



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.017.01.2017
P/17/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/039 Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Mirosław Babkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/112/2017 z dnia 11 lipca 2017 r. Paweł Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/120/2017 z dnia 19 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. I/1-4)
Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań (dalej: Urząd albo WUW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Hoffmann, Wojewoda Wielkopolski (dalej: Wojewoda) od dnia 9 grudnia 2015 r. ¹ (dowód: akta kontroli str. II/5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2015-2017 (do 22 grudnia)² Urząd był przygotowany pod względem prawno-organizacyjnym do właściwego wykonywania działań w sytuacjach kryzysowych. W województwie wielkopolskim funkcjonował skuteczny system ochrony ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Wojewoda dysponował niezbędną wiedzą i instrumentami, przy pomocy których prawidłowo identyfikował potencjalne zagrożenia i planował działania niezbędne do ich usuwania. W Planie Zarządzania Kryzysowego Województwa Wielkopolskiego z 2015 r. matryca ryzyka była jednak obciążona istotnym błędem.

Wojewoda prawidłowo kierował reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożenia klimatycznego w formie gwałtownej nawałnicy jaka wystąpiła na terenie kilkunastu powiatów województwa wielkopolskiego w dniu 11 sierpnia 2017 r. Także przebieg epizodu praktycznego przeprowadzonego w trakcie kontroli NIK, w formie poddanego oględzinom treningu decyzyjnego, potwierdził zasadniczo właściwy sposób działania Wojewody w toku symulowanej sytuacji kryzysowej. W obu ww. sytuacjach kryzysowych NIK stwierdziła jednak nieprawidłowości polegające na niepowiadomieniu wszystkich uczestników zarządzania kryzysowego ujętych w ww. Planie i nieprzedkładaniu właściwemu ministrowi istotnych modyfikacji Planu Zarządzania Kryzysowego Województwa Wielkopolskiego.

Zapewnieniu optymalnego zarządzania kryzysowego nie sprzyjało: nieujmowanie wszystkich danych w Centralnej Aplikacji Raportującej, trudności w nawiązywaniu połączeń radiowych z komendami wojewódzkimi Policji i Państwowej Straży Pożarnej, brak trybu wyboru źródła danych teleadresowych uczestników zarządzania kryzysowego, niekomunikowanie się z wojewodami sąsiednich województw w toku ww. nawałnicy, nieprzekazywanie komunikatów ostrzegawczych

¹ Poprzednio, tj. od 29 listopada 2007 r. Wojewodą Wielkopolskim był Piotr Florek.

² Oraz działania podejmowane przed tym okresem, jeśli miały bezpośredni związek w przedmiocie kontroli, dalej: okres objęty kontrolą.

organizatorom lub kierownikom wypoczynku w tymczasowych miejscach wypoczynku zbiorowego dzieci i młodzieży szkolnej na terenie województwa wielkopolskiego oraz brak narzędzi informatycznych umożliwiających natychmiastowe powiadamianie o zagrożeniach. Nie w pełni realizowano obowiązki w obszarze obrony cywilnej, gdyż: nie uzgadniano Planu Obrony Cywilnej Województwa Wielkopolskiego z niektórymi organami i podmiotami, nie planowano i nie organizowano ćwiczeń obrony cywilnej. NIK stwierdziła także funkcjonowanie w Urzędzie dobrych praktyk przy realizacji niektórych zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie prawno-organizacyjne Urzędu do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. Realizacja przez Wojewodę zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej należała w Urzędzie do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: WBiZK albo Wydział) a poszczególne zadania były przypisane określonym pracownikom tego Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. I/8-185, I/251-256)

1.2. Zdaniem Wojewody, stan kadrowy Wydziału a także wiedza i doświadczenie zawodowe jego pracowników były odpowiednie dla realizacji tych zadań, natomiast ich realizację utrudniały problemy z zatrudnieniem operatorów numeru alarmowego w Centrum Powiadamiania Ratunkowego i na stanowiskach odpowiedzialnych za techniczne utrzymanie systemów łączności i alarmowania oraz ratownictwa medycznego. Stale występował niedobór ok. 30 operatorów a w wyniku powtarzanych naborów zaledwie uzupełniane są ubytki, spowodowane odejściami pracowników. Wojewoda dodał, że oferowane warunki wynagrodzenia nie są konkurencyjne na rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. I/230-231, II/393-403)

1.3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie był prowadzony monitoring działań z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (obrony cywilnej), w ramach którego identyfikowano potencjalne zagrożenia i analizowano obowiązujące regulacje wewnętrzne w celu usprawnienia realizacji zadań z ww. zakresu.

W związku z intensyfikacją działań wojennych na Ukrainie i problemem przyjęcia cudzoziemców na teren województwa wielkopolskiego, z początkiem 2015 r. w Wydziale opracowano procedurę PRK 24 – Działania w województwie wielkopolskim w przypadku masowego napływu cudzoziemców na teren RP i przeprowadzono weryfikację obiektów przeznaczonych na zakwaterowanie cudzoziemców i pomoc socjalno – bytową. W przedsięwzięciach tych uczestniczyły także inne wydziały WUW.

Wojewoda, odnosząc się do narastania w Europie i na świecie zagrożenia terrorystycznego³, na podstawie ocen zagrożeń i wniosków od służb i inspekcji (takich jak ABW, Policja i Wojewódzka Inspekcja Transportu Drogowego - dalej: WITD), pod koniec 2015 r. zmienił WPZK, w tym: stanowisko Lekarza Koordynatora Ratownictwa Medycznego przeniesiono do WCZK, zaktualizowano procedurę „Algorytm postępowania z podejrzaną substancją”⁴ i określono procedury realizacji przedsięwzięć w ramach poszczególnych stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP, w tym modułów zadaniowych dla każdego stopnia⁵.

³ W tym, w związku ze śmiercią polskiego kierowcy TIR zamordowanego przez islamskiego terrorystę w Berlinie.

⁴ Dokonano uzgodnień ww. algorytmu ze służbami w zakresach ich dotyczących. Dnia 5 września 2015 r. procedura została zatwierdzona przez Wojewodę.

⁵ Przedmiotowe zarządzenie zostało podpisane przez Wojewodę 25 stycznia 2016 r. Zarządzenie zawiera szczegółowe procedury wdrażania stopni alarmowych w WUW.

W związku z pojawieniem się na świecie epidemii gorączki krwotocznej spowodowanej wirusem Ebola, Wojewoda wystąpił do właściwych rzeczowo podmiotów i instytucji⁶ o uzgodnienie i weryfikację wspólnych działań, w tym obowiązujących procedur, w przypadku wystąpienia potencjalnego zagrożenia na terenie Polski.

W związku z informacjami o wystąpieniu lokalnych przekroczeń stanów wody na rzece Noteć⁷, zdiagnozowano systemowy problem braku środków w RZGW na zakup specjalistycznego sprzętu do wykaszania roślinności z dna rzeki.

Na podstawie wyników konsultacji z przedstawicielami Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (dalej: WIOŚ) i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego (dalej: UMWW), dotyczących planów działań krótkoterminowych w zakresie benzo(a)pirenu dla strefy wielkopolskiej, strefy miasta Kalisz oraz strefy aglomeracji poznańskiej, opracowano wzory komunikatów dotyczących informowania o przekroczeniach dopuszczalnych norm określonych substancji w powietrzu. Przyjęte rozwiązania stały się obowiązującą procedurą i zadaniem do realizacji przez WCZK.

W latach 2015 – 2017, w związku ze wzrostem zagrożenia od wirusa ASF⁸ na terenie kraju, w wyniku koordynacji działań Wojewody, Głównego Lekarza Weterynarii i Wielkopolskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, zdiagnozowano i rozwiązano systemowy problem utylizacji chorej zwierzyny. W związku z wystąpieniem na terenie województwa wielkopolskiego kilku zdarzeń dotyczących podwyższonego promieniowania radioaktywnego, pozyskano wykaz podmiotów dysponujących źródłami promieniotwórczymi. W efekcie spotkania z udziałem właściwych rzeczowo podmiotów⁹, w Wydziale opracowano procedurę zapobiegania skutkom i likwidacji podobnych zdarzeń¹⁰ oraz nawiązano współpracę zapewniającą przepływ informacji pomiędzy zakładami a WCZK i stosowanie się do przekazywanych zaleceń i wskazówek Wojewody oraz PAA. W wyniku analizy wniosków z tych zdarzeń Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Poznaniu (dalej: WSSE) została wyposażona przez Wojewodę w przewoźny spektrometr masowy umożliwiający wykonywanie pomiarów w terenie i separację źródeł radiacji¹¹.

W regulaminie WBiZK określono w 2016 r. tryb uzgadniania między oddziałami „Planu udziału wydzielonych sił wojska z usuwaniu skutków zdarzeń kryzysowych”. Na przełomie lat 2016 i 2017, w związku z podejmowanymi działaniami w zakresie identyfikacji i rozwiązywania problemów związanych z ptasią grypą, zdiagnozowano i rozwiązano problemy z zakresu planowania i organizacji zwalczania tej choroby.

W 2017 r. w wyniku monitorowania bieżącej współpracy z administracją wojskową (szczególnie w aspekcie rozpoczęcia w roku 2017 stacjonowania zgrupowań sił NATO), Wojewoda podpisał z Szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu (dalej: SWSW) porozumienie o współpracy w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych województwa na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i na wypadek wojny, a także o współpracy w zakresie wykonywania zadań obronnych i zadań z zakresu zarządzania

⁶ Takich jak: Minister Zdrowia, Wielkopolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny; dalej WPWIS, Szpital Miejski, Konsultant Wojewódzki w dziedzinie medycyny morskiej i tropikalnej, Rejonowa Stacja Pogotowia Ratunkowego, przedsiębiorstwa z branży transportowej - dot. kwarantanny pracowników, Port Lotniczy w Poznaniu, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

⁷ Monitorowanych przez WCZK we współpracy z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Poznaniu - do Wojewody wpływały wnioski od rolników w przedmiotowej sprawie.

⁸ Afrykański pomór świń (ang. *African swine fever*) – wirusowa, posocznicowa choroba świń o przebiegu ostrym lub przewlekłym.

⁹ Takich jak Państwowa Agencja Atomistyki - dalej: PAA, WPWIS, Wielkopolski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej - dalej: PSP, Stowarzyszenie Inspektorów Ochrony Radiologicznej)

¹⁰ Zobowiązano przedstawiciela Centralnego Laboratorium Ochrony Radiologicznej do przybycia na wezwanie Wojewody na miejsce zdarzenia, aby podjąć odpowiednie działania.

¹¹ Ograniczono w ten sposób korzystanie z usług firm zewnętrznych.

kryzysowego. W tym roku zdiagnozowano także problem nielegalnego składowania materiałów niebezpiecznych, co skutkowało m.in. zasygnalizowaniem problemu właściwym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. II/393-403a)

1.4. Według wyjaśnień Wojewody, mając na uwadze założenia strategii „Sprawne Państwo 2020”, w Urzędzie przeprowadzono oceny efektywności funkcjonowania administracji w ramach celu nr 7, kierunki interwencji: 7.2 („Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego”), 7.5 („Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego”) i 7.6. („Poprawa funkcjonowania systemu państwowego ratownictwa medycznego”). Oceniano także efektywność działań w zakresie realizacji celów zawartych w Planie działalności Urzędu, które wpisują się w kierunek interwencji 7.5. W zakresie celu nr 2, kierunek interwencji: 2.2 „Optymalizacja struktur organizacyjnych administracji rządowej”, wprowadzono jednolity wzór rocznego sprawozdania z działalności, składanego przez kierowników jednostek wojewódzkiej administracji zespolonej. W części zawierającej informacje z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, ww. sprawozdanie stanowiło materiał analityczny dla dokonywania oceny działalności tych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. I/230-231, II/ 392, 402-403)

1.5. Zdaniem Wojewody, aktualnie obowiązująca definicja sytuacji kryzysowej (określona w art. 3 pkt 1 ustawy o ZK) ma charakter nieostry, na co wskazują występujące tam zwroty, takie jak:

- „wpływająca negatywnie” – co może być powodem nadinterpretacji jak i nieuznania danej sytuacji za kryzysową;
- „w znacznych rozmiarach” – trudno określić, czy np. 100 ha lasu spalonego to już sytuacja kryzysowa czy musi być spalone 300 ha;
- „znaczące ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej” – czyli każde ograniczenie np. brak prądu w urzędzie gminy, które powoduje, może być takim zdarzeniem;
- „nieadekwatność posiadanych sił i środków” – to jest finalna nieostrość definicji: nieadekwatność jest bowiem nieodpowiedniością sił i środków, co jest trudne do oceny i zastosowania jakichkolwiek mierników. Praktycznie każde zdarzenie na terenie gminy wiejskiej z powodu nieadekwatnych sił i środków gminy, może być uznane za sytuację kryzysową. W ocenie Wojewody, uznanie danego zdarzenia za sytuację kryzysową zależy od oceny subiektywnej oraz innych czynników niemierzalnych. Może dojść do tego, że ta sama sytuacja przez władze miasta nie zostanie uznana za sytuację kryzysową - a przez wojewodę już tak.

W odniesieniu do problemów, w tym finansowych, związanych z realizacją zadań w ramach zarządzania kryzysowego, Wojewoda podał przykład 700 beczek zawierających substancje niebezpieczne, zakopanych przez właściciela terenu, gdy jednocześnie media i władze lokalne próbują wymuszać na wojewodzie podejmowanie „działań kryzysowych”, rozumianych jako zapewnienie środków finansowych na ich usunięcie. Wojewoda dodał, że z obowiązujących przepisów (ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹², ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹³) wynika, że koszty utylizacji zastępczej powinna ponosić gmina, która w ww. przypadku stwierdza „nieadekwatność własnych sił i środków”, tj. elementu istotnego w definicji „sytuacja kryzysowa”.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

Wojewoda dodał ponadto, że obowiązujące przepisy dotyczące zakresu zadań szefów obrony cywilnej oraz zadań bezpośrednio wynikających z konwencji genewskiej¹⁴ budzą szereg wątpliwości. Jako przykład podał, w zakresie:

- przygotowania budowli ochronnych – zadanie niemożliwe do realizacji ze względów formalno-prawnych i finansowych, ponieważ brak jest przepisów definiujących budowlę ochronną, nie wskazano organu zobowiązanego do wykonywania inwestycji w tym zakresie. Brak jest także regulacji z zakresu finansowania inwestycji;
- doraźnej pomocy w pochówku zmarłych – zadanie jest określone nieprecyzyjnie¹⁵;
- tworzenia formacji obrony cywilnej – brakuje regulacji dotyczących ich tworzenia;
- służby w obronie cywilnej – w kraju nie ma służby zasadniczej, a zatem nie może też być mowy o służbie zastępczej w obronie cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. I/230-231, II/392-403)

1.6. Zdaniem Wojewody, w sporządzonej przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB) „Procedurze opracowania raportu częściowego” (dalej: Procedura), w sposób wyczerpujący określono szacowanie zagrożeń mogących wpłynąć na funkcjonowanie i możliwość rozwoju państwa oraz na poziom jego bezpieczeństwa. W zakresie wymaganych obszarów tematycznych, ich kompletności i jednoznaczności oraz w odniesieniu do zagadnień niezbędnych 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 narodowego¹⁶, Wojewoda podał, że ww. zagadnienia niejednokrotnie wykraczają poza kompetencje wykonawcy raportu. Dodał, że dane w nim zawarte wymagają uzupełnienia przez podmioty bezpośrednio zaangażowane we wszelkiego rodzaju projekty oraz programy realizowane na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym, które realizowane są w zakresie poprawy bezpieczeństwa publicznego. Opracowana w 2013 r. przez RCB procedura pn. „Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego” (dalej: Ocena) szczególny nacisk kładzie na właściwą ocenę ryzyka występowania zagrożeń.

