



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.012.01.2017

P/17/039

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

[lwr@nik.gov.pl](mailto:lwr@nik.gov.pl)

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/039 – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Grzegorz Niemczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/120/2017 z dnia 27 czerwca 2017 r. 2. Mirosław Perłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/132/2017 z dnia 14 lipca 2017 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 1-4)</i>
Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław, dalej: „DUW” lub „Urząd”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojewoda Dolnośląski: 1. Paweł Hreniak – od dnia 9 grudnia 2015 r. 2. Tomasz Smolarz – od dnia 12 marca 2014 r. do dnia 8 grudnia 2015 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 6-7)</i>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>1</sup>, że w latach 2015-2017<sup>2</sup> w DUW funkcjonował skuteczny system ochrony ludności w ramach struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez NIK na przełomie lat 2016/2017<sup>3</sup>, w Urzędzie opracowano nowy Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego, uwzględniający zalecenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>4</sup>. Plan ten nie zawierał jednakże charakterystyki zagrożeń dotyczących zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego oraz przekroczenia w nim poziomów substancji niebezpiecznych, a także stosownych procedur reagowania kryzysowego na tę okoliczność, co mogło być przyczyną nieadekwatnych reakcji wojewódzkich służb zarządzania kryzysowego<sup>5</sup>. Negatywny wpływ na funkcjonowanie na Dolnym Śląsku systemu zarządzania kryzysowego miało także nie wydanie przez Wojewodę Dolnośląskiego od roku 2012 zaleceń dla starostów do sporządzania powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

W Urzędzie zorganizowano sprawnie funkcjonujące Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, nowoczesnie wyposażone i posiadające kompetentną kadrę pracowniczą. Oparcie systemu zarządzania kryzysowego na Dolnym Śląsku na systemie informatycznym pn. „System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego” (Platforma Operacyjna Zarządzania Kryzysowego) było trafną decyzją i zdecydowanie poprawiło skuteczność zarządzania kryzysowego na obszarze województwa dolnośląskiego. Wprowadzenie systemu wideokonferencyjnego do prac Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego usprawniło funkcjonowanie tego organu. Ilość i zakres organizowanych przez DUW szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w DUW, tj. do dnia 25 października 2017 r.

<sup>3</sup> Nr P/16/068 „Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych”.

<sup>4</sup> Zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 12 lipca 2017 r., tj. w trakcie niniejszej kontroli NIK.

<sup>5</sup> Tzn. Wojewódzkiego Zespół Zarządzania Kryzysowego i Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

krzysowego, zapewniała możliwość stosownego podnoszenia kwalifikacji kadr pracowniczych jednostek samorządu terytorialnego.

Przeprowadzone w trakcie niniejszej kontroli oględziny czynności realizowanych przez DUW na okoliczność wystąpienia sytuacji kryzysowej (treningu decyzyjnego w formie epizodu praktycznego o kryptonimie „Legnica”), potwierdziły skuteczność służb zarządzania kryzysowego Wojewody Dolnośląskiego, choć przebieg tego treningu nie był w pełni prawidłowy.

Ponadto, nie w pełni realizowano obowiązki w obszarze obrony cywilnej, gdyż: [1] nie powołano wojewódzkich formacji obrony cywilnej, [2] nie opracowano rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej, [3] nie opracowano programu doskonalenia obrony cywilnej województwa dolnośląskiego na lata 2013-2022, [4] nie ustalono wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie województwa dolnośląskiego, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Słownik pojęć

„MSWiA” – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, „MON” – Ministerstwo Obrony Narodowej, „RCB” – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, „OC” – Obrona Cywilna, „KPZK” – Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, „WPZK” – Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego, „WZZK” – Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, „WCZK” – Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, „WBiZK” – Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego DUW, „OZKiSO” – Oddział Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych w WBiZK, „ORM” – Oddział Ratownictwa Medycznego w WBiZK, „SzeF OCK”, „SzeF OCW”, „SzeF OCP” – SzeF Obrony Cywilnej Kraju/ Województwa/ Powiatu, „PCZK” – Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, „MCZK” – Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego, „KWSP” – Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej, „KWP” – Komenda Wojewódzka Policji, „WIOS” – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, „WSzW” – Wojewódzki Sztab Wojskowy.

Akty prawne dotyczące kontrolowanej działalności

- 1) Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524), dalej: „ustawa o NIK”.
- 2) Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 209), dalej: „UZK”.
- 3) Ustawa z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r., poz. 519, ze zm.), dalej: „Prawo ochrony środowiska”.
- 4) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działań Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850), dalej: „rozporządzenie z dnia 25 czerwca 2002 r.”.

#### 1. Przygotowanie do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z § 4 ust. 1 Statutu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu<sup>6</sup>, Urząd wykonuje na rzecz Wojewody Dolnośląskiego zadania wynikające ze sprawowanej przez niego funkcji, m.in. takie jak: (1) zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w stosownych ustawach; (2) wykonywanie i koordynowanie zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego wynikających z ustaw; (3) sprawowanie nadzoru nad działalnością gmin, powiatów i samorządu województwa w zakresie i na zasadach określonych we właściwych ustawach.

<sup>6</sup> Wprowadzonego Zarządzeniem nr 64 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie nadania Statutu Dolnośląskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu we Wrocławiu.

**1.2.** Realizacja zadań w obszarach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej została w DUW przypisana Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego<sup>7</sup>, w którym działania w tym zakresie prowadził Oddział Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych<sup>8</sup>, zatrudniający 21 osób oraz Oddział Logistyki i Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych<sup>9</sup>, z zatrudnieniem na poziomie 11 osób. W opinii Wojewody Dolnośląskiego stan kadrowy obu komórek organizacyjnych, a także wiedza i doświadczenie zawodowe zatrudnionych pracowników, umożliwiają prawidłową realizację przydzielonych im zadań na odpowiednim poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 49-162, 163-208)

**1.3.** W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prowadzono monitoring działań dotyczących zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (obrony cywilnej). Do tego celu wykorzystywano m.in. system informatyczny pn. „System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego” (POZK<sup>10</sup>), wdrożony w DUW w 2013 r. i przyjęty do użytkowania od dnia 1 stycznia 2014 r.<sup>11</sup> w celu zabezpieczenia funkcjonowania wojewódzkiego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania. Uczestnikami systemu były jednostki i instytucje wojewódzkiego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania<sup>12</sup> (w tym zakłady przemysłowe dużego ryzyka z terenu Dolnego Śląska). Dzięki systemowi zapewniono podmiotom odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe i ochronę ludności na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim, jedną platformę komunikacyjną umożliwiającą skuteczną wymianę informacji o wystąpieniu zdarzeń, podjętych działaniach w wymiarze zwizualizowania zdarzenia na mapach cyfrowych<sup>13</sup> w chwili jego wprowadzenia. System umożliwiał m.in., w ciągu kilku minut, każdemu użytkownikowi sporządzenie wizualizacji obszarów zagrożonych oraz sporządzenie analizy zasobów osobowych i sprzętowych zaznaczonego terenu. Analiza, po jej wykonaniu, mogła zostać natychmiast uwidoczniiona i udostępniona dla każdego użytkownika systemu (tj. podmiotu funkcjonującego w systemie). Umożliwiło to systemowe koordynowanie działań służb, inspekcji, straży i administracji samorządowej wszystkich szczebli w tym samym czasie. Proces monitoringu działań wspomagany był ponadto systemem wideokonferencyjnym<sup>14</sup> funkcjonującym w DUW i doprowadzonym do wszystkich powiatowych centrow zarządzania kryzysowego oraz członków WZZK<sup>15</sup>. Funkcjonowanie tego systemu w znaczący sposób wspierało proces decyzyjny oraz monitoring, np. podczas zwalczania wysoko zakaźnej grypy ptaków H5N8 na przełomie roku 2016/2017. Wojewoda Dolnośląski zapoznawał się w ten sposób z sytuacją zwalczania grypy ptaków przez powiatowych lekarzy weterynarii, starostów powiatów, bez konieczności przemieszczania się poza obszar odpowiedzialności i działania tych służb.

Ponadto, w ramach usprawniania działania struktur zarządzania kryzysowego Wojewoda Dolnośląski w 2016 r. zwrócił się z prośbą do wójtów, burmistrzów, prezydentów oraz starostów z obszaru województwa dolnośląskiego o przedstawienie mu stanu faktycznego w zakresie funkcjonowania gminnych i powiatowych centrów zarządzania kryzysowego oraz

---

<sup>7</sup> Regulamin DUW, wprowadzony Zarządzeniem nr 166 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

<sup>8</sup> Realizujący 81 zadań, wg Regulaminu DUW.

<sup>9</sup> Realizujący 35 zadań, wg Regulaminu DUW.

<sup>10</sup> Platforma Operacyjna Zarządzania Kryzysowego.

<sup>11</sup> Zarządzeniem nr 431 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 grudnia 2013 r. w sprawie utworzenia informatycznego systemu wspomagania, ostrzegania i alarmowania pod nazwą „System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego.

<sup>12</sup> Określone w Zarządzeniu nr 11 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie przygotowania i zapewnienia działania wojewódzkiego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania (w tym Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, powiatowe centra zarządzania kryzysowego, gminne centra zarządzania kryzysowego).

<sup>13</sup> Baza danych Obiektów Topogeodezyjnych BDOT oraz ortofotomapy.

<sup>14</sup> Microsoft Lync.

<sup>15</sup> System umożliwiał dołączenie do wideokonferencji każdego użytkownika posiadającego komputer przenośny (lub telefon komórkowy z systemem operacyjnym Android) bez konieczności przemieszczania osób decyzyjnych na posiedzenia WZZK w ściśle określonym miejscu (np. w DUW).

przypomniał o obowiązkach na nich spoczywających w ramach realizacji zadań własnych. W wyniku analizy powyższych informacji w kwietniu 2017 r. przeprowadzone zostały warsztaty nt. „Zasady gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego – zasady współdziałania podmiotów zarządzania kryzysowego szczebla wojewódzkiego w województwie dolnośląskim”. Uczestnikami tego przedsięwzięcia byli kierownicy powiatowych centrów zarządzania kryzysowego z obszaru województwa dolnośląskiego. W ramach warsztatów wymienione zostały dobre praktyki w zakresie funkcjonowania struktur zarządzania kryzysowego i zidentyfikowane zostały problemy (przede wszystkim związane z niedoborem kadr na szczeblu powiatowym), które wpłynęły na efektywność funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego.

W celu zwiększenia efektywności działania struktur kryzysowych Wojewoda Dolnośląski wydał w dniu 31 marca 2017 r. nowe zarządzenie - nr 96 w sprawie powołania Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Jednym z powodów wydania nowego zarządzenia było uregulowanie spraw związanych z organizacją posiedzeń Zespołu. Wprowadzona została nowa formuła przeprowadzenia posiedzeń z wykorzystaniem systemu wideokonferencyjnego<sup>16</sup>. Taka formuła minimalizowała konieczność absorbowania członków Zespołu, którzy w sytuacji wystąpienia zagrożenia lub potencjalnego zagrożenia mogli uczestniczyć w posiedzeniu WZZK bez konieczności przyjazdu do siedziby DUW. W regulaminie WZZK określona została również nowa funkcja – stały łącznik WZZK. W przypadku wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych o charakterze kryzysowym, Wojewoda Dolnośląski (jako Przewodniczący WZZK) mógł zwrócić się z wnioskiem do stałych członków WZZK o oddelegowanie swoich przedstawicieli do pełnienia funkcji stałego łącznika przy WZZK w siedzibie DUW, co miało zoptymalizować komunikację z poszczególnymi instytucjami.

(dowód: akta kontroli str. 163-250, 790-795)

W ramach stałego monitoringu prowadzonego w zakresie realizacji zadań w obszarze obrony cywilnej w DUW zidentyfikowano problem wynikający z braku aktu prawnego kompleksowo regulującego problematykę ochrony ludności i obrony cywilnej oraz kompetencji poszczególnych organów w tym zakresie. Wojewoda Dolnośląski (jako Szeff OCW), w związku z brakiem podstaw prawnych regulujących zakres funkcjonowania publicznych urzędzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych<sup>17</sup>, wystąpił dwukrotnie w tej sprawie do Szefa Obrony Cywilnej Kraju (w 2015 r. i 2016 r.), jednakże nie uzyskał satysfakcjonujących wyjaśnień. Ponadto, Wojewoda Dolnośląski wskazał, iż projekt ustawy o ochronie ludności jest procedowany od 2008 r. Kolejne wersje projektu były konsultowane z Wojewodą Dolnośląskim, a WBiZK uczestniczył w opiniowaniu projektu ustawy o ochronie ludności w latach 2014-2016, która jednakże nie weszła w życie. Problemy wynikające z braku kompleksowych regulacji w zakresie obrony cywilnej i ochrony ludności, Wojewoda Dolnośląski wskazał także w „Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i OC w 2016 r. w województwie dolnośląskim”, która w 2017 r. została przedstawiona Szefowi OCK.

(dowód: akta kontroli str. 163-250)

**1.4.** Biorąc pod uwagę zachodzące w kraju zmiany dotyczące bezpieczeństwa narodowego<sup>18</sup>, a także rekomendacje Rady Jakości w DUW wydane po przeprowadzonym w 2016 r. w Urzędzie przeglądzie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Jakością, dokonano m.in. przeglądu wszystkich opisów stanowisk pracy w OZKiSO. W wyniku przeprowadzonej analizy opracowano nową koncepcję organizacyjną Oddziału i stworzono nowe opisy stanowisk pracy, w celu zwiększenia efektywności realizowanych zadań. Po dokonaniu szczegółowej analizy uznano za celowe wzmocnienie trzech obszarów: (1) zarządzania kryzysowego, ochrony infrastruktury krytycznej i planowania cywilnego;

<sup>16</sup> O czym wspomniano już wcześniej.

<sup>17</sup> Zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 września 1995 r. w sprawie zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urzędzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, utraciło moc w dniu 30 marca 2001 r.

<sup>18</sup> Zarówno w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym, jak również związanych z wydaniem nowej Koncepcji Obronnej RP oraz wejściem w życie nowych regulacji (m.in. ustawy o działaniach antyterrorystycznych, rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP /Cyberprzestrzeń RP/.

