczeństwa* protesty społeczne i akty terrorystyczne zostały ujęte jako odrębne rodzaje zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 144, 826-837)

W myśl ww. wytycznych siatka bezpieczeństwa winna odnosić się do zagrożeń zawartych w charakterystyce zagrożeń, tymczasem w WPZK zagrożenia w *Charakterystyce zagrożeń* i *Siatce bezpieczeństwa* ujęte zostały w sposób niejednolity.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że ww. wymienionych zagrożeń nie uwzględniono osobno w *Siatce bezpieczeństwa*, gdyż występują one równolegle w kilku innych zagrożeniach m.in. powodziach, katastrofach budowlanych, katastrofach komunikacyjnych, awariach komunalnych, zjawiskach naturalnych, aktach terroru. Instytucje wiodące i współdziałające wymienione w *Siatce bezpieczeństwa* również są zaangażowane przy ww. zagrożeniach oraz, że zagrożenia chorobami upraw roślinnych nie ujęto w *Charakterystyce zagrożeń*, ponieważ nie występowało na terenie województwa małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 658-670)

W dniu 20 listopada 2017 r. dokonano aktualizacji (zmiany) w WPZK dodając w siatce bezpieczeństwa następujące zagrożenia: pożary, osuwiska, awarie łączności i teleinformatyczne oraz radiacyjne. W charakterystyce zagrożeń wpisano zagrożenia upraw roślinnych i aktów terroru.

(dowód: akta kontroli str. 663-670)

Dyrektor WBiZK podał, że była to bieżąca, doraźna aktualizacja i w takim przypadku nie ma obowiązku uzgadniania z MSWiA. Do zatwierdzenia MSWiA przekazuje się jedynie aktualizację całościową, dokonywaną co 2 lata.

(dowód: akta kontroli str. 815)

– punkt *Monitorowanie zagrożeń* (w tomie II WPZK) nie zawierał informacji na temat struktur odpowiedzialnych za monitorowanie poszczególnych kategorii zagrożeń, trybu ich pracy i kontaktu ani trybu raportowania i wymiany informacji, wymaganych w wytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 826-837)

Wg wytycznych z 2013 r. *Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych* WPZK winien zawierać m.in. zadania w zakresie monitorowania zagrożeń rozumiane jako zestawienie zawierające informacje na temat: struktur odpowiedzialnych za monitorowanie poszczególnych kategorii zagrożeń określonych w katalogu zagrożeń i zakresu informacji, jakich można od nich oczekiwać; trybu pracy tych struktur, ich służb dyżurnych i osób do kontaktu; trybu raportowania i systemu wymiany informacji o zagrożeniach pomiędzy danymi strukturami a WCZK.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że struktury odpowiedzialne za monitorowanie zagrożeń zawarte były w Siatce bezpieczeństwa. Natomiast tryb ich pracy, raportowania i system wymiany informacji z WCZK są zawarte w tomie I, w pkt. „Zestawienie i tryb uruchamiania sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych oraz ich współdziałanie” oraz w tomie II, w pkt. *Monitorowanie zagrożeń*. WCZK posiada zbiorczą teleadresową bazę danych instytucji, z którymi współdziała. Ponadto w poszczególnych procedurach postępowania operatora WCZK są dane teleadresowe instytucji reagujących na poszczególne zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 658-663)

- w *Zespole przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych* nie zamieszczono pkt. *Współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej*, wymaganego w wytycznych z 2013 r.

Wg wytycznych z 2013 r. część ta winna zawierać syntetyczne rozwinięcie informacji zawartych w siatce bezpieczeństwa, przede wszystkim przez: a) określenie podstaw prawnych podejmowanych działań, b) wskazanie kierujących działaniami, c) określenia zakresu i trybu wymiany informacji, d) określenie zasad tworzenia sztabów dowodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 826-837)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że w tomie I w pkt. „Zestawienie i tryb uruchamiania sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych oraz ich współdziałanie” poszczególne straże, służby i inspekcje wojewódzkie wskazały kierujących działaniami, określiły zakres i tryb wymiany informacji oraz poprzez procedury działań wskazały podstawy prawne podejmowanych działań i zasady tworzenia sztabów dowodzenia. W procedurach WPZK i WCZK są zawarte prawne podstawy do działań w poszczególnych zagrożeniach. Dyrektor podał również, że w 2018 r. WPZK zostanie poddany kompleksowej aktualizacji w oparciu o nowe wytyczne z 2017 r. i wówczas zostaną doprecyzowane zasady współpracy pomiędzy podmiotami zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 658-662)

Zgodnie z wytycznymi z 2017 r. ta część WPZK winna zawierać doprecyzowanie zasad współpracy pomiędzy podmiotami systemu zarządzania kryzysowego poprzez: a) określenie zasad tworzenia i funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, b) określenie zasad współpracy z zespołami zarządzania kryzysowego tworzonymi na poziomie samorządowym oraz ze sztabami dowodzenia w fazie reagowania, c) wskazanie zawartych porozumień oraz wewnętrznych aktów prawa regulujących zasady współpracy, d) określenie dobrych praktyk w zakresie podnoszenia standardów współpracy przy uwzględnieniu wniosków wynikające ze wspólnych ćwiczeń.

- załącznik funkcjonalny dotyczący organizacji łączności nie obejmował niektórych podmiotów wymienionych w *Siatce bezpieczeństwa*: Inspekcji Transportu Drogowego, GDDKiA, Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

(dowód: akta kontroli str. 826-837)

Ww. podmioty zostały w dniu 20 listopada 2017 r., w wyniku zmiany w WPZK uwzględnione w organizacji łączności.

(dowód: akta kontroli str. 663, 671)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że ww. instytucje znajdują się w teled adresowej bazie WCZK, a w załączniku funkcjonalnym dotyczącym organizacji łączności zostały pominięte przez przeoczenie. Dane w załączniku zostały uzupełnione w ramach aktualizacji WPZK (w listopadzie 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 658-663, 671)

3. Urząd nie uzgodnił Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego w 2017 r. z kierownikami jednostek, dla których zadania przewidziano w siatce bezpieczeństwa, chociaż w myśl art. 5 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Plany zarządzania kryzysowego uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie.

(dowód: akta kontroli str. 826-837)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że plan *był uzgadniany z kierownikami jednostek, których zadania miały największe znaczenie przy jego opracowywaniu i realizacji przedsięwzięć określonych w planie oraz będącymi głównymi realizatorami planu.*

(dowód: akta kontroli str. 815)

Podkreślić jednak należy, że powołany przepis art. 5 ust 5 ustawy nie przewiduje możliwości wyłączenia z procesu uzgadniania kierowników jednostek niebędących *głównymi realizatorami planu zarządzania kryzysowego.*

4. W latach 2015-2017 (I połowa) Wojewoda Małopolski nie planował, nie zarządzał, nie organizował i nie prowadził ćwiczeń w zakresie zarządzania kryzysowego. Stosownie do art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym do zadań wojewody należy zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego

(dowód: akta kontroli str. 815, 826-837)

Dyrektor WBiZK podał, że nie zna powodów nieplanowania i nieorganizowania ćwiczeń w tych latach, gdyż w Wydziale już nie pracują osoby zajmujące się tym zagadnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 815)

5. Urząd nie zapewnił dwuosobowej obsady podczas pełnienia całodobowych dyżurów. Wymóg dwuosobowej obsady dyżurów został ustanowiony w regulaminie wewnętrznym WCZK z 2004 r. wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora WBiZK. Według wyjaśnienia obecnego Dyrektora WBiZK poziom zatrudnienia dyżurnych wynika z sytuacji kadrowej Urzędu. W razie sytuacji zagrożenia skład służby dyżurnej można uzupełnić innymi pracownikami WBiZK. Ponadto wyznaczeni pracownicy mają w sytuacji zagrożeń domowe dyżury telefoniczne.

(dowód: akta kontroli str. 176-178)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że stwierdzony w trakcie epizodu praktycznego brak możliwości otwarcia bramek na autostradzie A4 dla ewakuującej się ludności stanowi zagrożenie dla sprawnego prowadzenia ewakuacji w sytuacji kryzysowej.