Wojewoda od czasu zatwierdzenia w 2015 r. Plan Zarządzania Kryzysowego Województwa Wielkopolskiego (dalej: WPZK) przez właściwego ministra, przekazał do RCB w dniu 9 grudnia 2016 r. zaktualizowany raport częściowy do raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, zmieniony w dniu 15 lutego 2017 r.¹⁷

(dowód: akta kontroli str. II/ 230-231, II/393-403)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie od 25 listopada 2016 r. do 25 maja 2017 r. Wojewoda opracował czternaście modyfikacji WPZK. Dotyczyły one m.in.: zaktualizowania map – w tym ryzyka powodziowego; zmiany zapisów procedur PRK-07 i PRK-26; charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, a także zaktualizowania siatki bezpieczeństwa o zagrożenie pożarowe (część V WPZK).

(dowód: akta kontroli str. III/ 597-598)

Wojewoda nie poinformował właściwego ministra o dokonaniu tych modyfikacji, mających wpływ na wymienione procedury oraz realizację zadań przez poszczególne podmioty.

(dowód: akta kontroli str. II/232/247)

¹⁴ Protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, ze zm.)

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 912.

¹⁶ Dz. U. nr 83 poz. 540.

¹⁷ W związku z uwzględnieniem uwagi i zaleceń RCB z dnia 18 stycznia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

2. Rozwiązania prawno-organizacyjne w zakresie planowania cywilnego oraz przygotowania infrastruktury i organów państwa do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Realizacja przez Wojewodę zadań dotyczących planów zarządzania kryzysowego (wojewódzkiego i powiatowych)

Wojewoda, na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o ZK, wydał w dniu 16 maja 2014 r.¹⁸ właściwym starostom¹⁹ zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego (dalej: PPZK). W trakcie kontroli NIK, w dniu 5 września 2017 r.²⁰ zostały wydane zalecenia uwzględniające wskazówki zawarte w zarządzeniu nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego²¹. Wydanie tych zaleceń zostało poprzedzone przeprowadzonymi w dniu 9 czerwca 2017 r. konsultacjami ze starostami (w szczególności: z przedstawicielami starostw, właściwymi dla spraw zarządzania kryzysowego). Po ich wydaniu, do Wojewody nie wpływały uwagi dotyczące ich praktycznego zastosowania przy opracowaniu PPZK. Wojewoda w okresie objętym kontrolą monitorował aktualizowanie PPZK. Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r., na 35 PPZK 33 były na bieżąco aktualizowane²².

W zaleceniach z 5 września 2017 r., w stosunku do poprzednich, dodano m.in.: kryteria oceny ryzyka na potrzeby zarządzania oraz słownik pojęć.

(dowód: akta kontroli str. I/186-199, II/203-229, III/413-626, IV/718a-735, VI/1074)

W kontrolowanym okresie obowiązywał WPZK²³. Został on sporządzony na podstawie ustawy o ZK i z zastosowaniem zasad określonych w zarządzeniu nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 grudnia 2013 r. ws. wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego²⁴ i zawierał wszystkie elementy określone ww. przepisami. WPZK został opracowany przez powołany do tego zespół (wyznaczono koordynatora Planu)²⁵.

(dowód: akta kontroli str. I/209-229, II/404-415, VI/1074)

WPZK, w odniesieniu do przedsięwzięć i procedur zarządzania kryzysowego, w tym łączności, trybu wymiany informacji oraz zasad kierowania i tworzenia sztabów dowodzenia, był wzajemnie powiązany z innymi planami²⁶ i był uzgodniony z podmiotami przewidzianymi do współpracy przy jego realizacji. Określono: cel, okoliczności wykorzystania i funkcjonalności WPZK oraz przypisano mu z powodzeniem zastosowaną w dalej opisanym epizodzie praktycznym autorską²⁷ aplikację: „Baza Danych Sił i Środków Województwa Wielkopolskiego ARCUS”-dalej: ARCUS.

¹⁸ Zarządzenie Wojewody nr 292/14 z dnia 16 maja 2014 r. ws. zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

¹⁹ W tym prezydentom miast na prawach powiatu w województwie wielkopolskim.

²⁰ Zarządzenie Wojewody nr 434/17 z dnia 5 września 2017 r. ws. zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

²¹ Dz. U. MSWiA z 24.04.2017 poz. 17.

²² Za wyjątkiem dwóch przypadków PPZK z powiatu chodzieskiego oraz gnieźnieńskiego.

²³ W tym: do 17 grudnia 2015 r. zatwierdzony w dniu 23 maja 2012 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i od 18 grudnia 2015 r. - zatwierdzony w dniu 17 grudnia 2015 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

²⁴ Dz. Urz. MC Nr 36, uchylone z dniem 9 maja 2017 r.

²⁵ Wicedyrektor WBiZK.

²⁶ Takimi jak: Wojewódzki Plan Ratowniczy PSP, Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii, Plan postępowania awaryjnego województwa wielkopolskiego w przypadku zdarzeń radiacyjnych, Plan operacyjny ochrony przed powodzią województwa wielkopolskiego oraz Plan operacyjny funkcjonowania województwa wielkopolskiego w warunkach zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, plany gotowości zwalczania poszczególnych chorób.

²⁷ Opracowanej przez pracowników WBiZK.

Charakterystyka zagrożeń wynikała z oceny ryzyka ich wystąpienia oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń. Opracowano tematycznie pogrupowany katalog zagrożeń mogących wystąpić na terenie województwa wielkopolskiego. Do każdego zagrożenia opracowano mapy zagrożeń a dla każdego rodzaju zagrożenia określono, w formie odrębnej tabeli, ocenę ryzyka jego wystąpienia, w której uwzględniono m.in. możliwe scenariusze rozwoju zagrożenia, prawdopodobieństwo jego wystąpienia, skutki oraz wartość ryzyka.

W WPZK odniesiono się do planu działań krótkoterminowych dotyczących zanieczyszczenia powietrza. Zagrożenie takie znalazło odzwierciedlenie w charakterystyce zagrożeń (zagrożenie nr 14 – Inne zagrożenia środowiskowe, scenariusz 1: Wystąpienie w powietrzu wysokich stężeń pyłów i gazów).

W charakterystyce zagrożeń nie ujęto zagrożenia epifitozą (w okresie objętym kontrolą do WCZK nie wpływały informacje dotyczące tego zagrożenia).

W części I WPZK (Plan główny) pkt 2 (Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa): siatka bezpieczeństwa zawierała wyodrębnione w katalogu zagrożenia, wskazano podmioty zaangażowane do realizacji, określono czas potrzebny na uruchomienie zasobów. Dane o siłach i środkach do wykorzystania w sytuacji kryzysowej uwzględniono w ARCUS. W pkt. 4 zawarto działania wymienione w planie działań krótkoterminowych, odnosząc się do właściwych procedur reagowania kryzysowego²⁸ i wskazując, że w przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego substancji w powietrzu, Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego²⁹ (dalej: WZZK) informuje właściwe organy o konieczności podjęcia działań określonych planem działań krótkoterminowych.

W części II WPZK (Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych) w załącznikach określono procedury działania, łączności, organizacji ochrony mienia, ewakuacji, funkcjonowania systemu alarmowania i powiadamiania. W pkt 1.: Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń - w WPZK uwzględniono struktury odpowiedzialne za monitorowanie zagrożenia (ogniwa dyżurne adekwatnie do rodzaju zagrożenia). Przyjęty tryb i czasokres przekazywania informacji (raportowania), forma i zakres były zgodne z zaleceniami RCB. W pkt. 2 (Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji przedsięwzięć planowych na wypadek sytuacji kryzysowej), dokument ten był powiązany z ARCUS. W pkt 3 (procedury reagowania kryzysowego określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych), stosowne procedury, jako określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych WCZK i WZZK, były powiązane z innymi planami obowiązującymi na terenie województwa (w tym z planem operacyjnym funkcjonowania województwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia i wojny, stałym dyżurem, stanowiskami kierowania). Określona została lista zadań do zrealizowania przez ogniwa dyżurne. Wskazano także momenty krytyczne, w których właściwe komórki analityczne dokonują oceny rozwoju zagrożenia i przygotowują rekomendacje do podjęcia decyzji (odpowiednio przez: kierownika WCZK, dyrektora WBiZK, Wojewodę, WZZK), oraz wskazano kierujące działaniami. W pkt 4 (*Współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej*) określono zakres i tryb wymiany informacji, zasady tworzenia sztabów dowodzenia, przyjęto ramowe zasady i harmonogram ćwiczeń podmiotów współdziałających w realizacji przedsięwzięć planowanych na wypadek sytuacji kryzysowej.

W części III WPZK zamieszczono załączniki funkcjonalne planu głównego, określające: procedury realizacji zadań z zakresu Zarządzania Kryzysowego (dalej:

²⁸ Wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego są zobowiązane do informowania właściwych organów o konieczności podjęcia działań określonych planem działań krótkoterminowych.

²⁹ Powołany zarządzeniem Wojewody nr 252/12 z dnia 24 kwietnia 2012 r.

ZK), w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej (dalej: IK). Zawarte w niej procedury, odnośniki i wyciągi z procedur działania w sytuacjach kryzysowych poszczególnych służb, straży i inspekcji realizujących zadania z zakresu ZK zostały uzgodnione z właściwymi podmiotami. W zakresie mechanizmów wymiany informacji i katalogu zagrożeń, Plan ochrony IK i WPZK były spójne. Załączniki funkcjonalne planu głównego WPZK były powiązane z planami postępowania awaryjnego poszczególnych podmiotów uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym. Określono w nich m.in.:

- organizację łączności z uwzględnieniem podmiotów realizujących zadania z zakresu ZK, wraz z określeniem środków łączności i wykorzystywanych systemów. Wskazano dysponenta (administratora) systemów i zapasowe systemy łączności. Załącznik był powiązany z częścią planu dotyczącą współdziałania między siłami uczestniczącymi w realizacji przedsięwzięć planowanych na wypadek sytuacji kryzysowej. W części dotyczącej organizacji monitorowania zagrożeń WPZK zawierał odnośniki do części planu głównego dotyczącej monitorowania zagrożeń.
- zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, strategię komunikacyjną³⁰, współpracę z mediami. Opracowano zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń. Zaplanowano organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych, odnosząc się do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju³¹.
- organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej w powiązaniu z wojewódzkim planem działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne (dalej: PRM). Zawarto w nim także ogólne zasady organizacji pomocy społecznej i pomocy psychologicznej³².
- organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru, w powiązaniu z planami postępowania awaryjnego i szczegółowymi uregulowaniami dotyczącymi ochrony przed ww. zagrożeniami i z katalogiem zagrożeń.
- zasady i tryb oceniania i dokumentowania szkód, zawierające opis procedur³³,
- procedury uruchamiania rezerw strategicznych, w których uwzględniono zasady wnioskowania, zwalniania oraz odbierania i dystrybucji zwolnionych rezerw. Wskazano organy właściwe w kwestii uruchamiania tych rezerw.

Podczas przygotowywania dokumentów planistycznych w WBiZK wykorzystywano standardowy pakiet aplikacji biurowych i korzystano z autorskiej bazy sił i środków Arcus 2015.Net oraz ArcGIS Desktop dla wizualizacji sytuacji kryzysowych.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że Arcus 2015.Net ma możliwość tworzenia scenariuszy działań, ale z uwagi na brak możliwości podpisania stosownych umów na wykorzystanie zasobów zaewidencjonowanych w bazie danych, ta funkcjonalność nie jest wykorzystywana. Funkcjonalność ta urealniałaby przyjęte plany i procedury działania oraz umożliwiłaby szybsze zareagowania w sytuacjach kryzysowych. Dodał, że w województwie wielkopolskim wdrożono zadania, które wynikają z Wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, który to uwzględnia przedsięwzięcia wynikające z Instrukcji Systemu Reagowania Kryzysowego NATO³⁴. Zadanie to zostało zrealizowane poprzez opracowanie załącznika, który został objęty klauzulą niejawności zgodnie z przepisami rozdziału 2

³⁰ Ujętą w schemacie obiegu informacji w czasie wystąpienia zdarzenia.

³¹ Z dnia 18 października 2008 r. ws. zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

³² Wraz ze wskazaniem podmiotów uczestniczących w realizacji tych zadań oraz zasad i możliwości ich realizacji.

³³ W tym: wskazano podmiot właściwy dla powołania zespołów wykorzystywanych przy szacowaniu strat i dokumentowania szkód oraz opracowano formularz protokołu. Wzór formularza szkód dostępny był na stronie internetowej Urzędu.

³⁴ NATO Crisis Response System Manual.

ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych³⁵ oraz stosownych kart realizacji zadań.

Ponadto, Dyrektor WBiZK podał, że Wojewoda w celu realizacji zadań nałożonych m.in. ustawą o ZK, wydaje stosowne zarządzenia oraz podpisuje umowy bądź porozumienia z podmiotami ujętymi w siatce bezpieczeństwa WPZK³⁶. W ramach powyższych działań w Wydziale organizowane były spotkania z przedstawicielami służb, straży, inspekcji, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów, w celu wypracowania jednolitych procedur działania w województwie.

(dowód: akta kontroli str. I/154-157, I/162-179, III/413-692, IV/707-709, IV/718-735, IV/781-790, V/846-882, VI/1065-1073)

Zagrożenie powodziowe zostało w Planie Głównym WPZK wymienione jako jedno z najistotniejszych na terenie województwa wielkopolskiego. Wojewoda, ani w zaleceniach do PPZK z 16 maja 2014 r.³⁷, ani w zaleceniach z 5 września 2017 r.³⁸ nie odnosił się do kwestii realizacji przez powiaty zadań z zakresu zapewnienia wyposażenia i utrzymania magazynów przeciwpowodziowych. Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że pomimo iż nie ma konieczności formułowania przez Wojewodę zasad w tym zakresie³⁹, w 2002 r. wydano „Wytyczne dotyczące wyposażenia oraz lokalizacji powiatowych i gminnych magazynów przeciwpowodziowych”. W celu aktualizacji ustaleń z 2002 r., Wydział wydał w 2015 r.⁴⁰ rekomendacje dotyczące wyposażenia oraz lokalizacji magazynów przeciwpowodziowych na terenie województwa wielkopolskiego. Dyrektor WBiZK dodał, że wiedza Wojewody o stanie wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych na terenie województwa wielkopolskiego wynikała z powiązania ww. rekomendacji z zakładką – Magazyn przeciwpowodziowy w aplikacji ARCUS a ww. zakładka była aktualizowana również o dane dotyczące trzech wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych prowadzonych przez samorząd wojewódzki. Aktualnie zbierane informacje w ARCUS dają możliwość szybkiego reagowania podczas działań ratowniczych na szczeblu województwa, powiatów i gmin. Dostępność aplikacji na wszystkich szczeblach administracji umożliwia ewentualne wspomaganie innych organów administracji samorządowej w momencie braku dostępnych sił i środków na szczeblu lokalnym.