(2) obrony cywilnej i ochrony ludności; (3) spraw obronnych. W związku z czym zaplanowano utworzenie nowych stanowisk pracy: (1) ds. realizacji zadań WCZK, (2) ds. zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej, (3) ds. zarządzania kryzysowego i planowania cywilnego (stanowisko wieloosobowe), (4) ds. obrony cywilnej i ochrony ludności (stanowisko wieloosobowe), (5) ds. szkolenia obronnego i militaryzacji, (5) ds. gotowości obronnej i systemu kierowania. W trakcie kontroli NIK trwały prace nad zakończeniem procesu weryfikacji nowych opisów stanowisk i wdrożeniem koncepcji nowej struktury organizacyjnej Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 163-254)

1.5. W strategii „Sprawne Państwo 2020”<sup>19</sup> określono siedem celów szczegółowych, w tym także cel szczegółowy nr 7 „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Wskazane kierunki interwencji dotyczące tego celu szczegółowego obejmują m.in. zagadnienia: [7.4] „Ratownictwo i ochrona ludności (ochrona przeciwpożarowa, działalność zapobiegawcza, ratownicza i gaśnicza)”; [7.5] „Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego”; [7.6] „Poprawa funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego”.

W ramach „Doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego” wyszczególniono m.in. takie działania jak: [7.5.1] „Usprawnienie działania struktur zarządzania kryzysowego” oraz [7.5.2] „Wdrażanie i doskonalenie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego”.

(dowód: akta kontroli str. 255-260)

W kontrolowanym okresie w DUW w ramach „Usprawnienia działania struktur zarządzania kryzysowego” usprawniono funkcjonowanie i użytkowanie systemu informatycznego „System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego” (wdrożonego w 2014 r.), odnośnie wspomagania procesów decyzyjnych, ujednoczenia obiegu informacji na poziomie województwa oraz usprawnienia procesu ostrzegania, alarmowania i informowania społeczeństwa w przypadku sytuacji kryzysowych, a także usprawniono funkcjonowanie WZZK (o czym wspomniano szerzej w pkt 1.3). Ponadto, zaplanowano reorganizację Oddziału Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych, w tym WCZK (szerzej w pkt 1.4). Zorganizowano także warsztaty dla kierowników powiatowych centrów zarządzania kryzysowego pn. „Zasady gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego – zasady współdziałania podmiotów zarządzania kryzysowego szczebla wojewódzkiego w województwie dolnośląskim” (szerzej w pkt 1.3). Ponadto, w analizowanym okresie w DUW w ramach „Wdrażania i doskonalenia funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego” przeprowadzono kontrolę wewnętrzną i audyt systemu zarządzania jakością w Centrum Powiadamiania Ratunkowego (2016/2017). W wyniku tych działań nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania Systemu Powiadamiania Ratunkowego na obszarze województwa dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 163-254)

1.6. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego aktualnie obowiązująca definicja „sytuacji kryzysowej” (art. 3 pkt 1 UZK) nie pozwala w sposób jednoznaczny i precyzyjny oraz bez wątpliwości uznać danego zdarzenia za sytuację kryzysową. Zawarta w ustawie definicja zawiera w sobie sformułowania, które dają możliwość odmiennej interpretacji i oceny przez poszczególne organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, co w efekcie może powodować niezgodność lub odmiennosc ocen, a także prowadzić do odrębnego lub przeciwstawnego rozumienia „sytuacji kryzysowej”. W szczególności dotyczy to sformułowań, takich jak: „znaczne rozmiary”, „znaczne ograniczenia w działaniu”, „negatywny wpływ”. Ocena, kiedy i na jakim etapie rozwoju zdarzenia zagrażającego bezpieczeństwu, staje się ono „sytuacją kryzysową”, należy do danego organu administracji. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego dokonanie oceny danego zdarzenia, może być jednak wykonywane przez różne organy, np. zarówno organ gminy jak i organ powiatu, a oceny te mogą być odmienne. Sytuacja ta może z kolei powodować np. wydłużanie czasu reakcji, spory kompetencyjne lub zastrzeżenia, co do sposobów działania. Według Wojewody Dolnośląskiego, definicja „sytuacji kryzysowej” z uwagi na jej istotę, tj. umieszczenie

<sup>19</sup> Przyjętej uchwałą Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. z 2013 r., poz. 136).

w ustawie, która reguluje działanie jednego z elementów kierowania bezpieczeństwem narodowym, bezsprzecznie ma istotne znaczenie dla praktycznego stosowania zapisów ustawy, a tym samym powinna być klarowna i nie budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto, zdaniem Wojewody ustawodawca nie określił sposobu i trybu wprowadzenia czy też ogłaszania „sytuacji kryzysowej”, a tym samym odwoływania tej sytuacji.

(dowód: akta kontroli str. 163-250)

1.7. Odnośnie problemów i trudności, w tym finansowych, związanych z realizacją zadań w ramach zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (obrony cywilnej), Wojewoda Dolnośląski wskazał na:

- brak aktu prawnego kompleksowo regulującego problematykę ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podziału kompetencji poszczególnych organów w tym zakresie (o czym była mowa już wcześniej),
- część zapisów ujętych w przepisach wykonawczych, które nie przystają do współczesnych wymogów i wyzwań, co z punktu widzenia racjonalności ich realizacji wydaje się niecelowe (np. zapewnienie warunków do odbywania zasadniczej służby w obronie cywilnej),
- brak jednoznacznej definicji „sytuacji kryzysowej” w ustawie o zarządzaniu kryzysowym (o czym również była mowa wcześniej),
- brak sankcji prawnych za niezrealizowanie ustawowego obowiązku utworzenia, funkcjonującego całodobowo powiatowego centrum zarządzania kryzysowego przez starostę powiatowego.

Wojewoda Dolnośląski nie wskazał żadnych problemów i trudności dotyczących kwestii finansowych oraz kadrowych (dotyczących DUW).

(dowód: akta kontroli str. 163-250)

1.8. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego sporządzona przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa „Procedura opracowania raportu częściowego”, w szczególności zakres wymaganych obszarów tematycznych, określa zagadnienia niezbędne do uwzględnienia w raporcie częściowym w sposób wyczerpujący i jednoznaczny. Raport częściowy dla województwa dolnośląskiego został opracowany i przekazany do RCB w dniu 27 października 2010 r. Od tego czasu Raport był aktualizowany trzykrotnie (w latach 2012, 2014 i 2016), stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego<sup>20</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 165-208, 561-598)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze związanym z przygotowaniem do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

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

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

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywały Zalecenia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 lutego 2010 r. do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, wydane na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a UZK. Ich wydanie nie było poprzedzone procesem uzgodnień i opiniowania. Przed wydaniem Zaleceń do Wojewody Dolnośląskiego nie wpłynęły żadne uwagi bądź sugestie wskazujące na konieczność uwzględnienia konkretnych aspektów niezbędnych do rzetelnego opracowania planów powiatowych. Do Wojewody Dolnośląskiego nie wpłynęły również żadne uwagi dotyczące możliwości ich praktycznego zastosowania przy opracowaniu tychże planów.

(dowód: akta kontroli str. 261-268, 290-388)

<sup>20</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 540.

Do dnia 30 czerwca 2017 r. Wojewoda Dolnośląski zatwierdził<sup>21</sup>, na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. b *UZK*, plany zarządzania kryzysowego dla wszystkich powiatów z terenu województwa dolnośląskiego. Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. do Wojewody Dolnośląskiego nie wpłynęły żadne aktualizacje powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Urząd nie dysponował wiedzą o tym, czy plany zarządzania kryzysowego dla wszystkich gmin z terenu województwa dolnośląskiego zatwierdzone zostały przez właściwych starostów powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 290-328)

Wojewoda Dolnośląski wskazał, że planował poprzez WBiZK weryfikację realizacji przez starostów powiatowych zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, a także innych zadań realizowanych przez starostów z zakresu planowania cywilnego, poprzez wykonywanie cyklicznych kontroli w starostwach powiatowych. Jednakże Wydział Nadzoru i Kontroli DUW wydał opinię prawną wskazując, iż Wojewoda Dolnośląski nie jest właściwy do prowadzenia kontroli organów gmin i powiatów w zakresie prawidłowości wykonywania zadań określonych w art. 17 i art. 19 *UZK*. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego brak jest narzędzi prawnych, które umożliwią wdrożenie nadzoru, weryfikacji i kontroli w stosunku do starostów w zakresie realizowania zadań określonych w *UZK*.

(dowód: akta kontroli str. 273-284)

W badanym okresie w DUW obowiązywał WPZK, opracowany w grudniu 2012 r. i zatwierdzony przez Ministra Administracji i Cyfryzacji w dniu 22 maja 2013 r. Dokument ten m.in. był przedmiotem kontroli NIK nr P/16/068 „*Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych*”<sup>22</sup>. W wyniku przedmiotowej kontroli wnioskowano m.in. o dokonanie aktualizacji WPZK poprzez uwzględnienie w nim wymaganych uzupełnień i uzgodnień z jednoczesnym zachowaniem obowiązującego cyklu planowania, nieprzekraczającego dwóch lat. Podjęte przez DUW działania doprowadziły do opracowania nowego (aktualnego) WPZK, zatwierdzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 12 lipca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 613-656, 2021-2265)

Aktualny WPZK był zgodny z Zarządzeniem Nr 16 MSWiA z dnia 20 kwietnia 2017 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, za wyjątkiem dotyczącym braku map ryzyka. Był on ponadto zgodny z KPZK pod względem katalogu zidentyfikowanych zagrożeń. Nie ujęto w nim jednak niektórych zagrożeń, takich jak zanieczyszczenia powietrza oraz przekroczenie w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 657-660)

W sprawie spójności aktualnego WPZK z powiatowymi planami zarządzania kryzysowego, Wojewoda Dolnośląski wskazał, że zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a *UZK* wydane zostały w dniu 15 lutego 2010 r. zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, natomiast w związku z zatwierdzeniem w dniu 12 lipca 2017 r. nowego WPZK zamierza do końca 2017 r. wydać starostom nowe zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Tym samym zostanie zapewniona spójność obowiązującego WPZK z nowymi powiatowymi planami zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 1870-1910)

W wydanych w dniu 15 lutego 2010 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego zaleceniach do powiatowych planów zarządzania kryzysowego nie zawarto żadnych wytycznych dotyczących magazynów przeciwpowodziowych. Wojewoda Dolnośląski nie wydawał ponadto żadnych innych wytycznych i zaleceń dotyczących utworzenia, wyposażenia oraz utrzymania magazynów przeciwpowodziowych<sup>23</sup>. Według wyjaśnień Wojewody Dolnośląskiego, przyjętą praktyką w DUW jest wysyłanie przed okresem zimowo-wiosennym, najczęściej w miesiącu grudniu, do starostw powiatowych, a za pośrednictwem starostw, dalej do gmin, zaleceń dotyczących dokonania oceny stanu wyposażenia w sprzęt i materiały w magazynach przeciwpowodziowych. W ostatnim piśmie w przedmiotowej

<sup>21</sup> Na przestrzeni lat 2010-2015.

<sup>22</sup> Przeprowadzonej w DUW przez Delegaturę NIK we Wrocławiu w okresie listopad 2016 r. – styczeń 2017 r.

<sup>23</sup> Brak przepisów oraz standardów dotyczących wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych.



sprawie z dnia 7 grudnia 2016 r.<sup>24</sup>, poproszono starostów powiatowych, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast o dokonanie sprawdzeń wyposażenia i utrzymania magazynów przeciwpowodziowych. Ponadto wskazano, iż niezbędne limity ilościowe materiałów i sprzętu, tzn. takie, które zapewnią prowadzenie skutecznych akcji zapobiegawczo-ochronnych powinny być dokonane w oparciu o bezpośrednie doświadczenia z minionych powodzi i własne rozpoznanie zagrożeń powodziowych na obszarach chronionych i niechronionych wałami przeciwpowodziowymi (szczególnie istotne jest zgromadzenie w magazynie przeciwpowodziowym dostatecznej ilości worków na piasek). Zwrócono także uwagę na konieczność dokonania przeglądu sprzętu technicznego, celem potwierdzenia jego przydatności eksploatacyjnej oraz niezwłocznego usunięcia braków lub usterek.

W analizowanym okresie Wojewoda Dolnośląski nie otrzymał od jednostek samorządu terytorialnego żadnych uwag lub sugestii dotyczących wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych. Wojewoda Dolnośląski posiadał wiedzę dotyczącą stanu wyposażenia wojewódzkich i powiatowych magazynów przeciwpowodziowych na terenie województwa dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 290-328)

DUW prowadził we Wrocławiu, z własnej inicjatywy<sup>25</sup>, magazyn interwencyjny WBiZK<sup>26</sup>, w którym zgromadzono sprzęt do wykorzystania podczas sytuacji kryzysowych. Przeprowadzone oględziny wykazały, iż w magazynie tym przechowywano np.: agregaty prądotwórcze, oświetlenie przenośne, plandeki okryciowe, radiotelefony, namioty, pilarki, drabiny, siekiery, worki, osuszacze, zestawy ratownictwa medycznego, resuscytatory, deski ortopedyczne, kołnierze ortopedyczne, nosze sanitarne, kombinezony ochronne i chemoodporne, kamizelki i spodnie OC, kurtki wodno-wiatrochronne, półmaski, rękawice ochronne, ubrania robocze.

(dowód: akta kontroli str. 290-328, 539-560, 2266-2268)

## **2.2. Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego**

W DUW zadania dotyczące WCZK realizował Oddział Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych<sup>27</sup>. Urząd nie posiadał regulacji wewnętrznych dotyczących organizacji pracy WCZK (w tym niezbędnego stanu i składu osobowego w trakcie dyżuru), dokumentowania czynności związanych z pełnieniem dyżuru, a także jego wyposażenia w sprzęt, oprogramowanie komputerowe oraz środki łączności.

(dowód: akta kontroli str. 661-769)

W kwestii organizacji pracy WCZK, Dyrektor WBiZK wskazał na: [1] Regulamin pracy DUW, [2] opisy stanowisk pracy: kierownika OZKiSO, zastępcy kierownika OZKiSO, stanowiska ds. całodobowego monitorowania zagrożeń, stanowiska ds. całodobowego analizowania stanu bezpieczeństwa, oraz [3] zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności lekarza koordynatora ratownictwa medycznego. Ze wskazanych powyżej dokumentów wynikał obowiązek realizacji wszystkich zadań określonych dla WCZK w art. 16 ust. 2 UZK.

