



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.010.01.2017

P/17/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/039 – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Krzysztof Serwa, Specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LLO/119/2017 z dnia 26-07-2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Janusz Rzepecki, Doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/164/2017 z dnia 30-10-2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki ¹ w Łodzi ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Włodzimierz Rau, Wojewoda Łódzki ² (dowód: akta kontroli str. 5-9)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności³

W okresie objętym kontrolą, tj. lata 2015-2017, Wojewoda wprawdzie monitorował działania w zakresie zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (obrony cywilnej), nie przestrzegał jednak obowiązku systematycznego wydawania zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego (PPZK) co dwa lata, jak również nie aktualizował wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego (WPZK) zgodnie z terminem ustawowym co dwa lata. WPZK nie został uzgodniony ze wszystkimi podmiotami z siatki bezpieczeństwa. O zmianach dokonywanych w WPZK nie był informowany właściwy Minister. Nieprawidłowości stwierdzono również w działaniach Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (WZZK) podjętych w trakcie epizodu praktycznego przeprowadzonego w dniu 15 września 2017 r.

Plan obrony cywilnej z 2015 r. był zgodny z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Zadania w zakresie obrony cywilnej na poziomie województwa realizowane były na podstawie Planu działania Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego na dany rok. Wojewoda określił zasady funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach (SWO) i wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania (SWA). Opracowany został „Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia na terenie województwa łódzkiego III stopnia”.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niewyznaczenie przez Wojewodę zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielenia pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności, do czego obligowały postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r.

¹ Dalej ŁUW

² Zwany dalej Wojewodą.

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 sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁴.

Wojewoda powołał łącznie 3 formacje obrony cywilnej, dla których organizował szkolenia i ćwiczenia z zakresu obrony cywilnej. Utworzone formacje nie posiadały jednak pełnego (minimalnego) wyposażenia określonego w normatywach Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 3 marca 2014 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁵, organem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego na obszarze województwa łódzkiego był Wojewoda Łódzki. Do obowiązków Wojewody z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności stosownie do art. 14 ust. 2 uzk należało m.in.: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa, realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. Realizacja zadań Wojewody z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności należała do WBiZK ŁUW.

(dowód: akta kontroli str. 10-25)

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie WBiZK ŁUW prowadził monitoring działań dotyczących zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (obrony cywilnej) pod kątem problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych im zadań. Dostrzegane i identyfikowane problemy w toku codziennej pracy były rozwiązywane – w miarę możliwości prawnych i kompetencji Wojewody. Wśród występujących problemów znalazły się:

- Niedziałające w systemie całodobowym PCZK - wynikało to wg Starostów z braku ustawowego obowiązku oraz niewystarczających środków finansowych. Powyższe utrudniało przepływ informacji na cele zarządzania kryzysowego. Wojewoda zwracał wielokrotnie uwagę na ten problem. Najpełniej zaprezentował go w 2012 r. przy okazji wprowadzenia nowych zasad obiegu informacji dla potrzeb zarządzania kryzysowego (przesyłanie codziennych raportów do WCZK) na konwencie powiatów województwa. Konwent uznał, że „nakładanie tego typu zadań na powiaty jest tylko dodatkowym obciążeniem finansowym i nie ma nic wspólnego z podniesieniem efektywności zarządzania kryzysowego oraz polepszeniem obiegu informacji”, a ponadto „codzienne wysyłanie raportów w sytuacji, kiedy nie zaistniało żadne zdarzenie kryzysowe jest nieuzasadnione oraz nie wymaga tego żaden przepis ustawy”.
- Niewydawanie przez jednostki samorządowe rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe – nie działające w systemie całodobowym PCZK, pracownicy zarządzania kryzysowego pracowali w niepełnym wymiarze czasu pracy, niedoposażone magazyny przeciwpowodziowe i kryzysowe, nieinwestowanie w sprzęt radiowy i telekomunikacyjny, nieuruchamiana lub nieregularnie uruchamiana była w samorządach rezerwa celowa na zarządzanie kryzysowe tworzona na podstawie art. 26 uzk. Wojewoda po dokonaniu analizy problemu wystąpił w 2016 r. do samorządów zachęcając do śmielszego korzystania z tych środków finansowych, tak, by środki finansowe wydawane były rzeczywiście na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego na wszystkie jego etapy.

⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 96 poz. 850, dalej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 209 ze zm., dalej uzk

- Niedostateczne wyposażenie magazynów kryzysowych. Wojewoda w 2017 r. wydał rekomendacje dla starostów/prezydentów miast na prawach powiatu w zakresie rozbudowy radiowej sieci zarządzania Wojewody Łódzkiego, jako głównego narzędzia komunikacji w sytuacjach kryzysowych, jak również zapewnienia ciągłej, niezakłóconej łączności radiowej pomiędzy podmiotami systemu zarządzania kryzysowego, oraz doposażenia powiatowych/gminnych magazynów w agregaty prądotwórcze, które pozwalałyby na prawidłowe funkcjonowanie np. oczyszczalni ścieków czy ujęć wodnych. Powyższe wynikało z awarii energetycznej spowodowanej przez intensywne opady śniegu w 2017 r. w powiecie radomszczańskim.

(dowód: akta kontroli str. 33-102)

Wewnętrzne uregulowania obejmujące wykonywanie zadań w sferze ochrony ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej analizowane były w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim i zależnie od występujących problemów czy ewentualnych potrzeb albo miały źródło w zewnętrznych uregulowaniach prawnych. Rezultatem prowadzonych działań były m.in.

- zmiany w obowiązujących planach czy też procedurach WPZK⁶ np.:
 - modyfikacja procedury PRK-6⁷ - dotycząca „Postępowania w przypadku ryzyka wystąpienia bądź wystąpienia przekroczenia poziomu substancji niebezpiecznych w powietrzu – 4 kwiecień 2017 r.;
 - uaktualnienie Planu operacyjnego ochrony przed powodzią dla województwa łódzkiego – 18 sierpień 2015 r.
- wejście w życie:
 - Zarządzenia Wojewody Łódzkiego – 6 marzec 2017 r. dotyczące powołania WZZK⁸ oraz jego regulaminu organizacyjnego;
 - Zarządzenia Wojewody Łódzkiego – 18 sierpień 2016 r. dotyczące utworzenia Zespołu Wsparcia na wypadek wystąpienia lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej na obszarze województwa łódzkiego (z późniejszymi zmianami);
- wprowadzanie zmian w Regulaminie Organizacyjnym Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, które umożliwiły utworzenie w 2017 r. w ramach struktury WBiZK ŁUW samodzielnego stanowiska ds. łączności;
- modernizacja systemu łączności radiowej sieci Wojewody było jednym z pierwszoplanowych zadań WBiZK ŁUW. Natomiast przydzielenie zadania jednej osobie pozwoliło na zharmonizowanie działania;
- opracowanie planu dystrybucji tabletek jodku potasu i przypisanie zadania do oddziału zarządzania kryzysowego, które poprzednio należało do oddziału medycznego WBiZK ŁUW – 2016 r.;
- połączenie tego planu i utrzymanie jego integralności z opracowanym przez oddział zarządzania kryzysowego planem awaryjnym w przypadku zdarzeń radiacyjnych było słusznym posunięciem;
- wyposażenie WBiZK ŁUW w samochód do przewożenia osób i sprzętu, oraz jego oznakowania i wyposażenia w sygnalizację świetlną, dzięki czemu pracownicy szybciej i sprawniej mogli przemieszczać się na miejsce zdarzenia – 2016 r. i 2017 r.;
- utworzenie w podziemiach urzędu tzw. „Magazynku szybkiego reagowania”. Był nim zasób sprzętowy, który mógł być zadysponowany

⁶ Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego.

⁷ Procedura Reagowania Kryzysowego zawarta w WPZK.

⁸ Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego.

„od ręki” (sprzęt medyczny, pilarki, maski, obuwie oraz ubrania ochronne itp.) – 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 26-32)

Rokrocznie ŁUW oraz jednostki administracji zespolonej przesyłały do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji informacje z realizacji strategii „Sprawne Państwo 2020”. Wśród przedsięwzięć realizowanych przez WBiZK ŁUW, a nawiązujących do zagadnień wymienionych w celu 7 strategii były m. in.:

- Wzrost realnego bezpieczeństwa, wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców – realizowana była w ramach programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpiecznej” 2016 r. – 4 projekty, 2017 r. – 7 projektów (w trakcie realizacji);
- Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych – Cykliczne spotkania członków Wojewódzkiego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Bezpieczeństwa Imprez Masowych. Panele dyskusyjne, analizy ryzyka związanego z organizacją meczów piłki nożnej, udział przedstawiciela Wojewody Łódzkiego na meczach zakwalifikowanych, jako imprezy podwyższonego ryzyka, kontrola przestrzegania warunków w sprawie sposobu utrwalania przebiegu imprezy masowej;
- Organizacja funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego – uruchomienie CPR⁹ w pełnej funkcjonalności od 2013 r., działania promocyjne i edukacyjne z zakresu pierwszej pomocy i numeru 112, uruchomienie skoncentrowanych dyspozytorni medycznej od 2017 r.;
- Optymalizacja funkcjonowania i współpracy struktur zarządzania kryzysowego – opracowanie modułów zadaniowych Wojewody Łódzkiego/ŁUW w Łodzi dla poszczególnych stopni alarmowych oraz stopni alarmowych CPR, wdrożenie i użytkowanie Centralnej Aplikacji Raportującej¹⁰ (na poziomie województwa i powiatów) w celu zapewnienia obiegu informacji w sytuacji kryzysowej.

(dowód: akta kontroli str. 26-32)

W ocenie Dyrektora WBiZK ŁUW obowiązująca definicja sytuacji kryzysowej (art. 3 pkt 1 uzk) w sposób precyzyjny i jednoznaczny definiuje przesłanki, których wystąpienie warunkuje uznanie danej sytuacji za kryzysową. Jednocześnie „okres praktycznego stosowania uzk (od 2009 r. definicja sytuacji kryzysowej pozostaje w omawianym kształcie) pokazał, że „sytuację kryzysową” w sposób zdefiniowany w uzk spotyka się niezwykle rzadko”. W czasie tego okresu występowały zdarzenia, które jedynie w pierwszej fazie wystąpienia miały charakter definicyjnej sytuacji kryzysowej. Było to o tyle niekorzystne, że cały system zarządzania opiera się na definicyjnym rozumieniu sytuacji kryzysowej. Pozwala to na nadużycia w postaci zaniechania podejmowania działań (np. raportowania, nadzwyczaj dyskusyjne w aspekcie wymiany informacji), argumentując to tym, iż dane zdarzenie nie było sytuacją kryzysową. Mogą też występować zdarzenia, które niecałkowicie spełniają definicję sytuacji kryzysowej, a będą wymagały zaangażowania czy uruchomienia narzędzi przewidzianych dla takiej sytuacji (np. uruchomienia Sił Zbrojnych). W celu pominięcia tej niedogodności system zarządzania kryzysowego posługiwał się stwierdzeniem „sytuacja o znamionach sytuacji kryzysowej”.

(dowód: akta kontroli str. 398-436)

Wojewoda nie dysponował narzędziami prawnymi w celu kontrolowania prawidłowości działań realizowanych przez podmioty uczestniczące w systemie zarządzania kryzysowego, a w szczególności samorządów. Wobec powyższego działania Wojewody ograniczały się do prośb, zachęt, dawania przykładu, uzmysławiania wagi/znaczenia prawidłowości realizacji zadań. Wśród

⁹ Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

¹⁰ Dalej CAR.

zidentyfikowanych przez Wojewodę problemów związanych z realizacją zadań w ramach zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (obrony cywilnej) znalazły się także kwestie finansowe. Od 1 stycznia do 31 sierpnia 2016 r. samorządy dysponowały rezerwą celową do wydatkowania na zarządzanie kryzysowe (art. 26 ust. 4 uzk) w kwocie ok. 25 mln zł, z czego wydatkowały ok. 7 mln zł (ok. 28%). Rezerwy uruchomiły jednostki samorządu terytorialnego w 9 spośród 24 powiatów w województwie łódzkim. Problemem było zatem wykorzystanie przez samorządy na doposażenie magazynów rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe tworzonej corocznie na podstawie art. 26 uzk. Wg danych uzyskanych przez Wojewodę powodem wydatkowania środków na takim poziomie przez samorządy była interpretacja prawna Regionalnej Izby Obrachunkowej, która uznawała za prawidłowe działanie uruchomienie przez samorządy rezerw celowych tylko i wyłącznie w sytuacjach określonych ustawową definicją sytuacji kryzysowej. RIO stała na stanowisku, że „istota rezerwy na zarządzanie kryzysowe jest związana z wydatkami nieprzewidywanymi, nieplanowanymi, które mogą powstać w sytuacji kryzysowej będącej następstwem określonych zagrożeń”¹¹. Takie stanowisko powodowało, że samorządy wykorzystywały rezerwę tylko na finansowanie zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym w fazie reagowania. Następstwem takiego podejścia była niemożność wykorzystywania w ciągu roku zaplanowanych w budżetach samorządów rezerw finansowych na wzmocnienie, doposażenie gminnych czy powiatowych struktur zarządzania kryzysowego. Z wyjaśnień Dyrektora WBiZK ŁUW wynika, że te ograniczenia były znane służbom kryzysowym Wojewody Łódzkiego. Problem był wielokrotnie w kontrolowanym okresie poruszany na spotkaniach z samorządem powiatowym. Wojewoda Łódzki rekomendował samorządom wykorzystanie przedmiotowej rezerwy na wydatki związane z całym katalogiem zadań, w tym również na zorganizowanie właściwych sił i środków tj. magazynów przeciwpowodziowych.

(dowód: akta kontroli str. 33-102, 243-265)

W ocenie Wojewody Łódzkiego sporządzona przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa¹² „Procedura opracowania raportu częściowego”, a w szczególności zakres wymaganych obszarów tematycznych, w sposób wyczerpujący i jednoznaczny określała zagadnienia niezbędne do uwzględnienia w raporcie częściowym, o którym mowa w § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego¹³. Wg Wojewody, pozwoliło to na jednolitość w skali kraju w podejściu do zagadnienia, co było korzystne dla systemu zarządzania kryzysowego.

Raport częściowy województwa łódzkiego został opracowany 6 lipca 2010 r. i podlegał systematycznej aktualizacji - ostatnia aktualizacja miała miejsce 22 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 103-109)

I. Realizacja zadań planowania cywilnego oraz przygotowania infrastruktury i organów państwa do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych

1.1 Realizując obowiązek ustalony w art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a uzk, Wojewoda Łódzki wydawał zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego¹⁴ oraz polecał starostom aktualizowanie PPZK i przesłanie ich do zatwierdzenia. Zalecenia wydane były w dniach: 17 stycznia 2011 r., 1 sierpnia 2014 r., 31 sierpnia 2017 r. Wojewoda Łódzki monitorował wykonywanie przez starostów obowiązków związanych

¹¹ Uchwała RIO w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2014 r. nr 12.182.2014 i inne.

¹² Dalej: RCB.

¹³ Dz. U. Nr 83 poz. 540

¹⁴ Dalej Zalecenia do PPZK.

z opracowaniem i zatwierdzeniem PPZK. W październiku 2015 r. oraz w maju 2016 r. Wojewoda – wobec faktu przekroczenia wyznaczonego terminu aktualizacji planów przez starostów – zobowiązał wszystkich starostów i prezydentów miast na prawach powiatu do przesłania PPZK do zatwierdzenia.