(dowód: akta kontroli str. IV/707-709, IV/ 736-744, IV/748-753)

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie przez NIK w 2016 r.⁴¹ wykazała, że WPZK z 2015 r., wbrew wymogom określonym art. 14 ust. 8 pkt 4 ustawy o ZK, nie został zaopiniowany przez WZZK. Ponadto, niezgodnie z art. 5 ust. 3 ww. ustawy przekroczono dozwolony, dwuletni cykl planowania WPZK. Bieżąca kontrola NIK wykazała, że Wojewoda był w trakcie opracowywania nowego WPZK⁴², a termin przekazania go właściwemu ministrowi do zatwierdzenia ustalono na koniec grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. I/196-229, I/232-247, IV/718a-735, IV/745-747)

³⁵ Dz. U. z 2016 poz. 1167, ze zm..

³⁶ Według WPZK Wojewoda zawarł porozumienia z 16 podmiotami.

³⁷ Zarządzenie Wojewody nr 292/14 z dnia 16 maja 2014 r. ws. zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

³⁸ Zarządzenie nr 434/17 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 5 września 2017 r. ws. zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

³⁹ Jest to zadanie własne gminy i powiatu. Wyposażenie i utrzymanie magazynu przeciwpowodziowego na szczeblu gminy wynika z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.), a na szczeblu powiatu - z art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868).

⁴⁰ Pismo ZK-III.6352.26.2015.19 z 16 listopada 2015 r.

⁴¹ Kontrola nr P/16/068 LPO.410.022.01.2016: „Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych”.

⁴² Wojewoda w tym celu uzyskał w marcu 2017 r. od 25 podmiotów (w tym od podległych mu kierowników inspekcji, służb i straży) informacje na temat potencjalnych zagrożeń na terenie województwa wielkopolskiego, a na koniec lipca 2017 r. uzyskał informacje z zakresu korelowania WPZK z ich własnymi planami, sporządzanymi na wypadek zaistnienia zagrożeń.

2.2. Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego

2.2.1. WCZK było komórką organizacyjną Wydziału. Zadania WCZK z zakresu realizacji wymogów określonych w art. 16 ustawy o ZK zostały określone w regulaminie organizacyjnym WBiZK, w „Instrukcji organizacji i funkcjonowania Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego” (dalej: Instrukcja WCZK)⁴³ i w zakresach czynności pracowników WCZK. W Instrukcji WCZK zawarto regulacje dotyczące m.in.: niezbędnego stanu osobowego w trakcie pełnienia dyżuru o którym mowa w art. 16 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, dokumentowania czynności związanych z pełnieniem tego dyżuru i wyposażenia w sprzęt umożliwiający skuteczną realizację zadań. Do dnia 30 listopada 2017 r. była ona w trakcie aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. I/29-32, I/66-113, I/153-168, I/251-256, 273-391)

2.2.2. Oględziny wykazały, że WCZK było przygotowane do realizacji zadania określonego w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o ZK. Informacje odbierane przez dyżurnego operatora (drogą telefoniczną, elektroniczną e-mail) były na bieżąco rejestrowane w Księżce Meldunków Dyżurnego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: Książka Meldunków) a następnie informacje z całej doby były informatycznie opracowywane w formie „Meldunków - Informacji dobowych na temat zagrożeń na terenie województwa wielkopolskiego”, oraz - w cyklu dobowym - wprowadzane do „Centralnej Aplikacji Raportującej” (dalej: CAR)⁴⁴, będącej kanałem przekazywania raportów dobowych przez WCZK na poziom centralny. Dane w CAR były gromadzone i prezentowane na stosownym formularzu (tzw. „Raport Dobowy”)⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. II/262-272, V/807-845)

2.2.3. W 2017 r. (do 30 czerwca) w Urzędzie wystąpiło 118 przypadków braku odpowiedzi przy próbie uzyskania połączenia z Komendą Wojewódzką Policji w Poznaniu (dalej: KWP) i Komendą Wojewódzką Straży Pożarnej w Poznaniu (dalej: KWSP).

(dowód: akta kontroli str. II/257-261)

2.3. Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego

2.3.1. WZZK został powołany zarządzeniem Wojewody nr 252/12 z dnia 24 kwietnia 2012 r. W jego skład wchodził: Wojewoda - Przewodniczący, Dyrektor WBiZK - Zastępca Przewodniczącego oraz Członkowie, tj.: Wielkopolski Komendant Wojewódzki Policji, Wielkopolski Komendant Wojewódzki PSP, wyznaczony przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego przedstawiciel województwa, Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu, Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, Lekarz Koordynator Ratownictwa Medycznego, Rzecznik Prasowy Wojewody Wielkopolskiego oraz, w zależności od potrzeb, inne osoby wskazane lub zaproszone przez Przewodniczącego WZZK. W zarządzeniu określono dwa tryby pracy WZZK, standardowy (m.in. ocena występujących i potencjalnych zagrożeń oraz ich prognozowanie) i kryzysowy (m.in. przygotowywanie propozycji działań dla Wojewody w przypadku zaistnienia zagrożenia).

(dowód: akta kontroli str. II/248-250)

2.3.2. W okresie objętym kontrolą WZZK zbierał się łącznie 15 razy⁴⁶. Spotkania dotyczyły m.in. oceny ujętych w WPZK zagrożeń mogących mieć wpływ

⁴³ Data zatwierdzenia ww. Instrukcji przez Dyrektora WBiZK: 3 sierpnia 2010 r.

⁴⁴ Wersja 2.1.6. PROD.

⁴⁵ Zawierał on następujące pozycje: „Nr raportu”, „Data sporządzenia”, „Sporządził” (imię i nazwisko autora raportu), „Nr telefonu” (WCZK), „Raport pozytywny” (status raportu), „Liczba zdarzeń/zagrożeń w raporcie”, „Zdarzenie/zagrożenie”(nr) oraz w formie tabelarycznej następujące komórki: „Kategoria”, „Przebieg (opis) zdarzenia / zagrożenia”, „Przyczyny zdarzenia”, „Podjęte działania”, „Przewidywany rozwój wydarzeń”, „Wnioski i rekomendacje (uwagi)”.

⁴⁶ W tym: 3 razy w 2015 r., 8 razy w 2016 r. i 4 razy w 2017 r. (I poł.).

na bezpieczeństwo publiczne, takich jak zdarzenia o charakterze meteorologicznym, technicznym, hydrologicznym, terrorystycznym, radiacyjnym lub zagrażające środowisku naturalnemu. Przedmiotem prac WZZK w dniu 19 maja 2017 r. była także konieczność aktualizacji WPZK, na dzień 30 listopada 2017 r. zadania z tego zakresu były w trakcie realizacji. Nie miały miejsca przypadki formułowania wniosków i propozycji dotyczących zagrożeń nieuwjętych w WPZK. Ponadto w odniesieniu do funkcjonowania czterech stopni alarmowych CRP wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2016 r.⁴⁷, Wojewoda poinformował członków WZZK o wydaniu stosownego zarządzenia nr 27/17 z dnia 16 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. IV/755-790)

2.4. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego

2.4.1. Wojewoda, zgodnie art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o ZK, zarządzał, organizował i prowadził następujące szkolenia, ćwiczenia i treningi z zakresu zarządzania kryzysowego:

- a) w 2015 r.: łącznie: trzy szkolenia (treningi), w tym: w dniach 20 - 21 kwietnia i 9 - 24 maja, w szkoleniu „Aktualne trendy, wymogi oraz zmiany w przepisach prawa dotyczące obszarów zarządzania kryzysowego, spraw ogólnobronnych i obrony cywilnej” uczestniczyli pracownicy etatowi starostw powiatowych i urzędów gmin realizujący zadania w zakresie problematyki obronnej, reagowania kryzysowego i obrony cywilnej. W dniach 7 września – 6 października szkoleniem „Aktualne trendy, wymogi oraz zmiany w przepisach prawa dotyczące obszarów spraw obronnych, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i ratownictwa medycznego” zostali objęci starostowie, prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie (z terenu województwa);
- b) w 2016 r., w dniach 9 – 24 maja w szkoleniu pn. „Szkolenie podstawowe osób zatrudnionych na stanowiskach związanych z prowadzeniem spraw obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i obronnych w urzędach administracji szczebla powiatowego i gminnego” uczestniczyli pracownicy etatowi ww. szczebli realizujący te zadania;
- c) w 2017 r. przeprowadzono dwa szkolenia: w dniu 17 lutego pn. „Bieżąca sytuacja epizootyczna w województwie wielkopolskim oraz sprawy bieżące z zakresu zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i spraw obronnych” oraz w dniu 9 czerwca pn. „Projekt i zalecenia do wykonania planu zarządzania kryzysowego” uczestniczyli ww. pracownicy. W obu tych szkoleniach uczestniczyli pracownicy starostw realizujący ww. zadania.

(dowód: akta kontroli str. IV/791)

Ponadto Wojewoda corocznie⁴⁸ organizował treningi dotyczące elementów systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania dla jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w nich jako elementy współpracujące.

(dowód: akta kontroli str. VI/1157- 1228)

2.5. Sytuacje kryzysowe na terenie województwa wielkopolskiego

2.5.1. W latach 2015-2017 (do dnia kontroli) na terenie województwa wielkopolskiego wystąpiła sytuacja kryzysowa w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o ZK (zagrożenie klimatyczne w formie gwałtownej burzy z nawałnicą na obszarze kilkunastu powiatów województwa wielkopolskiego – dalej: Nawałnica). Miały ponadto miejsce zdarzenia, które stanowiły potencjalne zagrożenie dla szeroko

⁴⁷ W sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP (Dz. U. poz. 1101).

⁴⁸ W dniach 25.06.2015 r., 26.11.2015 r., 24.11.2016 r., 22.06.2017 r.

rozumianego bezpieczeństwa mieszkańców. W latach 2015, 2016 i 2017 (do 30 czerwca) wystąpiło odpowiednio: 83, 34 i 127 takich zdarzeń. Przypadki te były analizowane przez Wojewodę (poprzez WZZK) m.in. w celu rozpoznania ich jako potencjalnych sytuacji kryzysowych. W okresie objętym kontrolą nie zaistniały przypadki składania przez Wojewodę wniosków o wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. IV/793-806, V/846-882)

2.5.2. W odniesieniu do ryzyka wystąpienia i rozprzestrzenienia się epizootii⁵⁰ na terenie kraju i województwa wielkopolskiego, NIK stwierdziła, że zagrożenie to było zidentyfikowane w WPZK⁵¹. Zagrożenie, jak i ryzyko jego wystąpienia były w okresie objętym kontrolą NIK przedmiotem analiz i ocen WZZK, w tym w odniesieniu do: wirusa ASF (w dniach: 12 września⁵², 14 października 2016 r.⁵³), wirusa H5N8 ptasiej grypy (w dniach 2 grudnia 2016 r.⁵⁴ oraz w dniach 9 i 17 stycznia 2017 r.⁵⁵) i wirusa HPAI ptasiej grypy (podtyp wirusa H5N8) – dnia 19 maja 2017 r.⁵⁶

W żadnym z ww. przypadków WZZK nie stwierdził zaistnienia sytuacji kryzysowej wymagającej uruchomienia procedur zarządzania kryzysowego, przewidzianych w WPZK dla zagrożenia nr 10 – Choroby zakaźne zwierząt. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora WBiZK, nie stwierdzono wystąpienia nieadekwatności sił i środków posiadanych przez starostów do likwidacji ww. zagrożenia⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. II/230-231, II/392-403, IV/755-763, IV/792-806)

2.6. Praktyczna weryfikacja gotowości do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (epizod praktyczny)

2.6.1. NIK przeprowadziła⁵⁸, z udziałem biegłego, oględziny przebiegu czynności realizowanych przez Wojewodę w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej (w formie epizodu praktycznego przeprowadzonego metodą treningu decyzyjnego – dalej: Epizod). Tematem Epizodu była organizacja działań i podejmowania decyzji bezpośrednio po otrzymaniu komunikatu o awarii zapory zbiornika wodnego Jeziorsko, powodującej powódź wskutek niekontrolowanego zrzutu wody. Epizod został przeprowadzony równocześnie dla wszystkich szczebli zarządzania kryzysowego na terenie województwa, właściwych dla rozpatrywanej sytuacji.

Wicewojewoda Wielkopolski - Marlena Małag, zastępująca Wojewodę, właściwie realizowała zadania ustawowe⁵⁹ w zbadanym zakresie. Przedstawiciel WCZK,

⁴⁹ Poza wnioskiem opisanym w punkcie dot. Nawalnicy.

⁵⁰ Pomór, zaraza – występowanie zachorowań na jedną z chorób zakaźnych, wśród zwierząt domowych lub dzikich na danym terenie, w zdecydowanie większej liczbie niż w poprzednich latach rejestracji danych.

⁵¹ Pod pozycją 10: „Choroby zakaźne zwierząt, Scenariusz 1: „Wystąpienie chorób zakaźnych zwierząt na obszarze co najmniej dwóch powiatów”.

⁵² Działania w celu ujednolicenia wiedzy o zagrożeniu wirusa ASF, opracowania i kolportażu stosownych przez Inspekcję Weterynaryjną i współpracę Policji, WITD oraz PSP z Inspekcją Weterynaryjną w zakresie zapobiegania ASF.

⁵³ Omówiono zmiany w przepisach dotyczących: zabezpieczenia i zwalczania wirusa ASF, sytuację epizootyczną, konieczność redukcji populacji dzików, zadania w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, wyznaczenie grzebowisk, działania KG PSP i Policji oraz JST ws. wsparcia Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych (dalej: RDLP) w inwentaryzacji dzików.

⁵⁴ Przygotowanie służb do zimy 2016/2017 i ich współpraca; wystąpienie do przewoźników kolejowych o wskazanie miejsc przebywania bezdomnych; gotowość Inspekcji Weterynaryjnej na ew. pojawienie się wirusa; analiza potencjalnych miejsc lokalizacji grzebowisk przez wojewódzkiego geologa oraz WIOŚ.

⁵⁵ Omówiono: działania profilaktyczne powiatowych lekarzy weterynarii z powiatów międzychodzkiego i kępińskiego, które częściowo znalazły się w strefach zagrożonych (w związku z wykryciem wirusa w województwach lubuskim i opolskim); gotowość służb do ew. działań oraz monitorowanie sytuacji; konieczność przesyłania danych do WPMIS o osobach biorących udział w zwalczaniu ewentualnych ognisk wirusa, w celu objęcia ich nadzorem epidemiologicznym; uzgodnienie wspólnych działań, w celu ew. likwidacji ogniska wirusa (współpraca inspekcji sanitarnej z Policją, PSP i Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego w Poznaniu); finansowanie ew. działań z budżetu państwa; środki do podjęcia działań, tryby postępowania i monitorowania działań.