(dowód: akta kontroli str. 661-769)

Według Regulaminu pracy DUW (§ 31 pkt 2) w WBiZK na stanowisku ds. całodobowego monitorowania zagrożeń, na stanowisku ds. całodobowego analizowania stanu bezpieczeństwa, a także na stanowisku lekarza koordynatora ratownictwa medycznego – czas pracy nie może przekroczyć 12 godzin na dobę i średnio 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym dwóch miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 718-732)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w WCZK<sup>28</sup> stwierdzono, że:

<sup>24</sup> Pismo Wojewody Dolnośląskiego znak BZ-ZKSO.68.100.2016.JP z dnia 7 grudnia 2016 r.

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486, ze zm.) wyposażenie i utrzymanie wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych jest zadaniem samorządu województwa.

<sup>26</sup> W ramach gospodarki magazynowej DUW.

<sup>27</sup> Komórka organizacyjna WBiZK DUW / na podstawie § 38 pkt 4 Regulaminu DUW.

<sup>28</sup> Zlokalizowanym w budynku DUW we Wrocławiu, przy pl. Powstańców Warszawy 1, na parterze (pokoje nr 002/003/004).

1) Centrum składało się z pięciu pomieszczeń: [a] sali głównej – pomieszczenia operacyjnego, [b] pomieszczenia Zastępcy Kierownika OZKiSO, [c] pomieszczenia lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, [d] pomieszczenia socjalnego, [e] szatni wraz z węzłem sanitarnym;

2) poszczególne pomieszczenia (poza pomieszczeniem socjalnym i szatnią) posiadały m.in. sprawne<sup>29</sup> wyposażenie przeznaczone do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, i tak:

a) sala główna: stacje robocze PC w różnej konfiguracji (6 szt.), urządzenie wielofunkcyjne<sup>30</sup> (1 szt.), drukarka laserowa (1 szt.), urządzenia/środki łączności (20 szt.), telewizor wielkoekranowy<sup>31</sup> (1 szt.), ściana wizyjna 4-monitorowa (1 szt.), monitor dotykowy wielkoekranowy (1 szt.), niszczarka do dokumentów (2 szt.), mapa hydrograficzna województwa dolnośląskiego (1 szt.), mapa sieci drogowej województwa dolnośląskiego (1 szt.);

b) pomieszczenie Zastępcy Kierownika OZKiSO: stacja robocza PC (1 szt.), komputery przenośne typu „notebook” (2 szt.), telewizor wielkoekranowy<sup>32</sup> (1 szt.);

c) pomieszczenie lekarza koordynatora ratownictwa medycznego: stacje robocze PC w różnej konfiguracji (2 szt.), drukarka laserowa (1 szt.), telewizor wielkoekranowy<sup>33</sup> (1 szt.), urządzenia/środki łączności (2 szt.), niszczarka do dokumentów (1 szt.);

3) w WCZK na potrzeby zarządzania kryzysowego użytkowano m.in. następujące oprogramowanie komputerowe: Platforma Operacyjna Zarządzania Kryzysowego (POZK), Centralna Aplikacja Raportująca (CAR), Hydromonitor IMGW, Regionalny System Ostrzegania (RSO), Dolnośląski Portal Operacyjny (DPO), Samorządowy Informator SMS (SI SMS), System Informatyczny Promień (SI Promień), system OPAL, system Dyspozytor;

4) w dniu oględzin<sup>34</sup> w WCZK dyżur pełnili:

- starszy inspektor ds. całodobowego monitorowania zagrożeń,
- starszy specjalista ds. całodobowego analizowania stanu bezpieczeństwa,
- starszy specjalista ds. systemów wczesnego ostrzegania i alarmowania,
- lekarz koordynator ratownictwa medycznego;

5) WCZK posiadało system awaryjnego zasilania energetycznego, składający się z agregatu prądotwórczego wraz z zasilaczem awaryjnym. System ten umieszczono w pomieszczeniu technicznym, zlokalizowanym w oficynie DUW (poza głównym pomieszczeniem WCZK).

(dowód: akta kontroli str. 661-713)

W 2017 r.<sup>35</sup> w WCZK nie wystąpiły sytuacje, w których utrudniona lub niemożliwa była realizacja przez Centrum ustawowych zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 714-769)

Odnosnie użytkowanego przez WCZK systemu Centralnej Aplikacji Raportującej (CAR)<sup>36</sup> Dyrektor WBiZK wskazał, że jego wdrożenie i wykorzystywanie w WCZK nie zostało uregulowane w sposób formalno-prawny, przez co brak jest podstaw prawnych do wykorzystywania tego narzędzia informatycznego jako podstawowego lub jedyne go środka komunikowania się z RCB. Wskazał również, iż nie wszyscy uczestnicy systemu zarządzania kryzysowego w województwie dolnośląskim (powiaty i miasta na prawach powiatów) korzystają bezpośrednio z aplikacji CAR, a podstawowym systemem komunikacyjnym w systemie zarządzania kryzysowego województwa dolnośląskiego jest system POZK. Użytkownicy systemu POZK, logując się do tego systemu, są też automatycznie logowani do systemu CAR<sup>37</sup>. Ponadto Dyrektor WBiZK wskazał, że informacje o wszystkich istotnych zdarzeniach z obszaru województwa dolnośląskiego

<sup>29</sup> Poza jednym radiotelefonem, zgłoszonym do naprawy.

<sup>30</sup> Drukarka + skaner + kserokopiarka.

<sup>31</sup> Telewizja „Cyfra+”.

<sup>32</sup> TV naziemna.

<sup>33</sup> TV naziemna.

<sup>34</sup> Dzień 2 października 2017 r., godz. 14:00.

<sup>35</sup> Do czasu kontroli, tj. do dnia 9 października 2017 r.

<sup>36</sup> Na podstawie 10 informacji wpływających i 10 informacji przekazywanych stwierdzono, że WCZK otrzymywało raporty dobowe z lokalnych PCZK oraz przekazywało do RCB raporty dobowe oraz raporty doraźne. Dokumentacja CAR/POZK w wersji elektronicznej.

<sup>37</sup> W POZK funkcjonuje interfejs bezpośredniego połączenia z CAR (z ang. *application programming interface*).

pozyskiwane przez WCZK ze szczebla powiatowego i gminnego, zarówno poprzez system POZK, jak również z innych źródeł komunikacji, przekazywane są przez WCZK do RCB poprzez aplikację CAR, niemniej większość PCZK robi to jednak w sposób pośredni, dzięki zintegrowaniu systemu POZK z systemem CAR.

(dowód: akta kontroli str. 770-789)

WCZK nie przekazało do RCB za pośrednictwem systemu CAR informacji o skierowaniu przez Wojewodę Dolnośląskiego wniosków do Ministra Obrony Narodowej o użycie Sił Zbrojnych RP na podstawie art. 25 UZK, tj.:

- wniosku z dnia 11 sierpnia 2015 r. dotyczącego wystąpienia długotrwałego braku wody w ujęciach powierzchniowych stanowiących jedyne źródła zaopatrzenia mieszkańców Gminy Stoszowice w wodę pitną oraz braku możliwości zasilenia mieszkańców Gminy z innych źródeł;
- wniosku z dnia 31 sierpnia 2015 r. dotyczącego zagrożenia nieodpowiedzialną eksploracją terenu okolic miasta Wałbrzycha, które w wypadku potwierdzenia znaleziska i możliwego jego zaminowania mogło spowodować trudne do określenia zagrożenie dla bezpieczeństwa kilkudziesięciu tysięcy mieszkańców Wałbrzycha (tzw. „złoty pociąg”).

Według Zastępcy Dyrektora WBizK, informacje w przedmiotowych sprawach przekazano do RCB telefonicznie i za pośrednictwem poczty elektronicznej<sup>38</sup>. Wskazał również, iż w WCZK uznano, że powiadomienie telefoniczne i pocztą elektroniczną dyżurnego RCB (wobec braku prawnych uregulowań funkcjonowania systemu CAR) jest równoznaczne ze skutecznym przekazaniem informacji o zaistniałych sytuacjach do RCB.

(dowód: akta kontroli str. 770-789, 1917-1927)

### 2.3. Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego

W okresie objętym kontrolą przy Wojewodzie Dolnośląskim funkcjonował WZZK, jako organ pomocniczy w zapewnieniu wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, utworzony przez Wojewodę Dolnośląskiego stosownym zarządzeniem<sup>39</sup>, stosownie do art. 14 ust. 7 UZK. Wojewoda Dolnośląski określił skład WZZK, jego siedzibę oraz tryb pracy (Regulamin WZZK). Według obowiązującego, w trakcie niniejszej kontroli, Zarządzenia nr 96 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie powołania WZZK, w skład tego Zespołu wchodziło 25 osób (członków stałych). W skład WZZK mogły być powoływane także inne osoby.

(dowód: akta kontroli str. 790-806)

W kontrolowanym okresie WZZK zbierał się 11 razy, z następujących powodów:

- a) w dniu 30 lipca 2015 r. – dla omówienia działań służb i instytucji w związku z wypadkiem drogowym na autostradzie A4, który miał miejsce 23 lipca 2015 r. w rejonie węzła Brzezimierz;
- b) w dniu 31 sierpnia 2015 r. – dla omówienia stanu bezpieczeństwa w związku z potencjalną możliwością odkrycia pociągu z okresu II Wojny Światowej z materiałami chemicznymi (tzw. „złoty pociąg”);
- c) w dniu 14 września 2015 r. – dla omówienia możliwości działania służb i innych podmiotów w przypadku masowego napływu uchodźców na obszar województwa dolnośląskiego;
- d) w dniu 15 grudnia 2015 r. – dla omówienia: /1/ stanu bezpieczeństwa województwa dolnośląskiego, stanu przygotowania instytucji, inspekcji, służb i straży do przeciwdziałania i reagowania na zagrożenia, oraz obszarów i problemów stwarzających potencjalne zagrożenia dla mieszkańców; /2/ spraw związanych z przygotowaniem struktur administracji i poszczególnych podmiotów do ewentualnego napływu uchodźców na obszar województwa dolnośląskiego, oraz stanu przygotowań województwa dolnośląskiego do Świątowych Dni Młodzieży 2016 r.;
- e) w dniu 29 marca i 6 czerwca 2016 r. – dla omówienia stanu bezpieczeństwa wewnętrznego na obszarze województwa dolnośląskiego;

<sup>38</sup> Co potwierdziły badania kontrolne.

<sup>39</sup> Utworzony Zarządzeniem Wojewody Dolnośląskiego w sprawie powołania Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, odpowiednio: Zarządzeniem nr 96 z dnia 31 marca 2017 r., Zarządzeniem nr 161 z dnia 28 czerwca 2016 r., Zarządzeniem nr 135 z dnia 20 marca 2013 r.

f) w dniu 10 listopada 2016 r. – dla omówienia stanu przygotowania instytucji, inspekcji, służb i straży do przeciwdziałania i reagowania na zagrożenia w okresie zimowym;

g) w dniu 12 stycznia, 23 stycznia i 13 lutego 2017 r. – dla omówienia stanu bezpieczeństwa weterynaryjnego na obszarze województwa dolnośląskiego w związku z wystąpieniem ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (HPAI);

h) w dniu 1 czerwca 2017 r. – dla omówienia i oceny zagrożenia oraz wypracowania rekomendacji dotyczących postępowania z materiałami niebezpiecznymi odnalezionymi na nielegalnym składowisku w miejscowości Domaniów (powiat olawski).

Tematyka prac (posiedzeń) WZZK korespondowała z wykazem zagrożeń zawartym w WPZK. W badanym okresie WZZK nie zbierał się z powodu wystąpienia sytuacji kryzysowej<sup>40</sup> na terenie województwa dolnośląskiego.

W okresie objętym kontrolą analiza potencjalnych wydatków finansowych została przeprowadzona w związku z wystąpieniem ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków<sup>41</sup> oraz ujawnieniem nielegalnego składowiska odpadów w Gminie Domaniów<sup>42</sup>. Przedstawiciele zagrożonych jednostek samorządu terytorialnego prezentowali stosowne informacje na posiedzeniu WZZK (jako zaproszeni goście).

(dowód: akta kontroli str. 290-328, 510-538, 807-873)

Członkowie WZZK w kwietniu/maju 2017 r. dokonali uzgodnień oraz zaopiniowali zgodnie z art. 14 ust. 8 pkt 4 UZK nowy WPZK, który został zatwierdzony przez MSWiA w dniu 12 lipca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1870-1910, 2021-2265)

#### **2.4. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego**

Realizując obowiązki wynikające z art. 14 ust. 2 pkt 3 UZK, tj. zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, Wojewoda Dolnośląski w kontrolowanym okresie zrealizował następujące przedsięwzięcia:

##### 1) w 2015 r.:

- trening dotyczący „Systemu Ostrzegania i Alarmowania”, pod kryptonimem „Wrzesień 2015”<sup>43</sup>;
- symulacja akcji ratowniczej spowodowanej katastrofą naturalną o znacznych rozmiarach, pod kryptonimem „Bardo 2015”<sup>44</sup>;

##### 2) w 2016 r.:

- szkolenie z zakresu nowych funkcjonalności „Systemu Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego” (POZK)<sup>45</sup>;
- ćwiczenie z zakresu zarządzania kryzysowego, pod kryptonimem „Przemkowskie moczary 2016”<sup>46</sup>;
- szkolenie w zakresie realizacji zadań zarządzania kryzysowego<sup>47</sup>;
- ćwiczenia dotyczące prowadzenie działań ratowniczych w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń, oraz metodologii szacowania strat i trybu pozyskiwania środków finansowych na odtworzenie zniszczonej infrastruktury<sup>48</sup>;
- trening zgrywający „System Wczesnego Ostrzegania i Alarmowania o Zagrożeniach”<sup>49</sup>;

<sup>40</sup> Zdarzenia o charakterze kryzysowym, które wystąpiły w analizowanym okresie na terenie województwa dolnośląskiego, nie zostały uznane przez WZZK za sytuacje kryzysowe, w rozumieniu UZK.

<sup>41</sup> Styczeń-luty 2017 r., o czym również powyżej.

<sup>42</sup> Czerwiec 2017 r., o czym również powyżej.