Nie zachowano ustawowego terminu aktualizacji Planu Zarządzania Kryzysowego województwa małopolskiego z marca 2013 r., zaś zatwierdzony w kwietniu 2017 r. Plan nie był w pełni spójny z wytycznymi Ministra Administracji i Cyfryzacji, chociaż należy zauważyć, że część rozbieżności została usunięta w trakcie kontroli NIK. Zorganizowano całodobowy dyżur, chociaż jego obsada była mniejsza od przewidzianej w regulaminie wewnętrznym, i zapewniono przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

2. Realizacja przez wojewodę zadań dotyczących obrony cywilnej i ochrony ludności

Opis stanu faktycznego

2.1. Plan Obrony Cywilnej województwa małopolskiego (dalej *Plan OC*), został opracowany w 2013 r. na podstawie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz Zarządzenia Nr 59/12 Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej województwa

Ocena cząstkowa

małopolskiego z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województwa, powiatów i gmin.

Wojewoda Małopolski nie powoływał zespołu do opracowania planu obrony cywilnej. Za jego opracowanie zgodnie z regulaminem organizacyjnym MUW odpowiedzialny był WBiZK.
(dowód: akta kontroli str. 470-471)

Kierownik OBiOL wyjaśnił, że w strukturze Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego funkcjonował oddział realizujący zadania z zakresu obrony cywilnej, którego pracownicy przygotowali Plan OC.

(dowód: akta kontroli str. 672-674)

Plan OC uzgodniono z 21 zewnętrznymi jednostkami organizacyjnymi (w tym z Komendantem Wojewódzkim Policji w Krakowie, Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie i Wojewódzkim Sztabem Wojskowym w Krakowie) oraz z sześcioma wydziałami MUW. Niemniej jednak z niektórymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej planu nie uzgadniano, co opisano w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 472-477)

Plan OC został również uzgodniony z Szefem Obrony Cywilnej Kraju. Dyrektor Biura ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, pismem z 8 sierpnia 2013 r., przesłał plan obrony cywilnej województwa małopolskiego celem jego uzupełnienia. Pismo nie zawierało jednak treści wniesionych uwag, które zostały przekazane w „trybie roboczym”²⁹ ówczesnemu kierownikowi Oddziału Obrony Cywilnej WBiZK (od maja 2017 r. nie pracuje Urzędzie). Po ich uwzględnieniu Plan OC został uzgodniony z Szefem OCK w dniu 21 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 639-650)

W Urzędzie uwzględniono założenia określone przez Szefa OCK w ww. wytycznych z 27 grudnia 2011 r. Dla potrzeb opracowania Planu przeprowadzono m.in. analizę potencjalnych zagrożeń. Powyższa analiza oparta została przede wszystkim na Planie Zarządzania Kryzysowego Województwa Małopolskiego (Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia), w którym zostały szczegółowo opisane zagrożenia czasu pokoju. W Planie OC uwzględniono dziewięć zagrożeń czasu pokoju, tj.: zagrożenie powodziowe, zagrożenie toksycznymi środkami przemysłowymi (TSP), środkami promieniotwórczymi, pożarowe, katastrofami budowlanymi, szkodami górnictwem, katastrofami lotniczymi, opadami śniegu i dużymi mrozami oraz zagrożenie awarią energetyczną³⁰.

Dodatkowo w Planie OC scharakteryzowano zagrożenia na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Wskazano, że największym zagrożeniem w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i wojny będzie zagrożenie terrorystyczne (działalność międzynarodowych ugrupowań terrorystycznych powiązanych ze strukturami Al-Kaidy, w związku z udziałem Polski w misjach stabilizacyjnych) oraz zagrożenie wojenne (konflikt militarny jako rezultat niespodziewanego rozwoju sytuacji geopolitycznej, gwałtownego, negatywnego zwrotu w stosunkach Rosji z państwami sąsiednimi, kryzysu lokalnego związanego z zapaścią ekonomiczną Białorusi, uzyskania dostępu do broni jądrowej przez Iran, którego kumulacją może być atak na państwa członkowskie NATO). W odniesieniu do wymienionych zagrożeń przedstawiono w formie opisowej prawdopodobieństwo ich wystąpienia na terenie województwa małopolskiego oraz najbardziej prawdopodobne cele ewentualnych ataków (w przypadku zamachów terrorystycznych celami w obszarze województwa mogą być obiekty religijne, stadiony, duże supermarkety jak również przedstawicielstwa Izraela i USA w Krakowie, a w przypadku konfliktu militarnego celem uderzeń mogą być wymienione obiekty wojskowe oraz cywilne).

²⁹ Wydział nie posiadał udokumentowania treści tych uwag

³⁰ W Charakterystyce zagrożeń WPZK z 2013 r. zawierał 11 zagrożeń (powodziowe; pożarowe; ekstremalne warunki meteorologiczne; katastrofy budowlane; katastrofy komunikacyjne; awarie przemysłowe; awarie energetyczne, wodociągowe, ciepłownicze, gazowe, telekomunikacyjne; katastrofy ekologiczne; osuwiska; epidemie i epizootycje; zakłócenia porządku publicznego), a w WPZK zatwierdzonym 27 kwietnia 2017 r. – 12 zagrożeń (dodatkowo: zanieczyszczenie powietrza).

Ponadto wskazano poziom prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych zagrożeń w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu lub wojny oraz poziom zagrożenia w miastach i powiatach województwa małopolskiego.

Dokonywane aktualizacje Planu OC były odnotowywane w rejestrze zmian (łącznie dokonano 24 zmian, w tym: 13 w 2014 r., 7 w 2015 r. i 4 w 2016 r.) i dotyczyły m.in.: wykazu producentów wody pitnej konfekcjonowanej (2014 r., 2015 r.), wykazu firm dysponujących beczkowozami do przewozu wody pitnej (2014 r., 2015 r.), zestawienia ilościowego formacji tworzonych w powiatach i gminach (2014 r.), ewidencji budowli ochronnych (2014 r.), wykazu miejsc do przechowywania zwłok (2014 r., 2015 r.), wykazu punktów do likwidacji skażeń (2014 r.), zestawienia ważniejszego sprzętu OC (2014 r.), wykazu urządzeń wodnych podlegających ochronie (2015 r.), karty realizacji zadań OC (2015 r., 2016 r.), Procedury Nr 1 (2016 r.) oraz załączników funkcjonalnych: Nr 1 (2015 r., 2016 r.), Nr 4 (2016 r.). Dokonane zmiany były wprowadzane na bieżąco i wynikały głównie ze zmian danych, przekazywanych przez powiaty.

(dowód: akta kontroli str. 472-477)

Informacji o tych aktualizacjach nie przekazywano Szefowi OCK, ponieważ – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału – *nikt o to nie wnosił*.

(dowód: akta kontroli str. 813)

Załączniki funkcjonalne do Planu OC (14) uwzględniały wszystkie zadania wymagane wytycznymi Szefa OCK. Załączniki funkcjonalne powiązane zostały z innymi planami i dokumentami (np. z WPZK, Planem operacyjnym funkcjonowania województwa małopolskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, Wojewódzkim Planem Działania Systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego). Jednakże odwołania do innych planów polegały na wymieniowaniu powiązanego dokumentu z nazwy, bez wskazania konkretnej procedury, zadania czy ewentualnych danych (tabel, zestawień, wykazów). Jedynie w przypadku odwoływania się do Planu operacyjnego funkcjonowania województwa małopolskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i wojny, wskazywano dział i sygnaturę konkretnego powiązanego zadania. Przykładowo:

- w Procedurze nr 4 wraz z załącznikiem funkcjonalnym pn. Organizacja opieki medycznej, pomocy społecznej, oraz pomocy psychologicznej i religijnej – jako dokumenty powiązane wskazano: Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego, Plan przygotowania i dystrybucji preparatów stabilnego jodu na wypadek wystąpienia zagrożenia radiacyjnego w województwie małopolskim, Wojewódzki Plan Działania Systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, Plan Przygotowań Publicznej i Niepublicznej Służby Zdrowia Województwa Małopolskiego na potrzeby obronne państwa oraz Plan operacyjny funkcjonowania województwa małopolskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i wojny (wymieniono zadania ujęte w planie operacyjnym, tj.: ZAA84, ZBJ02, ZBJ05, ZBJ06, ZBJ15, ZBJ17, ZBJ20, ZBJ23, ZBJ27, ZBJ30, ZBJ36, ZBJ38, ZBJ41, ZBJ43),
- w Procedurze nr 6 wraz załącznikiem funkcjonalnym pn. Przygotowanie budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności – wskazano jako dokument powiązany Plan Operacyjny funkcjonowania województwa małopolskiego w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (wymieniono karty realizacji zadań: ZAA97, ZAC12, ZAC16, ZAC29, ZAC30),
- w Procedurze nr 10 wraz z załącznikiem funkcjonalnym pn. Przywrócenie do działania niezbędnych służb i obiektów, użyteczności publicznej, zapewnienie ochrony ujęć i urządzeń wodnych – w wykazie dokumentów związanych z procedurą wskazano Plan Zarządzania Kryzysowego Województwa Małopolskiego oraz Plan operacyjny funkcjonowania województwa małopolskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny (wymieniono karty realizacji zadań w planie operacyjnym, tj.: ZBA63, ZBA76).