⁵⁶ Podsumowanie działań w trakcie zwalczania HPAI na obszarze województwa.

⁵⁷ W WPZK jako „podmioty współpracujące” m.in. w fazie reagowania wymienione są jednostki straży pożarnej.

⁵⁸ Na podstawie art. 39 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), dalej: ustawa o NIK.

⁵⁹ Zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy o ZK, do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa.

po otrzymaniu informacji zweryfikował jej treść i poinformował podmioty właściwe dla sytuacji związanej z Epizodem⁶⁰, w tym: w formie sms (trzy podmioty⁶¹), e-mail: (14 wybranych PCZK w miastach - siedzibach powiatów, położonych wzdłuż rzeki Warty⁶²) i telefonicznie (trzy podmioty⁶³). Przekazana informacja⁶⁴ została uzupełniona o mapę potencjalnego obszaru zalania⁶⁵. Działania i decyzje Wojewody wynikały z przeprowadzonej przez pracowników WBiZK analizy i oceny sytuacji w oparciu o zgromadzone dane⁶⁶. Działania te były determinowane skalą zagrożenia, czasem reakcji i potencjalnymi skutkami przy uwzględnieniu pełnego realizmu ćwiczenia, co skutkowało podjęciem kluczowych decyzji (m.in. o skierowaniu fali powodziowej do nieczynnego wyrobiska kopalnianego po odkrywcę Koźmin) jeszcze przed zwołaniem pierwszego posiedzenia WZZK⁶⁷. Podczas tego posiedzenia, jeszcze w trakcie podejmowanych działań, poddano analizie skutki Epizodu dla województwa. Podczas drugiego posiedzenia WZZK⁶⁸ Komendant Wojewódzki PSP w Poznaniu poinformował o zażegnaniu niebezpieczeństwa wskutek przelania się wody przez wykonany wykop do wyrobiska. W następstwie tego Dyrektor WBiZK poinformował o uniknięciu powstania fali powodziowej poniżej Koźmina, stwierdzając jedynie wzrost poziomu wód. Podjęto także odpowiednie działania w zakresie komunikacji z mediami.

NIK wskazuje na dobrą praktykę polegającą na zwołaniu przez Wicewojewodę, niezwłocznie po zakończeniu posiedzenia WZZK, narady z udziałem kierowników Urzędu, poinformowaniu ich o podjętych działaniach i wyznaczeniu im stosownych zadań.

(dowód: akta kontroli str. IV/706, VI/ 883-1064)

2.7. Sytuacja kryzysowa: wystąpienie gwałtownej burzy z nawałnicą na obszarze kilkunastu powiatów województwa wielkopolskiego

W odniesieniu do rzeczywistej sytuacji kryzysowej, zaistniałej w dniach 11 i 12 sierpnia 2017 r. i polegającej na wystąpieniu Nawałnicy, NIK stwierdziła co następuje.

Sytuacja kryzysowa związana z wystąpieniem Nawałnicy została przewidziana i określona w Planie Głównym WPZK⁶⁹, gdzie dla tego typu zagrożeń określono kolejne fazy: reagowania, odbudowy i zapobiegania, które znajdowały swoje odniesienia w procedurach⁷⁰.

(dowód: akta kontroli str. III/433-435, III/453-455, III/483-485)

Wojewoda dysponował wiedzą niezbędną do kierowania monitorowaniem reagowania i usuwania skutków Nawałnicy. W fazie reagowania⁷¹ ostrzeżenie

⁶⁰ Wymienione dla zagrożenia powodziowego w pkt. 2. WPZK: „Zadania i obowiązki uczestników zarządzania / reagowania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa”.

⁶¹ KWP, Marszałka Województwa Wielkopolskiego, Wojewódzki Sztab Wojskowy w Poznaniu.

⁶² Września, Turek, Środa Wlkp., Śrem, Szamotuły, Słupca, Poznań (w tym miasto na prawach powiatu), Oborniki, Międzybóże, Konin (w tym miasto na prawach powiatu), Koło i Jarocin.

⁶³ WIOŚ, WSSE, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu.

⁶⁴ W postaci „ĆWICZENIE – uwaga konieczna ewakuacja mieszkańców w trybie natychmiastowym od zbiornika Jezioro do Konina. Zagrożenie dotyczy pęknięcia zapory czołowej Zbiornika Jezioro – ĆWICZENIE”

⁶⁵ Załącznik nr 2 do protokołu oględzin z dnia 25 października 2017 r. Informacja ta ostatecznie nie dotarła do Gminy Stare Miasto.

⁶⁶ M.in. załącznik nr 2 do protokołu oględzin z dnia 25 października 2017 r.

⁶⁷ O godz. 10¹⁰.

⁶⁸ O godz. 10⁵⁰.

⁶⁹ Część 1: Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia, pozycja 11: Zagrożenia klimatyczne, scenariusz 4: Huragany, trąby powietrzne, deszcze nawałne.

⁷⁰ W tym m.in. określono środki powiadamiania podmiotów oraz mieszkańców o zdarzeniu; w mapie ryzyka przewidziano wystąpienie takich skutków jak: paraliż komunikacyjny na drogach, liniach kolejowych, lotniskach; zwiększoną liczbę awarii w systemach zaopatrujących ludność w c.o., energię elektryczną, wodę; uszkodzenia budynków mieszkalnych i gospodarczych; zniszczenia mienia użytku publicznego; katastrofy budowlane i straty w uprawach polowych i sadowniczych, w środowisku leśnym.

⁷¹ W rozumieniu pkt 1.2) załącznika do zarządzenia nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 kwietnia 2017 r. ws. wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (Dz. Urz. MSWiA poz. 17).

otrzymane przez IMGW⁷² zostało przez WCZK przekazane⁷³ łącznie do 133 podmiotów należących do grupy wykazanej w siatce bezpieczeństwa WPZK, właściwych dla zarządzania kryzysowego w razie wystąpienia zagrożenia klimatycznego i do przedstawicieli mediów (prasa, radio, telewizja)⁷⁴. Przyjęty sposób komunikacji ze społeczeństwem był zgodny z zapisami WPZK⁷⁵. Wojewoda nie posiadał narzędzia do dostarczenia ww. ostrzeżenia do odbiorców indywidualnych. Ostrzeżeń o zagrożeniu nie przekazano także do sąsiednich województw. Wojewoda pozyskiwał i otrzymywał informacje na temat sytuacji związanej z przejściem Nawałnicy, a WCZK regularnie informowało RCB⁷⁶ o bieżącej sytuacji. Działania podjęte przez WCZK były dokumentowane⁷⁷. Wojewoda dysponował wiedzą na temat stanu obozów harcerskich i innych obozowisk na terenie województwa⁷⁸. Wyznaczony przez Wojewodę rzecznik do komunikacji z mediami⁷⁹ uczestniczył w pracach Wojewody.

Informacje o wykorzystaniu posiadanych przez powiaty i gminy sił i środków były przekazywane już od dnia 12 sierpnia 2017 r. (sobota) od PCZK do WCZK⁸⁰. Wicewojewoda przeprowadziła w tym dniu inspekcje trzech miejsc⁸¹, na bieżąco dokonując oceny skutków zdarzenia i weryfikując przyjęte mechanizmy zbierania, przetwarzania i przekazywania informacji⁸² oraz zasady funkcjonowania organów administracji publicznej w sytuacji kryzysowej i funkcjonowania IK. W tym dniu Wicewojewoda wspólnie z Komendantem Wojewódzkim PSP uczestniczyła w wideokonferencji wojewodów z władzami państwowymi⁸³. Dysponowano także wiedzą niezbędną do zarządzania kryzysowego w zakresie sposobu prowadzenia zabezpieczenia terenu przez Policję, a w procesie decyzyjnym Wojewody uczestniczyli m.in. wójtowie i starostowie⁸⁴.

W procesach decyzyjnych związanych z fazą odbudowy (oszacowanie i usuwanie skutków Nawałnicy) uczestniczyły podmioty wskazane w siatce bezpieczeństwa WPZK jako współpracujące w fazie odbudowy, a także kierownicy odpowiednich komórek organizacyjnych Urzędu oraz innych podmiotów (Wielkopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków, Wielkopolski Kurator Oświaty, Wielkopolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, Komendant wojewódzki Państwowej Straży Łowieckiej, Wojewódzki Inspektor Weterynarii w Poznaniu, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego).

Wojewoda posiadał bieżące informacje na temat zabezpieczenia socjalnego/materiałowego, w tym zaplanowania i przeprowadzenia ewakuacji osób. Dysponował także wiedzą⁸⁵ na temat urządzeń zapewniających utrzymanie ciągłości

⁷² Ostrzeżenie nr 52 z dnia 11 sierpnia 2017 r. z godz. 11.58 ważne od godz. 17.00 do godz. 3.00 dnia 12 sierpnia 2017 r.

⁷³ W formie komunikatu ostrzegawczego z 11 sierpnia br., poprzez pocztę elektroniczną i dyżurne telefony komórkowe – SMS oraz za pomocą komunikatu w Regionalnym Systemie Ostrzegania (RSO)

⁷⁴ W komunikacie do PCZK m.in. poinformowano o konieczności podjęcia działań, w tym związanych z ostrzeżeniem ludności i z informowaniem WCZK o negatywnych skutkach Nawałnicy.

⁷⁵ Część III Załączniki funkcjonalne planu głównego, pkt.3 Organizacja systemu monitorowania, ostrzegania i alarmowania.

⁷⁶ W formie raportów dobowych w CAR oraz, na żądanie RCB: o godz. 12:00, 15:00, 18:00, 21:00, 0:00 i 6:00 dnia następnego, związanych ze skutkami Nawałnicy.

⁷⁷ W szczególności: w użytkowanych systemach teleinformatycznych, w formie pisemnej w dzienniku ewidencji zdarzeń i działań dyżurnego.

⁷⁸ Poprzez Wielkopolskiego Kuratora Oświaty.

⁷⁹ Zgodnie z przyjętą w WPZK strategią.

⁸⁰ W dniach 12 – 13 sierpnia 2017 r. doszło do ponad 4,1 tys. interwencji jednostek Straży Pożarnej - głównie przy usuwaniu powalonych drzew i połamanych gałęzi oraz przy usuwaniu wody z zalanych pomieszczeń i posesji (najczęściej w powiatach: gnieźnieńskim, wrzesińskim, średzkim, gostyńskim i rawickim). Zasilanie w energię elektryczną na terenie województwa przywracano od chwili wystąpienia przerw w dostawach (W szczytowym momencie energii elektrycznej było pozbawionych ok. 200 tys. osób.) i po upływie tygodnia od wystąpienia Nawałnicy przywrócono ją dla większości odbiorców.

⁸¹ W gminach: Książ (powiat śremski), Gniezno (powiat gnieźnieński) i Jaraczewo (powiat jarociński).

⁸² W tym konsultowano informacje dotyczące dostępności odpowiednich środków zapasowych dla ratowania życia, np. wody, artykułów spożywczych, energii elektrycznej.

⁸³ W tym z Prezesem Rady Ministrów i z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁸⁴ M.in. poprzez wspólne inspekcje terenu, meldunki i wideokonferencje.

⁸⁵ Od podmiotów właściwych dla reagowania kryzysowego.

zasilania w energię elektryczną na terenie województwa wielkopolskiego dotkniętym Nawałnicą oraz wiedzą w zakresie łączności i dostaw paliw⁸⁶. Wojewoda oświadczył, że nie stwierdzono trudności w zakresie komunikacji z podmiotami ratowniczymi. W dniu 14 sierpnia 2017 r. Wojewoda zwołał posiedzenie WZZK, którego uczestnicy omówili stan zaawansowania usuwania skutków Nawałnicy⁸⁷ i dokonali oceny skutków zdarzenia. W dniu 16 sierpnia 2017 r. Wojewoda oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji spotkali się w Poznaniu z przedstawicielami KW PSP, KW Policji i z samorządowcami z poszkodowanych gmin. Szef MSWiA poinformował o uruchomieniu środków stanowiących pierwsze wsparcie dla poszkodowanych, przedstawiciele KW Policji poinformowali o działaniach w ramach akcji ratowniczej i usuwania skutków Nawałnicy a obecni na spotkaniu przedstawiciele przedsiębiorstw z branży energetycznej przedstawili stan prac związanych z usuwaniem awarii. Szef MSWiA, informując o przygotowaniu rozporządzenia, które umożliwi zastąpienie rzeczoznawców urzędnikami z uprawnieniami budowlanymi⁸⁸ w zakresie szacowania strat po klęskach żywiołowych, oświadczył, że zakończono etap ratowania życia i zdrowia ludzkiego - pozostało usuwanie szkód. W dniu 17 sierpnia 2017 r. Wojewoda, wspólnie z Wicewojewodą oraz Komendantem Wojewódzkim PSP uczestniczyli w wideokonferencji ze starostami, prezydentami miast, burmistrzami, wójtami oraz komendantami powiatowymi PSP. Z oceny sytuacji wynikało, że niemal wszystkim odbiorcom przywrócono dostęp do prądu⁸⁹. Do ruchu przywrócono wszystkie drogi i linie kolejowe. Stwierdzono, że szkody w lasach mają charakter wielkopowierzchniowy. Straty w rolnictwie zgłosiło 30 gmin, trwały prace komisji szacujących szkody⁹⁰.

W WPZK określono zasady wnioskowania przez Wojewodę o udział Sił Zbrojnych RP w sytuacji kryzysowej⁹¹. Wojewoda, na wniosek Burmistrza Miasta i Gminy Jaraczewo, wnioskował⁹² o wydzielenie dodatkowych sił i środków Sił Zbrojnych RP do wsparcia administracji publicznej⁹³. Wsparcia udzielono w żądanym czasie i formie⁹⁴, siły i środki Sił Zbrojnych RP były w dyspozycji i koordynacji Burmistrza.

Ponadto Starosta Gnieźnieński wystąpił do Wojewody o wykorzystanie Sił Zbrojnych RP przy usuwaniu drzew zalegających na drogach, jednak po przeanalizowaniu sytuacji wycofał wniosek. Według stanu na dzień 3 listopada 2017 r. w województwie wielkopolskim wypłacono 5.572 zasiłki na łączną kwotę 28.325,5 tys. zł. Do Wojewody nie wpłynęły skargi związane z reagowaniem na przebieg i likwidację skutków Nawałnicy. W obszarze transportu i logistyki, w ruchu pasażerskim transportu kolejowego odnotowano opóźnienia w kursowaniu pociągów⁹⁵ z terenu objętego Nawałnicą (w transporcie lotniczym utrudnienia

⁸⁶ Pomimo przerw w dostawach energii elektrycznej łączność była stale utrzymana i nie wystąpiły braki dostępu do paliw.