<sup>43</sup> Trening dla pracowników jednostek/instytucji uczestniczących w systemie zarządzania kryzysowego województwa dolnośląskiego (SWO, SWA), łącznie przeszkolono 260 osób.

<sup>44</sup> Zajęcia teoretyczne i warsztaty oraz ćwiczenia praktyczne i aplikacyjne dla funkcjonariuszy/ pracowników PSP, Policji, PRM, DUW, WIOŚ, łącznie przeszkolono 348 osób.

<sup>45</sup> Trzy szkolenia (zajęcia praktyczne) dla pracowników wojewódzkiego oraz powiatowych centrów zarządzania kryzysowego, łącznie przeszkolono 40 osób.

<sup>46</sup> Ćwiczenia sztabowe z epizodami praktycznymi dla pracowników administracji zespolonej województwa dolnośląskiego, pracowników funkcyjnych starostw powiatowych, pracowników nadleśnictw, pracowników ARiMR, przeszkolono łącznie 172 osoby.

<sup>47</sup> Zajęcia teoretyczne i praktyczne dla pracowników administracji zespolonej i niezespolonej województwa dolnośląskiego, pracowników jednostek samorządowych województwa dolnośląskiego, przeszkolono łącznie 173 osoby.

<sup>48</sup> Ćwiczenia sztabowe dla z epizodami praktycznymi dla pracowników DUW, pracowników administracji zespolonej województwa dolnośląskiego, pracowników starostw powiatowych, pracowników urzędów gmin, ratowników GOPR i WOPR, przeszkolono łącznie 71 osób.

### 3) w 2017 r. (I półrocze):

- optymalizacja istniejących i tworzenie nowych procedur postępowania w sytuacjach kryzysowych<sup>50</sup>;
- szkolenie doskonalące w zakresie wykorzystania funkcjonalności „Systemu Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego” (POZK)<sup>51</sup>;
- trening w zakresie zagrożeń w cyberprzestrzeni dla systemów i sieci teleinformatycznych administracji publicznej<sup>52</sup>;
- szkolenie z zakresu metodyki wymiany informacji i prognozowania skażeń w sytuacji użycia broni masowego rażenia<sup>53</sup>;
- warsztaty dotyczące zasad gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego<sup>54</sup>.

Tematyka przeprowadzonych szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego pozostawała w zgodności z obszarami uwzględnionymi w WPZK.

(dowód: akta kontroli str. 290-388)

## 2.5. Sytuacje kryzysowe na terenie województwa

W okresie objętym kontrolą w „Systemie Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego” (systemie monitorowania zagrożeń uwzględnionym w WPZK zatwierdzonym w dniu 12 lipca 2017 r.), zarejestrowano – zgodnie z klasyfikacją katalogu zdarzeń WPZK – w sumie 1 257 różnego rodzaju zdarzeń<sup>55</sup>. W przedmiotowym okresie na terenie województwa dolnośląskiego nie odnotowano natomiast sytuacji kryzysowych<sup>56</sup> w rozumieniu art. 3 pkt 1 UZK<sup>57</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 290-509)

W badanym okresie na terenie województwa dolnośląskiego nie wystąpiły zachorowania trzody chlewnej na Afrykański Pomór Świń (ASF), wystąpiły natomiast zachorowania na wysoko zjadliwą grypę ptaków H5N8 (podtyp HPAI). Ogółem było sześć ognisk tej choroby, tj. w miejscowości:

- 1) Kudowa Słone, powiat kłodzki, Gmina Kudowa Zdrój - rozporządzeniem Nr 1/2017 z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie zwalczania wysoce zjadliwej grypy ptaków (HPAI) na terenie powiatu kłodzkiego<sup>58</sup>, Powiatowy Lekarz Weterynarii w Kłodzku wyznaczył obszar zapowietrzony i zagrożony;
- 2) Sokołowice, powiat oleśnicki, Gmina Oleśnica - rozporządzeniem Nr 1/2017 z dnia 4 lutego 2017 r. w sprawie określenia obszaru zapowietrzonego i zagrożonego wystąpieniem grypy ptaków (HPAI), sposobu oznakowania tego obszaru oraz zakazów i nakazów obowiązujących na tym obszarze<sup>59</sup>, oraz rozporządzeniem Nr 2/2017 z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie określenia obszaru zapowietrzonego i zagrożonego w związku z wystąpieniem wysoce zjadliwej grypy ptaków (HPAI), sposobu oznakowania obszaru oraz zakazów i nakazów obowiązujących na terenie powiatu oleśnickiego<sup>60</sup> – Powiatowy Lekarz Weterynarii w Oleśnicy wyznaczył obszary zapowietrzone i zagrożone;
- 3) Ozorowice i Piotrowiczki (obie miejscowości w powiecie trzebnickim, Gmina Wisznia Mała) – odpowiednio rozporządzeniem Nr 2 z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie zwalczania

<sup>49</sup> Trening zgrywający dla pracowników jednostek/instytucji uczestniczących w systemie zarządzania kryzysowego województwa dolnośląskiego (SWO, SWA), przeszkolono łącznie 260 osób.

<sup>50</sup> Warsztaty dla pracowników DUW, przeszkolono łącznie 10 osób.

<sup>51</sup> Zajęcia praktyczne dla pracowników DUW (WCZK), przeszkolono łącznie 10 osób.

<sup>52</sup> Dla pracowników urzędu marszałkowskiego, pracowników starostw powiatowych, pracowników urzędów gmin, pracowników jednostek administracji zespolonej województwa dolnośląskiego, pracowników podmiotów leczniczych województwa dolnośląskiego.

<sup>53</sup> Warsztaty dla pracowników starostw powiatowych, przeszkolono łącznie 35 osób.

<sup>54</sup> Warsztaty dla pracowników starostw powiatowych, przeszkolono łącznie 35 osób.

<sup>55</sup> Z czego w 2015 r. – 507, w 2016 r. – 461 i w 2017 r. (I półrocze) – 289.

<sup>56</sup> Według stanowiska WZZK.

<sup>57</sup> Tj. sytuacji wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującej znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

<sup>58</sup> Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 208.

<sup>59</sup> Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 579.

<sup>60</sup> Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2017 r. poz. 722.

wysocy zjadliwej grypy ptaków (HPAI) na terenie powiatu trzebnickiego i wrocławskiego<sup>61</sup>, oraz rozporządzeniem Nr 3 z dnia 10 lutego 2017 r. w sprawie zwalczania wysocy zjadliwej grypy ptaków (HPAI) na terenie powiatu trzebnickiego i wrocławskiego<sup>62</sup> – Wojewoda Dolnośląski wyznaczył obszary zapowietrzone i zagrożone;

4) Tylice, powiat zgorzelecki, Gmina Zgorzelec - rozporządzeniem Nr 4 z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie zwalczania wysocy zjadliwej grypy ptaków (HPAI) na terenie powiatu zgorzeleckiego i lubańskiego<sup>63</sup> – Wojewoda Dolnośląski wyznaczył obszar zapowietrzony i zagrożony.

Natomiast poza obszarem województwa dolnośląskiego stwierdzono dwa ogniska ptasiej grypy, które obszarami zapowietrzonymi i zagrożonymi obejmowały również teren województwa dolnośląskiego, w wyniku czego podjęte zostały działania przez dolnośląskie służby weterynaryjne. I tak, w związku z:

1) ogniskiem w miejscowościach Pawłów i Kąty Śląskie (województwo wielkopolskie) - Powiatowy Lekarz Weterynarii w Oleśnicy wydał rozporządzenie Nr 3/2017 z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie określenia obszaru zapowietrzonego i zagrożonego wystąpieniem grypy ptaków (HPAI), sposobu oznakowania tego obszaru oraz zakazów i nakazów obowiązujących na tym obszarze. Na terenie powiatu oleśnickiego w okręgu zapowietrzonym znalazły się dwie miejscowości: Niwki Kraszowskie, Międzybórz. Natomiast w obszarze zagrożonym znajdowało się 13 miejscowości: Bąków, Bukowina Sycowska, Dzieszawice, Haldrychowice, Kamień, Klonów, Kraszów, Królewska Wola, Ligota Rybińska, Niwki Książęce, Ose, Oska Piła, Wioska<sup>64</sup>;

2) ognisko w miejscowości Bernatice (Republika Czeska) - Powiatowy Lekarz Weterynarii w Kamiennej Górze wydał rozporządzenie Nr 1/2017 z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie zwalczania wysocy zjadliwej grypy ptaków (HPAI) na terenie powiatu kamiennogórskiego<sup>65</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 290-360)

Powyższych przypadków nie uznano za sytuacje kryzysowe. Wojewoda Dolnośląski wskazał, iż przypadków epizootii, które wystąpiły na obszarze województwa dolnośląskiego w I półroczu 2017 r., nie uznał za sytuacje kryzysowe oraz nie uruchomił stosownej procedury reagowania kryzysowego, gdyż:

1) siły i środki<sup>66</sup> niezbędne do realizacji zadań związanych z usypianiem ptaków, odkażaniem pomieszczeń hodowlanych oraz terenów około zagrodowych, w których umiejscowiono obornik były wystarczające;

2) siły i środki<sup>67</sup> niezbędne do utrzymywania nasączonych mat dezynfekcyjnych, na granicach obszarów były wystarczające;

3) siły i środki<sup>68</sup> niezbędne do transportu padłych ptaków podejrzanych o występowanie u nich wysocy zjadliwego wirusa H5N8 do laboratorium Państwowego Instytutu Weterynaryjnego w Puławach były wystarczające;

4) Wojewódzki Lekarz Weterynarii we Wrocławiu zgodnie z siatką bezpieczeństwa, jako podmiot wiodący w likwidacji zagrożeń weterynaryjnych na obszarze województwa, nie wnioskował o zastosowanie innych działań.

(dowód: akta kontroli str. 1911-1916)

W 2017 r. (I półrocze) Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska zawiadamiał<sup>69</sup> WZZK (poprzez WCZK) o dużym zanieczyszczeniu powietrza atmosferycznego na terenie województwa dolnośląskiego, tj. o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji

<sup>61</sup> Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 626.

<sup>62</sup> Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 680.

<sup>63</sup> Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2017 r. poz. 756.

<sup>64</sup> Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 876.

<sup>65</sup> Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 1055.

<sup>66</sup> Zlokalizowane na terenie powiatu.

<sup>67</sup> Zlokalizowane na terenie powiatu.

<sup>68</sup> Zlokalizowane na terenie powiatu.

<sup>69</sup> System POZK, poczta elektroniczna.

w powietrzu oraz o przypadkach wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu<sup>70</sup>:

1) czterokrotnie<sup>71</sup> o ryzyku lub przekroczeniu poziomów dopuszczalnych lub docelowych dla pyłu zawieszonego PM10 lub PM2,5, dwutlenku azotu - NO<sub>2</sub>, arsenu - As, benzo(a)pirenu - BaP;

2) 16-krotnie<sup>72</sup> o przekroczeniu poziomów informowania społeczeństwa o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego dla pyłu zawieszonego PM10;

3) jeden raz<sup>73</sup> o przekroczeniu poziomu alarmowego dla pyłu zawieszonego PM10.

Z powyższych przypadków 18 informacji dotyczyło miejscowości Nowa Ruda w powiecie kłodzkim. M.in. w dniu 15 lutego 2017 r. zawiadomiono WZZK (WCZK) o wystąpieniu stężenia średniodobowego pyłu zawieszonego PM10 w wysokości 360 µg/m<sup>3</sup>, tj. wielkości przekraczającej poziom alarmowy<sup>74</sup>, wynoszący 300 µg/m<sup>3</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 874-1000, 1861-1863)

Wojewoda Dolnośląski nie uznał przypadku przekroczenia poziomu alarmowego dla pyłu zawieszonego PM10 w Nowej Rudzie w dniu 14 lutego 2017 r. za sytuację kryzysową, zważywszy na utrzymujące się od początku 2017 r. wysokie stężenie zanieczyszczenia powietrza w Nowej Rudzie oraz prognozy utrzymywania się złej jakości powietrza w kolejnych dniach oraz nie uruchomił stosownej procedury reagowania kryzysowego z następujących powodów:

1) przekroczenia poziomu alarmowego dla pyłu zawieszonego PM10 w Nowej Rudzie w dniu 14 lutego 2017 r. – dotyczyło wyłącznie obszaru tej jednej miejscowości;

2) braku procedury reagowania kryzysowego w WPZK dotyczącej złej jakości powietrza;

3) problemu złej jakości powietrza dla obszarów, które mają naturalne warunki terenowe sprzyjające kumulowaniu się produktów spalania niskiej emisji gazów jest problemem powszechnym, dla którego do tej pory nie znaleziono rozwiązania – nie można bowiem zakazać palenia w piecu zimą opałem stałym, jeśli jest to jedyne źródło ogrzewania pomieszczeń;

4) Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nie rekomendował takiego wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 1911-1916)

Wojewoda Dolnośląski nie zwoływał w styczniu i lutym 2017 r. posiedzenia WZZK w związku z wielokrotnym przekraczaniem na obszarze województwa dolnośląskiego poziomu informowania społeczeństwa o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego lub przekroczeniem poziomu alarmowego dla pyłu zawieszonego PM10 poziomu alarmowego na terenie miasta Nowa Ruda z następujących powodów:

1) nie było takiej rekomendacji ze strony Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska;

2) przekroczenia poziomu alarmowego są zjawiskiem incydentalnym i krótkotrwałym, dla których natychmiastową poprawę może przynieść jedynie wystąpienia silnych wiatrów. Każde inne działanie jest działaniem spóźnionym.

(dowód: akta kontroli str. 1911-1916)

Z uwagi na brak wystąpienia w analizowanym okresie sytuacji kryzysowych<sup>75</sup> w rozumieniu art. 3 pkt 1 UZK, w DUW nie były wdrażane odpowiednie procedury reagowania kryzysowego związane z ich wystąpieniem. Należy jednak wskazać, że Wojewoda

<sup>70</sup> Zgodnie z art. 94 ust. 1c w związku z art. 92 ust. 1d i art. 93 ust. 1 *Prawa ochrony środowiska. Poziomy substancji w powietrzu według rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu* (Dz. U. z 2012 r., poz. 1031).

<sup>71</sup> Cztery informacje dotyczące: [1] 18 miejscowości, [2] 7 miejscowości, [3] 8 miejscowości, [4] 4 obszarów (stref) województwa dolnośląskiego. Szczegółowe informacje w aktach kontroli.