(dowód: akta kontroli str. 472-477)

2.2. W latach 2015-2017 (I połowa) Szef OCW nie opiniował powiatowych planów OC. Plany OC wszystkich powiatów i miast na prawach powiatów województwa małopolskiego

zostały zaopiniowane w latach 2012-2013. Urząd nie posiadał jednak dokumentacji potwierdzającej zatwierdzenie planów OC.

(dowód: akta kontroli str. 478)

Natomiast według przedłożonego przez Dyrektora WBiZK zestawienia, na dzień 30 czerwca 2017 r. wszystkie powiaty oraz wszystkie gminy województwa małopolskiego posiadały plany obrony cywilnej opracowane na podstawie wytycznych Szefa OCK z 27 grudnia 2011 r. Dyrektor podał, również że w wyniku przeprowadzonych w latach 2015-2017 (I półrocze) kontroli nie stwierdzono żadnego przypadku braku planu OC w powiatach i gminach województwa małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 636, 639, 642)

Szef OCW nie był informowany o aktualizacjach planów, gdyż, jak wyjaśnił Dyrektor WBiZK, Zarządzenie nr 59/12 Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa Małopolskiego z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województwa, powiatów i gmin określało obowiązek bieżącej aktualizacji planów OC, nie rzadziej niż co dwa lata. Nie określało natomiast obowiązku uzgadniania lub informowania Szefa OCW o aktualizacjach.

(dowód: akta kontroli str. 813)

2.3. W Urzędzie nie opracowano wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej, wymaganych postanowieniami § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin³¹.

(dowód: akta kontroli str. 672-674)

W okresie objętym kontrolą w MUW opracowywano natomiast roczne „Plany działania województwa małopolskiego w zakresie bezpieczeństwa publicznego, zarządzania – reagowania kryzysowego, systemu powiadamiania ratunkowego, obrony cywilnej /ochrony ludności/ i spraw obronnych”, które zostały zatwierdzone przez Wojewodę. Planów nie uzgadniano z właściwymi dla swojego terenu działania organami obrony cywilnej, co omówiono w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 826-837)

Plany działania były sporządzane w formie tabelarycznej z podaniem treści przedsięwzięcia, wykonawców (współwykonawców) i terminu realizacji. Plan działania w zakresie obrony cywilnej był zamieszczony w dziale III (*obrona cywilna i zabezpieczenie logistyczne*) składającym się z rozdziałów dotyczących m.in. formacji obrony cywilnej, ewakuacji, ochrony zabytków, budowli ochronnych, punktów likwidacji skażeń, zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, zaopatrzenia w sprzęt OC.

(dowód: akta kontroli str. 826-837)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że planów *nie poddawano procesowi aktualizacji* oraz że *co do zasady, tożsame zadania były przewidywane do realizacji w kolejnych latach. Plan miał bardzo szeroki zakres ... weryfikacja wszystkich jego zapisów była trudna do realizacji, tym bardziej, że wskazywał zadania do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego.*

(dowód: akta kontroli str. 639-650)

2.4. Dyrektor WBiZK podał, że zadania w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez szefów obrony cywilnej powiatów, w latach 2015-2017 były zawarte w ww. „Planach działania województwa małopolskiego w zakresie bezpieczeństwa publicznego, zarządzania – reagowania kryzysowego, systemu powiadamiania ratunkowego, obrony cywilnej /ochrony ludności/ i spraw obronnych”, sporządzonych na poszczególne lata i zatwierdzonych przez Wojewodę Małopolskiego, z *podaniem treści przedsięwzięcia, wykonawców (współwykonawców) i terminu realizacji.* Dyrektor WBiZK podał również, że Szefowi OCK przedkładano informacje o realizacji tych zadań w formie np. corocznych sprawozdań z oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim za rok poprzedni, czy też realizacji wytycznych Szefa OCK do działalności w dziedzinie obrony cywilnej za rok ubiegły.

(dowód: akta kontroli str. 639-640)

³¹ Dz.U. Nr 96, poz. 850

Zawarte w planach działania na poszczególne lata zadania dla powiatów dotyczyły m.in. aktualizacji przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych, aktualizacji kart realizacji zadań i planów działania formacji OC, opracowania informacji o stanie formacji OC, aktualizacji planów ewakuacji III stopnia, aktualizacji powiatowych planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, aktualizacji ewidencji budowli ochronnych oraz opracowania informacji o stanie tych budowli, aktualizacji punktów likwidacji skażeń i opracowania informacji o tych punktach, opracowania informacji o stanie zaopatrzenia w wodę, analizy zabezpieczenia płodów rolnych, zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz przed skażeniami, opracowania informacji o zapewnieniu sił i środków do doraźnej pomocy przy grzebianiu zmarłych, aktualizacji zabezpieczenia energetycznego obiektów użyteczności publicznej w sytuacji długotrwałej awarii energetycznej. Jako wykonawców wskazano pracowników ds. OC w powiatach oraz określono terminy realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 826-837)

Sprawozdania z oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim z realizacji wytycznych w zasadzie nie odnosiły się do zadań nałożonych na powiaty w ww. planach działania.

(dowód: akta kontroli str. 826-837)

2.5. W Urzędzie nie sporządzono odrębnego wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie województwa. W Planie OC, w zestawieniu zadań OC wymieniono zadania do realizacji, a przy każdym zadaniu wskazano podmioty wiodące, podmioty wspomagające oraz zadania do realizacji jakie im przypisano. Ujęte w zestawieniu zadania przypisano w sumie konkretnym 16 instytucjom państwowym, dwóm przedsiębiorstwom, a także starostwom powiatowym i urzędom gmin, zakładom opieki zdrowotnej i szpitalom, zakładom uzdatniania wody, zakładom gospodarki komunalnej, właścicielom i zarządcom budynków, Kurii Metropolitalnej.

(dowód: akta kontroli str. 826-837)

Dyrektor WBiZK podał, że zakłady pracy i jednostki organizacyjne realizujące zadania OC opracowały karty realizacji zadań, które zostały zatwierdzone przez kierowników tych jednostek i uzgodnione z terenowymi Szefami OC.

(dowód: akta kontroli str. 640)

Kierownik OBiOL podał, że wiedzę na temat opracowania kart realizacji w planach OC powiatów i gmin MUW posiada z kontroli okresowych przeprowadzanych w starostwach powiatowych i urzędach gmin.

(dowód: akta kontroli str. 818)

Analiza planu OC wykazała, że w zestawieniu zadań OC nie wykazano niektórych podmiotów i zadań im przypisanych. Z drugiej strony w planie zamieszczono karty realizacji zadań podmiotów, którym w zestawieniu nie przypisano zadań do realizacji. Przykładowo w zestawieniu zadanie „Doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami, ochrona zabytków i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem”, przypisano do realizacji WBiZK, KW Policji, starostwom powiatowym i urzędom gmin, KW PSP, Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej i Wojewódzkiemu Inspektoratowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Natomiast w planie zamieszczono tylko karty realizacji zadania Wydziału oraz Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków (nieuwzględnionego w zestawieniu).