⁸⁷ Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, omówił poziom uszkodzeń w budynkach użytkowych i gospodarczych oraz poinformował o prowadzonych od soboty kontrolach uszkodzonych budynków. Wielkopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej: WWKZ), omówił zakres strat w parkach krajobrazowych i zabytkowych cmentarzach oraz w Gnieźnie, w tym dotyczących budynku katedry. Przedstawiciel RDLP omówił straty w drzewostanach na terenie objętym nawałnicami. Przedstawiciele dostawców energii elektrycznej omówili straty, poinformowali o zwiększeniu obsady grup odpowiedzialnych za przywrócenie normalnego funkcjonowania sieci elektrycznej dla wszystkich odbiorców poszkodowanych w wyniku Nawałnicy. Wielkopolski Kurator Oświaty m.in. poinformował o prowadzeniu od 13 sierpnia br., przy udziale PSP, kontroli miejsc wypoczynku dzieci i młodzieży na terenie województwa wielkopolskiego - nie odnotowano dotąd przypadków likwidacji bądź zamknięcia placówki.

⁸⁸ Dotyczy uproszczenia procedur związanych z wypłatą pomocy dla poszkodowanych.

⁸⁹ Bez prądu pozostawało blisko 500 odbiorców.

⁹⁰ Największe straty odnotowano w uprawach kukurydzy, buraków cukrowych, warzyw gruntowych, zbożach i w sadach. Zniszczenia infrastruktury rolniczej - budynków gospodarczych i tuneli foliowych - szacuje się na 5 mln zł. Do Urzędu nadal docierały informacje o kolejnych zniszczeniach, w tym także zabytków.

⁹¹ PRK 18. Uruchomienie sił i środków Sił Zbrojnych RP.

⁹² W dniu 24 sierpnia 2017 r. do Ministra Obrony Narodowej o skierowanie wydzielonych sił i środków SZ RP do wsparcia administracji publicznej w ww. gminie.

⁹³ Dotyczyło ono usuwania powalonych drzew, których zwisające konary stanowiły zagrożenie dla mieszkańców i uporządkowania terenu zabytkowego parku.

⁹⁴ W okresie od dnia 28 sierpnia 2017 r. do 8 września 2017 r., w sile 20 żołnierzy wyposażonych w pily spalinowe, podnośnik teleskopowy, spycharko-ładowarkę i dwie wywrotki.

⁹⁵ Na szlakach Gniezno – Poznań, Leszno – Ostrów Wielkopolski, Gniezno – Jarocin, Jarocin – Poznań.

dotyczyły trzech rejsów), w transporcie drogowym wystąpiły utrudnienia na trzech drogach krajowych⁹⁶ oraz na autostradzie A2. Nie stwierdzono zaistnienia sporów kompetencyjnych, nie wystąpiły wypadki, w wyniku których przy usuwaniu skutków Nawałnicy byłiby poszkodowani. Wojewoda dysponował wiedzą niezbędną do zarządzania kryzysowego w zakresie sposobu zapewnienia minimalnych warunków bytowych poszkodowanym (osobom ewakuowanym i pozbawionym domostw), a także w zakresie zgodności rozpatrywania wniosków o zasiłki celowe z zasadami określonymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych⁹⁷.

IMGW – PIB Oddział Poznań w wydany, w dniu 11 sierpnia 2017 r. o godz. 11:58 ostrzeżeniu meteorologicznym nr 52 o możliwości wystąpienia zagrożenia Nawałnicy (o treści: „Prognozuje się wystąpienie burz z opadami deszczu od 25 mm do 40 mm, lokalnie do 60 mm oraz porywami wiatru do 100 km/h. Lokalnie grad.”), przewidywał drugi stopień zagrożenia w trzystopniowej skali. Wojewoda w piśmie do Prokuratury Okręgowej w Słupsku z dnia 22 września 2017 r. wskazał, że w informacjach otrzymywanych przez WCZK w godzinach wieczornych i nocnych w dniu 11 sierpnia 2017 r. brak było danych na temat wystąpienia ewentualnego uszczerbku na zdrowiu lub utraty życia mieszkańców województwa wielkopolskiego, czy też szkód wskazujących na wystąpienie zdarzenia o charakterze sytuacji mającej znamiona klęski żywiołowej. Komunikaty nie zawierały bowiem informacji, na podstawie których można by przewidywać wystąpienie wyjątkowo intensywnego zjawiska atmosferycznego, ponieważ tego typu zjawiska meteorologiczne często występują w porze letniej. Wojewoda wskazał, że WCZK notuje w okresie letnim ok. dwudziestu ostrzeżeń w zakresie burz z gradem - w sierpniu br. miało miejsce dziewięć ostrzeżeń (w tym cztery o drugim stopniu zagrożenia), a w lipcu br. - osiem ostrzeżeń (w tym jedno o drugim stopniu zagrożenia). W dniu 11 sierpnia 2017 r. nie była znana ani prognozowana rzeczywista siła Nawałnicy, oraz – co istotne – również kierunek jej przemieszczania. Niewiadomym również było, czy Nawałnica przybiera na sile, czy też słabnie. Wojewoda dodał, że skala zniszczeń, które wystąpiły na terenie województwa, została wstępnie rozpoznana dopiero w dniu 12 sierpnia 2017 r., a ocena ich skutków społecznych, przyrodniczych i materialnych nadal trwa.

(dowód: akta kontroli str. IX/1075-1156, X/1202-1206, 1247)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że sytuacje, jakie w ostatnich miesiącach dotknęły teren Wielkopolski, m.in. trzykrotnie nawałnice, jakie przeszły przez obszar województwa w krótkich odstępach czasu (w tym Nawałnica), skutkowały zaprojektowaniem zmian w procedurach powiadamiania i wywołały refleksje nad efektywnością wykorzystywanych rozwiązań technicznych. Dodał, że np. w procedurze informowania, ostrzegania i alarmowania przekaz informacji oparty był na rozwiązaniach systemowych (dystrybucja hurtowa SMS) jakich dostarczał operator telekomunikacyjny. Obecnie Urząd (WBiZK) jest na etapie przygotowania zamówienia rozszerzonego o funkcjonalności zapewniające większą gwarancję skutecznego przekazu informacji. Dodał, że dokumentowanie działań podejmowanych przez służbę dyżurną WCZK wymaga nowego podejścia. W tym obszarze aktualnie testowane jest rozwiązanie stosowane w województwie warmińsko-mazurskim. Potrzebne są jeszcze działania w zakresie rozwoju tego narzędzia i możliwości jego scalenia z systemem ARCUS. Żaden z organów centralnych nie próbuje ustandaryzować tego obszaru. W efekcie każde województwo na własne potrzeby i według własnych doświadczeń szuka rozwiązań,

⁹⁶ Nr 5, 6 i 15.

⁹⁷ Zasady udzielania, ze środków rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, pomocy finansowej w formie zasiłków celowych, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących, poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych (pismo DOLiZK-IV-775-10/2017 z dnia 17.08.2017 r., zmienione pismem DOLiZK-IV-775-20/2017 z dnia 29.08.2017 r.).

które mogą być wykorzystywane w bieżącej pracy komórek ds. zarządzania kryzysowego. Z uwagi na krótki czas pomiędzy zdarzeniami nadzwyczajnymi dokonano tylko pobieżnych analiz. Wydział zwrócił się do IMGW PIB i otrzymał analizę Nawałnicy, z której wynika, że prędkość wiatru sięgała ponad 125 km/h, a wirujące powietrze dodatkowo potęgowało siłę niszczenia. Ponadto, na podstawie informacji z Systemu Informatycznego Centrum Powiadamiania Ratunkowego (SI CPR) dokonano analizy rozprzestrzeniania się Nawałnicy i kierunku przemieszczania. Ten element spotkał się ze zrozumieniem na jednej z narad w MSWiA i jest w harmonogramie opracowań informatycznych do połowy przyszłego roku, jako nakładka na istniejący SI CPR. Dyrektor Wydziału wskazał, że dzięki temu będzie można wychwycić rzadkie zdarzenia, tak istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa, jak również wykorzystać nr 112 SI CPR jako sensor systemu bezpieczeństwa, wywołujący alarm struktur zarządzania kryzysowego. Dodatkowo, w celu usprawnienia działania na okoliczność podobnych zdarzeń oraz na skutek zebranych doświadczeń po Nawałnicy, Wydział zakupił system do prowadzenia wideokonferencji z organami zarządzania kryzysowego oraz innymi podmiotami niezbędnymi w tym procesie. System jest już gotowy do wykorzystania, aktualnie trwa rozpoznanie ofert na system dystrybucji informacji. Pracownicy WBiZK w wyniku ustaleń z Wielkopolskim Kuratorem Oświaty wprowadzili do systemu Wojewody w zakresie powiadamiania SMS o ostrzeżeniach meteorologicznych i innych, otrzymane od niego dane organizatorów letniego wypoczynku dzieci i młodzieży. Aby mieć potwierdzenie wysłania i otrzymania ostrzeżeń Wielkopolski Kurator Oświaty w Poznaniu znalazł się w grupie organizatorów. W dniu 15 sierpnia 2017 r. pierwsze komunikaty do tej grupy zostały wysłane. Opisany proces powiadamiania i alarmowania został ujęty w WPZK (PRK-11).

(dowód: akta kontroli str. III/483-485, IV/755-790, IX/1059-1061, VI/1107-1119, 1126-1142)

NIK wskazuje na dobrą praktykę szczególnego, elastycznego reagowania przez Wojewodę (poprzez WCZK), na sytuacje kryzysowe zaistniałe wskutek zdarzeń hydrometeorologicznych. Stosowna regulacja była ujęta w PRK 11. Alarmowanie, ostrzeganie i informowanie ludności o zagrożeniach w pkt. 1.6., w brzmieniu: *„Uwaga! W sytuacjach związanych z wystąpieniem zdarzeń hydrometeorologicznych dyżurny przekazuje otrzymane od właściwych organów informacje do wskazanych w innych dokumentach podmiotów bez stosowania się do powyższej procedury. Informację o tym przekazuje niezwłocznie swojemu bezpośredniemu przełożonemu”*. W przypadku Nawałnicy ww. regulacja znalazła zastosowanie do przekazywania komunikatów IMGW odbiorcom ujętym w siatce bezpieczeństwa⁹⁸.

(dowód: akta kontroli str. III/483-485, VI/1126)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W WPZK z 2015 r. matryca ryzyka, służąca do zobrazowania i zmierzenia ryzyka zaistnienia danego zagrożenia jako funkcji dwóch kryteriów: „prawdopodobieństwo zaistnienia zagrożenia (dalej: prawdopodobieństwo) i „skutki wystąpienia tego zagrożenia” (dalej: skutki), była niezgodna z wzorcem określonym przez RCB w „Procedurze opracowania raportu cząstkowego do opracowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Warszawa 2010” (dalej: Procedura). Omyłkowo zamieniono miejscami ww. kryteria na osiach tej matrycy, w efekcie czego miernik prawdopodobieństwa umieszczono poziomo i wyrażono w skali

⁹⁸ W zestawieniu zadań i obowiązków uczestników zarządzania/reagowania kryzysowego.

literowej, która dotyczyła skutków (od A „nieistotne” do E „katastrofalne”). Natomiast miernik skutków umieszczono pionowo i określono w skali liczbowej, która dotyczyła prawdopodobieństwa (od 1 „bardzo rzadkie” do 5 „bardzo prawdopodobne”). Mogło mieć to negatywny wpływ na ustalenie wartości ryzyk dla poszczególnych zagrożeń.

Powyższy błąd został powielony w zaleceniach Wojewody do PZK⁹⁹, wprowadzonych w 2017 r.¹⁰⁰ Zdaniem NIK, na powstanie powyższej nieprawidłowości mogło mieć wpływ to, że analogiczny błąd w matrycy ryzyka widniał na internetowej stronie RCB w dokumencie pn.: „Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Warszawa 2013.” (dalej: Ocena). NIK zauważa, że na dzień 8 września 2017 r. obydwa ww. dokumenty nadal widniały na internetowych stronach RCB. W trakcie kontroli, w dniu 10 października 2017 r., Wojewoda wprowadził stosowną zmianę w ww. zaleceniach¹⁰¹.

Wojewoda wyjaśnił, że zgodnie z wytycznymi¹⁰², przy opracowaniu WPZK należy stosować rozwiązania zawarte w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (dalej: KPZK). W związku z powyższym przy aktualizacji WPZK z 2015 r. posłużono się metodyką szacowania ryzyka opracowaną przez RCB w 2013 r., która to również została użyta w KPZK na lata 2013-2015. Powyższa publikacja RCB została potraktowana jako aktualizacja „Procedury” z 2010 r. Dla spełnienia określonych ww. wymogów w zakresie zachowania spójności pomiędzy planami zarządzania kryzysowego, w zaleceniach Wojewody do PPZK z 5 września 2017 r. przywołano więc do stosowania kryteria oceny ryzyka RCB z 2013 r. Po zauważeniu ww. rozbieżności, w dniu 14 września br. Dyrektor WBiZK zwrócił się do RCB z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej kwestii. O zaistniałej sytuacji powiadomiono też starostów oraz pracowników PCZK z terenu województwa wielkopolskiego. W dniu 29 września dyrektor RCB poinformował¹⁰³ Dyrektora WBiZK o konieczności stosowania wzoru matrycy ryzyka z 2010 r. zawartego w „Procedurze” i dziękując za zgłoszoną uwagę, powiadomił go o przygotowywaniu w RCB nowej dokumentacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. IV/693-705b, IV/710-717, IV/748-754)

2. Wojewoda (WCZK) nie powiadomił o Nawałnicy WIOŚ i WSSE, pomimo że ww. podmioty były przewidziane jako uczestnicy zarządzania kryzysowego w WPZK - Plan Główny, punkt 2 „Zadania i obowiązki uczestników zarządzania/reagowania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa”, zagrożenie nr 11 „Zagrożenia klimatyczne”, scenariusz 4 „Huragany, trąby powietrzne, deszcze nawalne” – faza przygotowania i reagowania.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił m.in., że nie powiadamiano wszystkich podmiotów ujętych w siatce bezpieczeństwa lecz tylko niezbędne w fazie związanej z realizacją zadań ostrzegania społeczeństwa i reagowania po wystąpieniu zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. III/416,433-435, 442, X/1107-1108, VI/1149-1152)

Podobnie, Wojewoda (WCZK), nie powiadomił o Epizodzie niektórych podmiotów przewidzianych jako uczestnicy zarządzania kryzysowego w WPZK - Plan Główny, zagrożenie nr 1 „Zagrożenie powodziowe”, scenariusz 2 „Powódź spowodowana awarią zapory czołowej Zbiornika Jeziorsko, powodująca niekontrolowany zrzut wody”. Dotyczyło to podmiotów takich jak m.in.: Wojewódzki Inspektorat Weterynarii, RZGW, Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych, Państwowe

⁹⁹ W części „Kryteria oceny ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego”.

¹⁰⁰ Zarządzeniem nr 434/17 z dnia 5 września 2017 r.

¹⁰¹ Zarządzenie Wojewody nr 484/17 z 10 października 2017 r. zmieniające załącznik do zarządzenia w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

¹⁰² Ministra Administracji i Cyfryzacji z 13 grudnia 2013 r. do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, a następnie z wytycznymi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 kwietnia 2017 r.

¹⁰³ W piśmie nr BP.4160.1.1.2017.MS z dnia 29 września 2017 r.