<sup>72</sup> 16 informacji dotyczących: [1] Nowej Rudy, [2] Nowej Rudy, [3] Nowej Rudy, [4] Nowej Rudy, [5] Jeleniej Góry, Wałbrzycha, [6] Nowej Rudy, [7] Nowej Rudy, [8] Bolesławca, Nowej Rudy, [9] Legnicy, [10] Nowej Rudy, [11] Nowej Rudy, [12] Kłodzka, Nowej Rudy, [13] Nowej Rudy, [14] Kłodzka, Nowej Rudy, Wałbrzycha, [15] Dzierżoniowa, Wałbrzycha, [16] Bolesławca, Dzierżoniowa, Kłodzka, Legnicy, Nowej Rudy, Wrocławia. Szczegółowe informacje w aktach kontroli.

<sup>73</sup> Dotyczy miejscowości Nowa Ruda.

<sup>74</sup> Według rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2012 r., poz. 1031) – załącznik nr 4.

<sup>75</sup> Według Wojewody Dolnośląskiego.

Dolnośląski, poprzez WBiZK oraz właściwe służby, straże i inspekcje monitorował<sup>76</sup> możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowych i prognozował rozwój zagrożeń na obszarze całego województwa. Działania te były elementem fazy zapobiegania sytuacjom kryzysowym. Ponadto, w ramach zapobiegania i przygotowania Wojewoda Dolnośląski zwoływał posiedzenia WZZK oraz organizował narady i spotkania robocze poświęcone analizie i omawianiu sytuacji mogących mieć potencjalny wpływ na bezpieczeństwo mieszkańców województwa<sup>77</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 290-328)

W badanym okresie Wojewoda Dolnośląski dwukrotnie występował do Ministra Obrony Narodowej na podstawie art. 25 ust. 1 *UZK* o skierowanie wydzielonych sił i środków Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wsparcia administracji państwowej w zaistniałej sytuacji kryzysowej (faza zapobiegania):

1) w dniu 11 sierpnia 2015 r. w związku z długotrwałym brakiem wody w ujęciach powierzchniowych stanowiących jedyne źródła zaopatrzenia mieszkańców Gminy Stoszowice w wodę pitną, przede wszystkim braku możliwości zasilenia mieszkańców z innych źródeł (na wniosek Wójta Gminy Stoszowice);

2) w dniu 31 sierpnia 2015 r. w związku z zagrożeniem powstałym wskutek nieodpowiedzialnej eksploracji terenu w okolicach Wałbrzycha (tzw. „złoty pociąg”), które w wypadku potwierdzenia znaleziska i możliwego jego zaminowania mogło spowodować trudne do określenia zagrożenie dla bezpieczeństwa kilkudziesięciu tysięcy mieszkańców Wałbrzycha (potencjalna możliwość przypadkowej detonacji ukrytych ładunków wybuchowych, tzw. „min pułapek”).

W obu przypadkach MON przychylił się do wniosku Wojewody Dolnośląskiego i przydzielił wnioskowane siły i środki.

(dowód: akta kontroli str. 1917-1927)

## 2.6. Epizod praktyczny

W dniu 22 sierpnia 2017 r. kontrolujący, w obecności biegłego powołanego przez NIK, dokonali oględzin przebiegu czynności realizowanych przez DUW na okoliczność wystąpienia sytuacji kryzysowej (epizod praktyczny o kryptonimie „Legnica”). Sytuacja ta polegała na symulacji awarii przemysłowej w zakładzie przemysłowym, której przyczyna nie była znana<sup>78</sup>. W wyniku hipotetycznej awarii doszło do następujących zdarzeń:

- rozszczelnienia rurociągów i wycieku gazów przemysłowych zawierających w swoim składzie dwutlenek siarki i tlenek węgla,
- rozszczelnienia aparatów produkcyjnych, rurociągów, zbiorników magazynowych i wycieku kwasu siarkowego.

Powyższe zdarzenie doprowadziło do: pożarów, wybuchów, emisji niebezpiecznych gazów do powietrza atmosferycznego. Stężenie trujących gazów miało bezpośredni wpływ na otoczenie miejsca awarii. Istniało duże prawdopodobieństwo wystąpienia poza terenem zakładu przemysłowego stężeń gazów, w tym w szczególności dwutlenku siarki i trójtlenku siarki. Tym samym doszło do znaczącej emisji substancji niebezpiecznych do środowiska. Właściwości par substancji niebezpiecznych uwolnionych w czasie awarii zagrażały życiu i zdrowiu ludzkiemu na terenie Gminy Krotoszyce. Skala zjawiska była na tyle intensywna, że niezbędna była czasowa ewakuacja wszystkich mieszkańców tej Gminy. W wyniku powyższego zdarzenia na terenie zakładu przemysłowego 15 osób poniosło śmierć na miejscu, a 20 osób zostało ciężko rannych.

(dowód: akta kontroli str. 1928-1995)

W związku z zaistniałą sytuacją DUW podjął działania przewidziane w procedurze reagowania kryzysowego WPZK: PRK 7.1 „Działania w przypadku powstania awarii w zakładach chemicznych i (lub) magazynujących niebezpieczne substancje chemiczne”. Przeprowadzone oględziny wykazały m.in., że:

<sup>76</sup> M.in. za pomocą systemu POZK.

<sup>77</sup> W kontrolowanym okresie zorganizowano dwa takie spotkania: [1] w dniu 24 czerwca 2015 r. poświęcone zagrożeniom czynnikami masowego rażenia (CBRN) oraz chorobami zakaźnymi, [2] w dniu 9 stycznia 2017 r. poświęcone koordynacji działań w obszarze przygranicznym.

<sup>78</sup> Przedmiotowy trening decyzyjny odbył się równolegle w DUW, Starostwie Powiatowym w Legnicy oraz Urzędzie Gminy Krotoszyce.



- 1) WCZK przyjęło informację o wystąpieniu poważnej awarii przemysłowej<sup>79</sup> oraz dokonało jej potwierdzenia;
- 2) WCZK poinformowało (telefonicznie lub osobiście) o wystąpieniu zdarzenia: Wojewodę Dolnośląskiego, KWSP, KWP, Dyrektora WBiZK, Kierownika WCZK, Kierownika ORM, Lekarza Koordynatora RM, RCB, Urząd Miasta Legnicy (MCZK), Starostwo Powiatowe w Legnicy (PCZK), WIOŚ;
- 3) na polecenie Wojewody Dolnośląskiego zwołano dwukrotnie w ciągu dnia posiedzenie WZZK w składzie obejmującym: Komendanta Wojewódzkiego PSP, Komendanta Wojewódzkiego Policji, Szefa WSzW, Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, Dyrektora WBiZK, Rzecznika Prasowego Wojewody Dolnośląskiego;
- 4) w posiedzeniu WZZK uczestniczyli również przedstawiciele Urzędu Miasta Legnicy, Starostwa Powiatowego w Legnicy (II część), Urzędu Miasta Krotoszyce (II część);
- 5) w trakcie posiedzenia WZZK Wojewoda Dolnośląski przyjął informację od osób uczestniczących o podejmowanych dotychczas działaniach i zastosowanych środkach niezbędnych do usunięcia zaistniałej awarii;
- 6) po otrzymaniu informacji o zakończeniu działań przez poszczególne jednostki (PSP, Policja, jednostki samorządu terytorialnego) Wojewoda Dolnośląski ogłosił zakończenie działań dotyczących reagowania kryzysowego;
- 7) rzecznik prasowy Wojewody Dolnośląskiego na bieżąco informował media o przebiegu akcji antykryzysowej;
- 8) trening decyzyjny dotyczący epizodu praktycznego został przeprowadzony w oparciu o „System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego” (POZK) – aplikacja treningowa;
- 9) posiedzenie WZZK zostało przeprowadzone w formie wideokonferencji za pomocą systemu informatycznego Microsoft Lync.

(dowód: akta kontroli str. 1928-1995)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Wojewoda Dolnośląski nie określił starostom województwa dolnośląskiego zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, w sytuacji wydania przez Ministra Administracji i Cyfryzacji Zarządzenia Nr 23 z dnia 13 grudnia 2013 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego<sup>80</sup>, co było niezgodne z wymogiem art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a *UZK*.

Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w myśl obowiązujących przepisów wydanie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego nie jest powiązane z wydaniem wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 273-284)

NIK nie podziela takiego stanowiska, zważywszy na to, iż cykl planowania, o którym mowa w art. 3 pkt 7 *UZK*, obejmuje obowiązek aktualizacji wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego oraz zaleceń do powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego, w okresie nie dłuższym niż dwa lata, wskazanym w art. 5 ust. 3 *UZK*. Przedmiotowa konkluzja wynika z analizy poniższych przepisów:

- skoro planowanie cywilne to całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 4 lit. a) *UZK*, zaś zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują przygotowanie planów z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 4 ust. 1 pkt 1 *UZK*), to wydawanie przez Ministra właściwego do spraw administracji publicznej (w uzgodnieniu z Ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz po zasięgnięciu opinii dyrektora RCB) wojewodom wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (art. 14 ust. 3 *UZK*) jest jednym z zadań planowania cywilnego;
- jednym z zadań wojewody z zakresu planowania cywilnego jest wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego (art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a *UZK*);
- cykl planowania obejmuje m.in. etap opracowania planu zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 7 *UZK*); termin „opracowanie planu” należy utożsamiać ze wskazanym w art. 4

<sup>79</sup> Komunikat przesłany faksem przez NIK.

<sup>80</sup> Dz. Urz. MC z 2013 r., poz. 36.

- ust. 1 pkt 1 *UZK* zwrotem „przygotowanie planu”, zaś jednym z elementów niezbędnych do przygotowania planu jest wydanie do niego wytycznych albo zaleceń; należy przy tym zaznaczyć, że skoro cykl planowania realizują właściwe organy administracji publicznej oraz podmioty przewidywane do realizacji przedsięwzięć określonych w planie zarządzania kryzysowego, w zakresie ich dotyczącym (art. 5 ust. 4 *UZK*) to brak przeszkód aby etap przygotowania planu realizowany był jednocześnie przez dwa organy: jeden przygotowujący zalecenia albo wytyczne do planu oraz drugi, przygotowujący plan m.in. na podstawie powyższych zaleceń albo wytycznych;
- mając na uwadze, że plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, zaś cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata (art. 5 ust. 3 *UZK*), zalecenia oraz wytyczne do planów zarządzania kryzysowego podlegać powinny odpowiednio systematycznej aktualizacji co dwa lata.

2) Nierozpoznanie, na potrzeby WPZK, zagrożeń dotyczących zanieczyszczenia powietrza oraz przekroczenia w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych nie korespondowało z art. 14 ust. 6 pkt 1 oraz art. 14 ust. 8 pkt 1 *UZK*, zważywszy na stan powietrza atmosferycznego na Dolnym Śląsku, przedstawiony m.in. w rocznych raportach Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska o stanie środowiska województwa dolnośląskiego oraz Programie ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego<sup>81</sup>, zawierającym m.in. Plan działań krótkoterminowych dla stref województwa dolnośląskiego<sup>82</sup>, stanowiących *de facto* katalog procedur antykryzysowych dla gmin mających problemy z zanieczyszczeniem powietrza atmosferycznego. Skutkiem czego było nieopracowanie właściwej procedury reagowania kryzysowego na potrzeby WPZK, stosownie do art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. c *UZK*.

Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w aktualnie obowiązującym WPZK (zatwierdzonym w dniu 12 lipca 2017 r.) wskazane są dokumenty odniesienia, tj. Program ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego, którego załącznikiem nr 5 jest Plan działań krótkoterminowych dla stref województwa dolnośląskiego, w których – jak zostało to zauważone – zagrożenie zanieczyszczenia powietrza oraz przekroczenia w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych zostały scharakteryzowane. W WPZK znajduje się również procedura realizacji zadań PRZ08 pn. „Działania Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w przypadku wystąpienia przekroczenia poziomów substancji w powietrzu”. Ponieważ w I połowie 2017 r. odnotowano wzrost zanieczyszczenia powietrza na obszarze województwa dolnośląskiego planowane jest dodanie do charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia nowego zagrożenia pn. „Zanieczyszczenie powietrza”, jako scenariusz w zagrożeniu nr 7 – „Skażenie chemiczne” oraz opracowanie stosownej procedury reagowania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 1870-1910)

Fakt nierozpoznania zagrożeń związanych z zanieczyszczeniem powietrza jest tym bardziej nieuzasadniony, że Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska jest stałym członkiem WZZK, a kierowany przez niego WIOŚ na bieżąco przesyła do WCZK informacje (poczta elektroniczna, POZK) w przypadku wystąpienia przekroczenia poziomów substancji w powietrzu.

Brak przedmiotowego zagrożenia w WPZK świadczy, w ocenie NIK, o niekompletności tego dokumentu, w sytuacji kiedy sam WPZK odwołuje się do Planu działań krótkoterminowych<sup>83</sup>, tj. procedur dotyczących postępowania na okoliczność ponadnormatywnego zanieczyszczenia powietrza, który m.in. zobowiązuje Wojewodę Dolnośląskiego i WZZK do podjęcia działań w sytuacji zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego (w tym ogłoszenia i odwołania alertu).

Ponadto, w ocenie NIK, brak właściwego rozpoznania zagrożenia oraz brak stosownej procedury reagowania kryzysowego odnośnie zanieczyszczenia powietrza oraz

<sup>81</sup> Przyjętym uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2014 r., poz. 985, ze zm.).

<sup>82</sup> W aktualnym WPZK zawarto procedurę nr PRZ08 „Działania Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w przypadku wystąpienia przekroczenia poziomów substancji w powietrzu.

<sup>83</sup> WPZK, I. Plan główny, I.4. Zadania określone planami działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 *Prawa ochrony środowiska*.

przekroczenie w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych był główną przyczyną dezorientacji i nieprawidłowości w działalności WZZK i WCZK w trakcie epizodu praktycznego o kryptonimie „Legnica”, o czym szerzej w pkt 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego (nieprawidłowość 3).