(dowód: akta kontroli str. 820-821, 826-837)

Kierownik OBiOL podał, że *przy sporządzaniu zestawienia zadań OC pracownicy nie dochowali należytej staranności, co skutkowało pominięciem niektórych podmiotów. Brak w Planie OC Województwa Małopolskiego kart realizacji zadań niektórych podmiotów realizujących te zadania również wynika z braku staranności. Nie wiem, czy w tych przypadkach karty te zostały sporządzone i uzgodnione z Szefem OCW. Opracowanie Planu OC nie należało do zadań komórki, w której wówczas pracowałem, a osoby, które mogłyby mieć wiedzę na ten temat, już nie pracują w Urzędzie.*

(dowód: akta kontroli str. 818)

2.6. W latach 2015-2017 (I półrocze) Wojewoda nie wydawał aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej, jak również nie opiniował projektów aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 640)

2.7. Organizację systemu wczesnego ostrzegania Wojewoda uregulował zarządzeniem nr 162/14 z 16 czerwca 2014 r, a organizację systemu wykrywania i alarmowania – zarządzeniem nr 163/14 z dnia 16 czerwca 2014 r. oraz wytycznych Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie normatywów w zakresie przygotowania i zapewnienia działania formacji obrony cywilnej systemu wykrywania i alarmowania na obszarze województwa.

Warunki skutecznego działania systemu wykrywania i alarmowania i systemu wczesnego ostrzegania Wojewoda zapewnił poprzez:

- WCZK, które stanowiło centralny punkt dyspozytorski SWO,
- utworzenie trzech formacji OC³² szczebla wojewódzkiego realizujących zadania SWA,
- zabezpieczenie warunków lokalowych, technicznych i socjalnych niezbędnych do działania formacji OC (łącznie radiowa, internetowa, telefoniczna zapewniona przez WCZK)
- nadzór nad systemami alarmowania i ostrzegania (remonty i konserwacja Centralnego Systemu Syren Miasta Krakowa);
- prowadzenie bazy danych o potencjalnych źródłach zagrożenia skażeniami na obszarze województwa³³, bazy danych systemów syren alarmowych województwa; bazy danych formacji OC systemu wykrywania i alarmowania na terenie województwa³⁴;
- wyposażenie formacji SWA, przy czym szczególnie wykorzystywany przez te formacje sprzęt ochrony osobistej oraz sprzęt do wykrywania skażeń był przestarzały (np. w przypadku WOADA maski przeciwgazowe z 1986 r., odzież ochronna lekka – z lat 1975-1984, dozymetr – z lat siedemdziesiątych XX w., stacja meteo – z 1987 r.);
- prowadzenie szkoleń i udział w ćwiczeniach i treningach (w latach 2015-2017 przeprowadzono np. 17 szkoleń SWA i 36 powiatowych treningów formacji obrony cywilnej SWA);
- prowadzenie kontroli dotyczących realizacji zadań w zakresie planowania, organizacji, przygotowania i praktycznego działania formacji obrony cywilnej SWA w czasie prowadzenia powiatowych treningów. W latach 2015-2017 (do połowy listopada) przeprowadzono 16 kontroli, z czego w dwóch przypadkach, po stwierdzeniu nieprawidłowości wydano zalecenia pokontrolne dotyczące wydania przez Starostę zarządzenia o powołaniu formacji OC SWA, zaktualizowania planu działania POADA oraz wydania zarządzenia prezydenta miasta regulującego funkcjonowanie SWO.

(dowód: akta kontroli str. 620-621, 680, 767-768, 781, 826-837)

2.8. Wojewódzki Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia (ewakuacji III stopnia) został opracowany w 2010 r. na podstawie wytycznych Szefa OCK z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia oraz wytyczne Wojewody Małopolskiego – Szefa OCW z dnia 4 marca 2009 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności. Plan został uzgodniony z: Szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Krakowie, Małopolskim Komendantem Wojewódzkim Policji w Krakowie, Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Krakowie, Małopolskim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii, Wydziałem Infrastruktury MUW, Małopolskim Kuratorem Oświaty oraz Śląskim Urzędem Wojewódzkim. W Wojewódzkim Planie ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia (ewakuacji III stopnia) uwzględniono:

³² Wojewódzki Ośrodek Analizy Danych i Alarmowania (WOADA); Wojewódzki Ośrodek Analiz Laboratoryjnych (WOAL) – na bazie Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii; Lotnicza Formacja Obrony Cywilnej (LFOC) – na bazie Aeroklubu Krakowskiego oraz Aeroklubu Podhalańskiego w Łososinie Dolnej.

³³ Baza danych zawiera dane o substancjach niebezpiecznych w 98 zakładach chemicznych.

³⁴ W styczniu 2017 r. na terenie województwa małopolskiego istniały 232 takie formacje.

- wielkość potencjalnej populacji wymagającej ewakuacji w odniesieniu do zdefiniowanych zagrożeń – plan zawierał zestawienie liczby mieszkańców podlegającej ewakuacji z terenów zagrożonych powodzią, osuwiskami i skażeniem toksycznym środkami przemysłowymi według powiatów i gmin, jak również zestawienie liczbowe ewakuowanej ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze (według powiatów z podziałem na liczbę ludności w ujęciu ilościowym i procentowym przewidzianych do ewakuacji i samoewakuacji). Według ostatniego zestawienia z terenu województwa małopolskiego przewiduje się ewakuację łącznie 301,4 tys. osób oraz w drodze samoewakuacji ponad 350,5 tys. osób;
- środki techniczne do przeprowadzenia ewakuacji, w tym środki transportowe – plan zawierał zestawienie środków transportowych dla potrzeb ewakuacji (przyjęcia) ludności na terenie województwa małopolskiego według powiatów i gmin z podziałem na rodzaje środka transportowego (autobusy, samochody ciężarowe, mikrobusy i samochody dostawcze, samochody osobowe, ciągniki z przyczepą i inne). Zgodnie z tym zestawieniem liczba zabezpieczonych środków transportowych na potrzeby ewakuacji w województwie wynosiła odpowiednio do wymienionych rodzajów: 877, 481, 533, 1812, 479, 95;
- zapewnienie opieki medycznej dla ewakuowanej ludności – plan zawierał zestawienie według powiatów i gmin zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielenia pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności w województwie małopolskim. Zgodnie z tym zestawieniem na terenie województwa małopolskiego znajduje się 526 takich zakładów;
- miejsca kwaterowania ewakuowanych – plan zawierał zestawienie możliwości przyjęcia (zakwaterowania) ewakuowanej ludności z obszarów zagrożonych – według powiatów, gmin z podziałem na szkoły/przedszkola/internaty/domy studenckie, domy ludowe, remizy strażackie, agroturystyka oraz hotele-pensjonaty. Zgodnie z tym zestawieniem łącznie w województwie zabezpieczonych jest 227,7 tys. miejsc zakwaterowania w szkołach, 24,4 tys. w domach ludowych, 37,8 tys. w remizach strażackich, 10,6 tys. w obiektach agroturystycznych oraz 53,3 tys. w hotelach.

Plan aktualizowany był trzydziestokrotnie³⁵ (zgodnie z arkuszem rejestru zmian ostatnia aktualizacja została wprowadzona 8 maja 2017 r.).

Zadania z zakresu organizacji opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej i religijnej zostały zawarte w osobnej procedurze, wchodzącej w skład Planu OC.

(dowód: akta kontroli str. 527-529)

2.9. W wojewódzkim Planie OC znajdowała się procedura pn. „Doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami, ochrona zabytków i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem”, określająca działania przewidziane w przypadku przedsięwzięć takich jak: „Zapobieganie i prowadzenie prac przygotowawczych”, „Przedsięwzięcia zwiększające ochronę zabytków i mienia”, „Zabezpieczanie i dokumentowanie”, „Ochrona zabytków ruchomych”. Ponadto w procedurze znajdowały się odesłania do Wojewódzkiego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Opracowanie tego planu jest zadaniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w uzgodnieniu z Wojewodą i Szefem Obrony Cywilnej Kraju.

W okresie objętym kontrolą NIK Wojewoda dwukrotnie (9 marca 2015 r. i 18 stycznia 2017 r.) zwrócił się do Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o pisemne informacje w sprawie aktualizacji planu ochrony zabytków. Według odpowiedzi Konserwatora z 27 marca 2015 r. plan został zaktualizowany. Również w piśmie z 2 lutego 2017 r. Konserwator podał, że plan był aktualny.