Ratownictwo Medyczne, Polskie Koleje Państwowe S.A., Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że powiadomienie tylko niektórych podmiotów zarządzania kryzysowego wynikało z presji czasu, bowiem założony i ćwiczony epizod wymagał działania w ekstremalnie krótkim czasie, co z kolei spowodowało, że Z-ca szefa WZZK – Dyrektor WBiZK polecił powiadomić tylko te podmioty, które w tej części fazy reagowania będą niezbędne. Dodał on, że obowiązujący WPZK nie uwzględniał takiego scenariusza reagowania, jakie przyszło realizować podczas badanego epizodu. Dlatego podejmowane działania nie do końca wpisywały się w obowiązujące scenariusze reagowania i bazowały na doświadczeniu oraz wiedzy członków WZZK.

(dowód: akta kontroli str. V/883-1073)

NIK wskazuje, że zarówno w przypadku przeprowadzonego Epizodu, jak i Nawałnicy, w WPZK wszystkie ww. podmioty były ujęte jako uczestnicy zarządzania kryzysowego w fazie reagowania, a większość także w fazie przygotowania. Niepowiadamianie wszystkich podmiotów ujętych w siatce bezpieczeństwa o sytuacji kryzysowej stwarza ryzyko nieprawidłowego zarządzania kryzysowego, w rozumieniu art. 2 ustawy o ZK.

(dowód: akta kontroli str. III/416,433-435, 442, VI/1107-1108, VI/1149-1152)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w zakresie działania WCZK:

1.1. Nie wszystkie informacje, odbierane przez WCZK i wpisywane do Książki Meldunków, były wprowadzane do aplikacji CAR. W żadnym bowiem ze zbadanych 11 przypadków¹⁰⁴ do CAR nie wpisano: przyczyny zdarzenia, przewidywanego rozwoju wydarzeń oraz wniosków i rekomendacji (uwag), a w trzech przypadkach (27,3%) nie zamieszczono informacji o podjętych działaniach. Kontrolerom NIK okazano natomiast dokumentację¹⁰⁵, z której wynikało, że działania każdorazowo zostały podjęte.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że instrukcja obsługi CAR nie narzuca obligatoryjnego wypełniania wszystkich pól w raportach dobowych, nie jest aplikacją dedykowaną do odnotowywania wszystkich informacji o zdarzeniach wpływających do WCZK, nie jest również zoptymalizowana pod kątem pełnienia roli książki meldunkowej służby dyżurnej WCZK. Z tego też powodu, w WCZK obowiązuje dodatkowo prowadzenie książki meldunków dyżurnego Centrum. Dodał, że Wydział aktualnie poszukuje rozwiązania informatycznego, które mogłoby ten obszar wypełnić, CAR nie posiada bowiem funkcjonalności umożliwiających wsparcie procesu planowania cywilnego, gromadzenia i analizy informacji i obrazowania danych przy pomocy map cyfrowych. W dniu 25 kwietnia br. w siedzibie RCB odbyło się szkolenie dla użytkowników CAR, które obejmowało pracę z nową testową wersją aplikacji, jednak do dnia kontroli NIK (20 listopada 2017 r.) nie podano ostatecznej daty wprowadzenia nowego oprogramowania.

NIK wskazuje, że przekazywanie niekompletnych informacji do CAR, nie sprzyja optymalnemu funkcjonowaniu tej aplikacji oraz ogranicza możliwość jej wykorzystywania na potrzeby zarządzania kryzysowego, zarówno na szczeblu RCB jak i PCZK.

(dowód: akta kontroli str. II/262-272, V/807-845, VI/1065-1073)

1.2. W 2017 r. (do 30 czerwca) w WCZK przy próbie uzyskania połączenia drogą radiową, na uprzednio uzgodnionych kanałach, miało miejsce 118 przypadków braku reakcji ze strony Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu i Komendy Wojewódzkiej Straży Pożarnej w Poznaniu.

¹⁰⁴ Oględzinom poddano treść 11 informacji zawartych w sześciu losowo wybranych raportach dobowych.

¹⁰⁵ Zapisy z Książki Meldunków Dyżurnego Centrum Zarządzania Kryzysowego i Meldunki – Informacje dobowe.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że sieć łączności radiotelefonicznej jest monitorowana pod względem sprawności technicznej i mimo braku połączenia, nie można mówić o niesprawności sieci. Faktem jest, że dyżurni PSP i Policji nie odbierali wywołań radiowych, jednak na podstawie wyjaśnień ustnych otrzymanych od szefów pionów łączności w obu komendach, radiotelefony ustawiane są na skanowanie kanałów operacyjnych własnych formacji. W celu zapewnienia prawidłowego obiegu informacji organizuje się kilka kanałów łączności, aby istniało największe prawdopodobieństwo dotarcia danej informacji do adresata – i tak też się stało.

NIK wskazuje, że powyższa sytuacja mogła stwarzać ryzyko zakłóceń w realizacji przez WCZK zadań z zakresu zarządzania informacją istotną dla reagowania kryzysowego, toteż Wojewoda powinien zapewnić sobie niezawodność w przepływie informacji do ww. podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. II/257-261, VI/1065-1073)

2. W odniesieniu do ustaleń wynikających z analizy Epizodu, NIK zwraca uwagę, że:

2.1. Dla celów powiadamiania podmiotów uczestniczących w Epizodzie o zaistnieniu sytuacji kryzysowej, w WCZK istniały dwa źródła danych teleadresowych: książka adresowa programu używanego do obsługi korespondencji elektronicznej (e-mail) oraz „Baza danych sił i środków województwa wielkopolskiego Arcus 2015.Net”. Nie określono natomiast, z którego źródła i w jakich sytuacjach operator powinien skorzystać. NIK wskazuje, że mogło to utrudniać operatorowi WCZK szybki dobór adresatów powiadomień a w konsekwencji stwarzać ryzyko opóźnień w przepływie informacji.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że trwa wybór efektywniejszego sposobu powiadamiania za pomocą e-mail i SMS, w latach 2000-2012 wszystkie organy zarządzania kryzysowego w województwie wielkopolskim spięte były jednolitą siecią numeracji telefonicznej GSM ze skróconymi numerami wybierania, jednak wprowadzenie obowiązku korzystania z Centrum Usług Wspólnych wymusiło zlikwidowanie tego skutecznego i prostego rozwiązania. Dodał, że podczas działania tej grupy telefonicznej nie było problemu z przysyłaniem komunikatów SMS, głosowych i email, wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (JST) miały założone jednolite konta e-mail, co ułatwiało wysyłanie wiadomości (wybór adresata) ale również umożliwiało kontrolę nad odczytaniem przesyłanych informacji. Wycofanie się niektórych JST z jednolitej domeny e-mail spowodowane było procesami informatyzacji tych jednostek i zmianą przyjętych tam zasad bezpieczeństwa teleinformatycznego. Podejmowane przez WBiZK próby nakłonienia do ponownego korzystania z domeny nie przyniosły i nie przynoszą efektu. Na podstawie ostatnich doświadczeń (nawałnice) podjęto prace polegające m.in na dodaniu nowego pola w bazie ARCUS, aktualizowanego przez WBiZK, co powinno ujednolicić źródło danych teleadresowych. Dyrektor Wydziału dodał, że mimo podejmowanych powyżej działań, Urząd poszukuje optymalnych rozwiązań które pomogłyby ujednolicić zbiory danych teleadresowych oraz zoptymalizować proces powiadamiania o sytuacji kryzysowej.

(dowód: akta kontroli str. V/1061-1073)

2.2. Podczas drugiego posiedzenia WZZK o godz. 10⁵⁰ Komendant Wojewódzki PSP w Poznaniu poinformował o przelaniu się wody przez wykop do wyrobiska w Koźminie. Na skutek tej informacji Dyrektor WBiZK poinformował o stwierdzeniu braku fali powodziowej poniżej Koźmina, odnotowując jedynie wzrost poziomu wód. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę, że decyzja o wykonaniu przekopu zapadła o godz. 9⁴¹, złożona przez Komendanta Wojewódzkiego PSP w Poznaniu informacja o jego wykonaniu o godz. 10⁵⁰ była nierealna, z uwagi na czas potrzebny na dojazd zadysponowanego z PGKiM sp. z o.o. w Turku sprzętu na miejsce zdarzenia

a także możliwości techniczne tego sprzętu. W konsekwencji mogło to prowadzić do błędnej oceny sytuacji przez WZZK.

(dowód: akta kontroli str. VI/1124-1125)

Jak podał w złożonych w charakterze świadka zeznaniach Wielkopolski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, Epizod traktował on jako ćwiczenie aplikacyjne bez uruchamiania realnie sił i środków. Jego działania i działania KW PSP w Poznaniu wynikały z doświadczeń wcześniejszych w podobnych ćwiczeniach i epizodach. Komendant Wojewódzki PSP zeznał, że o godz. 9.44 po uzyskaniu decyzji od WCZK w Poznaniu o zamiarze dokonania przekopu, zadysponował siły i środki z Komend Powiatowych PSP w Koninie, Kole i Turku z odpowiednimi dyspozycjami dotyczącymi zarówno przekopu (z uwzględnieniem możliwości ręcznego przekopu wału) jak i ewakuacji ludności i mienia. Informację o dokonaniu przekopu powziął ze Stanowiska Kierowania Komendanta Wojewódzkiego, a to Stanowisko wcześniej ze stanowiska Kierowania KP PSP w Turku. KP PSP w Turku pozyskała z PCZK w Turku informację o zabezpieczeniu dwóch koparek z PGKiM sp. z o.o. w Turku. Z informacji tej nie wynikały; możliwości techniczne tych koparek, ani możliwość i czas dojazdu na orientacyjne miejsce przewidywanego przekopu.

Te wszystkie okoliczności, a przede wszystkim aplikacyjny charakter ćwiczonego epizodu, bez realnego uruchamiania sił i środków, zdecydowały o poinformowaniu o dokonanym skutecznym przekopie. Zdaniem Komendanta zachowana została realistyczność podjętych działań, mimo założenia aplikacyjnego charakteru reagowania podległych służb. Z tego też powodu na potrzeby epizodu nie analizowano w Komendzie Wojewódzkiej PSP możliwości technicznych zadysponowanego sprzętu jak i czasu dojazdu i dokonania przekopu.

(dowód: akta kontroli str. VI/1091-1092)

3. W odniesieniu do przebiegu i usuwania skutków Nawałnicy, NIK zwraca uwagę, że:

3.1. W czasie trwania Nawałnicy Wojewoda nie komunikował się z wojewodami sąsiednich województw. NIK wskazuje, że nieprzekazanie im informacji o Nawałnicy już w jej trakcie, nie sprzyjało optymalnemu działaniu ogólnokrajowego systemu ostrzegania o zagrożeniach, a w szczególności nie służyło możliwie niezwłocznemu informowaniu mieszkańców terenów, na które nawałnica ta dopiero się przemieszczała.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że „Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie wskazuje takiego obowiązku. Wymiana komunikatów i informacji odbywa się w relacji do poziomu niżej (PCZK), do poziomu wyżej (RCB) a także do podmiotów siatki bezpieczeństwa (tj. służb, inspekcji i straży oraz podmiotów infrastruktury). Nie wykluczamy zmian w opracowywanych procedurach aktualizowanego WPZK - gdzie planujemy stosowne zmiany w Module Zadaniowym MZ-02 – Monitorowanie, w którym zakładamy zadanie polegające na współdziałaniu w procesie monitorowania zagrożeń z innymi WCZK. Nadmieniam, że przekazywanie informacji do województw będzie możliwe kiedy WCZK będzie dysponowało informacjami na temat bieżącego przemieszczania, kierunku i szybkości rozprzestrzeniania się zagrożenia. Zauważamy na bazie doświadczeń z Nawałnicy, że cennym byłoby posiadanie przez WCZK wiedzy online o rozprzestrzenianiu się zagrożenia z systemu 112 (taki postulat został zgłoszony do zespołu oceniającego zarządzanie kryzysowe i ratownictwo podczas nawałnicy w sierpniu 2017 roku i został przyjęty do realizacji. Zakończenie planowane jest pod koniec I kwartału 2018 r.), wówczas taka informacja mogłaby faktycznie pomóc w przeszacowaniu zagrożenia i postawieniu w wyższy stopień gotowości służb i straży oraz uruchomienie alarmowania ludności.”

NIK wskazuje, że cennym źródłem informacji *on line* o zjawiskach pogodowych jest serwis informacyjny Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej - pogodynka.pl.

(dowód: akta kontroli str. IX/1107-1119, VI/1126, VI/1149-1152)

3.2. Wojewoda nie przekazywał komunikatów ostrzegawczych organizatorom ani kierownikom wypoczynku w tymczasowych miejscach wypoczynku zbiorowego dzieci i młodzieży szkolnej¹⁰⁶ na terenie województwa wielkopolskiego. Dostrzegając, że WCZK nie dysponowało ich danymi teleadresowymi, NIK zwraca uwagę, że dane te były dostępne dla organu rządowej administracji zespolonej - Wielkopolskiego Kuratora Oświaty w internetowej bazie „Wypoczynek”, prowadzonej przez Ministerstwo Edukacji. Przyjęcie rozwiązania, które pozwalałoby na natychmiastowe i bezpośrednie przekazywanie przez WCZK (z zastosowaniem zapisu w pkt 1.6. PRK 11 w WPZK) ww. komunikatów w szczególności do kierowników wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, wpłynęłoby na poprawę bezpieczeństwa uczestników tego wypoczynku.

Możliwość pozyskiwania wszelkich informacji, niezbędnych do realizacji zadań określonych w ustawie o ZK, wynika z jej art. 20a.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że obowiązujące przepisy nie umieszczają wojewody w gronie podmiotów, do których organizatorzy takich form wypoczynku mają obowiązek zgłaszać dane kontaktowe celem ostrzegania. W dniach 7-8 grudnia 2017 r. odbyło się spotkanie zorganizowane przez RCB, mające na celu opracowanie rozwiązania powyższego problemu. Dodał, że w myśl rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2016 r. ws. wypoczynku dla dzieci i młodzieży¹⁰⁷ w zw. z art. 92a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁰⁸, obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa dzieci i młodzieży spoczywa na organizatorze wypoczynku. Dlatego też Wojewoda rozważa wprowadzenie zmian w obowiązującej procedurze, zmierzających do utrzymania wzajemnego kontaktu kierownika wypoczynku z dyżurnym WCZK, w celu zapewnienia ostrzegania i alarmowania na wypadek zaistniałych lub prognozowanych zagrożeń, a także do określenia zasad zachowania się w sytuacjach nadzwyczajnych i zapewnienia łączności alternatywnej na okoliczność awarii publicznych sieci łączności telefonicznej. Dyrektor Wydziału zauważył, że propozycje te podyktowane są potrzebą odpowiedzi na pytanie, skąd kierownik wypoczynku ma posiadać wiedzę o lokalnych oraz innych niespodziewanych zagrożeniach, jakie mogą wystąpić w miejscu organizacji wypoczynku, a także w jaki sposób, w przypadku braku łączności telefonicznej i telefonii komórkowej, ma on wezwać pomoc.