3) W trakcie epizodu praktycznego o kryptonimie „Legnica”, WZZK nie w pełni rzetelnie realizował swoje ustawowe obowiązki na rzecz zapewnienia wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Do zasadniczych nieprawidłowości należy zaliczyć:

a) pominięcie, podczas informowania i podejmowania procesów decyzyjnych, aspektu dotyczącego rodzaju zagrożenia (wystąpienie poza terenem zakładu wysokich stężeń gazów, w tym w szczególności dwutlenku siarki i trójtlenku siarki)<sup>84</sup>;

b) nie w pełni właściwe odczytanie komunikatu NIK o wystąpieniu sytuacji kryzysowej, tj. w części dotyczącej wielkości i rodzaju skażenia powietrza (wskaźniki ERPG<sup>85</sup>-2 i ERPG-3); nie podjęto przy tym, w kwestii powstałego skażenia powietrza, konsultacji dotyczących powstałego zagrożenia z WIOŚ, który nie otrzymał komunikatu NIK w pełnym brzmieniu;

c) pominięcie podczas informowania (a tym samym identyfikacji) danych o wielkości stężeń w powietrzu gazów odpowiadających wskaźnikom ERPG-2 i ERPG-3, jak również nieuwzględnienie stosownej procedury reagowania kryzysowego uwzględniającej kluczową rolę WIOŚ<sup>86</sup>;

d) niepodjęcie działań dotyczących weryfikacji podawanego miejsca ewakuacji ludności<sup>87</sup>.

Ponadto, WCZK w wiadomości przekazanej poprzez system POZK całkowicie pominięło informację o wielkości stężeń w powietrzu gazów odpowiadających wskaźnikom ERPG-2 i ERPG-3 oraz o konieczności czasowej ewakuacji całej Gminy Krotoszyce, co miało późniejszy wpływ na nieadekwatną reakcję WZZK, a w szczególności WIOŚ, w zakresie prawidłowej identyfikacji sytuacji kryzysowej i prawidłowe określenie zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 1686-1688)

W odniesieniu do działań WZZK/WCZK, Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, iż:

- podczas procesu informowania o podejmowanych działaniach pominięto wskaźniki ERPG-2 i ERPG-3, ponieważ w założeniu otrzymanym jako sytuację do ćwiczenia aplikacyjnego wskazano, że niezbędna jest ewakuacja wszystkich mieszkańców Gminy Krotoszyce. Absolutnie ewidentnym założeniem, niewymagającym dyskusji, była wysoka szkodliwość substancji uwolnionej do atmosfery. Wskaźnik toksyczności uwolnionej substancji był oczywisty dla służb ratowniczych uczestniczących w posiedzeniu wideokonferencyjnym WZZK. W związku z otrzymanym założeniem, że absolutnie konieczna jest całkowita ewakuacja mieszkańców Gminy Krotoszyce, dla ewakuowanej ludności nieposiadającej indywidualnych środków ochrony dróg oddechowych wskaźnik ten nie miał żadnego znaczenia. Znaczenie miał natomiast dla służb ratowniczych, ale tych nie trzeba było instruować w zakresie stosowania środków ochrony osobistej w działaniach ratowniczych;
- Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska o zaistniałym uwolnieniu substancji niebezpiecznej został powiadomiony telefonicznie i poprzez system POZK. W Mieści Legnica funkcjonuje w trybie ciągłym automatyczna stacja pomiarowa powietrza, pracująca w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, z której dane przekazywane są bezpośrednio do WIOŚ. W realnym zdarzeniu, w przypadku zarejestrowania przez stację przekroczeń poziomów informowania/alarmowych,

<sup>84</sup> Tego typu zagrożenie działania dotyczące zachowania szczególnej ostrożności (przebywanie w terenie skażonym wymusza m.in. użycie indywidualnych środków ochrony szczególnie przez interweniujących funkcjonariuszy Policji i PSP. Zgodnie z informacją przedstawioną na posiedzeniu WZZK oraz w dziennikach działań, tylko funkcjonariusze PSP zastosowali takowe środki).

<sup>85</sup> Z ang. *Emergency Response Planning Guidelines* (tłum. - wytyczne w sprawie planowania działań w sytuacjach wyjątkowych).

<sup>86</sup> W WPZK zawarto procedurę realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego nr PRZ08 „Działania Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w przypadku wystąpienia przekroczenia poziomów substancji w powietrzu”.

<sup>87</sup> Podczas posiedzenia WZZK (wideokonferencja) przedstawiciel PSP poinformował, że Wojewódzka Specjalistyczna Grupa Kwatermistrzowska z Lubania jako miejsce ewakuacji przygotowuje okolice miejscowości Prochowice i Rokitki, a przedstawiciel Krotoszyce wskazał, że jako miejsce ewakuacji wyznaczono hale sportowe w Złotoryi.

informacja o wielkości stężeń substancji pochodziłaby i byłaby autoryzowana przez WIOŚ;

- procedura realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego nr PRZ08 „Działania Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w przypadku wystąpienia przekroczenia poziomów substancji w powietrzu” określa zasady postępowania w przypadku wystąpienia ryzyka przekroczeń lub przekroczenia poziomów informowania, alarmowych, dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu zarejestrowanych przez stacje pomiarowe działające w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska. Należy jednak zaznaczyć, że stacje te służą do wykonywania pomiarów na potrzeby ocen jakości powietrza w poszczególnych strefach województwa i nie są przeznaczone do monitoringu pod kątem wystąpienia awarii przemysłowych. Zgodnie z procedurą, w przypadku przekroczenia poziomów substancji niebezpiecznych w powietrzu, WIOŚ przekazuje informację o tym zdarzeniu do WCZK. Natomiast w przypadku analizowanych działań antykryzysowych decyzja o podjęciu działań należała do prowadzącego akcję. WIOŚ w trakcie akcji był konsultantem i doradcą dla prowadzących akcję. Ponadto, wdrożenie powyższej procedury (przy skrajnie ograniczonym czasie, pozwalającym wyłącznie na prowadzenie ewakuacji) nie wniosłoby nic, co wpłynęłoby realnie na poprawę bezpieczeństwa mieszkańców ewakuowanej Gminy Krotoszyce;
- ewakuacją mieszkańców Gminy Krotoszyce kierowała Wójt Gminy, która nie zgłaszała żadnych trudności związanych z prowadzonym procesem ewakuacji. W trakcie prowadzonych działań ratowniczych i ewakuacji priorytetem jest wyewakuowanie ludności ze stref, w których spodziewane jest wystąpienie niebezpiecznych stężeń – do obszarów bezpiecznych. W trakcie posiedzenia WZZK nie występował konieczność weryfikowania miejsca wyewakuowanej ludności, bo o takiej rozbieżności nie informowano.

(dowód: akta kontroli str. 1992-1994)

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

1) NIK zauważa, iż brak map ryzyka w planie głównym WPZK nie w pełni korespondował z wytycznymi MSWiA w sprawie wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego<sup>88</sup>. Jednakże, zważywszy na rekomendacje RCB (przekazane DUW przez MSWiA wraz z informacją o zatwierdzeniu WPZK), dotyczące dołączenia do WPZK – w ramach najbliższej aktualizacji – tzw. matrycy ryzyka, sprawę tę należy traktować jako uchybienie.

2) Zdaniem NIK, prowadzenie przez DUW magazynu interwencyjnego WBiZK, wyposażonego w sprzęt i środki do wykorzystania podczas działań antykryzysowych, jest przykładem dobrej praktyki w zarządzaniu kryzysowym.

3) Brak instrukcji stałego dyżuru WCZK, określającej m.in. jego organizację, tryb pracy, skład oraz stan osobowy w trakcie dyżuru, prowadzoną dokumentację, w tym dokumenty rejestrowe czynności związanych z pełnieniem dyżuru, sposób alarmowania członków WZZK oraz sposób całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych – może, w opinii NIK, być przyczyną dezorganizacji i problemów, pojawiających się w poważnych i skomplikowanych sytuacjach kryzysowych.

4) NIK zauważa, że niezwołanie posiedzenia WZZK w sytuacji zwiększonego poziomu zanieczyszczenia powietrza w I półroczu 2017 r., w szczególności w miejscowości Nowa Ruda, spowodowane było brakiem stosownej procedury reagowania kryzysowego w WPZK. Ma to znaczenie, ponieważ na Wojewodzie Dolnośląskim (WZZK) ciężą obowiązki wskazane w Planie działań krótkoterminowych<sup>89</sup>, w szczególności ogłaszanie i odwołanie alertu.

5) W odniesieniu do epizodu praktycznego o kryptonimie „Legnica”, NIK zwróciła uwagę na:  
a) niewłączenie w skład WZZK przedstawiciela Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii, zważywszy na to, iż na terenie Gminy Krotoszyce znajdują się trzy duże hodowle bydła;

<sup>88</sup> Zarządzenie Nr 16 MSWiA z dnia 20 kwietnia 2017 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego.

<sup>89</sup> Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2014 r. poz. 985, ze zm.) – załącznik nr 5 „Plany działań krótkoterminowych”.

b) niewłączenie w skład WZZK Lekarza Koordynatora Ratownictwa Medycznego, zważywszy na to, iż na jego udział wskazuje stosowna procedura reagowania kryzysowego; c) brak reakcji WZZK na informację o wezwaniu na posiedzenie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Legnicy Wójta Gminy Krotoszyce, którego zadaniem, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 1 UZK, jest kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy<sup>90</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1945-1994)

Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, iż do posiedzenia WZZK w formie wideokonferencji nie włączono Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, ponieważ priorytetem prowadzonych działań ratowniczych jest ratowanie ludzi. W przypadku omawianej emisji substancji niebezpiecznych w powietrzu i potrzeby ewakuacji w bardzo krótkim czasie ludzi z zagrożonego obszaru (wprowadzono informacja nakazywała ewakuację 100% mieszkańców), podjęcie się ewakuacji zwierząt byłoby niewykonalne i obciążone wysokim ryzykiem utraty zdrowia i życia dla mieszkańców i ratowników. Lekarz Koordynator Ratownictwa Medycznego nie został włączony do składu WZZK ponieważ poszkodowani zostali rozdysponowani i przewiezieni do wskazanych placówek służby zdrowia i nie występowała potrzeba jego uczestnictwa w przedmiotowych posiedzeniach. Z wyjaśnień Wojewody Dolnośląskiego wynikało, iż informację o wyjeździe Wójta Gminy Krotoszyce do Legnicy na posiedzenie PZZK otrzymano podczas posiedzenia WZZK (wideokonferencja). W trakcie wideokonferencji służby, inspekcje i straże oraz Sekretarz Gminy Krotoszyce informowali, że ewakuacja jest prowadzona bez zakłóceń oraz nie zgłaszano potrzeb w zakresie wsparcia ich działań. W związku z zaistniałą sytuacją Wojewoda Dolnośląski na posiedzeniu WZZK nie rozważał zastosowania art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>91</sup>, tj. wydawania poleceń organom administracji samorządowej (Wójtowi Gminy Krotoszyce). Nadmienić należy, że WCZK nie posiada formalnych podstaw prawnych do wydawania jakichkolwiek poleceń we wskazanym zakresie, a WZZK jako organ doradczy nie posiada kompetencji i uprawnień organu administracji rządowej.

(dowód: akta kontroli str. 1995-2015)

**6)** NIK zauważa, iż spośród 30 powiatowych centrów zarządzania kryzysowego, zlokalizowanych na terenie województwa dolnośląskiego, tylko w pięciu z nich prowadzono dyżury w systemie całodobowym (w siedzibie PCZK). W kolejnych 14 centrach dyżur pełniła lokalna komenda PSP (na podstawie porozumienia) lub straż miejska, natomiast w pozostałych 10 przypadkach dyżurował wyznaczony pracownik PCZK pod telefonem komórkowym.

Mając na względzie problemy z łącznością<sup>92</sup>, jakie pojawiły się w trakcie epizodu praktycznego o kryptonimie „Legnica”, Wojewoda Dolnośląski zarządził (już po zakończeniu epizodu praktycznego) przeprowadzenie testów łączności z jednostkami PCZK na terenie Dolnego Śląska w godzinach nocnych<sup>93</sup>, polegających na wykonaniu połączenia testowego na numer stacjonarny PCZK (z bazy danych WCZK), oraz na numer stacjonarny lokalnej komendy PCZK (z bazy danych WCZK). Przeprowadzone testy wykazały, że:

- na w sumie 30 powiatowych centrów zarządzania kryzysowego telefon odebrano w czterech (dyżurny PCZK),
- w przypadku pozostałych 26 centrów dodatkowy telefon, wykonany do lokalnej komendy PSP (dyżurny strażak), w dziewięciu przypadkach potwierdził, iż realizuje ona zadania PCZK.

W ocenie NIK brak całodobowego dyżuru w jednostkach PCZK może być przyczyną utrudnień w całodobowym obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, a co za tym idzie opóźnień w uruchamianiu procedur reagowania antykryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 231-233, 2269-2270)

<sup>90</sup> Informacje dotyczące stanu sytuacji w Gminie Krotoszyce powinny zostać przedstawione przez Wójta za pomocą technicznych środków łączności.

<sup>91</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 525, ze zm.

<sup>92</sup> Ze strony Urzędu Gminy Krotoszyce i Starostwa Powiatowego w Legnicy.

<sup>93</sup> W dniu 25 sierpnia 2017 r. o godz. 21:00.

7) W ocenie NIK istotny wpływ na dezorientację WZZK/WCZK w trakcie epizodu praktycznego o kryptonimie „Legnica” mogło mieć niewłaściwe rozpoznanie, na potrzeby WPZK (na etapie opracowywania dokumentu), zagrożeń dotyczących zanieczyszczenia powietrza oraz przekroczenia w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, jak również brak stosownej procedury reagowania antykrzysowego. O ile sama sytuacja awaryjna, dotycząca lokalnego zakładu przemysłowego, miała miejsce na terenie Miasta Legnica, o tyle na terenie Gminy Krotoszyce pojawiły się skutki tej awarii w postaci zanieczyszczonego powietrza, wraz ze znacznym przekroczeniem poziomów niebezpiecznych substancji. W tej sytuacji WCZK podjęło działania przewidziane w innej procedurze reagowania kryzysowego WPZK, tj. w PRK 7.1 „Działania w przypadku powstania awarii w zakładach chemicznych i (lub) magazynujących niebezpieczne substancje chemiczne”.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na niewydananiu przez Wojewodę Dolnośląskiego starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, nieuwzględnieniu w WPZK zagrożeń związanych z zanieczyszczeniem powietrza atmosferycznego oraz przekroczeniem w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, a także nieopracowaniu stosownej procedury reagowania kryzysowego na okoliczność takich zagrożeń.