(dowód: akta kontroli str. 530, 775-778)

2.10. Wojewoda, jako Szef OCW nie wyznaczył zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia

³⁵ W latach 2011-2017.

i zdrowia ludności oraz nie nadzorował przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy, mimo wymogu określonego w § 3 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, przy czym w regulaminie wewnętrznym Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego nie uwzględniono tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 527-529, 672-674)

Niemniej jednak w „Planie ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia (ewakuacja III stopnia)” zawarto „Zestawienie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielenia pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności w województwie małopolskim”. Wykaz ten był systematycznie aktualizowany na podstawie danych przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego i po ostatniej zmianie z 8 maja 2017 r. obejmował 526 placówek na terenie województwa małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 527-529, 673)

Ponadto na terenie województwa małopolskiego znajdują się 54 podmioty lecznicze, które zobowiązane są do realizacji zadań na potrzeby obronne państwa. Wojewoda Małopolski sprawdzał stopień ich przygotowania, w tym przeprowadzał kontrole w zakresie wykonywania zadań obronnych, prowadził szkolenia i treningi.

(dowód: akta kontroli str. 531)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Planu OC nie uzgadniano z niektórymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej, np. z Państwową Agencją Atomistyki, Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej, WKU, starostwami powiatowymi, urzędami gmin, zakładami opieki zdrowotnej i szpitalami, zakładami pogrzebowymi. W myśl § 14 wytycznych Szefa OCK z 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, plan OC przed zatwierdzeniem wymaga uzgodnienia również z „innymi organami i podmiotami”, w części ich dotyczącej.

(dowód: akta kontroli str. 472-477)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że z WKU planu nie uzgadniano, ponieważ został on uzgodniony z jednostką nadrzędną (WSzW). Z niektórymi podmiotami (np. zakładami pogrzebowymi, stacjami uzdatniania wody, zakładami opieki zdrowotnej, Kurią Metropolitalną) planu OC nie uzgadniano ze względu na ich liczbę, charakter lub funkcje tych podmiotów. Również liczba starostw, urzędów gmin, zakładów opieki zdrowotnej podmiotów uwzględnionych w zestawieniu zadań OC jest zbyt duża, żeby przeprowadzać z nimi uzgodnienia. Niektóre podmioty mogły zostać pominięte w wyniku przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 813)

2. Plan Główny Planu OC był niezgodny z załącznikiem Nr 1 do ww. wytycznych Szefa OCK z dnia 27 grudnia 2011 r. nie zawierał bowiem zarządzenia wprowadzającego plan obrony cywilnej do stosowania – Wojewoda Małopolski nie wydał takiego zarządzenia. Do Planu Głównego dołączono jedynie Zarządzenie Nr 59/12 Wojewody Małopolskiego z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województwa, powiatów i gmin.

Kierownik OBiOL w wyjaśnieniu podał, że nie zna przyczyn powstania tego uchybienia.

(dowód: akta kontroli str. 472-477)

3. W Urzędzie nie opracowywano wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej, wymaganych przepisem § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

(dowód: akta kontroli str. 672-674)

Kierownik OBiOL wyjaśnił, że wieloletnich planów nie opracowano, ponieważ zagadnienia dotyczące wieloletniego planowania były zawierane w wojewódzkich programach doskonalenia obrony cywilnej na lata 2013-2022 oraz 2017-2026.

(dowód: akta kontroli str. 672-674)

4. Rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej nie uzgadniano z właściwymi dla swojego terenu działania organami obrony cywilnej, mimo że zawierały zadania dla powiatów i gmin.

(dowód: akta kontroli str. 813, 826-837)

W myśl § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia opracowane przez szefów obrony cywilnej województw roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej, podlegają uzgodnieniu z właściwymi dla swojego terenu działania organami obrony cywilnej”.

Dyrektor WBiZK podał, że nie wie dlaczego te plany nie były uzgadniane z organami obrony cywilnej z terenu województwa małopolskiego, ponieważ nie był wówczas Dyrektorem Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 813)

Ocena cząstkowa

Na bieżąco aktualizowano Plan obrony cywilnej oraz Wojewódzki Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, a instrumenty planowania cywilnego identyfikowały większość potencjalnych zagrożeń. Pomimo prawnego obowiązku, nie opracowano jednak wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej, ani nie uzgodniono rocznych planów działania z organami obrony cywilnej z terenu województwa małopolskiego.

3. Siły i środki

3.1. Szef OCW terminowo przesłał do Szefa OCK oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w województwie małopolskim za 2015 r. oraz za 2016 r. (odpowiednio: 15 marca 2016 r. i 16 marca 2017 r.).

Treść ww. ocen była zgodna ze wzorem stanowiącym załącznik do wytycznych Szefa OCK z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w województwach (Ocena za 2015 r.) oraz z dnia 30 sierpnia 2016 r. (Ocena za 2016 r.). Obydwa dokumenty zawierały dane opracowane na podstawie ocen poszczególnych powiatów z terenu województwa małopolskiego (19 powiatów oraz 3 miasta na prawach powiatu). Informacje w formie elektronicznej zostały przekazane przez szefów obrony cywilnej powiatów do MUW. Dane zawarte w przekazanych materiałach zostały przygotowane przez komórki organizacyjne urzędów odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe.

Dane zawarte w Ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej województwa małopolskiego były zgodne z danymi zawartymi w sprawozdaniach przekazywanych przez powiaty (dane jednostkowe z powiatów zostały odzwierciedlone w opracowaniu wojewódzkim).

W Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim za 2015 r. i za 2016 r. zawarto również wnioski i uwagi, dotyczące konieczności zmian istniejących uregulowań prawnych lub wprowadzenia nowych przepisów w zakresie realizowania zadań obrony cywilnej.

W obydwu Ocenach zawarto uwagi o treści:

- *Obecnie funkcjonujący system obrony cywilnej kraju nie jest dostosowany do aktualnych potrzeb wynikających ze zmian społeczno-politycznych w kraju. Normy prawne regulujące organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej nie zapewniają skutecznego koordynowania działań dotyczących szeroko pojętej ochrony ludności oraz współdziałania struktur obrony cywilnej z jednostkami PSP. Aktualny stan prawny ujmuje obronę cywilną jako system a nie zestaw zadań, które należy wykonać w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia ludności. W systemie tym siły OC mogą być użyte w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu, wojny lub w sytuacji ogłoszenia klęski żywiołowej. W obecnych uregulowaniach prawnych nie przewidziano zwrotu kosztów ponoszonych przez zakłady pracy i przedsiębiorców w przypadku realizacji zadań OC w czasie pokoju (udział w szkoleniach, ćwiczeniach itp.).*

- *Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom w czasie pokoju oraz w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i wojny powoduje potrzebę stworzenia jednolitych przepisów prawnych określających kompetencje władz, obowiązki obywateli oraz sposoby zwiększania ochrony ludności w sytuacjach nadzwyczajnych. Istnieje potrzeba czytelnego określenia zadań ochrony ludności w kontekście obowiązujących ustaw tj.: ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o wojewodzie i administracji rządowej (...), o samorządzie gminnym (...), o samorządzie powiatowym (...), o zarządzaniu kryzysowym (...) oraz o stanie klęski żywiołowej (...).*
- *Organizacja indywidualnej i zbiorowej ochrony ludności w obowiązującym systemie prawnym traktowana jest jako zadanie planistyczne realizowane praktycznie w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu lub wojny. Ograniczenie środków finansowych na zadania obrony cywilnej skutkuje ograniczeniem szkolenia i wymiany zużytego kilkudziesięcioletniego sprzętu. Większość wyposażenia szczególnie indywidualnego sprzętu ochrony przed skażeniami ze względu na utratę własności ochronnych jest stopniowo utylizowana. Szczęólnego uregulowania prawnego wymaga obszar związany z budowlami ochronnymi. W obecnym umocowaniu prawnym organy administracji samorządowej i rządowej nie sprawują właściwego nadzoru nad tymi budowlami. Zatwierdzony „Program Doskonalenia OC na lata 2017-2026” nie gwarantuje środków finansowych na realizację zadań obrony cywilnej na właściwym poziomie w województwie małopolskim.*

Dodatkowo w Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim za 2016 r. wskazano na brak uregulowań prawnych określających normy paszowe, kubaturowe i materiałowe oraz zasady zabezpieczenia w materiały budowlane, filtry wentylacyjne i maty odkażające oraz na brak podstaw prawnych dotyczących wymogów funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 532-534, 826-837)

3.2. Wojewoda Małopolski (Szef OCW) wydał dwa zarządzenia w sprawie powołania wojewódzkich formacji obrony cywilnej. Zarządzeniem z dnia 12 listopada 2013 r., (nr poz. Rej. 411/13) powołał jedną formację OC – Drużynę Ratownictwa Górskiego, a zarządzeniem z dnia 1 kwietnia 2014 r., (nr poz. Rej. 80/14) powołał trzy formacje – Wojewódzki Ośrodek Analizy Danych i Alarmowania (WOADA), Wojewódzki Ośrodek Analiz Laboratoryjnych (WOAL), Lotniczą Formację Obrony Cywilnej (LFOC).