(dowód: akta kontroli str. IV/ 483-485, IX/1059-1061, VI/1107-1119, VI/1126-1142)

3.3. NIK zwraca uwagę, że od momentu otrzymania przez WCZK informacji o zagrożeniu Nawałnicą do momentu przekazania jej odbiorcom upłynęło co najmniej 25 minut. WCZK otrzymało informację o ww. zagrożeniu od IMGW-PiB Poznań w dniu 11 sierpnia 2017 r. o godz. 12:01 i poprzez System.Sok@imgw.pl o godz. 12:06. Informacja ta została przekazana przez WCZK właściwym odbiorcom tego samego dnia między godziną 12:26 a 12:35.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że IMGW przekazuje komunikaty w dwóch formach, tj. nieedytowalna wpłynęła o godz. 12⁰¹ a edytowalna o godz. 12⁰⁶. Komunikat traktował o zagrożeniu jakie ma wystąpić w godzinach późnowieczornych. Nie występowała więc presja czasu wymagająca natychmiastowego przekazania komunikatu. Komunikat został przekazany w czasie gwarantującym jego dalszą redystrybucję przez PCZK i media, gdyż został wysłany jeszcze w godzinach pracy PCZK. Dyrektor oświadczył, że w jego ocenie dwudziestominutowy czas

¹⁰⁶ Takich jak obozy harcerskie, kolonie pod namiotami, spływy kajakowe itp.

¹⁰⁷ Dz. U. poz. 452.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2198, ze zm.

przetworzenia informacji i dokonania czynności wysłania komunikatu był adekwatny i optymalny. Dotychczas stosowane rozwiązania techniczne wymagają od służby dyżurnej WCZK wykorzystania kilku niezależnych podsystemów, które służą do realizacji zadania związanego ze skutecznym powiadamianiem o zagrożeniu tj. pocztę elektroniczną, system powiadamiania SMS-owego, faks, system RSO. Każda czynność zajmuje kilka minut. Dyrektor przyznał jednocześnie, że bazując na doświadczeniach z zakresu powiadamiania w 2017 r., zakupiono narzędzie informatyczne umożliwiające scalenie wielu mediów powiadamiania i przyspieszenia całego procesu. W grudniu br. rozpoczęto wdrażanie tego rozwiązania a jego pełne uruchomienie zaplanowano po zatwierdzeniu zaktualizowanego WPZK przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. IX/1059-1063, VI/1149-1152)

4. NIK dostrzegając, że Wojewoda od 21 września do 11 października 2016 r. uczestniczył w pracach nad opracowaniem przez właściwego ministra wytycznych wydanych 25 kwietnia 2017 r., wskazuje, że w myśl art. 5 ust 3 ustawy o ZK nie został dochowany dwuletni cykl wydania zaleceń do PZK.

(dowód: akta kontroli str. I/206-209)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

**Ocena
częstkowa**

3. Instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny

Opis stanu faktycznego

3.1. Plan OC województwa wielkopolskiego

Wojewoda - Szef Obrony Cywilnej Województwa (dalej także: Szef OCW) wprowadził do stosowania¹⁰⁹ w dniu 27 października 2016 r. Plan Obrony Cywilnej Województwa Wielkopolskiego (dalej: Plan OC). Treść planu oraz jego struktura były zgodne z Wytycznymi Szefa OCK z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów, gmin (dalej: wytyczne SOCK).

Plan OC uzgodniono z Wielkopolskim Wojewódzkim Komendantem Policji w Poznaniu, Wielkopolskim Komendantem Wojewódzkim PSP w Poznaniu, Wielkopolskim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii w Poznaniu, Wielkopolskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Poznaniu, Szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu, Wielkopolskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Poznaniu, Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Poznaniu.

W zarządzeniu wprowadzającym do stosowania Plan OC oraz w Planie Głównym¹¹⁰ Szef OCW zawarł obowiązek okresowej aktualizacji dokumentów składowych planu. Zgodnie z § 16 wytycznych SOCK, Plan OC podlega bieżącej aktualizacji nie rzadziej niż co dwa lata. Plan główny był aktualizowany w listopadzie 2016 r. w zakresie stanu zaopatrzenia ludności w wodę, w czerwcu 2017 r. w zakresie wykazu formacji obrony cywilnej¹¹¹ oraz odnośnie danych adresowych ważniejszych instytucji. Opracowano wszystkie wymagane ww. wytycznymi załączniki funkcjonalne. Informacji o tych aktualizacjach nie przekazywano Szefowi OCK.

(dowód: akta kontroli str. VII/1-12)

Plan OC został uzgodniony z Szefem OCK¹¹², który nie wniósł do niego uwag.

¹⁰⁹ Zarządzeniem nr 568/2016 r.

¹¹⁰ Część Planu OC

¹¹¹ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.

¹¹² Pismo Nr BL-I-0760/5-3/16 z dnia 6 października 2016 r.

W załącznikach funkcjonalnych do Planu OC nie ustalono i nie uzgodniono z Ministerstwem Obrony Narodowej zadań i potrzeb osobowo-sprzętowych w zakresie przydziałów do realizacji zadań obrony cywilnej, ponieważ - jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału - nie zachodziła taka konieczność. Dodał, że obrona cywilna to zadania jakie należy zrealizować w celu ochrony ludności cywilnej w okresie wojny, dlatego też, do ich realizacji nie należy planować pododdziałów wojskowych, które w tym okresie wykonują swoje zadania.

(dowód: akta kontroli str. IX/960)

W Planie OC wykorzystano charakterystykę zagrożeń opracowaną przez Wydział na potrzeby WPZK.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że dla zapewnienia spójności pomiędzy różnymi dokumentami planistycznymi wykonywanymi w Wydziale stosuje się zasadę wykorzystywania jednej oceny zagrożenia województwa. Weryfikowane jest to podczas uzgadniania planów powiatowych.

Dodał ponadto, że spójność planów zarządzania kryzysowego z planami obrony cywilnej także korzystanie przez uczestników zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej z jednej bazy ARCUS.

(dowód: akta kontroli str. VII/22-42, IX/961)

W Planie OC wykazano następujące zagrożenia kryzysowe okresu pokojowego:

- a) zagrożenia techniczne, jak: katastrofy budowlane, uwolnienia niebezpiecznych środków chemicznych, zagrożenia radiologiczne, awarie systemów energetycznych lub teleinformatycznych,
- b) katastrofy naturalne, jak zagrożenia: powodziowe, pożarowe (kompleksów leśnych), pożarowo – wybuchowe oraz silne wiatry, opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, susze, epidemie,
- c) masowe występowanie szkodników, chorób roślin i zwierząt,
- d) katastrofy komunikacyjne.

(dowód: akta kontroli str. VII/22-42)

Do najistotniejszych zagrożeń na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, ujętych w Planie OC należały:

- a) możliwość oddziaływania środków rażenia na dowolnie wybrane rejony i obiekty województwa, w tym szczególnie ważne dla ochrony ludności obiekty gospodarcze, administracyjne i IK,
- b) możliwość wystąpienia aktów terrorystycznych, dezorganizujących życie ludności, wzrost przestępczości i niepokoju społecznego,
- c) ujęte w Planie operacyjnym funkcjonowania województwa wielkopolskiego na wypadek kryzysu i w czasie wojny.

(dowód: akta kontroli str. VII/43-44)

3.2. Opiniowanie powiatowych planów obrony cywilnej

Zgodnie z § 14 wytycznych SOCK plany obrony cywilnej wszystkich powiatów z terenu województwa wielkopolskiego (według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r.) zostały uzgodnione z Szefem OCW.

(dowód: akta kontroli str. VIII/522, 557)

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, spójność planów OC powiatów z ich planami ZK w zakresie danych rzeczowo-materiałowych i osobowych oraz informacji wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny¹¹³, jest zagwarantowana poprzez jednolitą ocenę zagrożenia oraz zastosowanie takich samych bądź podobnych procedur oraz ustaleń, które dotyczą formy, treści

¹¹³ O której mowa w § 19 wytycznych SOCK.

i zawartości poszczególnych części planów. Wykorzystuje się również jedną bazę danych sił i środków ARCUS. Weryfikowane jest to podczas uzgadniania powiatowych planów OC.

Szef OCW, m.in. wnosił o: załączanie do planów wypełnionych kart realizacji zadań OC wg wzoru określonego w załączniku nr 3 do wytycznych SOCK, zwrócenie uwagi, że w sytuacji braku formacji OC na terenie powiatu należy zaplanować realizację poszczególnych zadań OC siłami i środkami pozostającymi do dyspozycji innych podmiotów znajdujących się na obszarze powiatu, uzupełnienie danych dotyczących jednostek wymienionych w planie (dane kontaktowe, dane łączności itp.). Podstawą do uzgodnienia planów OC powiatów w powyższych przypadkach było uwzględnienie uwag wniesionych przez Szefa OCW.

(dowód: akta kontroli str. IX/961)

3.3. Wieloletnie i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej

Wojewoda opracowywał roczne plany działania w zakresie OC, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹¹⁴. Plany te zawierały zadania OC ujęte w corocznie wydawanych przez Szefa OCK wytycznych¹¹⁵. Wojewódzki Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2013–2022 oraz 2017–2026 spełniał wymogi wieloletniego planu działania w zakresie OC.

Monitorowanie planów wojewódzkich polegało na okresowych przeglądach ich zawartości. W przypadku otrzymywania informacji o nowych pozaplanowych przedsięwzięciach (np. o szkoleniach organizowanych przez komórki podległe Szefowi OCK), każdorazowo były one przesyłane do jednostek samorządowych. Natomiast informacja o stopniach realizacji planów rocznych była ujmowana w corocznych ocenach stanu realizacji takich zadań oraz w ocenie stanu przygotowania OC. Informacje o szkoleniach i ćwiczeniach realizowanych w jednostkach samorządowych przekazywane były w formie sprawozdań i meldunków do Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. IV/749, VIII/536 – 546, 640 - 649, IX/742 – 750, 868 - 877)

3.4. Ustalanie zadań dla szefów obrony cywilnej powiatów

Szef OCW, stosownie do postanowień § 4 rozporządzenia RM z 25 czerwca 2002 r. ustalał zadania dla szefów OC powiatów. Zadania te ustalano w planach działania w zakresie OC na odpowiednie lata. Na rok 2015 przewidziano 41, na rok 2016 - 35, a na rok 2017 - 34 takie zadania. Szef OCW corocznie przedkładał informacje o realizacji tych zadań Szefowi OCK.

(dowód: akta kontroli str. VIII/532 – 535, 635 – 639, IX/737 - 741)

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, warunkiem uzgodnienia powiatowych planów działania w zakresie OC było sprawdzenie, czy zostały w nich ujęte zadania stawiane przez Szefa OCW. Natomiast kontrola realizacji tych planów była dokonywana w oparciu o roczne oceny stanu przygotowania OC. Szef OCW, poprzez opiniowanie planów obrony cywilnej powiatów, pozyskiwał wiedzę o przygotowaniu szefów OCP do prowadzenia działań ratowniczych. Na tej podstawie miał możliwość koordynowania działań ratowniczych tych jednostek. Dodał, że Wojewoda koordynował i kierował działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć OC przez szefów OC powiatów poprzez, m.in. treningi elementów systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności.

(dowód: akta kontroli str. IV/750 - 751)

¹¹⁴ Dz. U. Nr 96 poz. 850, dalej: rozporządzenie RM z 25 czerwca 2002 r.

¹¹⁵ Do działalności w dziedzinie OC.

3.5. Wykaz jednostek organizacyjnych przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej

Szef OCW, stosownie do wymogów § 3 pkt 24 rozporządzenia RM z 25 czerwca 2002 r. ustalił „Wykaz instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej”¹¹⁶. Wykaz ten zawierał dane o ośmiu instytucjach państwowych¹¹⁷, 16 przedsiębiorcach¹¹⁸ oraz pięciu społecznych organizacjach ratowniczych i stowarzyszeniach¹¹⁹. Wykaz zawierał informacje o: nazwie, adresie i telefonie kontaktowym. W wykazie nie wskazano podmiotów zobowiązanych do tworzenia formacji i oddziałów OC. Wskazany wykaz jest częścią Planu OC.

(dowód: akta kontroli str. VII/359 – 361)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił m.in., że umieszczenie podmiotu w ww. wykazie nie jest jednoznaczne z koniecznością tworzenia przez ten podmiot formacji OC. Dodał, że przy planowaniu realizacji zadań OC, jeżeli w procedurze nie przewiduje się konkretnego podmiotu, mogą być wykorzystane różne podmioty z wykazu, bądź z ARCUS.

(dowód: akta kontroli str. IX/962 - 963)

3.6. Opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego dotyczących OC

Do Szefa OCW nie wpływały żadne projekty aktów prawa miejscowego dotyczące OC i mające wpływ na realizację zadań OC.

(dowód: akta kontroli str. IX/962)

3.7. Przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania o zagrożeniach

Wojewoda, realizując obowiązek wynikający z § 3 pkt 6 rozporządzenia RM z 25 czerwca 2002 r., utworzył na terenie województwa zintegrowany system wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania (dalej SOA)¹²⁰. Do zadań realizowanych w ramach tego systemu przez Wojewodę oraz starostów, zgodnie z właściwością miejscową, należało kierowanie monitorowaniem zagrożeń, a ocena zagrożeń na terenie województwa należała do Wojewody. Do placówek organizacyjnych publicznej i niepublicznej służby zdrowia, służb, inspekcji i straży, zgodnie z kompetencjami wynikającymi z przepisów szczególnych, należało natomiast monitorowanie zagrożeń, ich analizowanie, prognozowanie, wykrywanie, rozpoznawanie, ostrzeganie i alarmowanie ludności, gromadzenie, przetwarzanie danych i udzielanie informacji oraz zapewnienie jej przepływu, a także realizowane działań interwencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. IX/930 – 957)

3.8. Przygotowanie i organizacja ewakuacji ludności

W dniu 5 czerwca 2009 r. Wojewoda, na podstawie § 3 ust. 8 rozporządzenia RM z 25 czerwca 2002 r. oraz wytycznych Szefa OCK z dnia 17 października 2008 r.¹²¹, wydał wytyczne w sprawie zasad planowania ewakuacji ludności i opracowania planów ewakuacji. W myśl tych wytycznych, ewakuację I i II stopnia prowadzi się w obrębie gminy. W sytuacji braku na terenie gminy wystarczającej liczby miejsc dla

¹¹⁶ W Planie OC, Część IV informacje uzupełniające.

¹¹⁷ WUW, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Komendy Wojewódzkie; Policji i PSP, WIOŚ, WSSE, WIW oraz Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza PSP nr 4 – Grupa Ratownictwa Specjalistycznego w Poznaniu.

¹¹⁸ Przedsiębiorstwa energetyczne, gazownicze, komunikacyjne, telekomunikacyjne.

¹¹⁹ W tym WOPR, Związek OSP Oddział Wojewódzki w Poznaniu, Polski Związek Krótkofalowców Oddział w Poznaniu, Maltańska Służba Medyczna.

¹²⁰ Zarządzenie nr 60/16 z 10 lutego 2016 r.

¹²¹ W sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

ewakuowanych ewakuację koordynuje właściwy starosta, a w sytuacji gdy przedsięwzięcia związane z procesem ewakuacji realizowane są przez co najmniej dwa powiaty, koordynację nad nimi przejmuje Wojewoda. Dla zabezpieczenia potrzeb ewakuacji II zaplanowano przemieszczenie ludności, zwierząt i mienia do wytypowanych obiektów. Obiekty te znajdowały się w ARCUS i miały zapewniać ewakuowanym podstawowe warunki bytowe, zarówno latem jak i zimą.