W odniesieniu do epizodu praktycznego o kryptonimie „Legnica”, Wojewoda Dolnośląski właściwie realizował swoje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 1 UZK<sup>94</sup>.

Działania WZZK nie były adekwatne do zaistniałej sytuacji kryzysowej, biorąc pod uwagę rodzaj zagrożenia, które nie zostało właściwie zidentyfikowane oraz nie podjęto adekwatnych działań ochronnych (poważne zanieczyszczenie powietrza, zagrażające życiu i zdrowiu ludzkiemu).

Przekazanie uproszczonej treści komunikatu NIK, przez WCZK za pośrednictwem systemu POZK, miało duży wpływ na niewłaściwą reakcję WZZK, a w szczególności WIOŚ.

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

#### **3.1. Plan OC województwa dolnośląskiego**

*Opis stanu faktycznego*

WBiZK opracował w czerwcu 2015 r. Plan OC województwa dolnośląskiego, który został zatwierdzony przez Szefa OCW, po jego uzgodnieniu w czerwcu 2015 r. przez dolnośląskie organy służb, inspekcji i straży, oraz w dniu 2 września 2015 r. przez Szefa OCK (bez uwag). Plan został wprowadzony do stosowania zarządzeniem nr 655 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 12 listopada 2015 r.

Plan OC został sporządzony zgodnie ze wzorem, stanowiącym załącznik nr 1 do wytycznych Szefa OCK z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>95</sup>. Zarządzeniem z dnia 23 maja 2012 r. Szef OCW powołał zespół do sporządzenia Planu OC w składzie siedmiu osób, w tym Dyrektora WBiZK i innych przedstawicieli DUW a także po jednym przedstawicielu Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego oraz wojewódzkich komendantów Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Elementem składowym Planu OC był m.in.: plan ewakuacji (przyjęcia) ludności III stopnia województwa dolnośląskiego, z załączonymi mapami ilustrującymi kierunki i miejsca ewakuacji. Plan OC składał się z planu głównego, załączników funkcjonalnych wskazanych w ww. wytycznych, informacji uzupełniających oraz procedur postępowania wraz ze wskazaniem ich opisu w kartach realizacji zadań operacyjnych, stanowiących część planu operacyjnego funkcjonowania województwa dolnośląskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. W zasadniczej części Planu OC oraz w jego załącznikach funkcjonalnych wskazano siły i środki możliwe do wykorzystania przy realizacji poszczególnych zadań. Nie planowano wykorzystania pododdziałów Sił Zbrojnych

<sup>94</sup> Tj. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa.

<sup>95</sup> Tekst aktualnych wytycznych Szefa OCK jest dostępny na stronie internetowej Obrony Cywilnej Kraju: [http://www.ock.gov.pl/prawo/akty\\_urzedowe\\_szefa\\_ock](http://www.ock.gov.pl/prawo/akty_urzedowe_szefa_ock).

RP, stąd – jak wskazał Dyrektor WBiZK – nie dokonywano uzgodnień z Ministerstwem Obrony Narodowej. Plan OC odwoływał się do informacji zawartych w Planie operacyjnym funkcjonowania województwa dolnośląskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także w WPZK w zakresie opieki medycznej, kierowania i łączności, zestawienia obiektów hydrotechnicznych, sił i środków dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami. W rozdziale nr 4 Planu OC umieszczono charakterystykę możliwych do wystąpienia zagrożeń, zarówno w czasie pokoju, jak i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Charakterystyka zagrożeń czasu pokoju oraz ocena ryzyka ich wystąpienia została także umieszczona w załączniku nr 4. Wspomniana charakterystyka zagrożeń opracowana została pierwotnie dla WPZK z 2012 r. (rozdział I.1), a następnie adaptowana do Planu OC pod kątem jego potrzeb. Uaktualniona charakterystyka zagrożeń znalazła się również w WPZK z 2017 r. (rozdział I.I.1). W trakcie przeprowadzania niniejszej kontroli NIK, trwały prace związane z aktualizacją planu OC.

W wytycznych Wojewody Dolnośląskiego – Szefa OCW z dnia 30 lipca 2012 r. zostały określone zasady opracowania planów obrony cywilnej powiatów. Załączniki do omawianego dokumentu stanowiły: struktura planu OC powiatu, wzór zestawienia zadań obrony cywilnej realizowanych przez jednostki organizacyjne na administrowanym terenie oraz wzór karty realizacji zadań obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. (1001-1229, 1244-1249, 1715-1724, 1793-1798, 1822, 2021-2265)

### **3.2. Opiniowanie powiatowych planów OC**

Wszystkie 30 powiatów województwa dolnośląskiego, w tym cztery miasta na prawach powiatu, posiadało opracowane plany OC, zaopiniowane przez Szefa OCW. W okresie objętym kontrolą Szef OCW zaopiniował dwa plany powiatowe (dla powiatów kłodzkiego i ząbkowickiego). Z informacji zawartych w otrzymanych przez DUW sprawozdaniach z realizacji Wytycznych Wojewody Dolnośląskiego – Szefa OCW z dnia 18 stycznia 2017 r. do działalności w dziedzinie OC w 2017 r. na obszarze województwa dolnośląskiego wynikało, że na 165 gmin<sup>96</sup>, 163 opracowały plany OC, a dwie gminy, tj. Osiecznica oraz gmina wiejska Bolesławiec, takich planów nie posiadały. Powiatowe plany OC przed ich zaopiniowaniem przez Szefa OCW nie były weryfikowane pod kątem odwoływania się w nich do informacji zawartych w planach operacyjnych funkcjonowania powiatów oraz zapewnienia korelacji danych rzeczowo-materiałowych i osobowych z powiatowymi planami zarządzania kryzysowego, ponieważ – jak wskazał Wojewoda Dolnośląski – było to obowiązkiem szefów OCP. Szef OCW wnosił do obydwu opiniowanych planów OC powiatów uwagi dotyczące konieczności załączania wypełnionych kart realizacji zadań, wypełniania arkusza uzgodnień, dostosowania treści do celu opracowania planów OC, zaplanowania i uzgodnienia realizacji zadań OC siłami i środkami innych podmiotów, jeśli na terenie powiatu nie utworzono formacji OC. Wymienione uwagi, odnoszące się do dwóch opiniowanych w badanym okresie planów OC, zostały uwzględnione przez szefów OCP.

(dowód: akta kontroli str. 1206-1207, 1230-1242, 1617-1626, 1855-1860)

### **3.3. Wieloletnie i roczne plany działania dla województwa w zakresie OC**

Dla województwa dolnośląskiego nie zostały opracowane wieloletnie i roczne plany działania dla województwa w zakresie OC. Zakres informacji zawarty w Wojewódzkim programie doskonalenia OC na lata 2009-2018 oraz w Programie doskonalenia OC na lata 2017-2026 województwa dolnośląskiego spełniał wymogi wieloletniego planu działania dla województwa w zakresie OC.

(dowód: akta kontroli str. 1207, 1212-1213, 1557-1593)

### **3.4. Ustalenie zadań dla szefów OC powiatów, ich koordynacja i kontrola**

Szef OCW w dniach 16 stycznia 2015 r., 22 stycznia 2016 r. oraz 18 stycznia 2017 r. sformułował wytyczne do działalności w dziedzinie OC i przekazywał je do wykonania przez szefów OCP odpowiednio w dniach 20 stycznia 2015 r., 25 stycznia 2016 r. i 23 stycznia 2017 r. W wytycznych zostały określone cele i zadania OC w danym roku. Wśród wymogów stawianych szefom OCP znalazły się obowiązki sprawozdawcze za rok poprzedni w postaci

<sup>96</sup> Liczba gmin w obrębie województwa dolnośląskiego z wyłączeniem miast na prawach powiatu.

oceny przygotowań OC, analiz realizacji wytycznych w powiatach oraz dodatkowo w 2017 r. – analiz stanu opracowania i aktualizacji gminnych planów OC, a także kwartalnych sprawozdań z przeprowadzonych szkoleń. Kontrola Szefa OCW realizacji ustalonych zadań odbywała się poprzez analizę otrzymanych od szefów OCP sprawozdań i analiz. Nie wszyscy starostowie przekazywali we wskazanych terminach pełne oceny przygotowań OC. W związku z tym podejmowano interwencje poprzez telefoniczne monity, jak i pisma Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 lutego 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1222-1223, 1230-1236, 1255-1263, 1555-1556, 1797)

### **3.5. Wykaz jednostek organizacyjnych przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie OC**

Do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 25 października 2017 r., nie ustalono wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie województwa dolnośląskiego, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 1223-1224)

### **3.6. Opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego dotyczących OC**

Szef OCW nie opiniował projektów aktów prawa miejscowego dotyczące OC i mających wpływ na realizację zadań OC, ponieważ takie projekty do niego nie wpływały.

(dowód: akta kontroli str. 1224)

### **3.7. Przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzeżenia o zagrożeniach**

Szef OCW, realizując wymóg § 3 pkt 6 *rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2002 r.*, wydał w dniu 20 stycznia 2011 r. zarządzenie nr 11 w sprawie przygotowania i zapewnienia działania wojewódzkiego systemu wczesnego ostrzeżenia o zagrożeniach oraz wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania<sup>97</sup>. W zarządzeniu zostały uwzględnione wytyczne Szefa OCK z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie ogólnych zasad przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania (SWA) oraz systemu wczesnego ostrzeżenia o zagrożeniach (SWO) w województwach, powiatach i gminach. Ponadto Wojewoda Dolnośląski wydał w 2011 r. wytyczne w tym samym zakresie, w których zostały sformułowane zadania instytucji i organów odpowiedzialnych za działanie omawianego systemu, tj. WCZK, powiatowych i gminnych centrów zarządzania kryzysowego, jednostek organizacyjnych przyjmujących zgłoszenia na numery alarmowe oraz prowadzące działania interwencyjne w sytuacji zagrożeń, Komendanta Wojewódzkiego Policji, Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Sudeckiego Oddziału Straży Granicznej, Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego we Wrocławiu, wojewódzkich inspektorów: Sanitarnego, Weterynaryjnego, Ochrony Środowiska, Dyrektora Oddziału Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, nadawców programów radiowych i telewizyjnych, prowadzących zakłady dużego ryzyka, Izby Celnej we Wrocławiu oraz Ośrodka Koordynacyjno-Informacyjnego Ochrony Przeciwpowodziowej Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

(dowód: akta kontroli str. 1224-1226, 1264-1271)

### **3.8. Działania związane z przygotowaniem i organizowaniem ewakuacji ludności**

Wojewoda Dolnośląski w oparciu o wytyczne Szefa OCK z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, zatwierdził w dniu 8 czerwca 2015 r. Plan ewakuacji III stopnia województwa dolnośląskiego, stanowiący integralną część Planu OC. W trakcie opracowywania planu uzyskano uzgodnienia Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w zakresie rejonów, z których będzie zachodzić konieczność ewakuacji ze względu na możliwe wystąpić zagrożenia militarne, oraz dróg, po których planowana jest ewakuacja ludności. Celem dokonania uzgodnień Planu ewakuacji, w tym w zakresie jak powyżej, w dniu 24 października 2013 r. zostało zorganizowane spotkanie przedstawiciela WSzW

<sup>97</sup> Zarządzenia Wojewody Dolnośląskiego są dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej DUW.



z pracownikami starostw powiatowych województwa dolnośląskiego. Założenia organizacyjne ewakuacji zostały także uzgodnione z przedstawicielami Policji i KWSP. Szef OCW w wytycznych z dnia 30 lipca 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków opracowania planów OC powiatów wskazał podstawę opracowania powiatowych planów ewakuacji III stopnia. Jako rejony, z których planuje się prowadzić ewakuację ludności, wskazano dwa podobszary oraz powiaty, do których w razie potrzeby będzie ewakuowana ludność z tych podobszarów. Analiza możliwości przyjęcia ludności przez powiaty wskazane w Planie ewakuacji III stopnia, została przeprowadzona w oparciu o informacje przekazywane przez powiaty do WBiZK na potrzeby opracowania i aktualizacji Planu operacyjnego ochrony przed powodzią. W Planie ewakuacji, na podstawie rozpoznania potrzeb założono, że około 20% zagrożonej ludności będzie się ewakuować, zanim zostanie wydane takie zalecenie, kolejne 60% ludności opuści rejon zagrożenia w ramach samoewakuacji, a pozostałe 20% ludności będzie wymagać pomocy w ewakuacji. Ze względu na położenie geograficzne województwa dolnośląskiego w stosunku do potencjalnego kierunku głównego zagrożenia, nie było potrzeby – jak wskazał dyrektor WBiZK – uzgadniania potrzeb i możliwości ewakuacji oraz współpracy z ościennymi województwami. Organizacja ewakuacji z obszarów zagrożonych została wskazana w WPZK z 2017 r.

W omawianym Planie ewakuacji nie zostały zawarte następujące elementy wskazane w ww. wytycznych z dnia 8 czerwca 2015 r., a dyrektor WBiZK wskazał przyczyny ich braku:

- sposób powrotu osób oraz mienia do miejsc stałego zamieszkania lub innej lokalizacji po ustaniu zagrożenia: na etapie opracowywania Planu ewakuacji trudno było odnieść się do hipotetycznych uwarunkowań (czas trwania zagrożenia i jego eskalacja, możliwości powrotu do miejsc zamieszkania),
- kolejność ewakuacji, możliwość ograniczenia zabieranego bagażu: powinno to być przedmiotem ustaleń władz samorządowych szczebla gminnego i znaleźć odzwierciedlenie w gminnych planach ewakuacji,
- kolejności opracowywania planów (gminne, powiatowe i wojewódzkie): WBiZK wobec przedłużającego się procesu opracowywania planów gminnych i powiatowych, podjęło decyzję o rozpoczęciu prac nad planem ewakuacji na szczeblu wojewódzkim.