Na dzień 30 czerwca 2017 r. zatwierdzonych zostało 18 z 24 PPZK (w tym 2 z miast na prawach powiatu). Starostowie/Prezydent z sześciu powiatów (miasta na prawach powiatu), pomimo pism monitujących Wojewody nie wywiązali się z obowiązku ustawowego i nie opracowali planów (tomaszowski, sieradzki, wieluński, piotrkowski, rawski i m. Piotrków Trybunalski). Jednakże dwa z nich (tomaszowski i sieradzki) przedłożyły swoje plany ponownie do zatwierdzenia w 2016 r., ale po analizie formalno-merytorycznej, z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych zawartych w art. 5 uzk oraz nieuwzględnienie zaleceń Wojewody Łódzkiego do PPZK, zostały im zwrócone. Po tym terminie starostowie powyższych powiatów nie przesłali swoich planów ponownie do zatwierdzenia. Starosta Sieradzki w dniu 28 sierpnia 2017 r. ponownie wystąpił do Wojewody Łódzkiego o zatwierdzenie PPZK. W odpowiedzi Wojewoda wydał opinię dotyczącą planu informując, że dokonana analiza formalna i merytoryczna dokumentu wykazała, że także ten dokument nie spełniał wymogów formalnych zawartych w art. 5 uzk oraz nie uwzględniał zaleceń Wojewody z 2014 r. W dniu 5 września 2017 r. Wojewoda wezwał starostów powiatów piotrkowskiego i wieluńskiego do złożenia wyjaśnień dotyczących braku aktualizacji PPZK. Powyższe jst miały opracowane plany wg wytycznych do PPZK z 2014 r.

Ponadto, jak wyjaśnił Dyrektor WBiZK ŁUW w celu zapewnienia spójności planu wojewódzkiego z planami powiatowymi w dniu 10 lipca 2015 r. zaktualizowany i zatwierdzony przez Ministra Administracji i Cyfryzacji WPZK został przesłany do wszystkich starostw powiatowych i miast na prawach powiatu.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. 116 z pośród 177 gmin z terenu województwa łódzkiego posiadało zatwierdzone GPZK.

(dowód: akta kontroli str. 110-207)

Jak wyżej wskazano m.in. 5 starostw powiatowych tj.: w Piotrkowie Tryb., Rawie Mazowieckiej, Tomaszowie Mazowieckim, Wieluniu oraz Urząd Miasta Piotrkowa Tryb. (miasto na prawach powiatu), nie przedłożyło do czasu kontroli NIK do Wojewodzie Łódzkiemu w ustawowych terminach planów zk do zatwierdzenia, jak również nie dokonywało wymaganych aktualizacji. I tak m.in. powiaty rawski i tomaszowski posiadały niezatwierdzone plany zk, co do których jeszcze w 2016 r. zgłoszone zostały uwagi, powiat wieluński w ogóle nie przedstawił planu do zatwierdzenia, powiat piotrkowski posiadał plan opracowany wg zaleceń Wojewody Łódzkiego z 2014 r., ale nie został zatwierdzony z uwagi na przedłożenie go po wydaniu nowych zaleceń w 2017 r.

Dopiero w związku z kontrolą NIK i zażądaniem przez kontrolera, na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, informacji od ww. starostów w sprawie przyczyn opisanego wyżej stanu rzeczy, Starostowie przesłali wyjaśnienia, z których wynika, że przyspieszone zostały prace nad planami zk:

- Starosta Powiatowy w Tomaszowie Mazowieckim wyjaśnił m.in. że aktualnie trwa procedura uzgadniania powiatowego planu zk, dopracowywanie planu jest w końcowej fazie i w najbliższym czasie plan zostanie przedłożony do zatwierdzenia,
- Starosta Powiatowy w Wieluniu, wyjaśnił m.in.: że przyczyną braku przedłożenia powiatowego planu zk są złożone problemy kadrowe związane z obsadą

¹⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, dalej ustawa o NIK

stanowiska w PCZK z uwagi na liczne zwolnienia lekarskie pracownika zajmującego się tą problematyką. W miesiącu sierpniu 2017 r. zatrudniony został nowy pracownik, który „nadrabia” zaległości. Obecnie trwają prace nad aktualizacją i opracowywaniem planu w oparciu o wytyczne Szefa OC Województwa z sierpnia 2017 r.,

- Starosta Powiatowy w Rawie Mazowieckiej. wyjaśnił m.in., że Starostwo posiadał zatwierdzony przez Wojewodę Łódzkiego powiatowy plan zk z 2012 r. Zaktualizowany w 2016 r. plan z uwagi na brak kompletnych danych z terenu powiatu rawskiego nie spełniał wymogów i został zwrócony do poprawy. Po konsultacji z pracownikiem WBiZK, opracowany wg nowych zasad plan zk zostanie dostarczony Wojewodzie Łódzkiemu niezwłocznie,
- Starosta Powiatowy w Piotrkowie Tryb. wyjaśnił m.in., że powiatowy plan zk konsultowany był z WBiZK w czerwcu 2016 r. Przedstawiony projekt nie został jednak zaakceptowany, gdyż Wojewoda Łódzki wniósł wiele uwag i w związku z tym podjęto prace związane z uzupełnieniem planu. Biorąc pod uwagę znaczenie bezpieczeństwa mieszkańców powiatu piotrkowskiego, od września 2017 r. zarządzona została doraźna kontrola wewnętrzna w PCZK. Objęto nią lata 2016-2017. Powyższa sytuacja spowodowała, że zwiększony został nadzór nad organizacją pracy PCZK, ze szczególnym uwzględnieniem spraw dot. tworzenia powiatowych planów zk. Zaktualizowany plan zostanie sporządzony niezwłocznie,
- Prezydent Miasta Piotrkowa Tryb. wyjaśnił m.in., że miejski plan zk został przekazany do ŁUW celem zatwierdzenia w styczniu 2016 r., jednakże WBiZK zwrócił ten dokument do uzupełnienia, gdyż nie spełniał on wymogów formalnych. Z uwagi na konieczność znacznego rozszerzenia części merytorycznej planu ostateczne uzgadniania treści tego dokumentu miały miejsce w sierpniu 2017 r., a we wrześniu 2017 r. plan został przedłożony celem jego zatwierdzenia Wojewodzie Łódzkiemu.

(dowód: akta kontroli str. 433-460)

Dyrektor WBiZK ŁUW wyjaśnił, że pracownicy odpowiedzialni za realizację zadań z danej tematyki współpracowali z pracownikami samorządowymi odpowiedzialnymi za sprawy zarządzania kryzysowego, udzielali pomocy merytorycznej, konsultowali się z nimi w kwestii prawidłowości tworzenia planów. Jednakże brak narzędzi prawnych w uzk pozwalających wpływać na samorządy w bardziej zdecydowany sposób na proces tworzenia planu czy jego egzekwowania, nie pozwalał na skuteczniejsze działania.

(dowód: akta kontroli str. 110-207)

W badanym okresie obowiązywał dla województwa łódzkiego WPZK, zatwierdzony w kwietniu 2012 r., a następnie zaktualizowany w 2015 r. i zatwierdzony przez Ministra Administracji i Cyfryzacji¹⁶ w dniu 1 czerwca 2015 r. Po otrzymaniu w dniu 24 kwietnia 2017 r. Zarządzenia nr 16 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 kwietnia 2017 r., wprowadzającego nowe wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego¹⁷, zostały podjęte prace nad jego aktualizacją, jednakże do dnia ukończenia kontroli nie zostały zakończone. W obowiązującym WPZK z 2015 r. wskazano sposób monitorowania poszczególnych kategorii zagrożeń wraz z informacją o zakresie danych spodziewanych od każdego z podmiotów przy określonym zdarzeniu. Szczegółowy wykaz zagrożeń stanowił załącznik do WPZK i zawierał informacje o rodzaju zagrożeń, prawdopodobieństwie wystąpienia,

¹⁶ Dalej MAiC

¹⁷ Dalej nowe wytyczne do WPZK.

skutkach oraz ocenie ryzyka ich wystąpienia. WPZK zawierał elementy zawarte w wytycznych do WPZK z 2013 r. był spójny z innymi planami obowiązującymi na terenie województwa¹⁸. Plan był także zaopiniowany przez WZZK. Zgodnie z pkt. 6 wskazówek ogólnych wytycznych do WPZK z 2017 r. potwierdzeniem uzgodnienia planu z kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie powinny być: pieczęć na karcie uzgodnień oraz podpis złożony w obrębie tej pieczęci przez kierownika właściwej jednostki. WPZK posiadał karty uzgodnień z 23 podmiotami, zatem nie został uzgodniony ze wszystkimi podmiotami z siatki bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 266-272, 437, 438-441, 807-810)

Zgodnie z Zaleceniami do PPZK jednym z elementów planu powinno być zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, w tym m. in. w przypadku wystąpienia zagrożenia powodziowego. Jednakże zalecenia do PPZK nie odnosiły się do kwestii wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych.

W kontrolowanym okresie Wojewoda nie otrzymywał uwag ani sugestii dotyczących uregulowania zagadnienia wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych.

Wojewoda dysponował pełną wiedzą dotyczącą aktualnego wyposażenia Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego będącego w dyspozycji Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi oraz gminnych i powiatowych. Informacje dotyczące magazynów powiatowych i gminnych dostępne były w prowadzonej przez WBiZK ŁUW aplikacji „Baza sił i środków województwa łódzkiego – Arcus 2005”.

(dowód: akta kontroli str. 243-265)

1.2 Zgodnie z art. 16 ust. 1 uzk w ŁUW w Łodzi zostało utworzone WCZK, którego obsługę zapewniał WBiZK ŁUW. W toku dokonanych oględzin ustalono m.in., że WCZK spełniało funkcję punktu koordynacyjnego i ośrodka łączności scalającego w codziennej działalności służby ratownicze i komunalne, które biorą bezpośredni i pośredni udział w akcjach ratowniczych. WCZK realizował swoje zadania, zgodnie z art. 13 ust. 2 uzk, w oparciu o standardy określone w przepisach wydanych na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹, z zachowaniem wymogów bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych określonych w ustawie z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych²⁰, z zachowaniem:

- a. ciągłości działania i wymiany informacji;
- b.. możliwości pracy w przypadku:
- c. braku zasilania zewnętrznego,
- d. uszkodzenia systemów łączności,
- e. wystąpienia innych awarii²¹.

Do tych zadań należy m. in.²² pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Skład osobowy WCZK to pięciu dyżurnych pracujących zmiennie w cyklu całodobowym. Pracownicy, którzy zatrudnieni byli w WCZK dokumentowali czynności związane z pełnieniem dyżuru, na podstawie własnego zakresu czynności służbowych oraz na podstawie „procedur reagowania kryzysowego” zapisanych w WPZK. Centrum było także wyposażone w sprzęt umożliwiający skuteczną

¹⁸ Plan ewakuacji ludności, Plan ochrony zabytków, Plan ochrony infrastruktury krytycznej, Plan operacyjny województwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia i wojny, Stały Dyżur.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1430.

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1167 ze zm.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810.

²² Zarządzenie Wojewody Łódzkiego Nr 186/2016 z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego ze zm.

realizację zadań. W WCZK została wdrożona Centralna Aplikacja Raportująca (CAR)²³. W okresie od 22 lipca 2017 r. do 2 sierpnia 2017 r. za pośrednictwem ww. aplikacji wpłynęły do WCZK informacje, które dotyczyły zestawienia zgromadzeń i imprez w mieście Łodzi, katastrofy drogowej, zagrożeń naturalnych oraz jednego zagrożenia epidemiologicznego i biologicznego – epizootia mające miejsce w Rawie Mazowieckiej. Nadawcami powyższych informacji były PCZK²⁴ (Rawa Mazowiecka), MCZK²⁵ - Łódź. WCZK przekazywało do RCB w ww. okresie informacje dotyczące katastrofy drogowej, awarii energetycznych spowodowanych zdarzeniami naturalnymi – gwałtowne burze.

W ostatnich 6 miesiącach poprzedzających oględziny miały miejsce sytuacje, w których utrudniona lub niemożliwa była realizacja przez WCZK zadań ustawowych z powodów technicznych (brak własnego zasilania awaryjnego)²⁶. Podpięte pod komputery zasilacze awaryjne wystarczają na bardzo krótki czas. Co prawda w przypadku dłuższego braku zasilania włącza się zapasowy agregat prądotwórczy Urzędu, ale WCZK może korzystać w tej sytuacji tylko z 3 gniazdek elektrycznych. Ponadto agregat zasilany jest paliwem ciekłym, więc czas jego pracy jest przez to istotnie ograniczony. Dłuższy brak prądu powoduje odcięcie od zasilania i tym samym skutkuje niemożnością funkcjonowania WCZK. Ponadto w przypadku awarii sprzętowej podczas dyżuru w dni wolne od pracy, jak również po godzinach pracy Urzędu, WCZK pozbawione jest możliwości wezwania specjalisty celem usunięcia awarii.

(dowód: akta kontroli str. 360-397)

1.3 W kontrolowanym okresie w skład Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wchodził²⁷: Wojewoda Łódzki – Przewodniczący, Dyrektor WBiZK ŁUW – Zastępca Przewodniczącego, wskazany przez Marszałka Województwa przedstawiciel Samorządu Województwa Łódzkiego, Łódzki Komendant Wojewódzki Policji, Łódzki Komendant Wojewódzki Straży Pożarnej, Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Łodzi, Dyrektor Generalny Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, Kierownik Oddziału Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, Lekarz Koordynator Ratownictwa Medycznego. Zgodnie z § 2 ww. zarządzenia Przewodniczącego WZZK, w zależności od potrzeb, mógł zapraszać lub wskazywać do pracy w Zespole inne osoby. Dlatego skład Zespołu na poszczególnych posiedzeniach był różny. W okresie objętym kontrolą Zespół zbierał się 15 razy. Podczas posiedzeń WZZK omawiano zagrożenia uwzględnione w WPZK, które dotyczyły m. in: zdarzeń naturalnych, epizootii, katastrof budowlanych, zagrożeń lub zdarzeń terrorystycznych, zakłóceń w dostawie energii elektrycznej, jak również zaopiniowaniu WPZK (marzec 2015 r.). Wśród zagrożeń omawianych na posiedzeniach Zespołu były także zagadnienia nieujęte w WPZK. Dotyczyły organizacji i bezpieczeństwa podczas Światowych Dni Młodzieży – było to wydarzenie jednorazowe i wymagało wprowadzenia bieżących ustaleń w zakresie wymiany informacji i koordynacji działań pomiędzy organizatorami oraz problematyki dystrybucji i zażywania środków zastępczych tzw. dopalaczy – przyczyną poruszania tego tematu na posiedzeniu Zespołu był lawinowy wzrost zatruczeń tzw. dopalaczami na terenie kraju, jak również rodzące się

²³ To jednolity system raportowania o zagrożeniach dla służb i instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe na terytorium Polski. Centralna Aplikacja Raportująca (CAR) czyli system raportowania o zagrożeniach dla służb i instytucji działa od 1 września 2013 roku. Od tego dnia dane z wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego zbierane są wyłącznie za pomocą tego systemu. Celem CAR jest przeniesienie dotychczasowego sposobu raportowania z Wojewódzkich Centrów Zarządzania Kryzysowego do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

²⁴ Powiatowe Centra Zarządzania Kryzysowego.

²⁵ Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego.

²⁶ Oględziny przeprowadzono 3 sierpnia 2017 r.

²⁷ Zarządzenie Nr 283/10 Wojewody Łódzkiego z dnia 4 października 2010 r. w sprawie określenia składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, dalej WZZK lub Zespół.

w związku z powyższym problemy oraz konieczność działań profilaktycznych, informacyjnych i kontrolnych przez służby i inspekcje z województwa łódzkiego. Posiedzenia Zespołu były zwoływane w związku z możliwością wystąpienia potencjalnych zagrożeń i miały charakter sprawdzenia gotowości służb, inspekcji i straży na wypadek wystąpienia zagrożeń oraz koordynacji działań wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na terenie województwa łódzkiego, jak również, jako następstwo po zaistnieniu zdarzenia i poświęcone były omówieniu danego zagrożenia, podjętych działań oraz przeciwdziałaniu takim zagrożeniom w przyszłości (awarie energetyczne, zdarzenia komunikacyjne). Podczas posiedzeń związanych z awariami energetycznymi podjęto przedsięwzięcia dotyczące nawiązania współpracy przez Urząd Miasta Łodzi z Zarządem Dróg i Transportu w Łodzi, w celu możliwości wyposażenia sygnalizacji świetnych głównych skrzyżowań w awaryjne źródło zasilania. Kolejnym działaniem było uzupełnienie przez WCZK grupy odbiorców wiadomości SMS o nadzwyczajnych zagrożeniach na terenie województwa łódzkiego o numery telefonów osób wskazanych przez Urząd Marszałkowski w Łodzi. W przypadku zdarzeń komunikacyjnych wnioski i rekomendacje dotyczyły usprawnienia pozyskiwania informacji od służb uczestniczących w operacji poprzez wyznaczenie osób do kontaktów z WCZK, LKRM²⁸ i innymi służbami w szpitalach przyjmujących rannych, wykorzystywanie ogólnokrajowego nr ratunkowego 987, jako numeru infolinii dla rodzin osób poszkodowanych oraz ustalenie procedur współpracy wszystkich WCZK w tym zakresie, oznakowanie samochodów, którymi poruszają się służby zarządzania kryzysowego²⁹. Ponadto dotyczyły one także przekazywania informacji ze wszystkich służb, inspekcji i straży na temat zagrożeń lub ich wystąpienia do WCZK, gdyż ten dysponuje aplikacją mobilną Regionalnego Systemu Ostrzegania³⁰. W ostatnich sześciu miesiącach poprzedzających przeprowadzone oględziny miała miejsce sytuacja utrudniająca realizację przez Centrum zadań określonych w uzk. Sytuacja wynikała z przyczyn technicznych spowodowanych brakiem własnego odrębnego zasilania awaryjnego. W przypadku dłuższego czasu trwania awarii Centrum pozbawione jest energii elektrycznej, co uniemożliwia jego funkcjonowanie. WCZK usytuowane było w budynku zabytkowym, co utrudnia dostosowanie zasilania do potrzeb jego funkcjonowania i wymaga zgody konserwatora zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 273-397)

1.4 W latach 2015 – 2017 Wojewoda Łódzki zorganizował cztery ćwiczenia wojewódzkie z zakresu zarządzania kryzysowego. Ćwiczenia dotyczyły realizacji procedur zawartych w WPZK, PPZK oraz GPZK i dotyczyły: ostrzegania i alarmowania ludności - zasad informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń z powietrza, zakłócenia bezpieczeństwa publicznego, sposobu informowania ludności o zdarzeniu radiacyjnym oraz funkcjonowania służb ratunkowych, sposobu uruchamiania rezerw strategicznych, współpracy służb podległych Wojewodzie Łódzkiemu z wydzielonymi do wsparcia Siłami Zbrojnymi w sytuacji wystąpienia zagrożenia terrorystycznego, w warunkach stanu wyjątkowego, postępowania podmiotów współpracujących w ramach systemu zarządzania kryzysowego w sytuacji wystąpienia zagrożenia terrorystycznego, w warunkach stanu wyjątkowego, postępowania w przypadku wystąpienia epidemii. W kontrolowanym okresie przeprowadzono 37 szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego. Wśród tematów dotyczących procedur zarządzania kryzysowego zawartych w WPZK, PPZK oraz GPZK znalazły się m. in.: zwalczanie skutków klęsk

²⁸ Lekarz Koordynator Ratownictwa Medycznego, mający swoje stanowisko w WCZK.

²⁹ Obecnie WBiZK w Łodzi dysponuje oznakowanym pojazdem wyposażonym w belkę sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej.

³⁰ Regionalny System Ostrzegania to usługa powiadamiania obywateli o lokalnych zagrożeniach nie tylko na stronach internetowych urzędów wojewódzkich, ale też w telewizji i aplikacjach na komórki. Komunikaty dotyczą różnego rodzaju lokalnych zagrożeń, jak np. klęski żywiołowe i sytuacje na drogach, dalej RSO

żywiolowych, ochrona obiektów infrastruktury krytycznej, wykrywanie i zapobieganie zdarzeniom terrorystycznym, zwalczanie epizootii – ASF³¹ i CSF³², oraz ptasiej grypy³³, zagrożeń radiacyjnych - dekontaminacji³⁴, zagrożenia powodziowego.

(dowód: akta kontroli str. 273-397)

1.5 Wojewoda w wyjaśnieniach podał, że w latach 2015 – 2017 (I połowa) wystąpiły następujące zagrożenia (wśród nich były także takie, które nie spełniały kryteriów definicji sytuacji kryzysowej) dotyczące każdego z zagrożeń wskazanych w planie głównym WPZK (w części dotyczącej charakterystyki zagrożeń):

- Zagrożenie powodziowe – 27 razy
- Pożary – 63 razy
- Wichury / huragany – 19 razy
- Silne mrozy i opady śniegu – 2 razy
- Susza / upały – 3 razy
- Zagrożenia sanitarno – epidemiologiczne:
 - Epidemie – 8
 - Epizootie – 2
- Przekroczenia w powietrzu poziomu substancji niebezpiecznych – 4 razy
- Skażenia radiacyjne – 23 razy
- Skażenia chemiczne – 11 razy
- Katastrofy budowlane – 22 razy
- Zakłócenia w systemie gazowym – 4 razy
- Zakłócenia w systemie energetycznym – 28 razy
- Zakłócenia bezpieczeństwa publicznego – 31 razy
- Zagrożenia terrorystyczne – 23 razy

W ocenie Wojewody w latach 2015 – 2017 (I połowa) na terenie województwa łódzkiego miały miejsce nw. sytuacje kryzysowe, w rozumieniu art. 3 pkt 1 uzk:

- Spór kompetencyjny dotyczący utrzymania dróg. W związku z uzyskaniem przez Łódzki Oddział GDDKiA³⁵ decyzji oddającej do użytkowania drogę S-8, z mocy art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁶ dotychczasowe drogi DK-12 i DK-14 zostały pozbawione kategorii drogi krajowej i zaliczone do kategorii drogi gminnej, w związku z tym przeszły pod zarząd 11 jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego. Miało to miejsce w styczniu 2015 r., a zatem w środku sezonu zimowego, co powodowało, że jednostki te nie dysponowały środkami finansowymi na zimowe utrzymanie dodatkowych dróg. Przedmiotowy spór prowadził do sytuacji, w której żadna ze stron nie poczuwała się do obowiązku zimowego utrzymania dróg, ale także do wystąpienia na drogę sądową w celu rozwiązania zaistniałego problemu. Wojewoda Łódzki w ramach własnych kompetencji, pełnionych obowiązków i realizacji nałożonych zadań podjął interwencję uznając problem za sytuację kryzysową występującą do Łódzkiego Oddziału GDDKiA z poleceniem użycia sił i środków będących w jego dyspozycji celem usuwania z ww. szlaków komunikacyjnych pokrywy śnieżnej i oblodzenia by zapewnić ich przejezdnosć. Wystosowano także pismo do Ministra Obrony Narodowej o ewentualną pomoc, gdyby GDDKiA nie podjęła działań.

³¹ Afrykański pomór świń (łac. *Pestis africana suum*; ang. African swine fever, ASF) – wirusowa, posocznicowa choroba świń o przebiegu ostrym lub przewlekłym.

³² Klasyczny pomór świń (łac. *Pestis classica suum*, ang. classical swine fever – CSF) – zaraźliwa, zakaźna choroba wirusowa świń domowych i dzików cechująca się wybroczynowością.

³³ Ptasia grypa, influenza ptaków – ostra choroba zakaźna występująca powszechnie u ptaków, wywołana przez typ A wirusa grypy, który należy do rodziny *Orthomyxoviridae*, rodzaju *Influenzavirus A*.

³⁴ Dekontaminacja – proces polegający na usunięciu i dezaktywacji substancji szkodliwej (chemikaliów, materiałów radioaktywnych, czynników biologicznych), która zagraża życiu lub zdrowiu ludzi poprzez kontakt bezpośredni lub używane sprzęty.

³⁵ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz.260 z późn. zm.

- Pożar 2 zbiorników o poj. 50 m³ z olejem opałowym, 1 osoba poszkodowana (oparzenia I i II stopnia) – 19 styczeń 2015 r. m. Żelów ul. Żeromskiego, zakład ORION. Pożar oraz chmura toksycznego dymu zagrażającego okolicznym mieszkańcom stanowiły podstawę uznania przez Wojewodę w ramach posiadanych kompetencji danej sytuacji za kryzysową. W WBiZK ŁUW odbyło się spotkanie z przedstawicielami służby, inspekcji i straży w celu omówienia działań, które należy podjąć po pożarze.
- 15 stycznia 2015 r. - zanik napięcia w centrum miasta Łodzi, bez prądu przez ok. 1,5 godziny było 39.000 odbiorców, nie działały sygnalizacje świetlne w tym rejonie oraz komunikacja tramwajowa. Z powodu braku napięcia doszło do zaburzeń pracy tomografów komputerowych w dwóch szpitalach na terenie miasta. Awaria dwóch podstacji energetycznych, która spowodowała ww. utrudnienia i problemy stanowiły podstawę uznania przez Wojewodę danej sytuacji za kryzysową– 15 styczeń 2016 r. Po zdarzeniu odbyło się posiedzenie WZZK.
- Awaria energetyczna w powiecie radomszczańskim będąca wynikiem intensywnych opadów śniegu – 18-22 kwietnia 2017 r.
Silna nawałnica na obszarze powiatu opoczyńskiego – gm. Paradyż, Żarnów, Sławno, Mniszków spowodowała uszkodzenie ok. 180 budynków mieszkalnych i gospodarczych. Do zabezpieczenia domów zadysponowane były plandeki z Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego. Wystąpiły także liczne uszkodzenia linii energetycznych oraz znaczne zniszczenia w drzewostanie leśnym. Do prowadzenia działań związanych z usuwaniem skutków wichury zaangażowane były Siły Zbrojne RP. Ograniczenia w dostawach energii elektrycznej, które wpływały przede wszystkim na działalność zakładów produkcyjnych. Ograniczenia w dostawach energii, które spowodowały ww. utrudnienia i problemy stanowiły podstawę uznania przez Wojewodę danej sytuacji za kryzysową. Po zdarzeniu odbyło się posiedzenie WZZK.

Podstawą uruchomienia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do udziału w reagowaniu na sytuacje kryzysowe jest pisemny wniosek Wojewody o udzielenie pomocy przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej kierowany do Ministra Obrony Narodowej zgodnie z procedurą (PRZ-7) ujętą w WPZK. Zdarzenie miało miejsce 26 czerwca 2016 r. Silna nawałnica, która spowodowała straty w mieniu prywatnym i komunalnym stanowiła podstawę uznania danej sytuacji za kryzysową.

W dniu 27 czerwca 2016 r. Wojewoda Łódzki wystąpił z wnioskiem w sprawie wydzielania sił i środków SZ RP do wsparcia administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Decyzja o udzieleniu pomocy została podjęta przez ministra w dniu 28 czerwca 2016. Pomocy udzielali żołnierze z 2 Pułku Inżynieryjnego z Inowrocławia wraz z siłami wydzielonymi z 25 Brygady Kawalerii Powietrznej.

30 czerwca przeprowadzono rekonesans i od 1 lipca rozpoczęło zadanie wsparcia inżynieryjnego w zakresie likwidacji skutków nawałnicy. Żołnierze zakończyli likwidację skutków nawałnicy w dniu 8 lipca 2016.

- Likwidacja nielegalnie i nieprawidłowo prowadzonego ośrodka pomocy. Ewakuacja podopiecznych do szpitali i innych ośrodków pomocy. Sytuacja miała miejsce 13 października 2016 r. Osoby, które znajdowały się w placówce pozbawione były opieki personelu medycznego placówki. Władze gminy Zgierz, a także powiatu zgierskiego nie poczuwały się do obowiązku zażegnania sytuacji zagrażającej mieszkańcom domu pomocy społecznej.

Zdarzenie zakwalifikowane przez Wojewodę do sytuacji kryzysowej w rozumieniu art. 3 pkt 1 uzk z powodu posiadania niewystarczających sił

i środków do zapanowania nad problemem w trybie zwyczajnym (spór kompetencyjny, konieczność koordynacji transportu poszkodowanych do szpitali lub placówek świadczących całodobową opiekę).

- Zdarzenie drogowe na autostradzie A1 w kierunku Łodzi z udziałem 60 samochodów i w kierunku Katowic z udziałem 16 pojazdów. W obydwu wypadkach poszkodowanych zostało 34 osoby, w tym 4 ciężko (1 zmarła). Sytuacja spowodowała utrudnienia w ruchu pojazdów na autostradzie w obu kierunkach. Zdarzenie miało miejsce w styczniu 2017 r. WZZK zebrał się w miejscu zdarzenia. Podsumowanie działań podjętych w związku ze zdarzeniem przez służby, inspekcje, straże odbyło się w siedzibie ŁUW w dniu 1 lutego 2017 r.

NIK zwraca uwagę, że za sytuację kryzysową zostało uznane przez Wojewodę zdarzenie drogowe, które to zagrożenie nie zostało ujęte w siatce bezpieczeństwa oraz charakterystyce zagrożeń WPZK.

- Wypadek autokaru przewożącego pasażerów narodowości białoruskiej podróżujących z Czech na Białoruś. W wyniku wypadku poszkodowanych zostało łącznie 22 osoby. Zdarzenie miało miejsce 25 kwietnia 2017 r. Obecni na miejscu pracownicy WCZK ŁUW uczestniczyli w działaniach związanych z udzielaniem pomocy poszkodowanym.
- W wyniku intensywnych opadów śniegu w powiecie radomszczańskim miała miejsce awaria energetyczna. Szpital Powiatowy w Radomsku zmuszony został do korzystania z awaryjnych agregatów. Brak zasilania skutkował również brakiem dostaw wody dla mieszkańców oraz zakłóceniem pracy oczyszczalni ścieków. Zdarzenie miało miejsce 18/19 kwietnia 2017 r.

Ogłoszenie pogotowia przeciwpowodziowego, które podyktowane było wzrostem stanu wód w zlewniach Warty i Pilicy oraz w związku z wydaniem przez IMGW-PIB w Warszawie³⁷ ostrzeżeń 3. stopnia dla zlewni Pilicy i górnej Warty i zlewni Widawki, a także z obserwowanymi i prognozowanymi opadami deszczu. W wyniku zdarzenia doszło do wystąpienia lokalnych podtopień głównie w powiecie piotrkowskim, radomszczańskim, wieluńskim, pączęńskim i sieradzkim – 28 kwietnia – 11 maja 2017 r. Powyższe zdarzenia zostały odnotowane przez WCZK.

Ryzyko wystąpienia ww. sytuacji kryzysowych zostało zidentyfikowane w wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego. Natomiast GPZK zatwierdzone były przez właściwego starostę (art. 17 ust. 2 pkt 2 ppkt d), zatem Wojewoda Łódzki nie dysponował wiedzą na temat zagrożeń zidentyfikowanych w planach gminnych. Procedury dotyczące ww. sytuacji kryzysowych, dla wszystkich faz zarządzania kryzysowego, które zostały wdrożone w związku z wystąpieniem ww. sytuacji:

- Zagrożenia naturalne – zagrożenie powodziowe, intensywne opady deszczu.
- Przekazywanie do jst, służb, instytucji, mediów ostrzeżeń meteorologicznych o niekorzystnych warunkach zjawiskach meteorologicznych i hydrologicznych oraz o wprowadzonych i odwołanych stanach pogotowia i alarmów przeciwpowodziowych;
- Przekazywanie poleceń dla SK³⁸ (MSK³⁹/PSK⁴⁰) województwa łódzkiego o zwróceniu szczególnej uwagi na stan poziomu wód w zagrożonych miejscach, gotowości sił i środków do działań związanych z zagrożeniem powodziowym oraz informacji o wzmocnieniu stanów osobowych jednostek PSP⁴¹;

³⁷ Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy.

³⁸ Służby Komunalne.

³⁹ Miejskie Służby Komunalne.

⁴⁰ Powiatowe Służby Komunalne.

⁴¹ Państwowa Straż Pożarna.

- Przekazywanie zarządzeń Wojewody Łódzkiego do JST w sprawie ogłoszenia i odwołania pogotowia przeciwpowodziowego na terenie województwa łódzkiego.

Procedury PRZ⁴²-1,2,9,10,12,20,23 dotyczące ww. zagrożeń zostały określone w WPZK.

- W przypadku wypadku na autostradzie z udziałem 60 pojazdów:
 - Uruchomiono infolinię 987, dla rodzin osób poszkodowanych;
 - Przekazywano informacje o zdarzeniu poprzez kanały informacyjne RSO i media społecznościowe (Facebook);
 - Zorganizowano dwie grupy wsparcia (jedna wyjazdowa, druga działająca w WCZK);
 - Zapewnienie łączności obu grup w celu przekazywania bieżących informacji lub nowych okolicznościach i pozyskanych danych;
 - Wzmocnienie obsady WCZK o pracowników WBiZK ŁUW;
 - Zabezpieczenie miejsc hotelowych na wypadek dyslokacji poszkodowanych;
 - Zabezpieczenie autobusu dla uczestników kolizji;
 - Zabezpieczenie ciepłych posiłków i napojów dla uczestników wypadku;
 - Zabezpieczenie urządzeń sanitarnych;

Procedura PRZ – 10,15,18,23,22,15 określone w WPZK,

- Awaryjne energetyczne
 - Przygotowanie zapasowych środków transportu, które w nagłych wypadkach miały przewozić chorych z zagrożonego szpitala do innych placówek;
 - Zabezpieczenie agregatów prądotwórczych dla ujęć wodnych i oczyszczalni ścieków;
 - Wydawanie ostrzeżeń i komunikatów meteorologicznych (przymrozki).

Procedura PRZ – 9,10,18,20,23 określone w WPZK oraz inne określone w PPZK.

Do działań w zaistniałych sytuacjach kryzysowych, które występowały na terenie województwa łódzkiego na etapie reagowania nie były włączane formacje obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 398-436, 821)

Przebieg działań w zakresie reagowania kryzysowego i ich zgodność ze stosowną procedurą podlegał bieżącemu monitorowaniu przez Wojewodę. Jednakże mając na względzie fakt, iż sytuacje kryzysowe odznaczały się dynamiką występowania, zmiennością i niepowtarzalnością, nie było możliwe w każdym przypadku postępowanie zgodnie ze sztywno ustalonym procesem reagowania. Opracowane procedury reagowania kryzysowego były przejawem działań – były uregulowanym sposobem załatwienia sprawy. Wszakże w sytuacji wystąpienia realnego zdarzenia oprócz działań wynikających bezpośrednio z danej procedury podejmowane były także inne czynności niezbędne do rozwiązania występujących problemów związanych z daną sytuacją kryzysową. Powoduje to, że w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej używanych było kilka procedur jednocześnie. Co ważniejsze, każda sytuacja kryzysowa stanowiła doświadczenie, z którego wyciągane były wnioski, a także weryfikowane istniejące procedury reagowania kryzysowego i wprowadzane ewentualne zmiany (PRK-10.1,10.2,10.3 i PRZ-9,12,13).

(dowód: akta kontroli str. 205-212)

W trakcie kontroli, na prośbę kontrolerów, WZCK dokonało sprawdzenia łączności pomiędzy godzinami 21: 02 a 21: 57 WCZK sprawdziło łączność pomiędzy Centrum a Powiatowymi Centrami Zarządzania Kryzysowego. W wyniku sprawdzenia

⁴² Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego umieszczone w WPZK, jako załączniki funkcjonalne.

(telefony wykonano do 24 powiatów i miast na prawach powiatu) dokonano następujących ustaleń (połączeń dokonano na numery telefonów znajdujących się):

- w starostwie brzezińskim nikt nie odebrał telefonu wskazanego, jako kontaktowy dla PCZK,
- w powiecie skierniewickim nikt nie odebrał telefonu wskazanego, jako kontaktowy dla PCZK, wiadomość została zostawiona na poczcie głosowej,
- w powiecie kutnowskim, pracownik PCZK oddzwonił po 20 minutach od momentu przesłania mu wiadomości.

W pozostałych 21 powiatach nie zanotowano problemów z łącznością.

(dowód: akta kontroli str.442)

W trakcie kontroli⁴³ na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o NIK przeprowadzono oględziny przebiegu czynności realizowanych przez organ Wojewody w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Czynności miały formę epizodu praktycznego przeprowadzonego metodą treningu decyzyjnego dotyczącego powstania sytuacji kryzysowej na administrowanym przez Wojewodę terenie. Tematem epizodu była organizacja działań i podejmowania decyzji – w fazie reagowania – powódź opadowa w wyniku krótkotrwałych, lecz obfitych opadów zwykle połączonych z burzami. Oddziaływanie: na obszarach zalewowych rzek: Pilica, Warta, Ner, Bzura, Luciąża, Czarna, Grabia oraz w mniejszych dolinkach.

Analiza przeprowadzonego w ŁUW w dniu 15 września 2017 r. ww. epizodu wykazała, że: WCZK ŁUW zgodnie z przyjętymi procedurami przekazało informację o zdarzeniu, reagowano na zgłaszane potrzeby materiałowe, podjęto działania dotyczące komunikacji z mediami.

(dowód: akta kontroli str.461-467)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanym okresie Wojewoda wydał zalecenia do PPZK w dniu 17 stycznia 2011 r., 1 sierpnia 2014 r. oraz 31 sierpnia 2017 r., tym samym nie dochował terminu ich aktualizacji zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a uzk w zw. z art. 5 ust. 3 uzk. Zgodnie z tymi przepisami, zadaniem Wojewody jest wydawanie starostom zaleceń do PPZK, przy czym mając na uwadze, że plan zarządzania kryzysowego podlega systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata (art. 5 ust. 3 uzk), zalecenia również powinny podlegać systematycznej aktualizacji co dwa lata.

Dyrektor WBiZK ŁUW wyjaśnił, że mając na uwadze, że zalecenia do PPZK miały charakter wskazówek, rad, sugestii oraz służyły zapewnieniu spójności planu wojewódzkiego z powiatowymi, wstrzymano ich rozestanie do czasu zaawansowania prac nad planem wojewódzkim. Ponadto pierwszym zatwierdzonym i obowiązującym PPZK sporządzonym na podstawie zaleceń Wojewody Łódzkiego z dnia 1 sierpnia 2014 r. był plan powiatu łódzkiego-wschodniego zatwierdzony 19 lutego 2016 r., a więc data jego kolejnej aktualizacji przypada na rok 2018, w związku, z czym należy przyjąć, że wydane 31 sierpnia 2017 r. nowe zalecenia do PPZK nie spowodowały przekroczenia dwuletniego ustawowego terminu planowania.

(dowód: akta kontroli str. 110-128,191-204)

⁴³ W dniu 23.09.2017 r.

2. Zgodnie z art. 5 ust. 3 uzk plan zarządzania kryzysowego podlega systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. W badanym okresie obowiązywał WPZK zatwierdzony w kwietniu 2012 r. Następny WPZK Wojewoda przedłożył Ministrowi Administracji i Cyfryzacji w 2014 r., jednak ze względu na niespełnienie wymogów formalnych i nieuwzględnienie wytycznych został zwrócony do uzupełnienia, w konsekwencji został zatwierdzony przez Ministra dopiero w czerwcu 2015 r.

Dyrektor WBIZK ŁUW wyjaśnił, że przyczyną powyższego była nieuwaga pracownika WCZK, który nie zauważył nowych wytycznych do WPZK nadesłanych elektronicznie w grudniu 2013 r. Wobec powyższego WPZK został zaktualizowany wg nieobowiązujących wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do WPZK. W dniu 17 kwietnia 2014 r. otrzymano informację od Ministra o odmowie zatwierdzenia WPZK z powodu nieuwzględnienia podczas prac aktualizacyjnych zarządzenia Nr 23 z 13 grudnia 2013 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Po pozyskaniu nowych wytycznych podjęte zostały niezwłocznie prace zmierzające do aktualizacji WPZK. Efektem tych działań było przesłanie do Ministra zaktualizowanego WPZK i jego zatwierdzenie w dniu 1 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 266-272, 437, 438-441, 807-810)

3. W kontrolowanym okresie zostały dokonane zmiany w WPZK (listopad – grudzień 2016 r., kwiecień 2017 r.). Dotyczyły one części istniejących procedur, ustanowienia nowej procedury (PRK-10.1,10.2,10.3 i PRZ-9,12,13) oraz zmian w zakresie danych kontaktowych. Powyższe zmiany dokonywane były jedynie w wersji elektronicznej WPZK, a w wersji papierowej podlegającej zatwierdzeniu przez Ministra tych zmian nie dokonywano. Informacje o dokonywanych zmianach nie były zatwierdzane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jak również nie był on o nich informowany, pomimo że dotyczyły zagadnień i procedur dotyczących realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. c uzk do zadań Wojewody należy przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego. Zgodnie z pkt 8 wskazówek ogólnych zawartych w wytycznych do WPZK - podmioty uczestniczące w realizacji zadań zawartych w WPZK powinny zostać zobowiązane do bezzwłocznego sygnalizowania potrzeby dokonania zmian w planie.

Dyrektor WBIZK wyjaśnił, że zmiany wprowadzane w WPZK wynikały ze zmian legislacyjnych, wniosków z ćwiczeń lub rzeczywistych zdarzeń oraz ze zmian organizacyjnych podmiotów współpracujących, a ich celem była poprawa jakości przygotowania do sytuacji kryzysowych. Natomiast Ministrowi do końca 2017 r. zostanie przedstawiony jednolity tekst WPZK.

Kierownik Oddziału zarządzania kryzysowego w WBIZK ŁUW wyjaśnił, że dokonywanie zmian w WPZK jedynie w wersji elektronicznej znajdującej się na serwerze urzędu wynikało z tego, że WBIZK pracuje na jego wersji elektronicznej i uznano, że w wersji papierowej nie jest to konieczne.

(dowód: akta kontroli str. 438-441)

4. WPZK nie został uzgodniony ze wszystkimi podmiotami z siatki bezpieczeństwa, tj. brak było uzgodnień z 17 podmiotami (WPZK uzgodniono z 23 z 40 podmiotów). Zgodnie z art. 5 ust. 5 uzk plany

zarządzania kryzysowego uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie oraz z pkt 6 wskazówek ogólnych wytycznych do WPZK z 2017 r. potwierdzeniem uzgodnienia planu z kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie powinny być: pieczęć na karcie uzgodnień oraz podpis złożony w obrębie tej pieczęci przez kierownika właściwej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 266-272, 437)

5. W toku przeprowadzonego w dniu 15 września 2017 r. epizodu praktycznego stwierdzono następujące nieprawidłowości w działaniu WZZK:

- podczas podejmowania procesów decyzyjnych nie zweryfikowano informacji z Gminy Warta dotyczącej miejsca przerwania wału. W konsekwencji prowadzono działania ratowniczo-ewakuacyjne w innej miejscowości niż faktycznie zgłaszała to gmina i powiat. Przyjęto, że nastąpiło przerwanie wału przeciwpowodziowego w miejscowości Kamionacz, a miejscem ewakuacji jest Kamionacz Osada. Natomiast faktycznie doszło do przerwania wału pomiędzy miejscowościami Małków i Duszniki, a miejscem ewakuacji była Szkoła Podstawowa w Warcie;
- brak potwierdzenia informacji o rzeczywistym miejscu przerwania wału przeciwpowodziowego skutkowało niespójnym podejmowaniem decyzji w relacji gmina-powiat-województwo i zadysponowaniem sprzętu przeciwpowodziowego oraz inspekcji, służb i straży do niewłaściwej miejscowości;
- informacje przedstawiciela PSP były niespójne z podejmowanymi działaniami przez Komendę PSP w Sieradzu;
- podczas posiedzenia WZZK oraz w trakcie podejmowanych działań nie poddano analizie, jakie konsekwencje dla Województwa Łódzkiego będą miały intensywne opady deszczu w stopniu trzecim (deszcz nawalny).

W złożonych wyjaśnieniach, Dyrektor WBiZK stwierdził, że miejsce przerwania wału (miejscowość Kamionacz), wobec nieotrzymania informacji w tej sprawie z Powiatu, zostało oszacowane na podstawie analizy ryzyka i wiedzy historycznej. W przypadku wystąpienia rzeczywistej sytuacji powodziowej rozbieżność nie miałaby prawa wystąpić, gdyż miejsce przerwania wału zostałoby szybko zweryfikowane przez wysłany na miejsce zdarzenia Zespół Wsparcia.

W sprawie sformułowania w protokole oględzin z epizodu praktycznego dot. decyzji kierownika WCZK o zrzutach wody ze zbiornika Jeziorsko, Dyrektor wyjaśnił, iż sformułowanie to było nieprecyzyjne, gdyż faktycznie kierownik nie wydała polecenia w tym zakresie, lecz zasygnalizowała kierownikowi Zbiornika Jeziorsko problem celem jego przeanalizowania i wypracowania stosowanej decyzji.

Odnosnie nie poddania na posiedzeniu WZZK analizie konsekwencji dla województwa łódzkiego związanych z intensywnymi opadami deszczu (deszcz nawalny), Dyrektor wyjaśnił, że kwestia konsekwencji zaistniałej sytuacji pogodowej na terenie województwa była podnoszona na posiedzeniu Zespołu w kontekście adekwatności posiadanych sił i środków do nadchodzącego zagrożenia. Analizowano ryzyko powodziowe na terenie całego województwa.

(dowód: akta kontroli str. 461-467, 822-823)

Ocena częściowa

W kontrolowanym okresie Wojewoda monitorował działania w zakresie zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (obrony cywilnej). Wojewoda nie przestrzegał jednak obowiązku systematycznego wydawania zaleceń do PPZK co dwa lata, jak

również nie aktualizował WPZK zgodnie z terminem ustawowym co dwa lata. WPZK nie został uzgodniony ze wszystkimi podmiotami z siatki bezpieczeństwa. O zmianach dokonywanych w WPZK nie były informowany właściwy Minister. Nieprawidłowości stwierdzono w działaniach WZZK podejmowanych w trakcie epizodu praktycznego przeprowadzonego w dniu 15 września 2017 r.

II. Instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny, sporządzane przez organy państwa

Opis stanu
faktycznego

1. Szef Obrony Cywilnej Kraju (Szef OCK) skierował w dniu 28.12.2011 r. do Wojewodów pismo z załączonymi wytycznymi (z 27.12.2011 r.) w sprawie opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

(dowód: akta kontroli str. 469-482)

Zarządzeniem Wojewody z sierpnia 2012 r.⁴⁴ powołany został zespół do opracowania planu OC województwa łódzkiego, składający się z 6 osób, którym kierował zastępca dyrektora WBiZK ŁUW.

(dowód: akta kontroli str. 483-484)

Z datą 10.03.2014 r. uzgodniono „Plan obrony cywilnej województwa łódzkiego (Plan OC) z Szefem OCK, a w dniu 19.03. 2014 r. Plan ten zatwierdził Szef OC Województwa. Wojewoda Łódzki w marcu 2014 r. wprowadził Plan do stosowania⁴⁵. W dokumencie tym stwierdzono m.in., że Plan podlega bieżącej aktualizacji, nie rzadziej niż raz na dwa lata. Odpowiedzialny za wprowadzenie planu w życie był Dyrektor WBiZK ŁUW.

(dowód: akta kontroli str. 485-491)

Ww. Plan OC zawierał wszystkie elementy wymienione w wytycznych Szefa OCK z 27.12.2011 r., zawierał również wymagane załączniki funkcjonalne.

Elementem Planu OC były również karty realizacji zadań obrony cywilnej zatwierdzone przez kierowników jednostek organizacyjnych, które sporządziły karty oraz uzgodnione z Wojewodą Łódzkim.

Plan OC oraz WPZK wzajemnie się uzupełniały. W obu planach znalazły się odniesienia do wspólnie wykorzystywanych danych, zasobów czy narzędzi np.: aplikacja ARCUS (baza sił i środków), sprzęt i wyposażenie znajdujące się w Wojewódzkim Magazynie Obrony Cywilnej (WMOC), wojewódzki system alarmowania i ostrzegania czy siatka bezpieczeństwa dla województwa łódzkiego.

W styczniu 2015 r. dokonana została aktualizacja Planu OC m.in. w związku z zarządzeniem wojewody dot. organizacji wojewódzkiego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania, jak również zarządzeniem w sprawie organizacji, funkcjonowania i rozwijania Wojewódzkiego Ośrodka Analizy Danych i Alarmowania. W Planie wprowadzono w związku z tym pojęcia: Wojewódzkiego Ośrodka Analizy Danych i Alarmowania oraz Powiatowego Ośrodka Analizy Danych i Alarmowania.

Aktualizacja nie była przekazana Szefowi OCK.

Dla potrzeb opracowania Planu OC analizowano potencjalne zagrożenia i opisano je w tym Planie (m.in. zagrożenia powodziowe, pożarowe, radiacyjne, sanitarno-epidemiologiczne).

(dowód: akta kontroli str. 437)

⁴⁴ Zarządzenie nr 227/2012 Wojewody Łódzkiego-Szefa OC Województwa z dnia 20 sierpnia 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania planu OC województwa łódzkiego

⁴⁵ Zarządzenie nr 80/2014 Wojewody Łódzkiego – Szefa OPC Województwa z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania planu obrony cywilnej województwa łódzkiego

Z wyjaśnień uzyskanych od kierownika Oddziału OC ŁUW wynika m.in., że potrzeby osobowo-sprzętowe nie są uzgadniane z MON, gdyż ta procedura nie jest wskazana w wytycznych Szefa OCK z 27 grudnia 2011 r.. Natomiast Plan w części dot. spraw obronnych został uzgodniony z Szefem Wojewódzkiego sztabu Wojskowego w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 759)

2. W dniu 13 stycznia 2012 r. Szef OC Województwa wydał wytyczne w sprawie zasad opracowania planów OC powiatów. W dokumencie tym zawarto m.in. następujące uregulowania: plan obrony cywilnej wykonywany jest przez urząd obsługujący organ obrony cywilnej, organ OC opracuje zestawienie zadań OC realizowanych przez jednostki organizacyjne na administrowanym terenie, Szef OC powiatu określa zasady opracowania planu OC gmin oraz przekazuje wzory: zestawień obrony cywilnej realizowane przez jednostki organizacyjne na administrowanym terenie, kart realizacji zadań OC, plan ewakuacji III stopnia ludności, zwierząt i mienia na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny jest elementem składowym planu OC, plan OC powiatu zatwierdza Szef OC województwa, gminy – Szef OC powiatu, plan OC podlega bieżącej aktualizacji nie rzadziej niż co dwa lata, plan OC składa się z : planu głównego, procedur postępowania oraz kart realizacji zadań OC, załączników funkcjonalnych, informacji uzupełniających, innych dokumentów, plan OC powinien odwoływać się do informacji zawartych w planie zarządzania kryzysowego, zakończenie prac nad powstaniem planów powiatowych - miast na prawach powiatu zostało ustalone na 30.09.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 492-494)

Wg stanu na 30.06.2017 r. dla wszystkich powiatów i miast na prawach powiatu (łącznie 24 jednostek) opracowane zostały plany OC. Wszystkie te plany zostały zaopiniowane przez Szefa OC Województwa, z wyjątkiem Planu OC Miasta Skierniewice, który nie został uzgodniony przez Szefa OC województwa łódzkiego. Uzgodnienie to miało miejsce dopiero w kwietniu 2016 r. Wcześniejszego Planu OC Miasta Skierniewice kontrolerowi nie przedłożono. Z wyjaśnień kierownika Oddziału OC wynika, że Miasto Skierniewice wcześniej takiego planu nie opracowało z powodu problemów kadrowych dot. pracowników OC.

Zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. do zakresu działania szefów OC województw należy opiniowanie planów OC.

Do następujących planów OC wniesiono następujące uwagi:

- do Planu OC Powiatu Sieradzkiego: brak kart realizacji zadania OC, brak mapy zawierającej niezbędne dane do podejmowania decyzji oraz kierowania działaniami, brak uzgodnień z instytucjami realizującymi zadania na rzecz OC. Wzmiankowane uwagi zostały uwzględnione i z datą 6.02.2013 r. Plan został zatwierdzony,
- do Planu OC Powiatu Piotrkowskiego: brak kart realizacji zadania OC, brak mapy zawierającej niezbędne dane do podejmowania decyzji oraz kierowania działaniami, brak wykazu formacji OC w części Planu dot. charakterystyki struktur organizacyjnych,

Do pozostałych planów OC nie wniesiono uwag.

Po uwzględnieniu ww. uwag Plany zostały pozytywnie zaopiniowane przez Szefa OC województwa łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 500-553)

3. Z datą 1.02.2016 r. Szef OCK przesłał do Wojewody pismo informujące o zaakceptowaniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji „Wojewódzkiego programu doskonalenia obrony cywilnej woj. łódzkiego na lata 2013-2022”.

W dokumencie tym ujęto m.in. następujące zagadnienia:

- stan OC w województwie łódzkim,
- założenia Programu na lata 2013-2022 w których określono m.in. następujące cele: przygotowanie ośrodków kierowania OC, dostosowanie potrzeb OC do możliwości poszczególnych szczebli administracji rządowej i samorządowej, stworzenie zasad finansowania OC, określenie nakładów przeznaczonych na realizację zadań OC, wdrożenie na wszystkich szczeblach jednolitego systemu planowania OC.
- przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie doskonalenia OC,
- źródła finansowania Programu.

W ww. Programie uwzględniono zadania OC ustalone przez Szefa OCK.

(dowód: akta kontroli str. 554-567)

W kontrolowanej jednostce opracowany został również „Wojewódzki program doskonalenia obrony cywilnej na lata 2009-2018”, przez Wojewodę Łódzkiego i zaakceptowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dokument ten zawierał m.in. zagadnienia, jakie były w ww. Planie na lata 2013-2022

(dowód: akta kontroli str. 568-580)

W styczniu 2015 r. Wojewoda Łódzki zatwierdziła „Roczny plan działania WBiZK w zakresie OC na 2015 r.” W dokumencie tym ujęto m.in. zadania w zakresie: organizacyjnym, planowania, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, bezpieczeństwa logistycznego i infrastruktury technicznej. Plan został zatwierdzony przez Szefa OCK. Plan został przesłany do starostów i prezydentów miast na prawach powiatów.

(dowód: akta kontroli str. 581-590)

W lutym 2016 r. wojewoda łódzki zatwierdził „Roczny plan działania WBiZK w zakresie OC na 2016 r.” W dokumencie tym ujęto m.in., zadania w zakresie: organizacyjnym, planowania, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, bezpieczeństwa logistycznego i infrastruktury technicznej. Plan został zatwierdzony przez Szefa OCK. Plan został przesłany do starostów i prezydentów miast na prawach powiatów.

(dowód: akta kontroli str. 591-602)

Z wyjaśnień Kierownika Oddziału OC wynika m.in., że prowadzono bieżący monitoring realizacji zarówno planów rocznych, jak i wieloletnich. Kontrolowano wykonanie zadań zgodnie z przyjętymi planami oraz ich realizację w przyjętych wcześniej terminach. W latach 2015-2016 zrealizowano wszystkie zaplanowane zadania umieszczone w rocznych planach działania, natomiast zadania z planu wieloletniego były realizowane w takim zakresie, w jakim pozwalały na to środki finansowe przyznane na realizację zadań OC (rozdział 75414). Niestety środki te były corocznie niższe niż te ujęte w planie wieloletnim. Skutkowało to brakiem możliwości pełnej realizacji zadań z wojewódzkiego programu doskonalenia OC. Plany wieloletnie były aktualizowane co 4 lata, na dziesięcioletni okres planistyczny.

(dowód: akta kontroli str. 806)

4. Zadania w zakresie obrony cywilnej na poziomie wykonawczym Szefa OCW realizowane były na podstawie Planu działania WBiZK na dany rok. Dokument

ten opracowywany był z uwzględnieniem przedsięwzięć o charakterze zadaniowym, które określa Szef Obrony Cywilnej Kraju w Wytycznych do działalności obrony cywilnej w roku kalendarzowym. Jednocześnie ww. Wytyczne były dokumentem ustalającym zadania wszystkich jednostek OC na dany rok.

Wytyczne Szefa OCK na lata 2015 – 2016 do WBiZK wpływały odpowiednio: 19 listopada 2014 r., 24 listopada 2015 r. i przesłane zostały jako obowiązujące do Szefów Obrony Cywilnej jednostek podległych szefowi OCW - Wojewodzie Łódzkiemu w sprawach OC.

Dyrektor WBiZK wykonując zapis przepisu określonego w § 4 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. ustalił zadania w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej dla Wydziału, a tym samym wskazał kierunki działania dla Szefów Obrony Cywilnej Powiatów. Plan działania WBiZK podlegał uzgodnieniu w zakresie wykonawstwa ogólnych celów przez Szefa OCK, a następnie został zatwierdzony przez Szefa OCW, przez co został wdrożony do realizacji w zakresie wykonywania zadań obrony cywilnej na dany rok kalendarzowy. I tak na lata 2015 -2017 Plany działania właściwe do realizacji w zakresie obrony cywilnej do niższego poziomu zarządzania zostały przesłane odpowiednio 30 stycznia 2015 r., 1 marca 2016 r. oraz 23 lutego 2017 r. Na podstawie tych opracowań oraz wytycznych szefa OCK, szefowie obrony cywilnej szczebla powiatu sporządzali własne plany działania, które przed zatwierdzeniem uzgadniali z Szefem OC Województwa. Kontrola i koordynacja realizacji zadań przez szefów obrony cywilnej szczebla powiatu realizowana była poprzez prowadzenie przez Szefa OCW uzgodnień realizowanych przedsięwzięć, szczególnie szkoleniowych i ćwiczeń. Inną formą kontroli realizacji zadań jest pozyskiwanie od szefów obrony cywilnej powiatów stosownych informacji, o której mowa w § 6 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z czerwca 2002 r. Oddzielną formą sprawowania nadzoru w zakresie koordynacji i kontroli przez Szefa OCW było prowadzenie kontroli problemowej w trybie określonym w zarządzeniu wykonawczym Wojewody Łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 781-782)

W latach 2015 – 2017 (I półrocze) WBiZK przeprowadził łącznie 11 kontroli w następujących jednostkach: Urząd Miejski w Łowiczu, Urząd Gminy w Andrespolu, Urząd Miasta Skierniewice, Starostwo Powiatowe w Wieruszowie, Starostwo Powiatowe w Sieradzu, Urząd Miasta Zgierza, Starostwo Powiatowe w Kutnie, Urząd Gminy w Dobroszycach, Lotnicza formacja OC w Łodzi, Urząd Miejski w Wolborzu, Starostwo Powiatowe w Brzezinach. Nieprawidłowości stwierdzono w następujących jednostkach:

- Urząd Miejski w Łowiczu (kontrola kwiecień 2015 r.) – niewłaściwy sposób ewidencjonowania sprzętu OC, zalecenia pokontrolne zrealizowane,
- Urząd Gminy w Andrespolu (kontrola czerwiec 2015 r.) – brak ewidencji sprzętu zakupionego z dotacji, brak dokumentacji magazynowych, brak procedur wydawania sprzętu, brak odpowiednich warunków przechowywania sprzętu/wyposażenia OC. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Wójt Gminy stwierdził m.in., że sprzęt OC został przeniesiony do innego magazynu, opracowano instrukcję funkcjonowania gminnego magazynu OC, założono książkę ewidencji materiałów magazynu OC. Szef OCW zlecił w marcu 2016 r. Szefowi OC Powiatu (Starosta Łódzki Wschodni) przeprowadzenie dalszych kontroli w ww. Urzędzie. Szef OC Powiatu podjął kontrolę w I półroczu 2017 r., w wyniku której ustalono m.in. brak planu OC Gminy, brak planu ewakuacji (przejęcia) ludności, zwierząt i mienia II stopnia, konieczność odnowienia pomieszczenia magazynowego, zaprowadzić

ewidencję sprzętu, materiałów i wyposażenia OC z zaznaczeniem sprzętu zakupionego z dotacji celowych budżetu Wojewody i środków własnych, Termin realizacji zadań ustalono na 15.11.2017 r.,

- Urząd Miasta Skierniewice (czerwiec 2015 r.) – nie sporządzono, nie prowadzono szkoleń struktur OC planu OC. Zalecenia pokontrolne zrealizowano,
- Starostwo Powiatowe w Wieruszowie (czerwiec 2015 r.) – nie zrealizowano zarządzenia w sprawie organizacji powiatowego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz powiatowego systemu wykrywania i alarmowania na terenie powiatu, polegającego na braku wyznaczenia obsady osobowej struktur formacji, brak aktualnych przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych. Zalecenia pokontrolne zrealizowano,

(dowód: akta kontroli str. 603-622)

W roku 2016 do rocznego planu kontroli zgłoszona została potrzeba przeprowadzenia kontroli Lotniczej Formacji OC. Zakres kontroli obejmował: sprawdzenie przygotowania dokumentacji planistycznej stanowiącej podstawę do prowadzenia szkolenia w danym roku kalendarzowym, prowadzenie analiz przerw w wykonywaniu lotów i postępów w szkoleniu, prowadzenie wg odrębnych przepisów ewidencji szkolenia lotniczego oraz prowadzenie dokumentacji wydatków na potrzeby szkolenia Lotniczej Formacji OC. Ponadto każdego roku Komendant Formacji zobligowany jest do przeprowadzenia wojewódzkiego ćwiczenia praktycznego, z udziałem pracowników WBiZK.

Kontrola powiatowych Formacji OC odbywała się w ramach kompleksowych kontroli Starostw Powiatowych w latach 2015-2017 (I półrocze). Zakres tych kontroli obejmował: przegląd dokumentacji, analizę podejmowanych czynności w zakresie opracowywania i realizacji planów działania w latach 2015-2017, opracowywania planów OC, powoływania i funkcjonowania powiatowych Formacji OC (czy były stosowne zarządzenia, nadane przydziały organizacyjno-mobilizacyjne).

(dowód: akta kontroli str. 795-796)

5. Wykaz instytucji państwowych, przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych i społecznych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej znajdował się w załącznikach funkcjonalnych do Planu OC Województwa z 2014 r. i był aktualizowany w 2015 r.

W ww. wykazie znajdowały się m.in. następujące podmioty:

- wykaz jednostek administracji zespolonej województwa łódzkiego z następującymi informacjami: nazwa instytucji, adres, telefon, zakres współpracy, karty realizacji zadań,
- jednostki OSP ujęte w KSRG: powiat, nazwa adres, telefon,
- jednostki OSP: powiat, gmina, nazwa, adres, telefon,
- wykaz rozgłośni radiowych i telewizyjnych: nazwa, adres, telefon, nazwisko redaktora naczelnego, zasady współpracy,
- wykaz redakcji dzienników: nazwa, adres, telefon, nazwisko redaktora naczelnego, zasady współpracy,
- wykaz stowarzyszeń: nazwa, zasięg działania, adres, telefon, zakres współpracy

Wykazane w załącznikach funkcjonalnych ww. podmioty były uwzględnione w Planie OC.

Dyrektor WBiZK, wyjaśnił min., że w. Plan OC wykonany został w celu ustalenia i przygotowania sposobu realizacji zadań obrony cywilnej przewidywanych do wykonania w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Opracowanie to zgodnie z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin wykonywane jest przez urząd obsługujący organ obrony cywilnej. Stosując się do wytycznych, urząd sporządzający plan powinien umożliwić osiąganie gotowości do skutecznej ochrony ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia. Przyjmując takie stanowisko to władze lokalne reagują jako pierwsze po wystąpieniu zagrożenia. Mogą jednak w razie potrzeby uzyskać pomoc od wyższego szczebla do szczebla centralnego włącznie. Ogólna idea wynikająca z wytycznych szefa OCK sprowadza się do zasady „Województwa powinny uwzględniać w swoich planach udzielanie pomocy powiatom gdy ich możliwości na reagowanie okażą się niewystarczające, same zaś reagować w określonych przypadkach i współdziałać ze szczeblem centralnym”.

Wobec tej zasady wykonawca Planu Obrony Cywilnej Województwa zastosował się do § 14 przywołanych powyżej wytycznych szefa OCK, który obliguje wykonawcę Planu do jego uzgodnienia z nadzrędnym organem obrony cywilnej oraz innymi organami i podmiotami tylko w części ich dotyczących.

Stosując powyższe formy działania sporządzający Plan obrony cywilnej województwa powiadomił podmioty poprzez które zamierza realizować zadania obrony cywilnej. Dodatkowo w części przypadków, gdy zakres współpracy wykracza ponad standardowo przyjęty, zawierane były porozumienia z daną instytucją.

(dowód: akta kontroli str. 782-783)

Plan Obrony Cywilnej uzgodniony został z następującymi podmiotami z arkusza uzgodnień: Marszałkiem Woj. Łódzkiego, Szefem Woj. Sztabu Wojskowego w Łodzi, Komendantem Wojewódzkim PSP, Komendantem Wojewódzkim Policji, Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Łodzi, Łódzkim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska, Łódzkim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii, Łódzkim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Łódzkim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego.

Szef OCW zawarł także porozumienia z następującymi podmiotami: PKS Sp. z o.o. w Łodzi, TVP SA Oddział w Łodzi, Radio Łódź SA Oddział w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 488; 640-647)

Ponadto starostwa powiatowe oraz miasta na prawach powiatów z uwagi na sporządzanie własnych planów OC wg wytycznych Szefa OCW, były powiadomione o przedsięwzięciach z zakresu OC zawartych w wojewódzkim planie OC.

6. W latach 2015-2017 (I półrocze) nie powstały akty prawa miejscowego dot. obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 761)

7. Zarządzeniem z grudnia 2014 r.⁴⁶ wojewoda określił zasady funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania SWO o zagrożeniach i wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania (SWA). W zarządzeniu określono m.in.:

- SWO funkcjonuje w stałej gotowości obronnej państwa, a SWA jest rozwijamy po wprowadzeniu wyższych stanów gotowości obronnej lub stanów

⁴⁶ Zarządzenie nr 420/2014 Szefa OC Województwa Wojewody Łódzkiego z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie organizacji wojewódzkiego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania na terenie województwa łódzkiego

nadzwyczajnych, a w szczególności stanu klęski żywiołowej w celu zapobieżenia skutkom katastrofy naturalnej, awarii technicznej lub działań terrorystycznych, mogących spowodować wystąpienie zanieczyszczeń i skażeń chemicznych,

- zadaniami SWO są w szczególności: monitorowanie, prognozowanie i analiza informacji o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowych, pozyskiwanie informacji co do rodzaju, miejsca i czasu przebiegu ww. zjawisk, natychmiastowe przekazywanie informacji do WCZK ŁUW, ostrzeganie i alarmowanie ludności oraz Siła Zbrojnych RP o zagrożeniach, skażeniach i zakażeniach, koordynacja i współpraca w likwidacji skutków sytuacji kryzysowych, zagrożeń, skażeń,
- w skład SWO wchodzi podmioty instytucje z terenu województwa łódzkiego wymienione w załączniku do zarządzenia,
- zadaniami SWA są w szczególności: wykrywanie i rozpoznawanie skażeń, pobieranie próbek i określanie stopnia skażenia i zakażenia produktów żywnościowych, wody, powietrza, gleby, oznaczanie stref niebezpiecznych, określanie skutków zdarzeń oraz prognozowanie ich rozwoju, przekazywanie komunikatów i sygnałów alarmowych do ludności oraz powiadamianie sił ratowniczych, wymiana informacji z sąsiednimi województwami,
- łączność w SWO i SWA jest organizowana przy wykorzystaniu dostępnych środków łączności przewodowej i bezprzewodowej,
- SWA na szczeblu powiatowym, biorąc pod uwagę ww. zasadę tworzą: Powiatowe Ośrodki analiz Danych i Alarmowania oraz Powiatowe Ośrodki Analiz Laboratoryjnych,
- w skład SWA na szczeblu gminnym wchodzi: Dyżurny Wykrywania i Alarmowania, Miejskie Punkty Alarmowania – centrale alarmowe sterowane drogą radiową,
- do zasadniczych zadań nadzorczych i koordynacyjnych realizowanych przez WCZK w ramach SWA, należy m.in.:
 - koordynacja działań wchodzących w skład SWA, w sytuacji wystąpienia zagrożeń,
 - utrzymywanie łączności ze wszystkimi jednostkami i instytucjami wchodzącymi w skład SWA, Wojewódzkim Sztabem Wojskowym w Łodzi,
 - zbieranie informacji z elementów SWA oraz innych dostępnych źródeł o skażeniach, zakażeniach, napromieniowaniu, uderzeniach bronią masowego rażenia,
- organizowanie i prowadzenie ćwiczeń i treningów sprawdzających i doskonalących tych systemów i procedur.

(dowód: akta kontroli str. 623-633)

W wykazie „Alarmowanie i ostrzeganie – 2017” zawarto wykaz starostw powiatowych i innych jednostek samorządu terytorialnego (miasta) z podaniem typów central alarmowych i rodzaju sterowania nimi, liczby syren uruchamianych mechanicznie radiowo i elektronicznie radiowo.

(dowód: akta kontroli str.634-636)

8. W 2014 r. opracowany został „Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia na terenie województwa łódzkiego III stopnia”. Plan został zatwierdzony przez Szefa OCW w dniu 11.08.2014 r. i uzgodniony z Szefem OCK. Dokument został uzgodniony z 17 podmiotami w tym m.in. z: Szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Łodzi, Dyrektorem WBiZK ŁUW, przedstawicielem Samorządu Województwa Łódzkiego, Komendantem Wojewódzkim Policji w Łodzi, Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi, Państwowym Wojewódzkim Inspektorem

Sanitarnym w Łodzi, Łódzkim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii, Łódzkim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, Kierownikiem Oddziału Ratownictwa Medycznego, Kierownikiem Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Łodzi. W ww. dokumencie zawarto m.in. następujące informacje:

- celem ewakuacji jest ochrona ludności przed skutkami działań, zbrojnych, wojennych poprzez jej przemieszczenia do rejonów bezpiecznych położonych na obszarze województwa, a w uzasadnionych przypadkach na obszarze województw ościennych,
- decyzje o ewakuacji podejmują terenowe organy obrony cywilnej lub organy wojskowe we współdziałaniu z właściwymi organami obrony cywilnej,
- w czasie stanu wojennego Szef OCW kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa,
- w przypadku zarządzenia ewakuacji ludności Wojewoda Łódzki przekazywał będzie współdziałającemu z nim Szefowi Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego informacje dot. m.in.: występujących zagrożeń, wskazania planowanego terminu ewakuacji, obszarów skąd prowadzona będzie ewakuacja i rejonów przyjęcia ewakuowanej ludności, sposobu prowadzenia ewakuacji, planowanych dróg, czasu i sposobu przemieszczania ludności,
- w strefie bezpośrednich działań wojennych rolę kierowniczą w zakresie ewakuacji przejmie Szef WKU lub inny organ wojskowy wyznaczony przez Naczelnego Dowódcę, a Wojewoda będzie realizował zadania wykonawcze,
- ewakuacji podlegać będą wszyscy, którzy znajdują się w rejonie zagrożenia, pierwszeństwo mieć będą: matki, dzieci, kobiety w ciąży, osoby niepełnosprawne, osoby przebywające w zakładach opiekuńczych, domach dziecka, szpitalach,
- liczbę ludności, która podda się tzw. samoewakuacji szacuje się na 50% ogółu ludności zamieszkałej w rejonach przewidzianych dla ewakuacji,
- w „Charakterystyce zagrożeń” ujęto m.in. takie zagrożenia jak:
 - działalność grup terrorystycznych o zasięgu globalnym,
 - uderzenia z powietrza na obiekty mające istotne znaczenie militarne i gospodarcze,
 - wzmożenie aktywności grup dywersyjnych i ataków cybernetycznych
- w „Zestawieniu miejsc noclegowych przewidzianych do ewakuacji doraźnej” ujęto m.in. miejsca ewakuacji, obiekty do których będzie ewakuowana ludność, liczbę osób jak może znaleźć schronienie w danym obiekcie,
- w „Elementach organizacyjnych ewakuacji ludności” przewidziano zorganizowanie następujących zespołów w rejonach objętych ewakuacją:
 - Ewidencyjno-informacyjnych: początkowe ogniwo procesów ewakuacyjnych,
 - Zespoły zbiórki: organizują proces ewakuacji pieszej,
 - Zespoły załadowcze na środki transportu,
 - Zespoły pomocy medycznej: organizowane są na bazie jednostek ochrony zdrowia, ich zadaniem jest udzielanie doraźnej pomocy medyczno-sanitarnej oraz kierowanie osób wymagających pomocy kwalifikowanej i specjalistycznej do odpowiednich jednostek służby zdrowia.

Zespołów na trasach ewakuacji:

- Zespoły pomocy medycznej: organizowane na bazie jednostek ochrony zdrowia rozmieszczone na trasach ewakuacji, ich zadaniem jest udzielanie doraźnej pomocy medyczno-sanitarnej oraz kierowanie osób wymagających pomocy kwalifikowanej i specjalistycznej do odpowiednich jednostek służby zdrowia,
- Zespoły pomocy logistycznej.

Zespołów w docelowych miejscach przeznaczenia:

- Zespoły wyładowcze,
- Zespoły rozdzielcze: przyjmują kolumny piesze,
- Zespoły pomocy medycznej: organizowane na bazie jednostek ochrony zdrowia, rozmieszczone są w miejscach zbiorów ludności przeznaczonej do ewakuacji oraz na trasach ewakuacji, ich zadaniem jest udzielanie doraźnej pomocy medyczno-sanitarnej oraz kierowanie osób wymagających pomocy kwalifikowanej i specjalistycznej do odpowiednich jednostek służby zdrowia,
- elementy organizacyjne tworzą następujące jednostki organizacyjne: terenowe urzędy administracji samorządowej, administracja budynków, podmioty lecznicze, wyznaczone przez terenowych szefów obrony cywilnej warsztaty napraw pojazdów samochodowych (pomocy drogowej),
- sposób wykorzystania rozgłośni radiowych i ośrodków telewizyjnych do ostrzegania i alarmowania ludności województwa,

(dowód: akta kontroli str. 437)

W ramach Wojewódzkiego Systemu Wykrywania i Alarmowania, Szef OCW powołał do działania:

- Wojewódzki Ośrodek Analiz Laboratoryjnych: wykrywanie i rozpoznawanie skażeń promieniotwórczych, biologicznych, i chemicznych, organizowanie pobierania próbek na terenie województwa, określanie rodzaju i stopnia skażeń czy zakażeń, zbieranie i analizowanie danych (monitoring) o skażeniach, zakażeniach i innych nadzwyczajnych zagrożeniach ludzi i środowiska na terenie województwa łódzkiego i województw sąsiednich,
- Lotniczą Formację Obrony Cywilnej utworzoną na bazie Aeroklubu Łódzkiego: patrolowanie zbiorników wodnych, urządzeń hydrotechnicznych, rzek, mostów przepraw, szlaków komunikacyjnych, prowadzenie rozpoznania skutków uderzeń przeciwnika, na obiekty przemysłowe, administracyjne, komunikacyjne i skupiska ludności, prowadzenie rozpoznania ognisk pożarów i kierunków rozprzestrzeniania, przewóz łączników i korespondencji, zaopatrywanie ludności z rejonów odciętych, m.in. w leki i żywność, ewakuacja rannych i chorych z rejonów zagrożeń (transport w pozycji siedzącej),
- Wojewódzki Ośrodek Analiz Danych i Alarmowania: zbieranie i opracowywanie danych o skażeniach, zakażeniach, uderzeniach bronią masowego rażenia, prowadzenie nasłuchu w radiowej sieci ostrzegania, utrzymywanie łączności z powiatowymi ośrodkami analiz, prowadzenie bieżącej analizy rzeczywistej i prognozowanej sytuacji skażeń (zagrożeń) województwa, przekazywanie jednostkom organizacyjnym SWA instrukcji i wytycznych Szefa OCW dot. wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania.

(dowód: akta kontroli str. 437)

Wyżej opisany Plan ewakuacji (przejęcia) był aktualizowany w styczniu 2015 r. Zaktualizowano zapisy dot. SWO i SWA w województwie łódzkim w związku z wejściem w życie zarządzenia 420/2014 Szefa OCW z dnia 15 grudnia 2014 r. Aktualizacji dokonano w dziale 7 „Organizacja systemu przekazywania komunikatów” i w dziale 10 „Zadania i podział odpowiedzialności”

(dowód: akta kontroli str. 437)

W maju 2016 r. Wojewoda podpisał z PKS Sp. z o.o. w Łodzi porozumienie dot. współpracy w zakresie transportu osób do miejsc kwarantanny w celu zapobieżenia

zagrożeniu życia i zdrowia wynikającego z potencjalnie negatywnych skutków występowania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Z wyjaśnień kierownika Oddziału OC wynikało, iż nie ma przeszkód, aby wykorzystać pojazdy PKS do ewakuacji osób zdrowych w przypadku wystąpienia zdarzeń kryzysowych.

(dowód: akta kontroli str. 638)

W omawianym Planie znajdował się również wykaz rozgłośni radiowych i ośrodków telewizyjnych do ostrzegania i alarmowania ludności w województwie łódzkim. Wykaz zawierał nazwę, adres, nr telefonu nazwisko redaktora naczelnego. Z częścią mediów podpisywane były przez jednostki samorządu terytorialnego porozumienia i dokonywano uzgodnień. Szef OCW ma podpisane porozumienia z Radiem Łódź i TVP SA – Oddział Łódź. Wykaz rozgłośni i stacji telewizyjnych był aktualizowany w sierpniu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 437; 645-647)

Ponadto, jak wyjaśnił Kierownik Oddziału OC, jednostki samorządu terytorialnego podpisywały z mediami umowy, zawierały porozumienia i uzgodnienia w sprawie ostrzegania i alarmowania ludności.

(dowód: akta kontroli str. 637-639)

9. W 2005 r. Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków opracował „Wojewódzki plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”. Plan uzgodniono z Szefem OCW i Szefem OCK. W Planie ujęto m.in. następujące zagadnienia:

- charakterystykę zasobów i rozmieszczenia zabytków oraz stopnia ich spodziewanego zagrożenia z podziałem na: zabytki nieruchome wpisane do Rejestru zabytków, muzea i zabytki ruchome poza muzeami, biblioteki publiczne wraz z księgozbiorami oraz archiwa,
- wnioski z analizy rozmieszczenia i zagrożenia zabytków oraz sposoby ich ochrony w zależności od zagrożenia,
- wykaz jednostek organizacyjnych chroniących zabytki ruchome na miejscu oraz jednostek, które przewidują rozśrodkowanie lub ewakuację zabytków ruchomych,
- dane dot. rodzajów i liczby zabytków ruchomych podlegających rozśrodkowaniu i ewakuacji, trasy ich przewozu i miejsca ukrycia, sumarycznego ciężaru i objętości, nakładów pracy podczas pakowania, przejazdu i ukrycia oraz ładowności środków transportowych,
- sposób współdziałania, powiadamiania i łączności,
- wykaz z adresami jednostek, instytucji, organizacji i rzeczoznawców przewidzianych do udzielenia pomocy zabytkom w razie zagrożenia.

Aktualizacje ww. Planu:

- w dniu 26.03.2007 r.: wymiana stron, uzupełnienie telefonów, adresów i nazwisk,
- w dniu 24.03.2009 r.: wymiana stron, wskazanie placówek muzealnych i bibliotek-uzupełnienie,
- w dniu 31.03.2010 r.: wymiana stron, korekta zabytków nieruchomych w poszczególnych kategoriach i w odniesieniu do największych skupisk zabytków nieruchomych,
- 23.03.2011 r.: wymiana stron, korekta adresów i telefonów starostw powiatowych, korekta obowiązków Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków (WUOZ) w odniesieniu do poszczególnych stanów,
- 12.03.2012 r.: wymiana stron, zmiana nazw instytucji,
- 14.01.2014 r.: zmiana adresu e-mail Delegatury WUOZ w Sieradzu.

(dowód: akta kontroli str. 437; 648-650)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Wbrew obowiązкови wynikającemu z § 3 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. Wojewoda, jako Szef OCW, nie wyznaczył zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielenia pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia.

Kierownik Oddziału OC wyjaśnił, że zgodnie z art. 15 ustawy o działalności leczniczej⁴⁷ podmiot leczniczy nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia. W związku z tym - zdaniem udzielającego wyjaśnienia - nie ma potrzeby dodatkowego wydzielania placówek, które takiej pomocy będą udzielały. Ponadto poza systemem opieki zdrowotnej w przypadku zaistnienia takiej konieczności do udzielania pomocy medyczno-sanitarnej mogą zostać skierowane jednostki PSP, OSP, Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego i PCK.

Izba nie podziela powyższego stanowiska Kierownika Oddziału OC, gdyż w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności, szereg podmiotów leczniczych będzie ewakuowanych, a tym samym nie będą mogły świadczyć pomocy medycznej. Ponadto pomoc medyczna będzie potrzebna w czasie całego procesu ewakuacji ludności (tj. w miejscach zbiórek ludności, na trasach ewakuacyjnych, w miejscach docelowego zakwaterowania). Podkreślić należy, iż Plan ewakuacji III stopnia zakładał wręcz wyznaczanie jednostek ochrony zdrowia, które rozmieszczane będą w miejscach zbiórek oraz na trasach ewakuacji.

(dowód: akta kontroli str. 638-639)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Planie ewakuacji III stopnia powinny być uwzględnione nie tylko kolejowe środki transportu, ale również autobusy PKS. Zdaniem Izby podpisane przez Wojewodę porozumienie z PKS Sp. z o.o. obejmuje działania związane z transportem ludności do miejsc kwarantanny w związku z możliwością wystąpienia chorób zakaźnych, natomiast nie obejmuje zdarzeń związanych z działaniami wojennymi skutkującymi masowymi zagrożeniami życia i zdrowia. Zdaniem NIK włączenie do procesu ewakuacji zarówno kolejowych środków transportu, jak i autobusów znacznie przyspieszyłoby ewakuację, jak również by ją usprawniło.

Ocena cząstkowa

Plan obrony cywilnej z 2015 r. był zgodny z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Zadania w zakresie obrony cywilnej na poziomie wykonawczym Szefa OCW realizowane były na podstawie Planu działania WBiZK na dany rok. Wojewoda określił zasady funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach (SWO) i wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania (SWA). Opracowany został „Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia na terenie województwa łódzkiego III stopnia”. NIK negatywnie ocenia niewyznaczenie przez Wojewodę zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielenia pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności, do czego obligowały postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z 26 czerwca 2002 r.

⁴⁷ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1638, ze zm.)

III. Siły i środki przeznaczone do skutecznego zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń.

Opis stanu
faktycznego

1. Dyrektor WBiZK w złożonych wyjaśnieniach stwierdził m.in., że konieczność sporządzenia oceny stanu przygotowań OC wskazuje Szef OCK w wytycznych do działalności OC na kolejne lata. Taka formuła zadaniowa została przyjęta również w wytycznych na lata 2015 i 2016.

Oceny sporządzono za rok 2015 i 2016 do marca roku następnego. Oceny, ze względu na swoją obszerność sporządzone zostały w wersji elektronicznej.

Rzetelność informacji przekazanych w trybie oceny przygotowań, zweryfikowano poprzez analizę otrzymanych sprawozdań od Szefów OC Powiatów. Analiza polegała na porównaniu tendencji zmian co do ilości oraz jakości. Natomiast zakres oceny dotyczy również elementów, które występują na poziomie miasta i gminy. Oceny przygotowań OC w województwie łódzkim, zostały przesłane do Szefa OCK w wyznaczonym terminie. Szef OCK nie sygnalizował błędów, braków ani innych problemów dot. przekazanego materiału.

Zarówno ocena za 2015 jak i za 2016 rok zawierała uwagi i wnioski. Dotyczyły one przede wszystkim propozycji usprawnień działania OC, integracji z nowymi (zmieniającymi się) przepisami oraz wniosków o jak najszybsze uregulowanie spraw, które obecnie nie są unormowane żadnymi aktami prawnymi.

Istotne uwagi i wnioski dotyczyły m.in. następujących zagadnień:

- wprowadzenia uregulowań dot. integracji jednostek (instytucje państwowe, straże, społeczne organizacje ratownicze do ochrony ludności) służących zapewnieniu ochrony ludności oraz czytelne określenie roli jaką ma zajmować OC,
- pozostające w obrocie prawnym od 2002 r. rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK, szefów OC województw, powiatów i gmin, nie przystaje do rzeczywistości prawnej. Mankamentem tego aktu prawnego jest brak zróżnicowania zakresu działania szefów OC województw, powiatów i gmin. Przypisanie tym organom tych samych zadań powoduje powstawanie rozbieżności z innymi aktami, które wprowadzają uszczegółowienie zadań,
- ww. akt prawny nie wskazuje w sposób przekonujący, że zadania OC są zadaniami z zakresu administracji rządowej, czy zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. Nie wskazano zasad finansowania, jak również nie wskazano narzędzi w zakresie niezbędnym do sprawowania nadzoru i koordynacji przygotowań na podstawowym szczeblu zarządzania,
- jak najszybciej należy wprowadzić w życie ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej, łącznie z aktami wykonawczymi w zakresie budowli ochronnych, zabezpieczenia w wodę, planowania czy funkcjonowania obrony cywilnej,
- brak uregulowań prawnych dot. finansowania służby w formacjach OC,
- zapis dot. wyznaczania zakładów opieki medycznej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia zdrowia i życia ludności oraz nadzorowania tych zakładów do niesienia pomocy, nie jest spójny z rozwiązaniami przyjętymi po 2002 r. w sprawie Państwowego Ratownictwa Medycznego

(dowód: akta kontroli str. 783-784; 817-818)

2. Szef OCW powołał łącznie 3 formacje OC, a mianowicie:
 - Wojewódzki Ośrodek Analizy Danych i Alarmowania (zlokalizowany w ŁUW - WBiZK) liczący 18 osób, został wyposażony m.in. w 18 masek PROMASK 98

o wartości 4,9 tys. zł, 6 kombinezonów PROCHEM II o wartości 2,6 tys. zł, plecak-Zestaw R-1 PSP o wartości 4,3 tys. zł, torbę R-1 PSP o wartości 4,3 tys. zł, laptop Dell Latitude o wartości 5,0 tys. zł., jeden kombinezon Tychem F (89 zł), jeden kombinezon Tyvek (28 zł), 18 kamizelek odblaskowych OC o wartości 141 zł, jeden radiotelefon stacjonarny o wartości 2,3 tys. zł, jeden radiotelefon przenośny o wartości 2,2 tys. zł. Jednostka została powołana zarządzeniem Szefa OCW z grudnia 2015 r.⁴⁸. Na komendanta jednostki wyznaczony został zastępca Dyrektora WBiZK. W skład jednostki wchodziły 3 sekcje: Analizy Zagrożeń, Łączności i Alarmowania i naprawy Urządzeń Alarmowych. Sekcjami dowodzili komendanci,

- Wojewódzki Ośrodek Analiz Laboratoryjnych (zlokalizowany w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi) liczący 48 osób, wyposażony m.in. w 2 radiometry RK-100 o wartości 4,9 tys. zł, 2 sondy do RK-100 o wartości 2,4 tys. zł, 2 krótkofalówki Motorola T80 o wartości 330 zł, jeden adapter USB-IRDA o wartości 282 zł, jedną skrzynkę na kółkach o wartości 560 zł, latarkę szperacz ST-CP1025 o wartości 170 zł. Ośrodek został powołany zarządzeniem Szefa OCW z grudnia 2014 r.⁴⁹. Na stanowisko komendanta jednostki został powołany Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Łodzi. W składzie jednostki utworzono 4 sekcje:
 - Analiz Sanitarno-Epidemiologicznych na bazie Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi,
 - Ochrony Środowiska na bazie Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Łodzi,
 - Higieny Weterynaryjnej na bazie Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Łodzi,
 - Ochrony Roślin i Nasiennictwa na bazie wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Łodzi.

Sekcjami dowodzili komendanci.

- Lotniczą Formację Obrony Cywilnej (zlokalizowaną w Aeroklubie Łódzkim w Łodzi) liczącą 13 osób, wyposażoną m.in. w 3 radiopławy EPIRB, Osobisty Fastfind 220 z GPS o wartości 3,8 tys. zł. oraz 12 kamizelek odblaskowych OC o wartości 94 zł. Formacja została powołana zarządzeniem Szefa OCW z lutego 2009 r.⁵⁰. Formacja jest samodzielnym kluczem lotnictwa rozpoznawczo-łącznikowego podporządkowanego operacyjnie wojewodzie łódzkiemu. Do jej zadań należało m.in. prowadzenie na potrzeby Szefa OCW rozpoznania zagrożeń w terenie oraz rozpoznawania skażeń atmosfery, wykonywanie lotów transportowych i łącznikowych. Zarządzeniem z grudnia 2014 r.⁵¹ Szef OCW wprowadził zmiany do ww. zarządzenia z lutego 2009 r., w którym m.in. stwierdzono że Formacja jest samodzielnym kluczem lotnictwa rozpoznawczo-łącznikowego podporządkowanym Szefowi OCW, decyzje o uruchomieniu, rozwinięciu oraz podjęciu działań przez Formację podejmuje

⁴⁸ Zarządzenie nr 421/2014 Szefa Obrony Cywilnej Województwa Wojewody Łódzkiego z dnia 15 grudnia 2014 r., w sprawie organizacji, funkcjonowania i rozwijania Wojewódzkiego Ośrodka Analizy Danych i Alarmowania na terenie województwa łódzkiego

⁴⁹ Zarządzenie nr 425/2014 Szefa Obrony Cywilnej Województwa Wojewody Łódzkiego z dnia 17 grudnia 2014 r. w sprawie organizacji, funkcjonowania i rozwijania Wojewódzkiego Ośrodka Analiz Laboratoryjnych oraz formacji obrony cywilnej wykonujących działania w zakresie monitoringu, wykrywania oraz alarmowania o skażeniach na terenie województwa łódzkiego

⁵⁰ Zarządzenie nr 32/2009 Wojewody Łódzkiego z dnia 23 lutego 2009 r. w sprawie utworzenia lotniczej formacji obrony cywilnej

⁵¹ Zarządzenie Szefa Obrony Cywilnej Województwa Wojewody Łódzkiego z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany zarządzenia wojewody łódzkiego nr 32/2009 z dnia 23 lutego 2009 r. w sprawie utworzenia lotniczej formacji obrony cywilnej

Szef OCW w porozumieniu z komendantem Formacji. W tabeli norm przydziału minimalnego ujęto m.in. 3 samoloty wielozadaniowe, 3 rentgenometry lotnicze, 3 przenośne przyrządy rozpoznania chemicznego, jedna radiostacja lotniczą, 3 radiostacje pokładowe, jedna kamerę video.

(dowód: akta kontroli str. 651-693)

Komendanci wojewódzkich FOC zostali powołani przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa. Nastąpiło to w drodze zarządzenia oraz poprzez nadanie przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego przez Szefa OCW.

(dowód: akta kontroli str. 786)

W wyjaśnieniach, Dyrektor WBiZK stwierdził m.in., że przy powoływaniu formacji OC brano pod uwagę wytyczne Szefa OC Kraju oraz zagrożenia zidentyfikowane i opisane w Planie Obrony Cywilnej. Był to punkt wyjściowy do tworzenia formacji, natomiast bardziej szczegółowe założenia powstawały w trakcie tworzenia odpowiednich zarządzeń powołujących dana formację. Zidentyfikowane zagrożenia obejmowały m.in. zagrożenia powodziowe, pożarowe, sanitarno-epidemiologiczne, radiacyjne, terrorystyczne czy militarne (zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa).

(dowód: akta kontroli str. 789)

Z informacji zasięgniętych od Wojskowych Komendantów Uzupełnień z Łodzi, Tomaszowa Maz., Skierniewic i Sieradza wynika, że osobom powołanym do formacji OC na terenie województwa łódzkiego nie wydano kart mobilizacyjnych do jednostek organizacyjnych Sił Zbrojnych lub kart przydziału do jednostek zmilitaryzowanych.

(dowód: akta kontroli str. 694-700)

Wszystkim członkom formacji OC nadane zostały przydziały organizacyjno-mobilizacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 811-816)

3. Sprzęt i wyposażenie zostało opisane wyżej w pkt 2.

Sprzęt i wyposażenie jednostek OC było ujęte w normatywach Szefa OCK z dnia 3 marca 2014 r. Należy jednak pamiętać – wyjaśnił Dyrektor WBiZK - że ze względów organizacyjnych i finansowych nie jest możliwe spełnienie wszystkich zawartych tam propozycji. Przykładowo zakup samolotów, poduszkowców czy specjalistycznych pojazdów przekracza możliwości finansowe Szefa OCW. W przypadku stwierdzenia w trakcie funkcjonowania potrzeb innych niż wymienione w normatywach, zakupy takie są rozważane i w miarę możliwości finansowych realizowane. Wojewódzkie formacje OC działają nie tylko na sprzęcie sfinansowanym czy dofinansowanym przez Szefa OCW, ale również na sprzęcie będącym własnością danego podmiotu, na bazie którego formacja powstała (ŁUW w Łodzi, SANEPID, Aeroklub Łódzki). Stosowne zapisy na ten temat znajdują się w zarządzeniach powołujących konkretną formację OC. Na dzień dzisiejszy można przyjąć, że wojewódzkie formacje OC są wyposażone w takim zakresie, aby móc realizować podstawowe zadania do których zostały powołane. Dalsze ich doposażanie zależy od środków, jakie zostaną nam przyznane na realizację zadań OC w kolejnych latach.

Ponadto składający wyjaśnienia stwierdził, że należy również zwrócić uwagę na kwestie samego dokumentu, jakim są normatywy Szefa OCK. Pod względem prawnym nie stanowią one podstawy umożliwiającej wydatkowanie środków publicznych ani nakazywanie ich stosowania innym podmiotom, zwłaszcza niebędących częścią administracji publicznej (niezbędne jest tu akt prawny rangi minimum zarządzenia, a najlepiej rozporządzenia). Należy je więc traktować

jako propozycje lub sugestie do wykorzystania przy tworzeniu formacji OC. Paragraf 2 wytycznych Szefa OCK mówi o tym, że „Szczegółowy zakres wyposażenia organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań OC określają tworzący te formacje”.

Ponadto Kierownik Oddziału OC wyjaśnił, że normatywy zostały „opracowane praktycznie samodzielnie przez pracowników Komendy Głównej PSP (Szefa OCK)” i z częścią zapisów trudno się zgodzić, a uwagi wojewodów nie były uwzględniane. ŁUW w miarę możliwości finansowych stara się te normatywy respektować.

Przyjmując do wiadomości powyższe wyjaśnienia, NIK stoi jednak na stanowisku, iż wzmiankowane normatywy Szefa OCK są obowiązujące dla szefów OC niższych szczebli i winny być uwzględnione w wyposażeniu formacji OC utworzonych przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli str. 785-786; 819-820)

Natomiast z wyjaśnień Kierownika Oddziału OC wynika min., że bazując na sprzęcie będącym własnością Aeroklubu Łódzkiego, Lotnicza Formacja OC ma zapewnione 90% wyposażenia. Posiada 3 samoloty będące własnością Aeroklubu. Niestety przy obecnym stanie środków finansowych, Szef OC Województwa nie jest w stanie samodzielnie zakupić całości sprzętu ujętego w normatywach Szefa OC Kraju i tak np. koszt zakupu jednej nowej jednostki latającej (4 osobowej Cessny, Cirrusa lub Diamonda) to wydatek rzędu 2 mln zł, natomiast zakup używanego, 10 letniego samolotu – to wydatek 1 mln zł. Dochodzą do tego koszty utrzymania, przechowywania itd. Funkcje komendanta Lotniczej formacji pełni Dyrektor Aeroklubu Łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 799-804)

W toku oględzin Wojewódzkiego Magazynu Obrony Cywilnej zlokalizowanego w Piotrkowie Tryb. ustalono m.in., że magazyn zlokalizowany został w parterowym budynku, zabezpieczony przed wejściem osób niepowołanych. Do pomieszczenia głównego, wejście prowadziło z rampy załadunkowej. Wejście zabezpieczone zostało podwójnymi, pełnymi drzwiami stalowymi zamykanymi na 2 zamki. Magazyn zabezpieczono czujnikami przeciwpożarowymi. Pomieszczenie magazynowe było suche. Na metalowych regałach i wydzielonych powierzchniach przechowywany był m.in. następujący sprzęt: zapory wodne, motopompy szlamowe, łopaty, szpadle, kilofy, (podlegały one konserwacji bieżącej i konserwacji prowadzonej w ramach przeglądów okresowych), maski przeciwgazowe „Promask” (232 szt.), maski przeciwgazowe MT 213/1 (80 szt.), filtropochłaniacze CFR (376 szt., z okresem ważności do 2022 r.), kombinezony ochronne Tychem F (49 szt.), kombinezony ochronne Tyvek Classic Plus (150 szt.), wodery, plandeki do zabezpieczania uszkodzonych budynków, zbiorniki na wodę pitną, namioty, namioty pneumatyczne z osprzętem, oświetlenie awaryjne, agregaty prądowórcze, torby ratownictwa medycznego PSP R-1.

Ponadto w skład magazynu wchodziły 3 pomieszczenia mniejsze, zabezpieczone czujnikami przeciwpożarowymi, ogrzewane, suche. W pomieszczeniach tych przechowywano m.in.: metalowe łóżka polowe, sprężarki powietrza, agregat prądowórczy, śpiwory, umundurowanie formacji OC (spodnie i kamizelki ze znacznikiem OC, czapki), sprzęt kwatermistrzowski (koce), sprzęt łączności bezprzewodowej (radiotelefony – 7 szt. oraz zasilacze), sprzęt łączności przewodowej (łącznica telefoniczna typu ŁT, telefony TAB, kabel telefoniczny PKL).

(dowód: akta kontroli str. 701-744)

W toku oględzin sprzętu Formacji Obrony Cywilnej – Wojewódzkiego Ośrodka Analizy Danych i Alarmowania, ustalono m.in., że sprzęt jest przechowywany w pomieszczeniach należących do WBiZK, zlokalizowanych w podręcznym magazynie ŁUW. Pomieszczenia zostały zabezpieczone 3 parami drzwi wyposażonych w zamek kodowy i zamki atestowane. Pomieszczenia są ogrzewane, suche, oświetlone. W pomieszczeniach znajdują się regały metalowe i metalowa szafa. W ww. magazynie przechowywano m.in. następujący sprzęt: maski Promask 98 (18 szt.), kombinezon PROCHEM II (6 szt.), kombinezon Tychem F (1 szt.), zestaw R-1 PSP-jedna torba i jeden plecak, kamizelki odbłaskowe OC (18 szt.), radiotelefon stacjonarny i radiotelefon przenośny. Poza podręcznym magazynem (w pokoju kierownika Oddziału OC) przechowywany jest laptop Dell Latitude.

W ww. formacji OC nie było minimalnego wyposażenia wskazanego w normatywach Szefa OCK.

(dowód: akta kontroli str. 745-747)

4. Dokumentacja wyposażenia jednostek OC prowadzona jest w systemie aplikacji OPTtest – System Ewidencji Majątku. Ewidencja środków trwałych zawiera: kody kreskowe, nazwy, wartości, lokalizacje, nr inwentarzowe, daty przyjęcia, nr dokumentacji. Moduł magazynowy zawiera: nazwy, indeksy, oznaczenia grup towarowych, ilości, jednostki miar, wartości, lokalizacje. Aplikacja daje możliwość przypisania każdemu zapisanemu w niej wyposażeniu dana lokalizacje w jednostkach organizacyjnych OC (np. powiat, gmina).

(dowód: akta kontroli str. 748)

5. W latach 2015-2017 (I półrocze) zorganizowano łącznie 16 szkoleń w tematyce dot. zagadnień OC. W szkoleniach tych wzięły udział 342 osoby, i tak m.in. w szkoleniu we wrześniu 2015 r. dot. podstawowych zagadnień z zakresu OC, dla nowo wybranych starostów, burmistrzów, prezydentów wójtów wzięło udział 59 osób, w szkoleniu dla jednostek samorządu terytorialnego (maj 2017 r.) w temacie procedur likwidacji skażeń i dekontaminacji wzięło udział 201 osób, we wrześniu 2016 r. 4 nowych pracowników WBiZK uczestniczyło w szkoleniu zorganizowanym przez Szkołę Aspirantów PSP w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 749-756)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił m.in., że szkolenia podstawowe oraz specjalistyczne organizowane są w oparciu o wytyczne Szefa OCK w sprawie organizacji szkoleń z zakresu OC. Najczęściej odbywają się one w oparciu o potencjał Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi i Szkół PSP w Bydgoszczy i Krakowie (znajdują się one na liście uprawnionych jednostek dydaktycznych do prowadzenia szkoleń podstawowych z zakresu OC). Program szkoleń podstawowych jest z góry narzucony w ww. wytycznych. Jeśli chodzi o szkolenia specjalistyczne to program jest ustalany przez ŁUW w Łodzi lub wspólnie ze współorganizatorem szkolenia. Natomiast szkolenia dedykowane dla wąskiej grupy odbiorców przeprowadzane są przy współpracy z firmami specjalizującymi się w danej dziedzinie (np. łączność czy odzież ochronna). Uczestniczymy również w szkoleniach organizowanych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz Komendę Główną PSP, Szkoły PSP a także MON.

Liczba osób wymagających szkolenia jest ustalana w zależności od jego rodzaju. Szkolenia podstawowe nowo wybranych starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeznaczone są dla wybranych na pierwszą kadencję szefów OC gmin i powiatów. Na szkolenia o tematyce ogólnej zapraszani są przedstawiciele wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku szkoleń typowo specjalistycznych, jedynie osoby zajmujące się daną tematyką.

Staramy się, w miarę posiadanych środków, jak najpełniej zaspokajać potrzeby szkoleniowe kadr OC. Wszystkie zaplanowane szkolenia w latach 2015-2017 (I półrocze) odbyły się zgodnie z planem.

(dowód: akta kontroli str. 786-787)

Z analizy przeprowadzonych szkoleń wynika, iż były one zgodne z wytycznymi Szefa OCK w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej

6. W latach 2015-2017 (I półrocze) przeprowadzono 7 ćwiczeń z zakresu OC, w których łącznie uczestniczyło ok. 310 osób, i tak m.in.:
- w październiku 2015 r. zorganizowano ćwiczenia praktyczne Lotniczej Formacji Obrony Cywilnej (ćwiczenia doskonalące wykonywanie i przechwytywanie zrzutów, proces uruchomienia i rozwinięcia eskadry, mobilność formacji, utrzymanie łączności) – 20 osób,
 - w lutym 2015 r., w lutym 2016 r. i w marcu 2017 r. ćwiczenia –trening systemu wykrywania i alarmowania – ok. po 30 osób na każdym ćwiczeniu,
 - we wrześniu 2016 r. ćwiczenia praktyczne Lotniczej Formacji Obrony Cywilnej doskonalące wykonywanie zadań ratowniczych na terenie województwa – 20 osób,
 - dwukrotnie (czerwiec 2016 r. i czerwiec 2017 r.) zorganizowano zawody sprawnościowe drużyn ratownictwa powodziowego OC – po 90 uczestników na każdym zawodach.

(dowód: akta kontroli str. 757)

W złożonych wyjaśnieniach, Dyrektor WBiZK stwierdził m.in., że przy organizacji ćwiczeń wytyczne Szefa OC Kraju wykorzystywano w zakresie metodyki przeprowadzania ćwiczeń, doboru tematyki i rodzaju przeprowadzonych ćwiczeń oraz wzorów dokumentacji obowiązującej przy planowaniu i przeprowadzaniu ćwiczeń. W latach 2015-2017 (I półrocze) nie sformułowano wniosków dot. usprawnienia funkcjonowania OC, gdyż nie było takiej konieczności. Posumowania ćwiczeń zawierały jedynie stwierdzenia o konieczności integracji wszystkich jednostek organizacyjnych OC oraz kontynuowania działań ćwiczebno-szkoleniowych w przyszłości, jak również omawiany był przebieg samego ćwiczenia.

W WBiZK jako regułę przyjęto treść zapisu Rozdziału II Postanowienia ogólne (pkt 9) wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie organizowania ćwiczeń obrony cywilnej, upoważniającego do łączenia ćwiczeń OC z ćwiczeniami obronnymi i z zakresu zarządzania kryzysowego. Taka zasada stosowana jest na poziomie ćwiczeń szczebla powiatowego, których dokumentacja wymaga uzgodnienia przez Dyrektora Wydziału. Na szczeblu gminnym natomiast stosowana jest zasada udziału wykonawczego Szefa Obrony Cywilnej Gminy w ćwiczeniu, organizatorem którego jest Szef OC Województwa lub Szef OC Powiatu. W roku 2016 nie zrealizowano jednego treningu sztabowego ze względu na inne przedsięwzięcie organizacyjne, którego wykonawcą był Szef OC Kraju prowadzący przedsięwzięcie z udziałem jednostek Szefa OC Województwa. Pozostałe działania prowadzone były zgodnie z planem działania WBiZK. Omówienie kompleksowe ćwiczenia skutkuje wnioskami, których celem jest poprawa skuteczności działania OC w zakresie weryfikowanych rozwiązań przyjętych w planach OC w części gotowości do wypracowania decyzji do działania, jak również działania organów poprzez które prowadzone są ćwiczenia. Ze względu na opóźnienia w przyjęciu do obrotu

prawnego ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, wnioski płynące z prowadzonych ćwiczeń stają się często nie aktualne.

(dowód: akta kontroli str. 781-788; 789-790)

Z ustaleń kontroli wynika, że przeprowadzone ćwiczenia były zgodne z wytycznymi Szefa OCW z 23 listopada 2012 r.

7. Z zestawienia przedsięwzięć rzeczowo-finansowych zaplanowanych dla województwa łódzkiego na lata 2013-2022 w zakresie wojewódzkiego programu doskonalenia OC, wynika m.in., że na lata 2015-2017 zaplanowano w zakresie OC wydatkowanie odpowiednio: w roku 2015 – 708 tys. zł, w 2016 r. – 603 tys. zł, a w 2017 r. – 857 tys. zł., w tym na zakup i modernizację urządzeń rozpoznawania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania odpowiednio: 202 tys. zł, 125 tys. zł, 220 tys. zł., na formację OC odpowiednio: 76 tys. zł, 69 tys. zł, 143 tys. zł., szkolenia: 63 tys. zł, 49 tys. zł, 65 tys. zł, dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego (utrzymanie infrastruktury, magazynów sprzętu/wyposażenia OC oraz szkolenia i ćwiczenia) 320 tys. zł, 320 tys. zł, 330 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 565-567)

Na OC wydatkowano w 2015 r. 701.354,62 zł, a w roku 2016 – 630.703,59 zł. Malejące z roku na rok wydatki wystarczają - w ocenie Dyrektora WBiZK - zaledwie na realizację niezbędnych, podstawowych zadań. W celu zrealizowania wszystkich założonych na dany rok przedsięwzięć kwoty te musiałyby być minimum co najmniej 2 razy wyższe niż obecnie. Poprawę sytuacji mogłoby przynieść przekazywanie wojewodom środków na realizację zadań OC w osobnej puli, której nie można by było przeznaczać na inny cel (podobnie jak to się dzieje w przypadku MON i rozdziału 75212 – Pozostałe wydatki obronne). Zaznaczyć należy również, że kwoty o których mowa powyżej nie uwzględniają wynagrodzeń pracowników zajmujących się OC, a jedynie wydatki merytoryczne. Pracownicy finansowani są z budżetu ŁUW w Łodzi z rozdziału 75011 – Urzędy wojewódzkie.

(dowód: akta kontroli str. 565-567; 789-790)

Podstawowe wydatki wg paragrafów kształtowały się w 2015 r. następująco:

- § 2010: plan 320 tys. zł , wykonanie 320 tys. zł
- § 2820: plan 29 tys. zł , wykonanie 29 tys. zł
- § 4210: plan 53,3 tys. zł , wykonanie 55 tys. zł
- § 4300: plan 67,7 tys. zł , wykonanie 63 tys. zł
- § 6060: plan 230 tys. zł , wykonanie 228,5 tys. zł

Podstawowe wydatki wg paragrafów kształtowały się w 2016 r. następująco:

- § 2010: plan 320 tys. zł , wykonanie 319,9 tys. zł
- § 2820: plan 29 tys. zł , wykonanie 29 tys. zł
- § 4210: plan 102,8 tys. zł , wykonanie 102,3 tys. zł
- § 4300: plan 18,8 tys. zł , wykonanie 18,8 tys. zł
- § 6060: plan 153,5 tys. zł , wykonanie 153,4 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 791-793)

8. W latach 2015 – 2017 (I półrocze) przeprowadzono 6 spośród 7 zaplanowanych kontroli. Kontrolami objęto: Aeroklub Łodzi (Lotnicza Formacja Obrony Cywilnej), Urząd Miasta Skierniewice oraz Starostwa Powiatowe w: Wieruszowie, Sieradzu, Kutnie Brzezinach. Przeprowadzona w 2016 r. kontrola Lotniczej Formacji OC obejmowała m.in. sprawdzenie przygotowania dokumentacji planistycznej stanowiącej podstawę

do prowadzenia szkoleń w danym roku kalendarzowym, prowadzenie analizy przerw w wykonywaniu lotów i postępów w szkoleniu, prowadzeni ewidencji szkolenia lotniczego, oraz prowadzenia dokumentacji wydatków na potrzeby Lotniczej Formacji OC. Każdego roku Komendant ww. Formacji przeprowadza wojewódzkie ćwiczenie praktyczne, w którym biorą również udział pracownicy ŁUW.

Kontrola powiatowych Formacji OC odbywała się w ramach kompleksowych kontroli Starostw Powiatowych w latach 2015-2017 (I półrocze). Zakres kontroli obejmował m.in. przegląd dokumentacji i analizę podejmowanych czynności w zakresie opracowania i realizacji planów działania na lata 2015-2017, opracowania planów OC czy powoływania i funkcjonowania powiatowych Formacji OC (czy były odpowiednie zarządzenia, nadane przydziały organizacyjno-mobilizacyjne).

Wnioski pokontrolne w zakresie Formacji OC dot. Starosty Wieruszowskiego, w tym m.in.: dostosowania istniejących struktur formacji OC do wprowadzonych przez Szefa OC Kraju normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji OC w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań OC, ramowych struktur organizacyjnych, uaktualnienia i przygotowania stosownych przydziałów organizacyjno – mobilizacyjnych do formacji OC. Informacje o realizacji zaleceń Starosta przysłał w listopadzie 2025 r.

(dowód: akta kontroli str. 795-796)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Utworzone przez Wojewodę formacje: WOADiA, WOAL, LFOC nie posiadały pełnego wyposażenia określonego w normatywach Szefa OCK (zakres minimalny). NIK zwraca uwagę na możliwość podjęcia przez Wojewodę Łódzkiego działań, innych niż inwestycyjne, na podstawie art. 202, 208 i 210 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, dotyczących obowiązków świadczeń osobistych i rzeczowych.

Ocena częściowa

Wojewoda jako Szef OCW powołał łącznie 3 formacje obrony cywilnej, dla których organizował szkolenia i ćwiczenia z zakresu obrony cywilnej. Utworzone formacje nie posiadały pełnego (minimalnego) wyposażenia określonego w normatywach.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Wydawanie starostom zaleceń do PPZK w ustawowych terminach.
2. Przestrzeganie systematycznej aktualizacji WPZK.
3. Informowanie Ministra o zmianach WPZK.
4. Uzgadnianie WPZK ze wszystkimi podmiotami z siatki bezpieczeństwa.
5. Wyznaczenie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 Łodzi.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Łódź, dnia 19 stycznia 2018 r.



Janusz Rzepecki
Doradca ekonomiczny

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



podpis