(dowód: akta kontroli str. IX/806-833)

Jak wynika z Oceny stanu przygotowania obrony cywilnej w województwie wielkopolskim wg stanu na 31 grudnia 2016 r., szacunkowa liczba ludności przewidzianej do ewakuacji wynosiła 1.319.901 osób, liczbę samoewakuacji oszacowano na 1.667.657 osób. Na wypadek masowych zagrożeń (ewakuacja III stopnia) przewidywano użycie ok. 76 tys. samochodów osobowych, ponad 1.100 autobusów oraz 750 samochodów ciężarowych. Na ewakuację I stopnia nie rezerwowano środków transportowych. Wszystkie jednostki administracyjne na obszarze województwa wielkopolskiego (a tym samym każdy organ obrony cywilnej) posiadały dostęp do ARCUS, co pozwalało na rozeznanie co do ilości i rozmieszczenia potrzebnego sprzętu transportowego na wypadek nagłych zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. VIII/688 - 689)

Wojewoda zatwierdził w 2012 r. Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności województwa wielkopolskiego III stopnia, który zgodnie z pkt. 6 ww. wytycznych Szefa OCK z dnia 17 października 2008 r. stanowił element Planu OC.

(dowód: akta kontroli str. IX/842 - 867)

3.9. Planowanie sposobu ochrony i ewakuacji dóbr kultury i innego mienia

W „Planie Ochrony Zabytków na wypadek sytuacji konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych dla województwa wielkopolskiego” zaplanowano sposób ochrony oraz ewakuacji dóbr kultury na wypadek zagrożenia zniszczeniem. Plan ten został opracowany przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i uzgodniony z Wojewodą oraz Szefem OCK. Zawierał m.in. charakterystykę zasobów oraz rozmieszczenie zabytków, stopień ich spodziewanego zagrożenia, sposoby ochrony w zależności od zagrożenia oraz wykazy zabytków i sposoby ich zabezpieczeń oraz wykaz osób i sprzętu do realizacji tych planów.

(dowód: akta kontroli str. VIII/390 - 502)

3.10. Wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielenia pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności

W załączniku funkcjonalnym nr 2 do Planu OC opisano organizację opieki medycznej, pomocy społecznej i religijnej w przypadku wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. W celu zapewnienia opieki medycznej ludności cywilnej podczas wystąpienia takiego zagrożenia przewidywano zastosowanie rozwiązań zawartych w Wojewódzkim Planie Działania Systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego dla Województwa Wielkopolskiego, w WPZK oraz w Planie operacyjnym funkcjonowania województwa wielkopolskiego w warunkach zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i w warunkach wojny. W załączniku tym zawarto też wykaz szpitalnych oddziałów ratunkowych¹²², rejonów operacyjnych i miejsca stacjonowania zespołów ratownictwa medycznego. Do czasu zakończenia kontroli, załącznik ten nie był aktualizowany.

W razie zaistnienia stanu zagrożenia zdrowotnego dla znacznej liczby osób, lekarz

¹²² 23 oddziały.

koordynator ratownictwa medycznego¹²³ był m.in. uprawniony do uzyskania informacji od dysponentów systemu PRM, zakładów opieki zdrowotnej oraz jednostek współpracujących z systemem, w zakresie m.in. stanu gotowości szpitalnych oddziałów ratunkowych, liczby wolnych stanowisk intensywnej terapii i możliwości udzielania świadczeń. Kierownicy wszystkich placówek szpitalnych włączeni do systemu PRM zobowiązani byli do unormowania pracy podległych jednostek w oparciu o ustalenia zawarte w Planie działania szpitala na wypadek zdarzeń masowych.

(dowód: akta kontroli str. VII/220 - 294)

W ocenie Dyrektora Wydziału, w istniejącym stanie prawnym wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej jest całkowicie niezasadne i dubluje istniejące przepisy prawa. Wszystkie zakłady opieki zdrowotnej finansowane ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia są zobowiązane do udzielania pomocy medycznej obywatelom RP. W ramach systemu ochrony zdrowia funkcjonuje System PRM, o którym mowa w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym¹²⁴. Obejmuje on centra urazowe oraz specjalistyczne oddziały szpitali dedykowane do udzielania pomocy medycznej w wyniku zdarzeń masowych i mnogich. Nie ma też możliwości wydzielenia innych zakładów opieki zdrowotnej ze względu na realizowane zadania i ilość personelu medycznego.

(dowód: akta kontroli str. IX/962)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w wyżej opisanym obszarze stwierdzono nieprawidłowość:

Plan OC, w tym „Wykaz instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej” nie zostały uzgodnione ze wszystkimi organami i podmiotami w częściach ich dotyczących, wbrew § 14 Wytycznych Szefa OCK z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin,.

(dowód: akta kontroli str. VII/11)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że przy dużej zmienności podmiotów, chociażby ze względu na profil produkcji, nie sprawdziłoby się informowanie ich o przewidywanym zamiarze ich wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. IX/962 - 963)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

4. Siły i środki do skutecznego zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń

4.1. Oceny stanu przygotowań OC województwa

Szef OCW dokonywał oceny stanu przygotowań OC województwa za lata 2015-2016. Dla zachowania spójności i zgodności danych dotyczących stanu przygotowań OC województwa z danymi przekazywanymi przez szefów OCP, oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie

¹²³ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu uprawnień i obowiązków lekarza koordynatora ratownictwa medycznego (Dz. U. Nr 39, poz. 322)

¹²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2195.

wielkopolskim, były sporządzane corocznie we współpracy z szefami OCP. Dyrektor Wydziału podał, że informacje oraz dane liczbowe wymagające dodatkowych wyjaśnień bądź uzupełnień, były konsultowane z pracownikami opracowującymi materiały do ww. ocen. W ocenach tych formułowano wnioski zmierzające do usprawnienia funkcjonowania OC w zakresie:

- a) przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania – zwrócono uwagę na ogólnikowość przepisów w tej materii oraz brak koncepcji funkcjonowania SOA na obszarze całego kraju, co nie sprzyjało tworzeniu takiego systemu. W efekcie funkcjonuje odrębnych 16 wojewódzkich systemów, niewspółpracujących ze sobą. W warunkach sytuacji kryzysowych system będzie działał tak długo, na ile pozwolą zapasy paliwa do agregatów zasilających. Wskazano, że dla podniesienia skuteczności alarmowania należałoby zakupić nowoczesne elektroniczne syreny alarmowe.
- b) przygotowania oraz prowadzenia likwidacji skażeń i zakażeń - zwrócono uwagę na pilną potrzebę uregulowania prawnego organizacji urządzeń specjalnych, stacjonarnych i polowych. Uregulować należałoby też zasady wykorzystania prywatnych obiektów na instalację powyższych urządzeń. Brakuje także określenia zasad budowy takich punktów i norm do naliczeń potrzeb, zarówno samych punktów jak i środków materiałowych.

(dowód: akta kontroli str. III/564 – 633, 682 – 734, IV/752)

4.2. Formacje obrony cywilnej

Szef OCW nie powołał formacji obrony cywilnej. Na obszarze województwa wielkopolskiego funkcjonowały natomiast powiatowe, gminne i zakładowe formacje OC, którym w planie głównym OC (pkt 5) powierzono realizowanie określonych typów zadań. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, w przeszłości na terenie województwa wielkopolskiego działały formacje wojewódzkie OC, np. Wojewódzki Ośrodek Analizy Danych czy Lotnicza Formacja Obrony Cywilnej. Jednak ze względu na koszty utrzymania ww. formacji, a przede wszystkim z uwagi na uchylene w ubiegłych latach szeregu aktów prawnych dotyczących obrony cywilnej i brak nowych uregulowań formacje te zostały rozwiązane. Dodał, że ich zadania są realizowane m.in. przez WCZK, WSSE oraz mogą być również realizowane przez pięć aeroklubów.

Pracownicy WUW podlegali reklamowaniu (z urzędu i na wniosek) od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny¹²⁵. Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. liczba osób zwolnionych z tego obowiązku wynosiła 8 osób reklamowanych z urzędu i 60 osób zwolnionych na wniosek.

(dowód: akta kontroli str. IX/963, X/1421)

4.3. Ewidencja formacji obrony cywilnej

W Wydziale prowadzony był wykaz formacji OC działających na terenie województwa wielkopolskiego, w którym zawarte były informacje dotyczące rodzaju, nazwy, ilości i stanu osobowego formacji z podziałem na jednostki zakładowe i terenowe. Informacje o stanie organizacyjnym i wyposażeniu jednostek OC podawane były w arkuszach oceny stanu przygotowań OC powiatów.

W Planie OC i w Ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej za rok 2016 r. ujęto stan organizacji OC na terenie województwa wielkopolskiego. Ogółem w województwie, wg stanu na koniec 2016 r., powołanych było 218 formacji, których

¹²⁵ Dz. U. Nr 210, poz. 2136, ze zm.

stan osobowy wynosił 3.243, z tego 107 formacji do zadań ogólnych¹²⁶ w liczbie 2.050 osób oraz 111 formacji do zadań specjalnych¹²⁷ w liczbie 1.193 osób.

(dowód: akta kontroli str. VII/72, VIII/704, IX/963)

4.4. Organizacja, koordynacja oraz przeprowadzanie szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej

Szef OCW organizował i koordynował szkolenia OC, o których mowa w § 3 pkt 4 rozporządzenia RM z 25 czerwca 2002 r. W roku 2015 Wydział przeszkolił 249 pracowników etatowych starostw powiatowych i urzędów gmin zatrudnionych na stanowiskach związanych z prowadzeniem spraw OC, w tematyce „Aktualne trendy, wymogi oraz zmiany w przepisach prawa dotyczące obszarów zarządzania kryzysowego, spraw obronnych i obrony cywilnej” oraz przeszkolił 225 prezydentów miast, starostów, burmistrzów i wójtów w tematyce „Aktualne trendy, wymogi oraz zmiany w przepisach prawa dotyczące spraw obronnych, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i ratownictwa medycznego”.

(dowód: akta kontroli str. VIII/559 – 560)

W 2016 r. Wydział przeszkolił 258 pracowników etatowych starostw powiatowych i urzędów gmin zatrudnionych na stanowiskach związanych z prowadzeniem spraw OC, w tematyce OC, zarządzania kryzysowego i obronnej. W planie szkolenia ujęto również zagadnienia związane z realizacją wytycznych do działalności w dziedzinie OC w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. VIII/672)

4.5. Planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych i materiałowych do realizacji zadań własnych Szefa OCW

W okresie objętym kontrolą obowiązywały, stosownie do wymagań § 9 ust. 1 pkt 4 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego¹²⁸, programy doskonalenia OC województwa na lata: 2013-2022 oraz 2017-2026. Programy te zostały sporządzone w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych (program na lata 2013-2022) i Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (program na lata 2017-2026), po zasięgnięciu opinii Szefa OCK.

W programach tych, na lata 2015–2017, zaplanowano wydatki w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa w rozdziale 75414 Obrona cywilna. W rozdziale tym zaplanowano wydatki bieżące (§ 4210) które obejmowały: opłacenie prenumeraty „Informatora OC i ZK” (4.680,92 zł w 2015 r., 4.321,80 zł w 2016 r. oraz 1.124,55 zł w I poł. 2017 r.) oraz zakupy nagród dla uczestników konkursów plastycznych na temat ochrony ludności w ramach OC (1.311,33 zł w 2015 r., 249,42 zł w 2016 r.).

Na rok 2015 zaplanowano wydatki inwestycyjne (§ 6050) w kwocie 10.000 zł, które zrealizowano w 100 %. Objęły one wykonanie dokumentacji kosztorysowo-projektowej inwestycji pn. Przebudowa (adaptacja) pomieszczeń na potrzeby stanowiska kierowania Szefa OCW, w tym funkcjonowania WCZK. Na rok 2016 zaplanowano kwotę 300.000 zł. Wydatki inwestycyjne zrealizowano w wysokości 271.638,08 zł (90,5% planu) i objęły one realizację I etapu ww. inwestycji. W ww. okresie nie istniała konieczność dokonywania zmian planu finansowego w celu realizacji zadań związanych z OC.

(dowód: akta kontroli str. IX/868-929)

¹²⁶ 88 terenowych i 19 zakładowych.

¹²⁷ 55 terenowych i 56 zakładowych.

¹²⁸ Dz. U. Nr 152, poz. 1599, ze zm.

4.6. Kontrola przygotowania formacji OC i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych

W badanym okresie nie planowano ani nie przeprowadzano kontroli przygotowania formacji OC i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych, ponieważ na terenie województwa nie utworzono formacji na tym szczeblu.

(dowód: akta kontroli str.IX/753)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w wyżej opisanym obszarze stwierdzono nieprawidłowość:

Szef OCW nie planował, nie organizował i nie koordynował ćwiczeń OC, o których mowa w wytycznych Szefa OCK z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie organizowania ćwiczeń obrony cywilnej. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, obecna sytuacja w dziedzinie OC, wynikająca z niedostatków w unormowaniach prawnych dotyczących tej problematyki oraz braku „wytyczonego celu”, do którego ma dążyć OC, nie sprzyjała organizacji tych ćwiczeń. Dodał, że pomimo powyższych uwarunkowań, w województwie wielkopolskim organizowane były ćwiczenia wojewódzkie, w których uwzględniano realizację zadań w okresie zagrożenia i wojny. Dla przykładu, w 2014 r. zorganizowano i przeprowadzono:

- wojewódzkie ćwiczenie kierowniczo-sztabowe „Funkcjonowanie województwa wielkopolskiego w przypadku zagrożenia atakiem bioterrorystycznym w stanie podwyższonej gotowości obronnej państwa”,
- grę decyzyjną „Działanie służb z terenu województwa wielkopolskiego w sytuacji podejrzenia wystąpienia gorączki krwotocznej EBOLA na terenie województwa – epizod w porcie lotniczym Ławica.

Ponadto, ćwiczenia epizodyczne związane z OC organizowane były w jednostkach administracji samorządowej.

(dowód: akta kontroli str. IV/753, VIII/560, 676)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zauważa, że w myśl art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁹ oraz § 3 ust. 7 rozporządzenia RM z 25 czerwca 2002 r., wojewodowie tworzą formacje OC, uwzględniając w szczególności: skalę występujących zagrożeń, rodzaj formacji, ich przeznaczenie oraz stan osobowy i organizację wewnętrzną.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

- 1) zapewnienie informowania właściwego ministra o dokonaniu istotnych modyfikacji planu zarządzania kryzysowego,
- 2) podjęcie działań w celu zapewnienia powiadamiania o sytuacji kryzysowej wszystkich uczestników zarządzania kryzysowego ujętych w siatce bezpieczeństwa Planu Zarządzania Kryzysowego Województwa Wielkopolskiego,

¹²⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1730, ze zm.

- 3) uzgadnianie planu OC województwa ze wszystkimi organami i podmiotami w częściach ich dotyczących,
- 4) planowanie i organizowanie ćwiczeń obrony cywilnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 18 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Miroslaw Babkiewicz
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

Paweł Szczepaniak
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis