



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.012.02.2017  
P/17/039

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/039 – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Joanna Marczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/121/20177 z dnia 27 czerwca 2017 r. 2. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/143/2017 z dnia 17 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 1001-1002)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Legnicy, pl. Słowiański 1, 59-220 Legnica (dalej: „Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janina Mazur, Starosta Legnicki (dalej: „Starosta”). (dowód: akta kontroli str. 246)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że na terenie powiatu legnickiego w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015-2017 (I półrocze), nie funkcjonował – w ramach istniejących struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej – skuteczny system ochrony ludności. Wprawdzie opracowano i zatwierdzono do stosowania Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego<sup>2</sup> oraz Plan Obrony Cywilnej Powiatu Legnickiego<sup>3</sup>, jednakże nie były one przygotowane i aktualizowane w sposób rzetelny i adekwatny do ich wagi. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy był *de facto* brak organizacji szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej<sup>4</sup>. Starosta, pomimo ciężącego na niej ustawowego obowiązku<sup>5</sup>, nie wydała zaleceń dla wójtów i burmistrzów do gminnych planów zarządzania kryzysowego. Wskazane powyżej słabości i niedomagania funkcjonowania systemu ochrony mieszkańców powiatu legnickiego przed możliwymi i zidentyfikowanymi zagrożeniami, ujawniły się w trakcie zorganizowanych przez NIK oględzin przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, przeprowadzonych w formie symulowanej sytuacji kryzysowej - epizodu praktycznego o kryptonimie „Legnica”, który wykazał niewłaściwe wywiązywanie się Starosty z ustawowych obowiązków dotyczących kierowania monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu legnickiego<sup>6</sup>. Ponadto Starosta, jako Szef Obrony Cywilnej Powiatu, nie realizowała właściwie swoich obowiązków dotyczących obrony cywilnej, m.in. w zakresie planów działania, powołania formacji obrony cywilnej, organizowania szkoleń, przygotowania i organizacji ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla ich życia lub zdrowia, a także odnośnie wyposażenia w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej. Wprawdzie corocznie dokonywano ocen stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu, jednakże wykazywane w nich informacje były niezgodne z dokumentacją źródłową (ocenami przekazanymi przez gminy), a przesłanie ich

<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> Wojewoda Dolnośląski zatwierdził PPZK w dniu 9 grudnia 2010 r.

<sup>3</sup> Starosta wprowadziła w życie POCPL w dniu 11 lutego 2014 r.

<sup>4</sup> Przeprowadzono tylko jedno ćwiczenie aplikacyjne w 2015 r. dotyczące zagrożenia powodziowego.

<sup>5</sup> Wynikającego z art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

<sup>6</sup> Wynikających z art. 17 ust. 2 pkt 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

Wojewodzie Dolnośląskiemu następowało przy niezachowaniu terminu wynikającego z wytycznych tegoż Wojewody.

#### Słownik pojęć

„**SOCK**” – Szef Obrony Cywilnej Kraju, „**SOCW**” – Szef Obrony Cywilnej Województwa, „**SOCP**” – Szef Obrony Cywilnej Powiatu, „**RCB**” – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, „**DUW**” – Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, „**WCZK**” – Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, „**KM PSP**” – Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Legnicy, „**PPZK**” – Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, „**PZZK**” – Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, „**PCZK**” – Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, „**POCPL**” – Plan Obrony Cywilnej Powiatu Legnickiego.

#### 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: „**ustawa o zarządzaniu kryzysowym**”.
- 3) Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1769, ze zm.), dalej: „**ustawa o pomocy społecznej**”.
- 4) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814, ze zm.), dalej: „**ustawa o samorządzie powiatowym**”.
- 5) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.), dalej: „**ustawa o samorządzie gminnym**”.
- 6) Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1430, ze zm.), dalej: „**ustawa o powszechnym obowiązku obrony**”.
- 7) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850), dalej: „**rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin**”.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Przygotowanie do realizacji zadań

#### Opis stanu faktycznego

Rada Powiatu Legnickiego wraz z Zarządem Powiatu Legnickiego (dalej: „Zarząd Powiatu”) określiły podmioty odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej wraz ze wskazaniem ich kompetencji, co zostało ustalone w regulaminie organizacyjnym Starostwa, obowiązującym od 1 lutego 2007 r. (tj. w czasie tworzenia PPZK) oraz dziewięciokrotnie<sup>7</sup> zmienianym i/lub ponownie uchwalanym od tego momentu. Stosownie do zapisów powyższego dokumentu obowiązki z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej realizowały następujące komórki organizacyjne Starostwa<sup>8</sup>: Referat Zarządzania Kryzysowego (od 1 lutego 2007 r. do 31 maja 2015 r.) oraz Wydział Oświaty, Promocji i Spraw Społecznych (od 1 czerwca 2015 r.<sup>9</sup>). W okresie od dnia 1 lutego 2007 r. do dnia 2 stycznia 2011 r. Referat Zarządzania Kryzysowego odpowiedzialny był m.in. za opracowanie planów zarządzania kryzysowego. Natomiast po tym okresie obowiązywały w tym zakresie przepisy ogólne, tj. art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy

<sup>7</sup> W okresie od 1 lutego 2007 r. do końca pierwszego półrocza 2007 r. obowiązywały następujące uchwały Rady Powiatu i Zarządu Powiatu: 1) nr IV/26/2007 z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Legnicy (Rada Powiatu), 2) nr IV/17/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Legnicy (Rada Powiatu), 3) nr V/25/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Legnicy (Rada Powiatu), 4) nr VIII/40/2011 z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Legnicy (Rada Powiatu), 5) nr XXII/116/2012 z dnia 22 listopada 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Legnicy (Rada Powiatu), 6) nr V/38/2015 z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Legnicy (Rada Powiatu), 7) nr 49/193/2015 zmieniająca uchwałę w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Legnicy (Zarząd Powiatu), 8) nr 52/225/2016 w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Legnicy (Zarząd Powiatu), 9) nr 62/262/2016 (Zarząd Powiatu).

<sup>8</sup> W których zatrudniano od trzech do czterech osób tj. trzy osoby w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 7 lipca 2015 r., cztery osoby w okresie od 8 lipca 2015 r. do 30 września 2015 r. oraz trzy osoby w okresie od 1 października 2015 r. i nadal.

<sup>9</sup> Takie przyporządkowanie obowiązywało również w dniu zakończenia niniejszej kontroli, tj. 20 września 2017 r.

o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie z którym opracowywanie i przedkładanie PPZK wojewodzie do zatwierdzenia należało do zadań Starosty.

(dowód: akta kontroli str. 601-718, 818)

Starosta wskazała, że problemy i trudności związane z realizacją zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej zgłaszane były podczas wszystkich narad i szkoleń prowadzonych pod auspicjami Wojewody Dolnośląskiego, jednakże żadne z nich nie zostały odnotowane oraz nie spotkały się z odpowiedzią. Starosta wskazała również, że nie realizowano żadnych innych działań w tym zakresie, gdyż starosta jest jedynie realizatorem zadań zleconych przez administrację rządową i nie posiada uprawnień do komentarzy w zakresie obowiązującego prawa.

NIK nie podziela takiego stanowiska, gdyż w art. 17 ust. 1 i ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* ustawodawca wyraźnie wskazał, że to właśnie starosta, jako przewodniczący zarządu powiatu, jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, realizującym przydzielone mu zadania przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Nieuzasadnionym jest więc argument, że Starosta nie posiadała uprawnień do prowadzenia np. monitoringu działań dotyczących zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej pod kątem problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych zadań, tj. m.in. ich identyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 817)

Starosta nie przeprowadziła oceny efektywności funkcjonowania administracji powiatu legnickiego pod kątem realizacji celu 7 Strategii „Sprawne Państwo 2020”.

(dowód: akta kontroli str. 814-832)

Starosta w udzielonych wyjaśnieniach nie zajęła stanowiska w kwestii obowiązującej definicji sytuacji kryzysowej (art. 3 pkt 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*), tj. czy pojęcie to w sposób precyzyjny i jednoznaczny definiuje przesłanki, których wystąpienie skutkuje uznaniem danej sytuacji za kryzysową, oraz jakie ewentualnie wątpliwości lub trudności budzi interpretacja przywołanego przepisu.

(dowód: akta kontroli str. 817)

Za podstawowy problem, związany z realizacją zadań w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, Starosta uznała brak aktów prawnych, jednoznacznie i spójnie rozdzielających zadania oraz wyraźnie ustalających kompetencje. Zdaniem Starosty, dotychczasowe akty prawne pozwalają administracji rządowej na całkowicie swobodne i niemające umocowania w doktrynie prawa interpretacje. Starosta nie podała jednakże przykładów takich interpretacji.

(dowód: akta kontroli str. 817)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności Starostwa w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

*Uwaga dotycząca  
badanej działalności*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednocześnie uwagę, że formułowanie na piśmie przez Starostę, jako organ odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe na terenie powiatu legnickiego, uwag do obowiązującego systemu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej, mogłyby przyczynić się do jego udoskonalenia. Bierność w tym zakresie może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ludności, a istniejące problemy i trudności, o których istnieniu Starosta w ogóle lub niedostatecznie informowała jednostki nadrzędne i/lub inne instytucje, nie mogą być wykorzystywane jako argumenty do wyjaśniania ewentualnych nieprawidłowości.

**Ocena cząstkowa**

Przygotowanie organizacyjne Starosty do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym przydzielenie tych zadań komórce merytorycznie niepowiązanej z zarządzaniem kryzysowym i obroną cywilną, oraz brak jednoznacznego wyznaczenia komórki i/lub osoby odpowiedzialnej za planowanie w tym zakresie, a także brak świadomości co do jego kompetencji w ramach zarządzania kryzysowego, wynikających z przepisów *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, nie gwarantowało prawidłowego wykonywania obowiązków w tym zakresie, co zostało potwierdzone w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

## 2. Rozwiązania organizacyjno-prawne

### 2.1. Zadania dotyczące planów zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

Stosownie do art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, w dniu 24 marca 2010 r. Starosta wydała zalecenia dla wójtów i burmistrzów z terenu powiatu legnickiego do gminnych planów zarządzania kryzysowego<sup>10</sup>. Powyższe zalecenia zostały wydane po upływie dwóch lat od poprzednich, takich zaleceń (25 marca 2008 r.). Wydanie ostatnich zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego wprawdzie nie było poprzedzone typowym procesem uzgodnień i opiniowania, ale stanowiło efekt m.in.: a) organizacji Konwentu Wójtów i Burmistrzów Powiatu Legnickiego (w dniu 5 października 2009 r.)<sup>11</sup> i b) spotkania, zorganizowanego przez Prezydenta Miasta Legnicy, a dotyczącego zakresu współpracy w systemie ostrzegania i alarmowania z określeniem szczegółowych kompetencji miasta Legnicy i powiatu legnickiego<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 298-323)

W okresie poprzedzającym wydanie ostatnich zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego, ani po tym terminie nie wpływały do Starosty uwagi lub sugestie wskazujące na konieczność uwzględnienia konkretnych aspektów niezbędnych do rzetelnego opracowania planów gminnych bądź uwagi dotyczące możliwości praktycznego zastosowania zaleceń Starosty przy ich opracowywaniu.

(dowód: akta kontroli str. 298-299)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. wszystkie gminne plany zarządzania kryzysowego zostały zatwierdzone<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 324)

Starosta nie posiadała informacji, ile spośród gminnych planów zarządzania kryzysowego z terenu powiatu podlegało aktualizacji, a w ilu przypadkach – pomimo upływu dwuletniego cyklu planowania – takie plany nie zostały jeszcze zaktualizowane. Wskazała, że plany zarządzania kryzysowego tworzy się na każdym szczeblu administracji samorządowej, opracowuje je organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego na administrowanym terenie, który powinien dokonywać aktualizacji we własnym zakresie. Zdaniem Starosty ustawodawca nie określił szczegółowych czynności, form i metod jakim powinien odpowiadać cykl planowania, niemniej w swych zaleceniach do gminnych planów zarządzania kryzysowego (z dnia 24 marca 2010 r.) wprowadziła wymóg aktualizowania oraz wprowadzania w nich zmian po każdym zdarzeniu powodującym uruchomienie procedury reagowania kryzysowego i po dokonanej na jego podstawie analizie funkcjonalności. W zaleceniach Starosty nie określono szczegółowych czynności, form i metod cyklu planowania. Wzmiankowano wyłącznie, że zgodnie z przepisami *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, gminne plany zarządzania kryzysowego powinny podlegać systematycznej aktualizacji. Ponadto, w celu uporządkowania tego problemu zalecono dołączenie do gminnego planu m.in. instrukcji określającej tryb aktualizacji.

W ocenie NIK, w świetle braku określenia przez ustawodawcę szczegółowych czynności, form i metod jakim powinien odpowiadać cykl planowania na szczeblu gminnym, Starosta w ramach planowania miała obowiązek cyklicznego wydawania zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego, czego – w okresie objętym kontrolą – nie robiła. Zadaniem NIK, wprowadzenie w zaleceniach Starosty (z dnia 24 marca 2010 r.) wymogu aktualizowania gminnych planów zarządzania kryzysowego nie stanowi realizacji tego

<sup>10</sup> Po wydaniu powyższych zaleceń Starosta jeszcze kilkakrotnie zalecała wójtom i burmistrzom dokonanie przeglądu oraz weryfikacji planów i procedur reagowania kryzysowego (pisma z: 2 listopada 2015 r., 14 kwietnia 2016 r., 14 stycznia 2017 r.).

<sup>11</sup> Na którym omawiano: a) obowiązujące przepisy z zakresu zarządzania kryzysowego, b) zasady łączności radiowej w relacji powiat – gminy (zasilanie awaryjne, umiejscowienie radiostacji, zakup dodatkowych środków łączności), c) funkcjonalność systemu monitorowania sytuacji w gminie, d) aktualizowanie bazy danych (telefony, adresy itp.), e) zasady pracy stanowiska kierownika wójtów i burmistrzów w sytuacji kryzysowej (dyżur, miejsce gdzie spływają wszystkie informacje, informowanie mieszkańców), f) system ostrzegania i alarmowania ludności, koncepcja działania w oparciu o mapę zagrożeń (najczęściej występujące zdarzenia), g) dokumentowanie zdarzeń, h) przygotowanie do działania (organizacyjne, materiałowe, magazyn) oraz i) „Samorządowy informator SMS” oraz systemy wykorzystywane do alarmowania ludności (pagery, środki łączności, syreny itp.).

<sup>12</sup> W którym brał udział Komendant Miejski Straży Pożarnej w Legnicy.

<sup>13</sup> Daty zatwierdzenia gminnych planów zarządzania kryzysowego: 26 kwietnia 2011 r. (gminy Chojnów i Miłkowice oraz miasto i gmina Prochowice) oraz 28 kwietnia 2011 r. (gminy: Krotoszyce, Kunice, Legnickie Pole, Ruja oraz miasto Chojnów).

obowiązku, co zostało szczegółowo opisane w dalszym ciągu niniejszego wystąpienia pokontrolnego (w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 302-304, 345)

PPZK, stosownie do art. 5 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, został zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 9 grudnia 2010 r. (pismo l.dz. BZ.I.JCZ.01713-20/20-1). W piśmie tym Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego DUW: a) stwierdził, że PPZK jest zgodny z Zaleceniami Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 lutego 2010 r., b) poprosił o wprowadzenie siedmiu zmian ujętych w załączniku do wskazanego pisma. Starostwo pozytywnie ustosunkowało się do dwóch zaproponowanych zmian, tzn. dokonano sprawdzenia poprawności wskazanych numerów telefonów oraz uzupełniono arkusz uzgodnień. Nie zrealizowano pozostałych propozycji DUW, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego (w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 236-245)

PPZK, stosownie do art. 5 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, obejmował wszystkie przewidziane dla niego elementy, tj.: a) plan główny<sup>14</sup>, b) zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych oraz c) załączniki funkcjonalne planu głównego. Jednakże: a) nie wszystkie elementy tego planu spełniały wymogi ujęte w Zaleceniach Wojewody Dolnośląskiego do powiatowych planów zarządzania kryzysowego z dnia 15 lutego 2010 r., b) PPZK sporządzono nierzetelnie, oraz c) nierzetelnie przeprowadzano jego aktualizacje, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 3-214, 236-240)

Starosta wskazała, że nie zna przyczyn niewydania przez Wojewodę Dolnośląskiego zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego w okresie dwóch lat od wydania ostatnich takich zaleceń (w dniu 15 lutego 2010 r.) i nie posiada delegacji prawnej do formułowania wobec Wojewody Dolnośląskiego żądania podejmowania działań lub oczekiwania od niego składania wyjaśnień w zakresie przyczyn braku działania.

(dowód: akta kontroli str. 844)

Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego DUW podał, że *ustawa o zarządzaniu kryzysowym* nie określa trybu „odrzućcia” lub „niezatwierdzenia” powiatowego planu zarządzania kryzysowego w przypadku niezrealizowania zaleceń i nie daje narzędzi prawnych w tym zakresie.

W ocenie NIK wytyczne/zalecenia Wojewody Dolnośląskiego są wiążące dla Starosty, stanowiąc wystarczającą podstawę prawną do podjęcia odpowiednich działań w stosunku do PPZK niespełniającego Zaleceń tegoż Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 577)

W latach 2015-2017 (I półrocze) Starosta nie zawierała porozumień dotyczących pomocy, w tym pomocy finansowej, o której mowa w art. 7a *ustawy o samorządzie powiatowym*.

(dowód: akta kontroli str. 299)

W PPZK, w rozdziale pn. „Plan główny. Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia”, zidentyfikowano zagrożenie powodziowe. Starosta posiadała wiedzę o stanie wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych na terenie powiatu (wykaz w PPZK, w rozdziale pn. „Plan główny. Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych”). Powyższej kwestii nie ujęto jednak w zaleceniach Starosty do gminnych planów zarządzania kryzysowego, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego (w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

<sup>14</sup> Zidentyfikowane zagrożenia: 1) w rozdziale pn. „Plan główny. Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia”: a) zagrożenia powodziowe i podtopienia, b) zagrożenia pożarowe, c) zagrożenia pożarowe dla miejscowości i miast, d) wypadki i katastrofy komunikacyjne (przewóz TSP), e) zagrożenia awaria – (zakład o dużym ryzyku) Operator Logistyczny Paliw Płynnych Sp. z o.o. Baza Paliw nr 10 w Kawicach (tel. 76 858-48-21), e) awarie infrastruktury technicznej, w tym awarie sieci energetycznych – przerwy w zasilaniu w energię elektryczną, uszkodzenia urządzeń wodno – kanalizacyjnych, skażenie wody pitnej, f) uszkodzenia urządzeń magazynujących materiały niebezpieczne, g) zagrożenia związane z występowaniem warunków meteorologicznych, h) zagrożenia epidemiczne, j) choroby roślin i zwierząt (epizootie i epifitotyz), k) terroryzm – bioterroryzm, l) zagrożenia radiacyjne; 2) w tabeli pn. „Analiza i ocena ryzyka wystąpienia zagrożeń”: a) powódź, b) podtopienia, c) zagrożenia pożarowe dla obszarów leśnych (pożary przestrzenne), d) wypadki i katastrofy komunikacyjne (w tym przewóz TSP), e) awarie sieci energetycznych, f) Awarie: urządzeń wodno – kanalizacyjnych, urządzeń magazynujących materiały niebezpieczne, g) silne, huraganowe wiatry, nawalne deszcze, gradobicia, h) huraganowe wiatry do 80 km/h i pow. 80 km/h, i) susza, upały, j) obfite opady śniegu, k) zagrożenia epidemiczne, l) epidemie roślin i zwierząt (epizootie i epifitotyz), m) terroryzm i bioterroryzm, n) zagrożenia radiacyjne, n) zbiorowe naruszenie porządku publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 109-214)

Zalecenia Starosty do gminnych planów zarządzania kryzysowego nie odnoszą się do kwestii będącej zadaniem własnym gminy, tj. udzielania pomocy społecznej osobom poszkodowanym w wyniku zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, a także klęski żywiołowej i ekologicznej (art. 7 pkt 12-15 ustawy o pomocy społecznej), co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego (w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 3-214, 302-304, 344-346)

## 2.2. Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego

Organizację PCZK, stosownie do art. 18 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ustaliła Starosta w PPZK oraz w Regulaminie PCZK. W powyższych dokumentach m.in. określono: a) organizację PCZK, tj. jego zadania (ustawowe i dodatkowe)<sup>15</sup>, b) siedzibę<sup>16</sup>, c) jednostkę obsługującą<sup>17</sup>, d) tryb pracy<sup>18</sup>, e) dokumentację PCZK, w tym dokumenty rejestrowe czynności związanych z pełnieniem dyżuru<sup>19</sup>, f) wyposażenie w sprzęt umożliwiający skuteczną realizację zadań (sieci radiowe na potrzeby zarządzania kryzysowego i rodzaje radiotelefonów)<sup>20</sup>, g) sposób alarmowania członków PZZK<sup>21</sup>, oraz h) sposób całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych<sup>22</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 3-233)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 10 lipca 2017 r. ustalono, że:

1) PCZK znajduje się w budynku Starostwa, na III piętrze, w pokoju nr 328; wyposażone jest m.in. w: a) stanowisko komputerowe, b) komputer z systemem poczty elektronicznej PCZK umiejscowionej na serwerze DUW, systemem POZK<sup>23</sup>, systemem CAR<sup>24</sup>, c) dwa

<sup>15</sup> M.in.: zadania ustawowe (PPZK i Regulamin PCZK): a) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, b) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, c) nadzór nad systemem wykrywania i alarmowania oraz systemem wczesnego ostrzegania ludności, d) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, e) współdziałania z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, f) dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum, g) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa; zadania dodatkowe (PPZK): a) zbieranie i dystrybucja informacji dotyczących zdarzeń i zarządzania kryzysowego, b) wstępna analiza zdarzeń, c) organizowanie łączności z podmiotami – uczestnikami zarządzania kryzysowego, d) zadania sztabowe związane z zarządzaniem kryzysowym.

<sup>16</sup> Budynek Starostwa - pl. Słowiański 1, pok.328 (PPZK i Regulamin PCZK).

<sup>17</sup> Wydział OS Starostwa (PPZK i Regulamin PCZK).

<sup>18</sup> M.in.: PPZK: „1. Pracami PCZK kieruje Dyrektor Wydziału Oświaty Promocji i Spraw Społecznych (OS), 2. W godzinach pracy Starostwa, dyżur w PCZK pełni pracownik Wydziału OS, 3. Po godzinach pracy Starostwa oraz w dni wolne od pracy, wprowadza się telefoniczny dyżur domowy ustalonego przez Dyrektora OS, 4. W czasie zaistnienia i trwania sytuacji kryzysowej, PCZK pracuje w trybie ciągłym, 5. Zmianowa praca dyżurnych odbywa się w systemie służb trzymianowych [...] W zależności od potrzeb z chwilą wystąpienia na terenie powiatu sytuacji kryzysowej warunkującej wprowadzenie całodobowego lub określonego czasowo dyżuru w Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego, zadania w PCZK realizuje Stały Dyżur Starosty [...] Tryb funkcjonowania Stałego Dyżuru określa „Instrukcja działania stałego dyżuru Starosty na potrzeby gotowości obronnej państwa” [...]”; Regulamin PCZK: „[...] 2. W godzinach pracy Starostwa dyżur w PCZK pełni pracownik Wydziału OS, któremu powierzono zakres obowiązków zarządzania kryzysowego, w przypadku jego nieobecności w pracy inna osoba wyznaczona przez Dyrektora OS. 3. Po godzinach pracy Starostwa oraz w dni świąteczne i wolne od pracy informacje o zaistniałej sytuacji kryzysowej na terenie powiatu legnickiego przyjmują wyznaczone osoby w Starostwie (załącznik nr 1 – tabela osób). 4. W czasie zaistnienia i trwania sytuacji kryzysowej, PCZK pracuje w trybie ciągłym z zapewnieniem zmianowości pracy osób (stały dyżur), zgodnie z art. 151 § 1, 2, 3 ustawy kodeks pracy [...]. 5. Zmianowa praca dyżurnych odbywa się w systemie służb trzymianowych (lub całodobowych) w godzinach: I zmiana w godz. 7.00 – 15.00, II zmiana w godz. 15.00 – 23.00, III zmiana w godz. 23.00 – 7.00” (Regulamin PCZK).

<sup>19</sup> „Dokumentację PCZK stanowią: [...] e) brudnopis dyżurnego, f) karta operacyjna zdarzenia, g) rejestr zdarzeń, h) tabela sprawdzania łączności” (Regulamin PCZK).

<sup>20</sup> M.in.: „Łączność radiowa na potrzeby zarządzania kryzysowego w powiecie zorganizowana jest w oparciu o dwie sieci: sieć zarządzania Wojewody Dolnośląskiego i sieć zarządzania Starosty, rezerwowo: sieć obrony cywilnej” (PPZK).

<sup>21</sup> M.in.: „Dyżurny PCZK, po otrzymaniu informacji o zdarzeniu, dokonuje wstępnej analizy sytuacji i podejmuje decyzję o powiadomieniu: Dyrektora OS, Starosty lub Wicestarosty; Starosta lub w kolejności Wicestarosta, Dyrektor Wydziału OS podejmuje decyzję o zwołaniu posiedzenia Sztabu Kryzysowego Starosty, który jest częścią składową Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. W zależności od potrzeb i wypracowanej decyzji Szefowie grupy roboczych powiadamiają pozostałe osoby funkcyjne – członków PZZK o konieczności stawienia się w określonym miejscu i czasie” (PPZK).

<sup>22</sup> Określone w poszczególnych procedurach reagowania tj. m.in.: „Procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych” (PPZK, rozdział II pkt 3), „Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej” (PPZK, rozdział III, pkt 1), „Procedura działania PCZK” (Regulamin PCZK).

<sup>23</sup> „System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego” (Platforma Operacyjna Zarządzania Kryzysowego), administrowany przez WCZK. Platforma serwerowa WCZK, umożliwiająca pełną koordynację działań oraz wymianę informacji pomiędzy służbami reagowania w sytuacjach kryzysowych z obszaru całego województwa dolnośląskiego, odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Dolnego Śląska, w zakresie wszelkich zagrożeń i klęsk.

<sup>24</sup> Zgodnie ze złożonymi w trakcie oględzin wyjaśnieniami inspektora zarządzania kryzysowego, CAR (Centralna Aplikacja Raportująca) jest administrowana przez RCB i wykorzystywana przez WCZK w ramach raportów dobowych, przesyłanych do

radiotelefony: jeden w sieci zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej Wojewody Dolnośląskiego, drugi w sieci zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej Starosty, d) dwa faksy ze skanerem, e) dwa telefony stacjonarne, f) pięć radiotelefonów przenośnych, g) latarki akumulatorowe, h) trzy zasilacze awaryjne, i) tablet z dostępem do internetu (LTE), j) drukarkę, k) kserokopiarkę;

2) Jednostką obsługującą PCZK jest Wydział Oświaty, Promocji i Spraw Społecznych Starostwa;

3) w prowadzonym w PCZK, w formie papierowej, rejestrze zdarzeń<sup>25</sup> od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 10 lipca 2017 r. nie odnotowano żadnego zdarzenia (sytuacji kryzysowej), co było zgodne ze stanem faktycznym;

4) codziennie sprawdzana jest łączność, a fakt ten dokumentowany jest w formie papierowej, w tabeli sprawdzenia łączności<sup>26</sup> (prowadzonej dla poszczególnych miesięcy); z tego dokumentu (dane wg stanu na 10 lipca 2017 r.) wynika, że wystąpiły problemy z łącznością z gminami: a) Krotoszyce (7 i 10 lipca 2017 r.), b) Miłkowice (10 lipca 2017 r.), c) Prochowice (6 lipca 2017 r.);

5) na stanowisku operatora przygotowane były (do wypełnienia) karty operacyjne zdarzeń, zgodne ze wzorem załączonym do Regulaminu PCZK;

6) dyżur w momencie oględzin pełnił pracownik Starostwa, etatowo odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe.

(dowód: akta kontroli str. 231-234)

W czasie ostatnich sześciu miesięcy poprzedzających oględziny PCZK nie wystąpiły sytuacje, w których utrudniona lub niemożliwa była realizacja przez to Centrum zadań określonych w *ustawie o zarządzaniu kryzysowym*.

(dowód: akta kontroli str. 235)

### 2.3. Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (PZZK)

Zgodnie z zarządzeniami Starosty<sup>27</sup> w latach 2015-2017 (I półrocze) w skład PZZK wchodził: a) Przewodniczący Zespołu – Starosta, b) Sztab Kryzysowy Starosty<sup>28</sup>, c) grupa operacji i organizacji działań, d) grupa zabezpieczenia logistycznego, e) grupa pomocy społeczno-bytowej<sup>29</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 349-366)

W latach 2015-2017 (I półrocze) PZZK nie zebrał się ani razu<sup>30</sup>, natomiast w dniu 30 stycznia 2017 r. odbyło się zebranie Sztabu Kryzysowego<sup>31</sup> (stanowiącego część PZZK), którego tematem była sytuacja zagrożenia na terenie powiatu legnickiego, spowodowana wystąpieniem ogniska wysoce zjadliwej grypy ptaków (HPAI) podtypu H5N8. Z protokołu spotkania nie wynikało jakie wypracowano w tym zakresie propozycje działań oraz czy przedstawiono Staroście wnioski dotyczące wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w PZZK, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego (w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 372-377)

---

RCB. W ww. aplikacji Starostwo nie wprowadzało żadnych informacji o zdarzeniach. W systemie POZK funkcjonuje interfejs bezpośredniego połączenia z CAR, w związku z czym wymiana danych pomiędzy tymi systemami następuje automatycznie.

<sup>25</sup> Według wzoru wynikającego z Regulaminu PCZK.

<sup>26</sup> Zgodna z wzorem stanowiącym załącznik do Regulaminu PCZK.

<sup>27</sup> Nr 2/104 z dnia 14 stycznia 2014 r., nr 66/2015 z dnia 6 października 2015 r., nr 9/2017 z dnia 6 lutego 2017 r.

<sup>28</sup> W skład Sztabu Kryzysowego, zgodnie z zarządzeniami Starosty, wchodził: 1) zarządzenie nr 2/2014: a) Kierownik Referatu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (Szef grupy operacji i organizacji działań), b) Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Legnicy, c) Komendant Miejski Policji w Legnicy, d) Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, e) Powiatowy Lekarz Weterynarii, f) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, g) Dyrektor Wydziału Komunikacji i Dróg, h) Szef grupy zabezpieczenia logistycznego, i) Szef grupy społeczno-bytowej i opieki zdrowotnej; 2) zarządzenia nr 66/2015 i 9/2017: a) Wicestarosta (Szef grupy operacji i organizacji działań), b) Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Legnicy, c) Komendant Miejski Policji w Legnicy, d) Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, e) Powiatowy Lekarz Weterynarii, f) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, g) Dyrektor Wydziału Komunikacji i Dróg, h) Szef grupy zabezpieczenia logistycznego, i) Szef grupy społeczno-bytowej i opieki zdrowotnej.

<sup>29</sup> Zarządzenia nr 2/2014 i 9/2017 – sześć osób; Zarządzenie nr 66/2015 – pięć osób.

<sup>30</sup> W pełnym składzie.

<sup>31</sup> Decyzję o konieczności zwołania posiedzenia Sztabu Kryzysowego, czasie i miejscu stawiennictwa oraz składzie podejmuje Starosta a w przypadku jego nieobecności Wicestarosta lub Kierownik Referatu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (do 31 maja 2015 r.) lub Dyrektor Wydziału Oświaty, Promocji i Spraw Społecznych (od 1 czerwca 2015 r.). W ww. zarządzeniach w sprawie powołania PZZK nie wskazano sytuacji warunkujących zwołanie Sztabu Kryzysowego.



Starosta podała, że w latach 2015-2017 nie zachodziła konieczność, aby PZZK zbierał się w pełnym składzie.

(dowód: akta kontroli str. 370)

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

W latach 2015-2017 (I półrocze) Starosta, na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, przeprowadziła jedno ćwiczenie aplikacyjne (marzec 2015 r.) pn. „Powódź 2015”, którego przedmiotem były procedury PPZK dotyczące wykrywania i monitorowania zagrożeń, ostrzegania ludności, współdziałania, zwoływania posiedzenia PZZK, obiegu informacji, oraz uruchamiania sił i środków na potrzeby zarządzania kryzysowego. W badanym okresie odbyło się jeszcze 10 szkoleń, ćwiczeń i treningów organizowanych przez DUW i KM PSP<sup>32</sup>, których przedmiotem były zagadnienia ujęte w PPZK<sup>33</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 381-383)

Starosta wskazała, że *ustawa o zarządzaniu kryzysowym* nie wskazuje ilości i częstotliwości organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. Starosta wskazała również, że ograniczono się tylko do jednego ćwiczenia zorganizowanego na szczeblu powiatu legnickiego, gdyż ćwiczenia i treningi, organizowane przez DUW, angażowały do udziału powiaty i gminy, a w ich trakcie zostały zrealizowane zagadnienia odnoszące się tematycznie do przedsięwzięć realizowanych na szczeblach samorządu terytorialnego.

NIK nie podziela powyższego stanowiska Starosty w części dotyczącej kwestii nieuregulowania w *ustawie o zarządzaniu kryzysowym* ilości i częstotliwości szkoleń, gdyż przepisy wzmiankowanej ustawy nie mają na celu określenie ilości i częstotliwości szkoleń i ćwiczeń, gdyż, oprócz podnoszenia kwalifikacji przez pracowników, mają one przede wszystkim służyć weryfikacji poprawności przyjętych procedur PPZK.

(dowód: akta kontroli str. 579-580)

#### 2.5. Sytuacje kryzysowe na terenie powiatu legnickiego

W latach 2015-2017 (I półrocze) w powiecie legnickim wystąpiły trzy zdarzenia, które nie spełniały kryteriów sytuacji kryzysowej (art. 3 pkt 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*), a dotyczyły zagrożeń wskazanych w PPZK<sup>34</sup>, tj.: a) skażenie wody pitnej w wodociągu sieciowym, b) alarm ALFA i BRAVO-CRP<sup>35</sup> oraz c) wystąpienie ognisk ptasiej grypy wśród dzikiego ptactwa. W związku z wystąpieniem powyższych zdarzeń wdrożono procedury opisane w PPZK<sup>36</sup>. Reakcja na przywołane sytuacje następowała w zgodzie z PPZK oraz gminnymi planami zarządzania kryzysowego, tj. m.in. odebrano informacje, zarejestrowano podstawowe dane o potencjalnej możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej, podjęto decyzję kogo powiadomić i kogo zaalarmować, uruchomiono system monitorowania,

<sup>32</sup> a) organizowane przez DUW: 1) dwa szkolenia (tematy szkoleń: „System ostrzegania, alarmowania i informowania województwa dolnośląskiego”, „Zasady gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego”), 2) trzy ćwiczenia (pn. „Bardo 2015” – symulacja akcji ratowniczej spowodowanej katastrofą naturalną o znacznych rozmiarach, prognozowanie zagrożenia powodziowego, ostrzegania ludności, organizacja ewakuacji; pn. „RENEGADE-SAREX” – ostrzeganie ludności, alarmowanie i informowanie; pn. „RENEGADE-SAREX” - systemy wykrywania skażeń, powiadamianie o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tym zakresie) i 3) cztery treningi (trening systemu wczesnego ostrzegania, w dniach 1 sierpnia 2015 r., 1 sierpnia 2016 r. i 6-8 grudnia 2016 r.), trening dot. zagrożenia cyberprzestrzeni dla systemów i sieci teleinformatycznych administracji publicznych oraz usuwanie negatywnych skutków sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa - 5 kwietnia 2017 r.) oraz zorganizowane przez KM PSP ćwiczenie w zakresie zagrożenia powodziowego.

<sup>33</sup> a) ostrzeganie ludności o zagrożeniach, alarmowanie i informowanie b) monitorowanie zagrożeń, współdziałanie z WCZK, urzędami gmin i gminnymi centrami zarządzania kryzysowego oraz innymi powiatowymi służbami, zwoływanie PZZK, c) przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, d) reagowanie PCZK, e) uruchamianie sił i środków na potrzeby zarządzania kryzysowego.

<sup>34</sup> Ryzyka scharakteryzowane w PPZK, w rozdziale pn. „Plan główny. Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia”) jako odpowiednio: a) awarie infrastruktury technicznej, b) terroryzm i c) choroby roślin i zwierząt (epizootie i epifitoz).

<sup>35</sup> Alarm wprowadzony przez Prezesa Rady Ministrów na obszarze całego kraju: pierwszego stopnia (ALFA) oraz drugiego stopnia (CRP – BRAVO CRP).

<sup>36</sup> W rozdziałach pn.: a) „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych”<sup>36</sup> (sytuacje: skażenie wody pitnej w wodociągu sieciowym oraz wystąpienie ognisk ptasiej grypy wśród dzikiego ptactwa) – wariant 2 – potencjalna możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz b) „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej”<sup>36</sup> (alarm ALFA i BRAVO CRP) – zdarzenie „W przypadku otrzymania sygnału alarmu”.

wdrożono procedury przekazywania meldunków, upowszechniono ostrzeżenie wśród ludności (sytuacje: skażenie wody pitnej w wodociągu sieciowym oraz wystąpienie ognisk ptasiej grypy wśród dzikiego ptactwa). Na etapie reagowania nie włączono do działań formacji obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 112-126, 392-535, 539-540)

Zdaniem Starosty: a) w analizowanym okresie nie wystąpiły sytuacje kryzysowe w rozumieniu art. 3 pkt 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, b) w przypadku zaistniałych zdarzeń była na bieżąco informowana o danej sytuacji (przebiegu sytuacji), dla każdego z wymienionych zdarzeń została sporządzona dokumentacja, przy czym *ustawa o zarządzaniu kryzysowym* nie nakłada na organy samorządu terytorialnego sporządzania wniosków, analiz z sytuacji, których nie można zakwalifikować jako sytuacje kryzysowe. Ponadto podała, że nie analizowano danych dotyczących wydatków poniesionych przez wszystkie zaangażowane służby w związku z zaistnieniem ww. sytuacji, gdyż zwalczanie z urzędu chorób zakaźnych zwierząt należy do organów określonych w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. *o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt*<sup>37</sup> – organa te dysponują własnym budżetem. W zakresie skażenia wody pitnej w wodociągu sieciowym na terenie gmin w powiecie legnickim organem właściwym w tym zakresie był wójt lub burmistrz, a Starosta nie miał wpływu na planowanie oraz wydatki z budżetu tych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 393, 600)