Zgodnie z wymienionymi zarządzeniami proponowana wielkość obsad etatowych ww. formacji przedstawiała się następująco: WOADA – 19, WOAL – do 54, LFOC – do 17, Drużyna Ratownictwa Górskiego – 11.

(dowód: akta kontroli str. 535-546, 681-686)

Wykonanie ww. zarządzeń, w tym w szczególności opracowanie tabel należności sprzętu dla wojewódzkiej formacji OC, powierzono Dyrektorowi WBiZK. Według danych przedstawionych w Ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej województwa małopolskiego za 2016 r. (tabela nr 11 pn. Stan formacji obrony cywilnej) – stan na 31 grudnia 2016 r. – były trzy wojewódzkie formacje obrony cywilnej, z łącznym stanem osobowym – 88, w tym WOADA – 17, WOAL – 50, LFOC – 21. Nieujęcie w ww. zestawieniu Drużyny Ratownictwa Górskiego spowodowane było błędem pracownika sporządzającego informację. Aktualny stan osobowy Drużyny Ratownictwa Górskiego wynosił 11 osób.

Komendant WOADA wyjaśnił, że Dyrektor WBiZK 12 marca 2015 r. wystąpił do WKU w Krakowie, Oświęcimiu i Tarnowie o nadanie przydziałów na cały stan etatowy WOADA dla 18 osób. Natomiast w przypadku kierowcy nie występowano o przydział, ponieważ ze względu na wiek (ukończone 60 lat) nie podlegał mobilizacji. W jednym przypadku WKU nie wyraził zgody na nadanie przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego do formacji OC. Natomiast jedna osoba nie odebrała karty przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego (nie stawiła się). W 2015 r. rozmawiałem z komendantem WKU w Krakowie, który zapewnił, że WKU będzie poszukiwać osób do uzupełnienia składu WOADA. Jednak do dnia dzisiejszego skład formacji OC nie został uzupełniony.

(dowód: akta kontroli str. 786)

Dyrektor WBiZK podał, że w przypadku WOAL i LFOC zarządzenie Wojewody określa strukturę i maksymalną liczbę etatów, ale ich obsada należy do szefów jednostek na bazie których utworzono te formacje, tj. WSSE oraz Aeroklubu Krakowskiego i Aeroklubu Podhalańskiego oraz że nie zna powodów, dla których obsada LFOC jest wyższa niż stan etatów przewidziany w zarządzeniu Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 814)

W przypadku Wojewódzkiego Ośrodka Analiz Laboratoryjnych, powołanie komendanta nastąpiło w drodze zarządzenia Małopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego. Natomiast komendantów wojewódzkich formacji obrony cywilnej wyznaczył Dyrektor WBiZK, przesyłając do Wojskowej Komendy Uzupelnień imienny wykaz z propozycją wyznaczenia na stanowisko komendanta. Po uzgodnieniu z WKU nadano odpowiednie przydziały organizacyjno-mobilizacyjne do formacji obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 624-625, 826-837)

3.3. Tabele należności sprzętu dla formacji OC (WOADA, WOAL, LFOC) zostały opracowane na podstawie normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej ustalonych w 2014 r. przez Szefa OCK.

Stwierdzono różnice w rodzaju sprzętu, w który zostały wyposażone formacje, a tym co według wytycznych Szefa OCK powinno im być przydzielone. Dotyczyło to np. grupy sprzętu i wyposażenia do wykrywania i pomiaru skażeń dla WOADA. Według normatywów Szefa OCK formacja ta powinna być wyposażona w: miernik promieniowania, dawkomierze, manipulator teleskopowy, eksplozometr, tlenomierz, toksymetry, przenośny detektor niebezpiecznych gazów i par niebezpiecznych, przenośny detektor lotnych związków organicznych (LZO) oparty na czujniku fotojonizacyjnych PID, pirometr, torbę ratownictwa medycznego R1 wyposażoną w defibrylator półautomatyczny, Smart Test (zalecane), papierki wskaźnikowe (zalecane), stacja meteo (zalecane). Zgodnie zaś z tabelą wyposażenia, opracowaną przez Szefa OCW, do ww. grupy sprzętu należał: dozymetr, przyrząd do ładowania dozymetrów, przyrząd rozpoznania chemicznego, przenośny przyrząd rozpoznania promieniotwórczego, automatyczna stacja pomiaru skażeń promieniowania, Smart Test, papierki wskaźnikowe, stacja meteo.

Wyposażenie sprzętu dla Drużyny Ratownictwa Górskiego, z uwagi na brak ujęcia takiej formacji w ww. normatywach Szefa OCK, zostało opracowane przez WBiZK we współpracy z pracownikami Grupy Krynickiej GOPR. Za wyposażenie w określoną część sprzętu odpowiadał WBiZK, a za pozostałą część GOPR. Sprzęt zakupiony z budżetu Wojewody został użyczony formacji OC.

(dowód: akta kontroli str. 536-547, 549, 624-625, 681-686)

W złożonych przez Dyrektora WBiZK wyjaśnieniach wskazano, że: *wdrożenie normatywów w całym zakresie, dla wszystkich formacji OC nie jest możliwe ze względu na brak środków finansowych w budżecie Wojewody Małopolskiego.* Zaznaczono również, że: *sprzęt obrony cywilnej, będący na wyposażeniu formacji OC jest w znacznym stopniu przestarzały ze względu na fakt, że proces jego odnowy był na przestrzeni lat 2015 – I półrocze 2017 r. ograniczony z powodu niskich środków finansowych. Planowane środki finansowe w „Wojewódzkim Programie Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2013–2022”, pozwoliły jedynie utrzymać w sprawności wybrany asortyment sprzętu OC. Natomiast nie było i nie ma możliwości odtworzenia stanów magazynowych zabezpieczających formacje OC, zgodnie z normatywami. Dotyczy to w szczególności indywidualnych środków ochrony przed skażeniami.*

(dowód: akta kontroli str. 639-650)

Sprzęt formacji OC objętej oględzinami (WOADA) był w części przestarzały, albowiem według danych WBiZK sprzęt ochrony osobistej (np. maski przeciwgazowe, odzież ochronna lekka) oraz sprzęt i wyposażenie do wykrywania skażeń zostały wyprodukowane przeważnie w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w.

(dowód: akta kontroli str. 767-768)

W sprawie potrzeb wyposażenia formacji Dyrektor WBiZK podał, że w każdym roku komendanci formacji OC przekazywali informacje na temat potrzeb w zakresie

wyposażenia. Były one przekazywane ustnie, w trakcie ich wizyt w Urzędzie lub podczas rozmów telefonicznych.

(dowód: akta kontroli str. 814)

Zgłaszane potrzeby w zakresie wyposażenia formacji OC nie były rejestrowane. Według oświadczenia pracownika WBiZK zajmującego się gospodarowaniem sprzętem OC, w latach 2015-2017 (I połowa) jedynie komendanci dwóch wojewódzkich formacji OC zgłaszali potrzeby dotyczące wyposażenia. Komendant Drużyny Ratownictwa Górskiego zgłosił zapotrzebowanie na buty trekkingowe oraz przyczepę do przewozu quadów i skuterów śnieżnych.³⁶ Natomiast komendant WOAL zgłosił zapotrzebowanie na indywidualne zestawy ochrony biologicznej oraz monitory EKO-C.³⁷

(dowód: akta kontroli str. 840)

3.4. Według danych przekazanych przez powiaty na potrzeby opracowania Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej, na koniec 2015 i 2016 r. na terenie województwa małopolskiego liczba terenowych formacji obrony cywilnej zmniejszyła się z 584 do 522, a liczba zakładowych formacji OC – z 187 do 169. Ich stan osobowy w tym czasie zmniejszył się w przypadku formacji terenowych z 7 757 do 6 881, a zakładowych – z 2 158 do 1 853 osób.