(dowód: akta kontroli str. 1226-1227, 1725-1732, 1798, 1814-1827, 1841-1846, 1855, 1857)

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

Organem planującym ochronę i ewakuację dóbr kultury na szczeblu wojewódzkim był Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków, który zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych opracował w 2005 r., w uzgodnieniu z Szefem OCW i Szefem OCK, Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych województwa dolnośląskiego. Sposób ochrony oraz ewakuacji innego niż dobra kultury mienia, został określony w ww. planie ewakuacji III stopnia, gdzie wskazano komendantów powiatowych Policji, którzy w celu zabezpieczenia opuszczonej infrastruktury i mienia, będą kierować i koordynować oraz wspierać podległymi siłami i środkami. Jako odpowiedzialnych za ochronę i ewakuację mienia w postaci unikalnej (cennej) aparatury i urządzeń oraz ważnej dokumentacji naukowej, technicznej i technologicznej, wskazano kierowników podmiotów gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 1227-1228, 1153-1154)

### **3.10. Wyznaczenie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności**

Informacje dotyczące zakładów opieki zdrowotnej, zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności, znajdowały się w: [1] Planie przygotowań podmiotów leczniczych województwa dolnośląskiego na potrzeby obronne państwa z dnia 11 grudnia 2012 r. wraz z aktualizacjami – ostatnia z dnia 28 marca 2017 r., gdzie wskazano m.in.: liczbę łóżek, jaką dysponują szpitale w województwie dolnośląskim, w podziale na łóżka zabiegowe, niezabiegowe, psychiatryczne oraz rehabilitacyjne, dane dotyczące zwiększenia liczby łóżek szpitalnych, w tym łóżek przewidzianych na potrzeby służb mundurowych, budynków, w których mogą być tworzone zastępcze miejsca szpitalne, wykorzystania jednostek

organizacyjnych publicznej służby krwi, uzupełnienia brakujących kadr medycznych oraz uruchomienia niezbędnych świadczeń na rzecz podmiotów leczniczych realizujących zadania obronne w zakresie zdrowia, [2] Planie operacyjnym funkcjonowania województwa dolnośląskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, w którym zawarto m.in. informacje dotyczące zwiększenia liczby łóżek szpitalnych, w tym łóżek przewidzianych na potrzeby służb mundurowych, budynków, w których mogą być tworzone zastępcze miejsca szpitalne, wykorzystania jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi.

Nadzór nad przygotowaniem zakładów opieki zdrowotnej do niesienia pomocy prowadzony był poprzez przeprowadzane kontrole (siedem w badanym okresie).

(dowód: akta kontroli str. 1190, 1228-1229, 1272-1275, 1627-1692)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Wbrew wymogom § 5 ust. 1 *rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2002 r.* w DUW nie opracowano rocznych planów działania w zakresie OC dla województwa dolnośląskiego. Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w sytuacji braku sprecyzowania w przepisach struktury i zawartości wymaganego dokumentu, uznać należy, że taki charakter mają już posiadane dokumenty, takie jak wytyczne Wojewody Dolnośląskiego – Szefa OCW do działalności w dziedzinie OC, plan finansowy WBiZK DUW, plan szkolenia z zakresu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego województwa dolnośląskiego, plan kontroli wewnętrznych Wojewody Dolnośląskiego, Wojewódzki Program doskonalenia OC, Program doskonalenia OC województwa dolnośląskiego, Plan OC.

(dowód: akta kontroli str. 1207, 1250-1254)

2) Szef OCW nie ustalił wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie województwa dolnośląskiego, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej. Było to niezgodne z § 3 pkt 24 *rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2002 r.* Jak wyjaśnił Wojewoda Dolnośląski, podczas podjętych prac zmierzających do ustalenia wiarygodnego wykazu w aktualnym stanie prawnym napotkano trudności. Zakończenie prac przewidywane jest do końca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1223-1224, 1253)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze. Dla obszaru województwa dolnośląskiego nie zostały bowiem opracowane roczne plany działania w zakresie OC, a Szef OCW nie ustalił wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie województwa. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie opracowania planu OC, opiniowania powiatowych planów OC, ustalenia zadań dla szefów OC powiatów, ich koordynacji i kontroli, przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, wyznaczenia zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności.

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

### 4.1. Ocena przygotowań OC

Opis stanu  
faktycznego

Szef OCW dokonywał oceny stanu przygotowań OC w województwie dolnośląskim. Arkusze z ocen za 2015 r. oraz 2016 r. wraz z załącznikami zostały przekazane Szefowi OCK w dniach odpowiednio 24 marca 2016 r. i 27 marca 2017 r. Oceny zostały sformułowane na podstawie danych otrzymywanych od szefów OCP, z uwzględnieniem informacji otrzymanych od szefów OCG. Przy opracowywaniu ocen dla województwa dolnośląskiego została zachowana spójność i zgodność danych dotyczących stanu przygotowań OC województwa z danymi przekazywanymi przez Szefów OCP. W ocenach sformułowano uwagi ogólne, które nie miały charakteru zaleceń lub wniosków do wykonania. Wśród uwag znalazły się: „*Obowiązujące akty prawa miejscowego w stopniu wystarczającym regulują zagadnienia związane z OC*” lub „*Na wypadek wystąpienia masowego zagrożenia dla*

zdrowia i życia mieszkańców województwa dolnośląskiego, opracowano Plan ewakuacji III stopnia”.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1209, 1276-1556)

Pracownicy DUW 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 wojny<sup>98</sup>. Wnioski były składane do właściwych terytorialnie Wojskowych Komendantów Uzupelnień. Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. liczba osób objętych tą procedurą wynosiła 24, w tym pięć osób reklamowanych było z urzędu, a 19 osób na wniosek. Zgodnie z informacją uzyskaną od Wojskowego Komendanta Uzupelnień we Wrocławiu, liczba reklamowanych przez niego pracowników DUW wynosiła 20, w tym cztery osoby z urzędu oraz 16 osób na wniosek, co było zgodne z wykazem osób reklamowanych, którą dysponował DUW.

(dowód: akta kontroli str. 1242-1243)

#### **4.2. Utworzenie, przygotowanie do działania i zaopatrzenie formacji OC**

Szef OCW nie powołał wojewódzkich formacji OC<sup>99</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1210)

#### **4.3. Dokumentacja stanu organizacyjnego i wyposażenia formacji OC na terenie województwa dolnośląskiego**

W DUW prowadzony był wykaz formacji OC w województwie dolnośląskim, zawierający informacje dotyczące rodzaju (nazwy) formacji, ich ilości i stanu osobowego z podziałem na jednostki zakładowe i terenowe w poszczególnych powiatach. Informacje o stanie wyposażenia jednostek OC umieszczano w arkuszach oceny stanu przygotowań OC powiatów. Zgodnie z zestawieniem zamieszczonym w Planie OC, na terenie województwa dolnośląskiego funkcjonowało 385 formacji OC, w tym 360 zakładowych i 25 terenowych. Stan osobowy formacji OC wynosił 3009 osób.

(dowód: akta kontroli str. 1211, 1047-1048, 1277-1556)

#### **4.4. Organizacja, koordynacja oraz przeprowadzanie szkoleń i ćwiczeń OC**

Szef OCW sprawował nadzór nad realizacją w powiatach szkoleń i ćwiczeń z zakresu OC poprzez analizę ocen stanu przygotowań OC w poszczególnych powiatach. Zgodnie z pkt II.9 wytycznych Szefa OCK z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie organizowania ćwiczeń obrony cywilnej, problematyka OC została włączona do planowanych i organizowanych szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego. Szef OCW zorganizował cztery szkolenia i trzy ćwiczenia, mające w zakresie tematykę OC, kierując się wytycznymi Szefa OCK z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie organizacji szkoleń z zakresu OC oraz z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie organizowania ćwiczeń OC. Przygotowując szkolenia z zakresu OC nie opracowywano specjalnych programów, kierując się założeniami programowy dla szkolenia podstawowego na szczeblu terenowym, stanowiącymi załącznik do ww. wytycznych z dnia 11 stycznia 2016 r. Szkolenia były prowadzone głównie przez pracowników WBiZK a także przez przedstawicieli służb specjalistycznych, w tym z Państwowej Straży Pożarnej i wojska. Organizowane przez Szefa OCW szkolenia i ćwiczenia z zakresu OC były kierowane do wielu instytucji zewnętrznych, w tym do Komendy Wojewódzkiej i komend powiatowych Policji, Komendy Wojewódzkiej i komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej, Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej, Urzędów Miejskich Wrocławia, Legnicy, Jeleniej Góry i Wałbrzycha, starostw powiatowych i urzędów gmin województwa dolnośląskiego, podmiotów włączonych do Systemu Wczesnego Ostrzegania oraz zakładów dużego i zwiększonego ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Szkolenia i ćwiczenia zostały zorganizowane zgodnie z przyjętymi przez Szefa OCW planami szkoleń. Po zakończonych ćwiczeniach formułowane wnioski i rekomendacje, które następnie były wdrażane. Potrzeby szkoleniowe były rozpoznawane na bieżąco. W 2017 r. przyjęto zgłoszenia potrzeb w zakresie przeszkolenia 24 kandydatów na instruktorów OC, spośród pracowników samorządowych

<sup>98</sup> Dz. U. Nr 210, poz. 2136.

<sup>99</sup> Patrz opis nieprawidłowości nr 1) w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

oraz członków ochotniczych straży pożarnych). W związku z tym rozważana jest możliwość zwiększenia dotacji jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przedmiotowych szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 1211-1212, 1277-1556, 1709-1712, 1733-1792, 1799-1804, 1822, 1847-1859)

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

Szef OCW opracował Wojewódzki program doskonalenia OC na lata 2009-2018, który został pozytywnie zaopiniowany przez Szefa OCK oraz zaakceptowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (bez wskazania dat opisanych czynności). Zaakceptowany dokument został przekazany do DUW wraz z pismem przewodnim Szefa OCK z dnia 26 marca 2009 r.

Program doskonalenia OC na lata 2017-2026 województwa dolnośląskiego został pozytywnie zaopiniowany w dniu 14 grudnia 2016 r. przez Szefa OCK oraz zaakceptowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 20 grudnia 2016 r. Na lata 2013-2022 Program doskonalenia OC województwa dolnośląskiego nie został opracowany.

(dowód: akta kontroli str. 1212-1213, 1557-1593)

Środki finansowe na obronę cywilną (rozdział 75414) w 2015 r. zostały zaplanowane w wysokości 632,0 tys. zł. W trakcie roku budżetowego zaszła konieczność zmian planu, a po ich dokonaniu przewidziano wydatki w kwocie 524 tys. zł. Wykonanie planu wydatków wyniosło 477 tys. zł (91,0%). Plan na 2016 r. wydatków jw. wyniósł 582 tys. zł (510 tys. zł po zmianach). Plan ten został wykonany na poziomie 464 tys. zł (90,1%). Na 2017 r. zaplanowano wydatki w kwocie 314 tys. zł. Środki finansowe przeznaczone na obronę cywilną zapewniały realizację zaplanowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1212-1222, 1594-1617, 1805-1813, 1822)

#### **4.6. Planowanie i realizacja kontroli przygotowania formacji OC i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych**

W badanym okresie w DUW nie planowano i nie przeprowadzano kontroli przygotowania formacji OC i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych, ponieważ na terenie województwa dolnośląskiego nie utworzono formacji OC na szczeblu wojewódzkim i powiatowym. Istniejące formacje OC zostały powołane na szczeblach: gminnym i zakładowym.

(dowód: akta kontroli str. 1222, 1250, 1253-1254)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Wbrew wymogom § 3 pkt 7 *rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2002 r.* Szef OCW nie powołał wojewódzkich formacji OC. Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, iż skala występujących zagrożeń nie stwarzała konieczności ich powołania. Uznano, że siły środki jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego są wystarczające a potrzeby i możliwości w zakresie powołania formacji OC na szczeblu wojewódzkim zostaną ponownie rozważone z chwilą ustanowienia nowej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1210, 1250, 1253)

2) W DUW nie opracowano Programu doskonalenia OC województwa dolnośląskiego na lata 2013-2022, co było niezgodne z § 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 terytorialnego*<sup>100</sup>. Wskazany dokument nie powstał mimo tego, że Szef OCK w analizie z sierpnia 2016 r. dotyczącej realizacji wytycznych do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2015 r. zwrócił uwagę, iż „*wyjaśnienia zgłoszone przez Wojewodę w piśmie nr BZ-ZKSO.640.1.2016.EPI nie są podstawą do odstąpienia od ustawowego obowiązku nałożonego na urząd Wojewody w zakresie opracowania PDOC*”. W związku z tym Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że brak opracowania ww. programu na lata 2013-2022 wynikał z obowiązującego w województwie dolnośląskim Programu

<sup>100</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599, ze zm.

doskonalenia OC województwa dolnośląskiego na lata 2009-2018 oraz wątpliwości prawne, zasadne było skupienie się na sporządzeniu Programu doskonalenia OC na lata 2017-2026 województwa dolnośląskiego. Jednak zgodnie z wyżej wskazanym przepisem rozporządzenia omawiany dokument należy sporządzać co cztery lata, na dziesięcioletni okres planistyczny, rozpoczynający się w roku nieparzystym.

(dowód: akta kontroli str. 1212-1213, 1709-1714)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze. Nie powołano bowiem wojewódzkich formacji OC oraz nie opracowano Programu doskonalenia OC województwa dolnośląskiego na lata 2013-2022. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do dokonywania oceny stanu przygotowań OC w województwie dolnośląskim oraz do prowadzenia wykazu formacji OC.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

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

1. Wydanie przez Wojewodę Dolnośląskiego zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.
2. Uwzględnienie w WPZK zagrożeń dotyczących zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego oraz przekroczenia w powietrzu poziomów substancji niebezpiecznych, a także opracowanie stosownych procedur reagowania kryzysowego.
3. Dokończenie prac związanych z ustaleniem wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie województwa dolnośląskiego, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej, tj. wykazu o którym mowa w § 3 pkt 24 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działań Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*.
4. Podjęcie działań mających na celu:
  - a) opracowanie rocznych planów działania w zakresie OC, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działań Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*,
  - b) powołanie wojewódzkich formacji OC, zgodnie z § 3 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działań Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*,
  - c) opracowywanie programu doskonalenia OC województwa dolnośląskiego, zgodnie z § 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 terytorialnego*.

## 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 we Wrocławiu.

*Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i nieprawidłowości przedstawionych powyżej lub o podjętych działaniach w kierunku ich wykorzystania.

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

Wrocław, dnia        grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:

Grzegorz Niemczyk  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*podpis*