Dyrektor WBiZK podał, że podstawowe powody zmniejszenia liczby formacji OC oraz ich stanu osobowego to brak środków finansowych ograniczający możliwość rozpoznania zagrożeń oraz odpowiedniego wyposażenia i funkcjonowania formacji OC, wskutek czego te formacje niejednokrotnie są rozwiązywane przez szefów terenowych organów OC i w zakładach pracy. Ponadto liczba osób chętnych do wstąpienia do formacji OC jest niewielka.

(dowód: akta kontroli str. 814)

Sprzęt OC, będący w dyspozycji Szefa OCW (znajdujący się w magazynie wojewódzkim lub przekazany w użytkowanie innym jednostkom) ewidencjonowany jest na bieżąco w programie OCMAT2000 w WBiZK, z podziałem na lokalizację (nazwa jednostki), indeks i nazwę sprzętu, jego ilość i wartość. Aktualna wartość księgową sprzętu OC na 17 listopada 2017 r. przeznaczonego dla utworzonych terenowych formacji OC w województwie małopolskim wynosiła: 16 847,4 tys. zł.

Sprzęt obrony cywilnej będący na wyposażeniu formacji obrony cywilnej był w znacznym stopniu przestarzały, co wynikało m.in. z oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województwa małopolskiego za 2015 r. i 2016 r..

(dowód: akta kontroli str. 550-562, 826-837)

W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor WBiZK podkreślił, że stan zabezpieczenia Formacji obrony cywilnej w sprzęt OC w województwie małopolskim nie jest adekwatny do potrzeb, a przeznaczone na ten cel środki finansowe nie dają możliwości bieżącego uzupełnienia niedoborów oraz rotacji wyeksploatowanego sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 639-650)

W 2015 r. przeprowadzono wybrakowanie i utylizację przestarzałego sprzętu OC o łącznej wartości księgowej 791 tys. zł, a w 2016 r. o łącznej wartości księgowej 250 tys. zł. Dla porównania, w latach 2015-2016 z budżetu Wojewody Małopolskiego wydatkowano na zakup nowego sprzętu odpowiednio 127 tys. zł i 76 tys. zł, zaś w I półroczu 2017 r. zakupiono sprzęt za kwotę 36,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 826-837)

3.5. W latach 2015-2017 (do 30 października 2017 r.) WBiZK zorganizował łącznie 36 szkoleń (podstawowych i doskonalących) z udziałem m.in.: komendantów formacji obrony cywilnej, członków formacji obrony cywilnej szczebla wojewódzkiego, osób zatrudnionych w jst na stanowiskach związanych z prowadzeniem spraw obrony cywilnej, pracowników nowozatrudnionych realizujących zadania obrony cywilnej. Łącznie przeszkolono 1045 osób. Szkolenia zostały przeprowadzone w formie wykładów, ćwiczeń praktycznych,

³⁶ W 2015 r. zakupiono i przekazano 11 par butów trekkingowych, natomiast przyczepy nie zakupiono, jak podał pracownik WBiZK zajmujący się gospodarowaniem sprzętem OC, z uwagi na wysoki koszt zakupu i utrzymania.

³⁷ W 2015 r. przekazano WOAL 40 zestawów indywidualnej ochrony biologicznej, w 2016 r. – dwa monitory EKO-C.

instruktażu. Przeprowadzone szkolenia były zgodne z harmonogramem zawartym w kolejnych rocznych Planach Działania Województwa Małopolskiego (na lata 2015-2017). Tematyka szkoleń zapewniała osiągnięcie celów, o których mowa w § 1 wytycznych Szefa OCK z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, w szczególności w zakresie przygotowania pracowników odpowiedzialnych ds. obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i spraw obronnych oraz członków formacji obrony cywilnej do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej, jak również w zakresie doskonalenia nabytych przez te osoby umiejętności.

(dowód: akta kontroli str. 675-679)

3.6. W okresie objętym kontrolą Szef OCW nie planował i nie organizował ćwiczeń obrony cywilnej. Dyrektor WBiZK – podał, że nie wie, dlaczego *na lata 2015-2017 nie planowano i nie organizowano ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej. Obecnie w WBiZK nie pracują osoby (...) zajmujące się tym zagadnieniem.*

(dowód: akta kontroli str. 563-570, 814)

3.7. Realizując wymóg czteroletniego cyklu sporządzania programów doskonalenia obrony cywilnej (PDOC), określony w § 9 ust. 1 pkt 4 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego³⁸, Wojewoda Małopolski, jako Szef OCW opracował: Wojewódzki Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2013-2022 oraz Wojewódzki Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2017-2026.

Obydwa programy zostały pozytywnie zaopiniowane przez Szefa OCK oraz zatwierdzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Przewidywane na lata 2015-2017 nakłady na realizację zadań OC ustalone w Programie na lata 2013 – 2022 wyniosły: na 2015 r. – 635 tys. zł, na 2016 r. – 651 tys. zł, na 2017 r. – 668 tys. zł. W Programie na lata 2017-2026 ustalono przewidywane nakłady na 2017 rok w wysokości 558 tys. zł.

Środki finansowe przeznaczone na realizację zadań z zakresu obrony cywilnej ujemowane były w klasyfikacji budżetowej w rozdziale 75414 – obrona cywilna, 75421 – zarządzanie kryzysowe oraz w rozdziale 75011 – urzędy wojewódzkie.

Wydatki ujęte w rozdziale 75414 – obrona cywilna, zostały pierwotnie zaplanowane w budżecie Wojewody Małopolskiego w latach 2015-2016 na kwotę łączną 754,0 tys. zł. Po zmianach plan wydatków w rozdziale 75414 wzrósł w stosunku do planu pierwotnego o kwotę 30,3 tys. zł i wyniósł 784,3 tys. zł. Opisane zwiększenia wydatków dokonano w związku z powstałymi oszczędnościami w rozdziale 75421 (22.770 zł w 2015 r., 7.500 zł w 2016 r.) Faktycznie poniesione wydatki w rozdziale 75414 w latach 2015-2016 wyniosły 773,7 tys. zł, co stanowiło 99% wydatków przewidzianych w Programie na lata 2015-2016 (w tym rozdziale).

(dowód: akta kontroli str. 479-526, 571-613)

Dyrektor WBiZK w wyjaśnieniach wskazał, że: zaplanowane środki finansowe w WPDOC przeznaczone na realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej nie zapewniły na poziomie adekwatnym do istniejących potrzeb, przedsięwzięć związanych z ochroną mieszkańców w sytuacjach nadzwyczajnych.

(dowód: akta kontroli str. 639-650)

W ocenach stanu przygotowań obrony cywilnej województwa za 2015 i 2016 r. wskazano, że brakuje środków w szczególności na zakup indywidualnych środków ochrony przed skażeniami.

(dowód: akta kontroli str. 826-837)

Zarówno Program na lata 2013-2022, jak i Program na lata 2017-2026 przewidywały minimalny wzrost nakładów (zrównoważenie inflacji) na realizację zadań obrony cywilnej, odpowiednio: 2,5% i 1,3%. W Programach stwierdzono, że planowane środki zapewniają finansowanie głównych zadań obrony cywilnej na minimalnym poziomie, nieadekwatnym do potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 479-526)

³⁸ Dz. U. Nr 152, poz. 1599 ze zm.

3.8. W latach 2015-2017 zaplanowano i przeprowadzono odpowiednio: 47, 44 i 30 kontroli dotyczących realizacji zadań obrony cywilnej w gminach i powiatach, podczas których sprawdzono: opracowanie planów działania formacji obrony cywilnej, wydanie zarządzeń przez Szefów OC w celu organizacji formacji obrony cywilnej, nadania przydziałów organizacyjno – mobilizacyjnych do służby w formacjach obrony cywilnej w uzgodnieniu z WKU, szkolenia stanów osobowych FOC oraz wyposażenie dla utworzonych w gminie formacji OC w maski przeciwgazowe i odzież ochronną przed skażeniami. Wszystkie kontrole przeprowadzono w jednostkach samorządu terytorialnego: starostwach powiatowych i urzędach gmin.

W przypadku odpowiednio: 11, 12 i 4 kontroli stwierdzono nieprawidłowości i wydawano zalecenia pokontrolne, dotyczące m.in.: przeprowadzenia szkoleń formacji obrony cywilnej, opracowania planów szkoleń (rocznych i wieloletnich), opracowania dokumentacji szkolenia, przeprowadzenia kompleksowej aktualizacji planów działania formacji obrony cywilnej, utworzenia drużyny wykrywania i alarmowania, nadania kart przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych dla członków formacji obrony cywilnej, zaktualizowania imiennego wykazu członków formacji obrony cywilnej, wyposażenia formacji obrony cywilnej w sprzęt do indywidualnej ochrony przed skażeniami. Według odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne jednostki kontrolowane informowały o zrealizowaniu lub podjęciu działań w celu realizacji zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 614-621)

3.9. W myśl informacji uzyskanej z Wojskowej Komendy Uzupelnień w Krakowie (dalej WKU) w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, według stanu na 14 września 2017 r., reklamowanych od służby wojskowej (łącznie z urzędu i na wniosek) było 91 pracowników Urzędu. Natomiast weryfikacja stanu zatrudnienia tych osób w Oddziale Kadr i Płac MUW wykazała, że w przypadku 23 (z 91) osób stosunek pracy został rozwiązany w latach 2005-2017. Ponadto w przypadku kolejnych trzech osób, które przestały pełnić funkcje dyrektorów wydziałów Urzędu, tj. Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości (stanowisko zajmował do 8 lutego 2016 r.), Wydziału Organizacji i Kontroli (stanowisko zajmował do 25 października 2016 r.) oraz Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (stanowisko zajmował do 6 lutego 2017 r.) zawiadomienie o ustaniu przyczyn reklamowania skierowano do WKU 14 listopada 2017 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

Ponadto analiza informacji z WKU wykazała, że nie były reklamowane od służby wojskowej cztery osoby podlegające reklamowaniu z urzędu, tj. Dyrektor Generalny MUW oraz dyrektorzy trzech wydziałów Urzędu (Wydziału Polityki Społecznej, Wydziału Rolnictwa, Wydziału Administracji i Logistyki), powołani w okresie od 10 lutego 2016 r. do 28 sierpnia 2017 r.

Zawiadomienie o reklamowaniu z urzędu Dyrektora Generalnego i trzech dyrektorów wydziałów oraz o ustaniu przyczyn reklamowania trzech byłych dyrektorów wydziałów Urzędu skierowano do WKU w trakcie kontroli NIK (14 listopada 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 382-392, 687)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą nie organizowano ćwiczeń obrony cywilnej, mimo że w myśl § 3 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin do zadań Szefa OCW należy ich organizowanie.

(dowód: akta kontroli str. 563-570)

Dyrektor WBiZK, podał, że nie wie, dlaczego *na lata 2015-2017 nie planowano i nie organizowano ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej. Obecnie w WBiZK nie pracują osoby (...) zajmujące się tym zagadnieniem.*

(dowód: akta kontroli str. 814)

2. W myśl załącznika nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie

ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny³⁹ dyrektor generalny i dyrektorzy wydziałów Urzędu objęci są szczegółowym wykazem stanowisk, których zajmowanie powoduje reklamowanie z urzędu. Urząd zawiadomił WKU w Krakowie o reklamowaniu z urzędu czterech dyrektorów (Wydziału Polityki Społecznej, Wydziału Rolnictwa, Wydziału Administracji i Logistyki, Dyrektora Generalnego), dopiero po upływie od 2,5 miesiąca do 21 miesięcy od ich powołania na te stanowiska, mimo że powinien tego dokonać w ciągu 30 dni. Ponadto Urząd zawiadomił WKU o ustaniu przyczyn reklamowania przez trzech byłych dyrektorów wydziałów Urzędu dopiero po upływie od 9 do 21 miesięcy od ich odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 382-392, 687)

Zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia zawiadomienie należało sporządzić i przesłać do WKU w ciągu 30 dni od dnia powstania okoliczności uzasadniających reklamowanie. Stosownie do treści § 14 ust. 1 ww. rozporządzenia organy dokonujące zawiadomienia o osobach podlegających reklamowaniu z urzędu oraz organy wnioskujące o reklamowanie na wniosek zawiadamiają niezwłocznie wojskowego komendanta uzupełnień o ustaniu przyczyn reklamowania.

Kierownik Oddziału Spraw Obronnych (do zadań tego Oddziału należało reklamowanie pracowników Urzędu) wyjaśniła, że przeprowadzone w ostatnim okresie w poszczególnych komórkach organizacyjnych MUW istotne zmiany organizacyjne, w tym na stanowiskach dyrektorów wydziałów, spowodowały konieczność zaplanowania aktualizacji danych w zakresie osób reklamowanych z urzędu i na wniosek.

(dowód: akta kontroli str. 389-391)

3. Urząd nie zawiadomił WKU o ustaniu przyczyn reklamowania przez 23 pracowników w związku z zakończeniem pracy w MUW, mimo że od rozwiązania stosunku pracy w 16 (z 23) przypadkach upłynęło od 5 do 12 lat, w kolejnych sześciu – od 1 do 3 lat, a w jednym – 6 miesięcy. W myśl § 14 ust. 1 rozporządzenia organy wnioskujące o reklamowanie na wniosek zawiadamiają niezwłocznie wojskowego komendanta uzupełnień o ustaniu przyczyn reklamowania.

(dowód: akta kontroli str. 382-392, 687)

Kierownik Oddziału Spraw Obronnych (pełniąca tę funkcję od 2 stycznia 2017 r.) wyjaśniła, że brak zawiadomienia właściwego WKU o ustaniu przyczyn reklamowania osób, które zakończyły pracę w MUW, wynika z braku informacji z właściwych Wydziałów. W wyjaśnieniu podała również, że pod koniec 2017 r. zostanie dokonana aktualizacja w zakresie osób reklamowanych (z urzędu i na wniosek).

(dowód: akta kontroli str. 389-391)

Ocena częściowa

Szef OCW terminowo przesłał do Szefa OCK ocenę stanu przygotowań obrony cywilnej w województwie małopolskim za 2015 i 2016 r., a ich treść była zgodna ze wzorem określonym w wytycznych Szefa OCK. Dane dotyczące stanu przygotowań obrony cywilnej województwa były spójne z danymi przekazanymi przez szefów obrony cywilnej powiatów. Formacje obrony cywilnej dysponują przestarzałym wyposażeniem, a przeznaczane środki nie zapewniają jego odtworzenia. Niepokoić może też zmniejszająca się liczba formacji OC i członków w województwie małopolskim oraz nieorganizowanie ćwiczeń obrony cywilnej. Nie monitorowano też na bieżąco spraw związanych z reklamowaniem od służby wojskowej pracowników MUW.

³⁹ Dz.U. Nr 210, poz. 2136 ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o:

1. Zapewnienie terminowej aktualizacji wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego oraz jego uzgadniania z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym.
2. Realizowanie obowiązku organizowania ćwiczeń w zakresie zarządzania kryzysowego.
3. Podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do zapewnienia obsady służby dyżurnej zgodnej z regulaminem organizacyjnym WCZK.
4. Uzgadnianie planu obrony cywilnej ze wszystkimi organami i podmiotami, w części ich dotyczącej.
5. Opracowanie wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej.
6. Zapewnienie uzgadniania rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej z właściwymi dla swojego terenu działania organami obrony cywilnej.
7. Wywiązywanie się z obowiązków Szefa OCW w zakresie organizacji ćwiczeń obrony cywilnej.
8. Zawiadomienie WKU o ustaniu przyczyn reklamowania pracowników Urzędu, z którymi rozwiązano umowy o pracę.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Krakowie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Kraków, dnia 17 stycznia 2018 r.

Kontroler

Bernard Różański
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska

⁴⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.