## 2.6. Ćwiczenie reakcji na sytuację kryzysową

W dniu 22 sierpnia 2017 r., z inicjatywy NIK, przeprowadzono ćwiczenia/trening reakcji Starosty, PCZK oraz PZZK na hipotetyczną sytuację kryzysową. Czynności miały formę epizodu praktycznego przeprowadzonego metodą treningu decyzyjnego. Epizod został przeprowadzony jednocześnie w odniesieniu do organów zarządzania kryzysowego na terenie województwa (wojewoda, starosta, wójt), właściwych dla rozpatrywanej sytuacji. Tematem epizodu była organizacja działań i podejmowania decyzji – w fazie reagowania – bezpośrednio po informacji o hipotetycznej, poważnej awarii zakładu przemysłowego, której zakres oddziaływania dotyczył powiatu legnickiego i w związku z którą doszło do: 1) rozszczelnienia rurociągów i wycieku gazów procesowych zawierających w swoim składzie dwutlenek siarki i tlenek węgla, 2) rozszczelnienia rurociągów i wycieku gazu ziemnego, 3) rozszczelnienia aparatów produkcyjnych, rurociągów, zbiorników magazynowych i wycieku kwasu siarkowego. Zgodnie z założeniami ćwiczenia/treningu powyższe zdarzenia doprowadziły do: a) pożarów, wybuchów i emisji niebezpiecznych gazów do powietrza, a stężenia trujących gazów miały bezpośredni wpływ na otoczenie miejsca awarii, b) znaczącej emisji substancji niebezpiecznych do środowiska. Skala zjawiska i właściwości par substancji niebezpiecznych, uwolnionych w czasie awarii, zagrażały życiu lub zdrowiu ludzkiemu na terenie powiatu legnickiego. Konieczna była czasowa ewakuacja wszystkich mieszkańców Gminy Krotoszyce. Głównym założeniem epizodu praktycznego (ćwiczeń/treningu) było zweryfikowanie obowiązujących procedur i regulacji dotyczących zarządzania kryzysowego, ujętych w PPZK, podczas zdarzenia związanego z uwolnieniem zgromadzonych substancji niebezpiecznych, decydujących o zaliczeniu zakładu przemysłowego do kategorii dużego ryzyka.

Ogłędziny wykazały<sup>38</sup>, że zgodnie z zapisami PPZK: 1) PCZK odebrało wiadomość o awarii przemysłowej, 2) dyżurny PCZK natychmiast poinformował Starostę o zaistniałej awarii, 3) Starosta podjęła decyzję o zwołaniu PZZK, 4) PZZK zebrał się w ciągu 1,5 godz. od momentu podjęcia decyzji o jego zwołaniu.

Kontrola wykazała również, że: a) niezgodnie z postanowieniami Regulaminu PZZK, obowiązki starosty/wicestarosty przekazano Członkowi Zarządu Powiatu, b) organizacja posiedzenia PZZK utrudniała oraz uniemożliwiała podejmowanie decyzji, c) grupy wchodzące w skład PZZK nie realizowały zadań przypisanych im w Regulaminie PZZK, oraz d) nierzetelnie udokumentowano podjęte działania, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego (w sekcji „*Ustalone nieprawidłowości*”).

<sup>37</sup> Dz. U. Nr 69, poz. 625 (nieaktualny akt prawny).

<sup>38</sup> W dniu 22 sierpnia 2017 r., na postawie art.39 *ustawy o NIK*, przeprowadzono ogłędziny reakcji (czynności) na zaistniałą sytuację kryzysową.

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

1. Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego został opracowany przez trzech pracowników Referatu Zarządzania Kryzysowego<sup>39</sup>, w sytuacji gdzie dwóm z nich nie powierzono takiego zadania w zakresach obowiązków<sup>40</sup>.

Starosta wyjaśniła, że zadanie opracowania PPZK ciążyło na Kierowniku Referatu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Osoba ta w ramach posiadanych uprawnień poleciła podległym pracownikom wykonanie propozycji rozwiązań oraz analizy jednostkowej stanu materialnego dla zagadnień pozostających w ich sferze kompetencji pracowniczych. Uzyskane materiały do opracowania Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego weryfikowano w końcowych wystąpieniach oraz przedkładanych propozycjach.

(dowód: akta kontroli str. 247-255, 594, 756-762, 834)

2. W PPZK nie przedstawiono trybu uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, tj. nie wypełniono obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

a poziomie samorządu powiatowego podstawową siłą do wykorzystania w sytuacji kryzysowej jest PZZK i PCZK, oraz środki będące w jego dyspozycji. Nie dysponuje siłami i środkami będącymi w dyspozycji powiatowych służb, straży oraz inspekcji w sytuacjach kryzysowych. Działają one w oparciu o przepisy prawa i swoje plany. Zdaniem Starosty, ujęcie tego w PPZK byłoby powielaniem innych planów.

W ocenie NIK przytoczone przez Starostę argumenty nie mają uzasadnienia, zwłaszcza w świetle Zaleceń Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 lutego 2010 r. do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, w których siły i środki niezbędne do usuwania skutków zagrożeń zdefiniowano jako baza danych o zasobach, które na poziomie powiatu mogą być wykorzystane w sytuacjach kryzysowych wraz ze wskazaniem dysponenta tych zasobów. (dowód: akta kontroli str. 109-241, 557-558, 597)

3. Na siedem propozycji Wojewody Dolnośląskiego do ujęcia w PPZK, wniesionych przy jego zatwierdzeniu<sup>41</sup>, pięć nie zostało zrealizowanych<sup>42</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 109-214, 242)

Inspektor ds. zarządzania kryzysowego wyjaśnił, że: a) do PPZK nie dopisano numerów telefonów jednostek OSP wykazanych w rozdziale pn. „Plan Główny. Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych”, gdyż zawarte są one w gminnych planach zarządzania kryzysowego, a decyzje o ich dysponowaniu podejmuje KM PSP, b) w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej” nie dopisano, do numerów stacjonarnych właściwego numeru kierunkowego, gdyż realizując tę sugestię zlikwidowano wykaz pn. „Skład osobowy PZZK” zawierający imiona i nazwiska oraz numery telefonów

<sup>39</sup> ZŚ – Kierownik Referatu, MW – inspektor ds. zarządzania kryzysowego, ZK – inspektor ds. zarządzania kryzysowego.

<sup>40</sup> MW i ZK – inspektorzy ds. zarządzania kryzysowego.

<sup>41</sup> 1) dopisanie numerów telefonów do wykazanych jednostek OSP (dot. rozdziału pn. „Plan Główny. Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych”), 2) dopisanie do numerów stacjonarnych właściwego numeru kierunkowego (dot. rozdziału pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej”), 3) dopisanie do numerów stacjonarnych właściwego numeru kierunkowego (dot. całego PPZK), 4) sprawdzenie poprawności wykazanych numerów telefonów (dot. rozdziału pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Współdziałanie między siłami, o których mowa w pkt 2”), 5) usunięcie numeru „0” oraz dopisanie numerów telefonów do wszystkich podmiotów ujętych w wykazie (dot. rozdziału pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja łączności”), 6) dopisanie numerów telefonów do wykazanych podmiotów lub zarządców (dot. rozdziału pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu”), 7) uzupełnienie arkusza uzgodnień.

<sup>42</sup> 1) dopisanie numerów telefonów do wykazanych jednostek OSP (dot. rozdziału pn. „Plan Główny. Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych”), 2) dopisanie do numerów stacjonarnych właściwego numeru kierunkowego (dot. rozdziału pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej”), 3) dopisanie do numerów stacjonarnych właściwego numeru kierunkowego (dot. całego PPZK), 4) usunięcie numeru „0” oraz dopisanie numerów telefonów do wszystkich podmiotów ujętych w wykazie (dot. rozdziału pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja łączności”), 5) dopisanie numerów telefonów do wykazanych podmiotów lub zarządców (dot. rozdziału pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu”).

kontaktowych osób wchodzących w skład PZZK. W jego miejsce wprowadzono wykaz tych osób, przy czym w przypadku Sztabu Kryzysowego nie wskazano imion i nazwisk i numerów telefonów, a w przypadku pozostałych członków PZZK – numerów telefonów, gdyż stwierdzono, że wykaz ten zawiera za dużo prywatnych danych osobowych, c) w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja łączności” nie uzupełniono o numery kierunkowe telefonów stacjonarnych: PCZK oraz wymienionych w wykazie pn. „Wykaz telefonów osób funkcyjnych w gminach kompetentnych w sprawach zarządzania”, gdyż wszystkie odpowiadają temu samemu numerowi kierunkowemu, d) w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja łączności”, zgodnie z sugestią Wojewody, usunięto numery „0”, nie dopisano jednak numerów telefonów do wszystkich podmiotów ujętych w wykazie, gdyż te numery telefonów zawarte są w innych częściach PPZK, e) w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu” nie dopisano numerów telefonów całodobowych do wykazanych podmiotów lub zarządców (kierowników, właścicieli), gdyż nie było potrzeby wprowadzania do PPZK numerów telefonów do wszystkich ujętych w tym wykazie podmiotów (telefony do najważniejszych ujęto w innej części PPZK).

(dowód: akta kontroli str. 245)

Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego DUW podał, że zapisy *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* nie dają bezpośrednich podstaw prawnych Wojewodzie do sprawdzania realizacji uwag i sugestii przekazywanych do starostów w zakresie planowania cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 577)

4. Wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. b *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, nie zrealizowano zaleceń Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 lutego 2010 r. dotyczących powiatowych planów zarządzania kryzysowego, tzn.:

a) nie stworzono map ryzyka, o których mowa w pkt I.1a ww. zaleceń.

tworzenie map ryzyka, a następnie dokonywanie charakterystyki zagrożeń, w przypadku powiatu nie ma uzasadnienia, gdyż na takim terenie nie występują zjawiska uchwytnie statystycznie. Tabela pn. „Analiza i ocena ryzyka wystąpienia zagrożeń” została stworzona w PPZK dla powiatu legnickiego i tak należy to odczytywać. Zdaniem Starosty, załączone do PPZK (str. 15 i 16) dwie mapy<sup>43</sup> oraz mapa zagrożenia powodziowego, umiejscowiona w PCZK (do której odnośnik znajduje się w PPZK), zawierały: . Starosta zaznaczyła również, że zgodnie z art. 34 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, plany zarządzania kryzysowego mogą nie zawierać map, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a.

W ocenie NIK, załączone do PPZK mapy (zawarte na str. 15 i 16) nie spełniają warunków określonych dla map ryzyka w art. 3 pkt 10 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, tzn. nie przedstawiają potencjalnych negatywnych skutków oddziaływania zagrożeń na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę. Pełnią one natomiast rolę map zagrożeń, w rozumieniu art. 3 pkt 9 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, gdyż przedstawiają obszar geograficzny objęty zasięgiem zagrożenia. Ponadto, w ocenie NIK zwolnienie z obowiązku zawierania w planach zarządzania kryzysowego m.in. map ryzyka, stosownie do przepisu art. 34 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, dotyczyło planów sporządzonych w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy (22 sierpnia 2007 r.), a więc nie dotyczyło analizowanego PPZK (zatwierdzonego dnia 9 grudnia 2010 r.);

b) zawarta w PPZK siatka bezpieczeństwa nie stanowiła zestawienia potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących, mimo że taki obowiązek Wojewoda nałożył w pkt I.1b swoich Zaleceń.

Starosta wyjaśniła, że zamieszczona w PPZK siatka bezpieczeństwa, mimo, że nie ma odpowiednich tytułów dotyczy wszystkich wymienionych w charakterystyce zagrożeń. Jest ona obowiązująca w sytuacji zaistnienia każdego zdarzenia. Nie ma wymogu opracowania siatki bezpieczeństwa dla każdej fazy zarządzania;

<sup>43</sup> Miejsca magazynowania, przechowywania i przetwarzania środków chemicznych i toksycznych środków przemysłowych, rejon zagrożenia pożarem przestrzennym, trasy przewozu toksycznych środków przemysłowych oraz drogi o dużym ryzyku wystąpienia katastrof drogowych.

c) w PPZK nie uwzględniono możliwych scenariuszy rozwoju zagrożeń, a w pozostałych rozdziałach nie zawarto procedur reagowania kryzysowego w sytuacjach poszczególnych zagrożeń, pomimo, że w pkt II swoich Zaleceń Wojewoda proponował, aby przy sporządzaniu Planu kierować się przede wszystkim kryterium funkcjonalności, co oznacza, że Plan powinien być maksymalnie użyteczny w sytuacji kryzysowej, tzn. konstrukcja Planu powinna być taka, by osoba z niego korzystająca mogła jak najszybciej dotrzeć do informacji potrzebnych do rozpoczęcia wdrażania procedur niezbędnych do uruchomienia w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, a wykaz oraz kształt procedury powinien umożliwiać sprawne z nich korzystanie w sytuacji, gdy niezbędne jest szybkie i sprawne reagowanie kryzysowe.

Starosta wyjaśniła, że:

- tworzenie scenariuszy rozwoju zagrożeń nie było potrzebne z uwagi skalę ewentualnych sytuacji kryzysowych oraz brak takiego wymogu w ustawach;
- opisane w rozdziale (pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Procedury reagowania kryzysowego określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych”) procedury działania PCZK i PZZK, określające sposób ich postępowania w sytuacjach kryzysowych, są na poziomie Powiatu wystarczające i stanowią schemat działań, który powinien być zastosowany we wszystkich rodzajach zagrożeń. Pozostałe czynności są opisane w poszczególnych planach zarządzania kryzysowego uczestników zarządzania kryzysowego co zostało odnotowane w PPZK w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej”;
- w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych”, w tabeli pn. „Standardowa procedura reagowania PCZK w sytuacjach kryzysowych (warianty działań)” ustalono procedury dla ogólnie rozumianych sytuacji kryzysowych, w rozbiciu na poszczególne warianty. Zdaniem Starosty, jest ona (standardowa procedura) czytelna, zrozumiała i przetestowana praktycznie, ustalone procedury odnoszą się do sytuacji kryzysowych i reagowania w odpowiednich sytuacjach a ujęte w obu rozdziałach (także w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej”) procedury są ze sobą powiązane a PPZK należy traktować jako całość, a nie odnosić się do jego cząstkowych zapisów;
- podstawową formą współdziałania Powiatu (PCZK) z innymi uczestnikami zarządzania kryzysowego jest odpowiednia wymiana informacji dotycząca aktualnego przebiegu działań i oceny sytuacji. W związku z tym niepotrzebne było „rozbijanie” procedur współdziałania na poszczególne rodzaje zagrożeń, gdyż opisane w PPZK zasady i tryb informacji powinny być stosowane w każdym rodzaju zagrożenia (opisanym w charakterystyce zagrożeń);

d) w rozdziale pn. „Plan główny. Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych” wymieniając odpowiednie siły i środki nie określono realnego czasu potrzebnego do ich uruchomienia oraz czasu uzyskania przez nie pełnej gotowości do działań, mimo, że taki obowiązek Wojewoda nałożył w pkt XVI Zaleceń.

Starosta wyjaśniła, że w zestawieniu sił i środków (w rozdziale pn. „Plan główny. Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych”) nie określono realnego czasu potrzebnego na uruchomienie danych zasobów, gdyż w żadnym ogólnie obowiązującym przepisie, ani w żadnej wytycznej nie nałożono obowiązku zamieszczania w PPZK takiej informacji. Starosta podała również, że podstawowymi siłami, przy pomocy których wykonuje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego są PZZK oraz PCZK, tj. organy dla których określono: czas rozwinięcia (str. 31 PPZK) oraz 24-godzinny obieg informacji (*ustawa o zarządzaniu kryzysowym*).

NIK nie podziela powyższego stanowiska, gdyż Zalecenia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 lutego 2010 r. do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, mają dla Starosty charakter wiążący, zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 2 lit b *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

e) ani w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń”, ani w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu

głównego. Organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania”, nie zawarto procedur współdziałania ze służbami, strażami, inspekcjami oraz innymi instytucjami i podmiotami prywatnymi, do zadań których należy monitorowanie zagrożeń, tj. nie zrealizowano obowiązku, o którym mowa w pkt I.2a Zaleceń.

Starosta wyjaśniła, że w rozdziałach dotyczących monitorowania zagrożeń nie ujęto procedur współdziałania ze służbami, strażami, inspekcjami oraz innymi instytucjami i podmiotami prywatnymi, do zadań których należy monitorowanie zagrożeń, gdyż byłoby to powielaniem procedur zawartych w innych planach zarządzania kryzysowego, m.in. tych wymienionych na str. 41 PPZK (rozdział pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych”);

f) nie zawarto w PPZK szczegółowego zakresu monitoringu prowadzonego przez poszczególne podmioty w Powiecie, do czego obligował Wojewoda w pkt VII Zaleceń.

Starosta wskazała, że jej zdaniem wystarczającym było ujęcie/wskazanie w PPZK w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń” podmiotów, które odgrywają wiodącą oraz uzupełniającą rolę w monitorowaniu i rozpoznawaniu zagrożeń na terenie powiatu legnickiego. Zadanie te spoczywają przede wszystkim na wyspecjalizowanych służbach, strażach i inspekcjach, które dysponują stosownymi siłami i środkami, przy pomocy których są w stanie jednoznacznie rozpoznać rodzaj oraz rozmiar zagrożenia, a także przewidzieć następstwa dla ludzi, mienia i środowiska. Podmioty te w sytuacjach wystąpienia zagrożeń lub sytuacji kryzysowej zobowiązane są do natychmiastowego poinformowania PCZK, udzielania na wniosek Starosty pełniej informacji, składania stosownych meldunków do PCZK. Ujęcie w planie szczegółowego zakresu monitoringu prowadzonego przez poszczególne podmioty w powiecie byłoby powieleniem już istniejących procedur ujętych w planach tych podmiotów. Ponadto na str. 41 PPZK są ujęte powiatowe służby, straże i inspekcje oraz odwołania do ich planów;

g) w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych” zawarto niejasne/niejednoznaczne odwołania do innych procedur opisanych w PPZK<sup>44</sup>, tzn. nie zastosowano się do sugestii ujętej w pkt II Zaleceń, zgodnie z którą plan powinien być maksymalnie użyteczny w sytuacji kryzysowej, a jego konstrukcja powinna być taka, by osoba z niego korzystająca mogła jak najszybciej dotrzeć do informacji potrzebnych do rozpoczęcia wdrażania niezbędnych procedur.

Starosta wyjaśniła, że wprawdzie w PPZK nie określono szczegółowo procedur przekazywania meldunków o sytuacji, to w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania” wskazano na dokument je zawierający<sup>45</sup>. Ponadto Starosta podała, że przez zastosowane stwierdzenia „uniwersalny standardowy wariant działania powiatowych struktur zarządzania kryzysowego w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej” należy rozumieć procedurę działania PCZK opisaną w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej”;

h) w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej.” nie zawarto zadań związanych z ochroną infrastruktury krytycznej rozumianych jako plany działania w sytuacjach kryzysowych poszczególnych służb, straży, inspekcji i instytucji

<sup>44</sup> W ww. rozdziale (pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych”): a) w tabeli pn. „Standardowa procedura reagowania kryzysowego PCZK w sytuacjach kryzysowych (warianty działań)” w wariantach 1 i 2, na pewnym etapie działań, zarekomendowano wdrożenie procedur przekazywania meldunków o sytuacji, których nie określono w Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego (pod taką nazwą); b) w tabeli pn. „Standardowa procedura reagowania kryzysowego PCZK w sytuacjach kryzysowych (warianty działań)” w wariantach 2 i 3, na pewnym etapie działań, zarekomendowano podjęcie działań jak w „uniwersalnym standardowym wariantach działania powiatowych struktur zarządzania kryzysowego w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej”, mimo że w PPZK nie opracowano procedury standardowego wariantu działania powiatowych struktur zarządzania kryzysowego (pod taką nazwą).

<sup>45</sup> Cyt.: „Szczegóły organizacji systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz powiatowego systemu wykrywania i alarmowania ludności (SWO SWA) zostały określone w zarządzeniu Starosty nr 14/2011 z dnia 5.04.2011 r.”.

realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz właścicieli, zarządców, posiadaczy samoistnych i zależnych infrastruktury krytycznej, tj. nie zastosowano się do nakazu ujętego w pkt I.3a Zaleceń.

Starosta wyjaśniła, że w rozdziale tym nie ujęto zadań związanych z ochroną infrastruktury krytycznej (tj. obiektów/zakładów uznanych przez Powiat jako infrastruktura krytyczna), gdyż wszystkie te podmioty, stosownie do przewidywanych zagrożeń, powinny tworzyć własne plany ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywania własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury do czasu jej pełnego odtworzenia;

i) PPZK nie został uzgodniony ze wszystkimi kierownikami jednostek organizacyjnych, instytucji i innych podmiotów planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w Planie, tj. nie zastosowano się do propozycji Wojewody ujętej w pkt VIII Zaleceń.

Starosta wyjaśniła, że uzgodnień dokonano z podstawowymi (a nie wszystkimi) uczestnikami zarządzania kryzysowego, co było wystarczające;

j) w PPZK nie sformułowano zadań dla poszczególnych członków PPZK, poprzez szerokie i elastyczne, ale jednocześnie jasne przedstawienie obowiązków poszczególnych podmiotów uczestniczących w pracach tego Zespołu, tj. propozycji Wojewody ujętej w pkt IX Zaleceń.

Starosta wyjaśniła, że ustawodawca nie nałożył obowiązku ujmowania szczegółowych zadań dla członków PPZK. Ponadto, zdaniem Starosty, Zarządzenie nr 9/2017 w sprawie powołania PPZK określa jego skład, organizację oraz tryb pracy;

k) PPZK nie został zaopiniowany przez PPZK, co proponował Wojewoda w pkt X Zaleceń.

Starosta wyjaśniła, że PPZK nie został zaopiniowany przez PPZK, ponieważ został opracowany m.in. w oparciu o sugestie i propozycje członków tego Zespołu. Starosta podała również, że nie wie jakie PPZK złożył sugestie i propozycje do tworzonego PPZK, ponieważ odbywało się to na poziomie szefów komórek organizacyjnych Starostwa, szefów służb, straży, inspekcji, jednostek organizacyjnych powiatu legnickiego oraz, że osoby te w większości w 2010 r. były w składzie PPZK;

l) w PPZK nie zawarto adnotacji, że każdy gminny zespół zarządzania kryzysowego wyraził pozytywną opinię o Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego, co sugerował Wojewoda w pkt X Zaleceń.

Starosta wyjaśniła, że Zalecenia Starosty z dnia 24 marca 2010 r. dla wójtów i burmistrzów do gminnych planów zarządzania kryzysowego wskazują (pkt 11), że gminny plan zarządzania kryzysowego winien być zaopiniowany przez gminne zespoły zarządzania kryzysowego.

W ocenie NIK, zawarty w przywołanych wyżej Zaleceniach Starosty z dnia 24 marca 2010 r. wymóg opiniowania przez gminne zespoły zarządzania kryzysowego dotyczy gminnych planów zarządzania kryzysowego, a nie PPZK i nie stanowi realizacji propozycji zawartej w Zaleceniach Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 lutego 2010 r. do powiatowych planów zarządzania kryzysowego (pkt X), tj. opiniowania PPZK przez gminne zespoły zarządzania kryzysowego;

m) w PPZK nie zawarto procedur przewidzianych do stosowania w sytuacji stanów nadzwyczajnych, o czym mowa w pkt XI Zaleceń, zgodnie z którymi procedury te powinny zawierać stosowne oznaczenia w symbolu lub tytule procedury.

Starosta podała, że w PPZK umieszczono odniesienia do innych planów uruchamianych w oparciu o inne ustawy. Dotyczy to: „Planu operacyjnego funkcjonowania powiatu legnickiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny”, „Planu Akcji Kurierskiej”, „Instrukcji działania Stałego Dyżuru”;

n) nie przygotowano procedury postępowania ze zwłokami w przypadku zdarzeń masowych i katastrof oraz powiadomienia rodzin ofiar, co Wojewoda uznał w pkt XIII Zaleceń za dobrą praktykę.

Starosta wyjaśniła, że uznano za właściwe ze względu na zapis ustawowy (*ustawa o zarządzaniu kryzysowym*), mówiący, że organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, a zatem zasadne jest ujęcie tego zagadnienia

w zaleceniach Starosty z dnia 24 marca 2010 r. dla wójtów i burmistrzów do gminnych planów zarządzania kryzysowego. Starosta podała również, że w PPZK w rozdziale „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej” ujęto, że pomoc psychologiczną zapewnia jednostka organizacyjna powiatu legnickiego, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Chojnowie;

o) w PPZK nie ujęto procedur postępowania na wypadek braku dostaw gazu, wody, energii elektrycznej, energii cieplnej, tzn. nie zastosowano się do pkt XIV Zaleceń.

Starosta podała, że: Wojewoda Dolnośląski zatwierdzając PPZK uznał go za zgodny z jego zaleceniami z dnia 15 lutego 2010 r. do powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Tym samym Starosta uznała go jako obowiązujący do realizacji w sytuacjach kryzysowych na terenie powiatu legnickiego. Starosta nie administruje sieciami przesyłowymi gazu, energii elektrycznej, sieci wodociągowej (nie posiada własnych ujęć wody). Zgodnie z art. 6 ust. 5 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* – właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej mają obowiązek ich obrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie stosownie do przewidywanych zagrożeń planów infrastruktury krytycznej oraz utrzymywania własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia. Zgodnie z art. 6 ust 5a *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* PCZK posiada numery kontaktowe do osób odpowiedzialnych za utrzymanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej w powiecie legnickim. W przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej działania zapobiegające, wspierające, koordynujące podjęcie PZZK, zadania szczegółowe dla poszczególnych grup zawarte są na str. 33 PPZK. Zdaniem Starosty, należy przyjąć, że zadania dotyczące zaleceń wojewody do PPZK ujęte w pkt XIV zostały określone. Starosta podała również, że w zaleceniach z dnia 24 marca 2010 r. do gminnych planów zarządzania kryzysowego w pkt 7 określiła zadania dotyczące określenia procedur w wypadku braku wody, gazu, energii elektrycznej, gdyż organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, poza tym zgodnie z *ustawą o samorządzie gminnym*, należy to do zadań własnych wójta;

p) nie zastosowano, zaproponowanej przez Wojewodę w pkt XV Zaleceń, zasady stosowania (tam gdzie jest to możliwe) odnośników do baz danych, zwłaszcza w odniesieniu do zestawienia sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.

NIK nie podziela, uznając je za niezasadne, wyjaśnień Starosty, że zapisy w PPZK, odnoszące się do Zaleceń Wojewody w zakresie bazy danych o zasobach, zostały spełnione w odniesieniu do sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.

(dowód: akta kontroli str. 109-214, 236-240, 341-343, 541-572, 594-598)

##### 5. Nierzetelnie sporządzono PPZK, gdyż:

a) nie dla wszystkich zagrożeń ujętych w PPZK opracowano ich charakterystykę<sup>46</sup>.

Starosta wyjaśniła, że nie opracowano charakterystyki dla zagrożenia pn. „Zbiorowe naruszenie porządku publicznego”, ponieważ prawdopodobieństwo wystąpienia uznano jako znikome;

b) w tabeli pn. „Analiza i ocena ryzyka wystąpienia zagrożeń” wymieniono mniej zagrożeń niż wynikało to z charakterystyki (rozdział pn. „Plan główny. Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia”)<sup>47</sup>.

Starosta wyjaśniła, że na str. 4 i 5 PPZK dokonano charakterystyki zagrożenia pn. „Zagrożenia pożarowe”. W pkt 1 odnosiły się do one do obszarów leśnych, a w pkt 2 do zagrożeń pożarowych dla miejscowości i miast. Charakterystyka ta zawierała opis możliwości wystąpienia zagrożeń i ich skutków, przy czym w zagrożeniach pożarowych dla

<sup>46</sup> Charakterystyki nie opracowano dla zagrożenia zbiorowym naruszeniem porządku publicznego, wymienionego w tabeli pn. „Analiza i ocena ryzyka wystąpienia zagrożeń”.

<sup>47</sup> Dotyczy zagrożeń ujętych w charakterystyce: a) zagrożenia pożarowe dla miejscowości i miast, b) zagrożenia awarią – (zakład o dużym ryzyku) Operator Logistyczny Paliw Płynnych sp. z o.o. Baza Paliw nr 10 w Kawicach.



miejsowości i miast oceniono, że istniejąca zabudowa wyklucza rozprzestrzenianie się pożarów na obiekty i budynki, które powodowałyby zagrożenie pożarowe dla całych miejscowości, tym samym nie zostało to ujęte w tabeli pn. „Analiza i ocena ryzyka wystąpienia zagrożeń”. Zdaniem Starosty zagrożenie pn. „Awarie: [...] urządzeń magazynujących materiały niebezpieczne”, ujęte w tabeli pn. „Analiza i ocena ryzyka wystąpienia zagrożeń”, obejmowało swoim zakresem wykazane w planie głównym zagrożenie pn. „Zagrożenia awaryjne – (zakład o dużym ryzyku) Operator Logistyczny Paliw Płynnych sp. z o.o. Baza Paliw nr 10 w Kawicach”;

c) ujęte w części pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Współdziałanie między siłami, o których mowa w pkt 2” wykaz pn. „Wykaz podstawowych podmiotów współuczestniczących na rzecz sprawnego zarządzania i reagowania kryzysowego” nie jest spójny z siatką bezpieczeństwa zawartą w rozdziale pn. „Plan główny. Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego”.

Starosta wyjaśniła, że siatka bezpieczeństwa zawiera wykaz podmiotów uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym z terenu powiatu legnickiego. W wykazie zawartym w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Współdziałanie między podmiotami, o których mowa w pkt 2”, wymieniono wszystkie podmioty (nie tylko z terenu powiatu legnickiego), z którymi należy podjąć współdziałanie w ramach zarządzania kryzysowego, a PPZK należy traktować jako całość, a nie odnosić się wybiórczo do jego elementów składowych;

d) ustalone w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej” procedury działania PCZK<sup>48</sup> są niespójne z procedurami jego działania określonymi w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych”<sup>49</sup>.

Starosta wyjaśniła, że w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej”, w tabeli pn. „Standardowa procedura reagowania PCZK w sytuacjach kryzysowych (warianty działań)” ustalono procedury dla ogólnie rozumianych sytuacji kryzysowych, w rozbiciu na poszczególne warianty. W rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej” ustalone procedury odnoszą się do sytuacji kryzysowych i reagowania w odpowiednich sytuacjach. Powyższe procedury z obu rozdziałów są ze sobą powiązane;

e) zamieszczony w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej.” wykaz pn. „Przedstawiciele właścicieli infrastruktury krytycznej, do bezpośrednich kontaktów w sytuacjach kryzysowych” jest niespójny z informacją zawartą w dalszej części PPZK, tj. w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu”.

Starosta wyjaśniła, że różnice w wykazach infrastruktury krytycznej ujęte w dwóch rozdziałach PPZK („Załączniki funkcjonalne planu głównego Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej” oraz „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu”) wynikają z faktu, że w jednym z nich (pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej”) ujęto elementy infrastruktury krytycznej ważne dla funkcjonowania ludności i instytucji. W rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu

<sup>48</sup> W tym rozdziale zastosowano podział na sytuacje: a) braku zdarzeń (wypełnianie codziennych, rutynowych czynności), b) w przypadku otrzymania ostrzeżenia, c) w przypadku otrzymania sygnału alarmu, d) w przypadku otrzymania informacji o zdarzeniu jednostkowym z udziałem dużej liczby poszkodowanych lub wywołującym duże zagrożenie (mogącym wywołać zagrożenie).

<sup>49</sup> W tym rozdziale zastosowano podział na warianty: a) wariant 1 wystąpienie sytuacji kryzysowej w sposób nagły, b) wariant 2 potencjalna możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowej, c) wariant 3 sytuacja kryzysowa wymagająca współdziałania z powiatami ościennymi, d) wariant 4 sytuacja kryzysowa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

głównego. Wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu”, wskazano osoby do kontaktów, co byłoby trudne w przypadku podmiotów wymienionych w wykazie w poprzednim rozdziale, zawierającym podmioty w ramach poszczególnych systemów (nie wszystkie stanowią element zarządzania kryzysowego);

f) dane dotyczące podstawowych podmiotów współdziałających zawarte w rozdziałach pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja łączności” oraz „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Współdziałanie między siłami, o których mowa w pkt 2” są niespójne<sup>50</sup>.

Starosta wyjaśniła, że różnice w liczbie uczestników zarządzania kryzysowego pomiędzy poszczególnymi rozdziałami PPZK (pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja łączności” oraz „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Współdziałanie między siłami, o których mowa w pkt 2”) wynikały z faktu, że w schemacie pn. „Organizacja systemu łączności” (rozdział pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja łączności”) wykazano tylko podstawowe podmioty uczestniczące w zarządzaniu kryzysowym;

g) dane dotyczące podstawowych elementów powiatowego monitorowania zagrożeń zawarte w rozdziałach pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania” oraz „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń” są niespójne<sup>51</sup>.

Starosta wyjaśniła, że Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu O/Legnica został wymieniony w dwóch rozdziałach PPZK, przy czym w jednym instytucję tę wpisano jako podmiot pełniący rolę uzupełniającą a w drugim jako podstawowy element powiatowego systemu monitorowania zagrożeń. Powyższa rozbieżność była efektem błędu pisarskiego. Faktycznie, zgodnie m.in. z siatką bezpieczeństwa instytucja ta jest podmiotem pomocniczym (współpracującym);

h) ani w wykazie służb i instytucji pełniących rolę wiodącą (rozdział pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń”), ani w wykazie służb i instytucji pełniących rolę uzupełniającą w monitorowaniu nie ujęto czterech podmiotów<sup>52</sup> wskazanych w siatce bezpieczeństwa (rozdział pn. „Plan główny. Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego”).

Starosta wyjaśniła, że w siatce bezpieczeństwa określono wszystkich uczestników zarządzania kryzysowego w zakresie monitoringu, natomiast w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń” wymieniono podmioty stanowiące podstawową i wiodącą rolę w monitorowaniu;

i) w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja ewakuacji z obszarów zagrożonych” zawarto informację o wiodącej roli gminnych ośrodków pomocy społecznej i urzędów gmin w zakresie udzielania pomocy społecznej, mimo że z siatki bezpieczeństwa wynika, iż taką rolę w realizacji zadania pn. „Pomoc socjalna i medyczna” spełnia PZZK.

Starosta wyjaśniła, że w przypadku informacji o wiodącej roli gminnych ośrodków pomocy społecznej i urzędów gmin w zakresie udzielania pomocy społecznej – we wskazanym fragmencie PPZK chodziło o wiodącą rolę tych instytucji w zarządzaniu kryzysowym gmin na ich terenie;

j) zawarty w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja ewakuacji z obszarów zagrożonych” wykaz pn. „Wykaz środków transportowych do potencjalnego

<sup>50</sup> Ujęty w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Współdziałanie między siłami, o których mowa w pkt.2” wykaz pn. „Wykaz podstawowych podmiotów współdziałających na rzecz sprawnego zarządzania i reagowania kryzysowego” zawierał listę większej liczby podmiotów niż wskazano w schemacie pn. „Organizacja systemu łączności” w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja łączności”.

<sup>51</sup> W rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania” na liście podstawowych elementów powiatowego monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania ujęto Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń wodnych we Wrocławiu O/Legnica, podczas gdy w adekwatnej liście w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń”, w wykazie pn. „Podstawową i wiodącą rolę w monitorowaniu spełniają”, ta instytucja nie została wymieniona.

<sup>52</sup> a) Powiatowego Centrum Pomocy rodzinie, b) EnergiaPro, TAURON, c) Legnickiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji S.A, d) PKP S.A Ekspozytura Zarz. Ruchem Kolejowym we Wrocławiu.

wykorzystania w ewakuacji ludności z miejsc katastrof i klęsk żywiołowych”, różnił się od wykazu pn. „Wykaz pozostałych sił i środków (zgromadzonych w poszczególnych gminach)” ujętego w rozdziale pn. „Plan główny. Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych”.

Starosta wyjaśniła, że różnice w wykazach środków transportowych ujętych w dwóch rozdziałach PPZK wynikały z błędów pisarskich;

k) rozdział pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego” zawierał nieprawdziwe informacje<sup>53</sup>.

Starosta wyjaśniła, że w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie reagowania kryzysowego” wskazano podmioty, gdyż w rozumieniu Starostwa, współpraca z nimi wypełnia definicję porozumień, mimo że w przypadku sześciu wykazanych podmiotów współpraca wynikała z przepisów prawa lub podległości służbowej;

l) w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja ewakuacji z obszarów zagrożonych” organizacja ewakuacji nie uwzględniała wytycznych SOCK<sup>54</sup> w przedmiotowym zakresie, tj. m.in. w PPZK nie ujęto planów ewakuacji ludności II stopnia plany obrony cywilnej nie stanowiły aneksu funkcjonalnego do PPZK, a dokumentacji planistycznej w tym zakresie nie wykonano w formie graficznej i opisowej.

Starosta wyjaśniła, że jej zdaniem zapisy PPZK w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja ewakuacji z obszarów zagrożonych” oparto o wytyczne SOCK z dnia 17 października 2008 r.

*(dowód: akta kontroli str. 109-214, 287-293, 541-572)*

## **6. Nierzetelnie aktualizowano PPZK, gdyż:**

a) nie wszystkie charakterystyki (rozdział pn. „Plan główny. Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia”) obejmowały opis ewentualnych skutków<sup>55</sup>, co wynikało z dokumentu pn. „Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego”, opracowanego w 2013 r. przez RCB.

Starosta wyjaśniła, że w niektórych przypadkach opis skutków był zawarty w treści opisywanego zagrożenia. I tak, w przypadku zagrożenia pn. „Wypadki i katastrofy komunikacyjne [...]” wskazano, że zawarte przy tych zagrożeniu opisy stanowiły wykaz ewentualnych skutków<sup>56</sup>. Z kolei w opisie zagrożenia pn. „Awaria infrastruktury technicznej” scharakteryzowano następujące zdarzenia: „awarie sieci energetycznej – przerwy w zasilaniu w energię elektryczną”, „uszkodzenia urządzeń wodno-kanalizacyjnych, skażenie wody pitnej”, „uszkodzenia urządzeń magazynujących materiały niebezpieczne”, a możliwe skutki tych zagrożeń opisano łącznie;

b) dla potrzeb opracowania/aktualizacji oceny ryzyka nie wykorzystano materiałów pomocniczych przygotowanych w 2013 r. przez RCB (dokument pn. „Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego”) sugerujących, dla potrzeb określenia prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia, przyjęcie jednego z pięciu poziomów tego prawdopodobieństwa, a mianowicie: bardzo rzadkie, rzadkie, możliwe, prawdopodobne, bardzo prawdopodobne<sup>57</sup>;

<sup>53</sup> W wykazie wymieniono porozumienia zawarte z siedmioma podmiotami, przy czym tylko w przypadku jednego z nich zostało ono faktycznie zawarte (w formie pisemnej).

<sup>54</sup> Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

<sup>55</sup> Opisu ewentualnych skutków nie zawierały następujące zagrożenia: a) wypadki i katastrofy komunikacyjne (przewóz TŚP), b) awarie sieci energetycznych – przerwy w zasilaniu w energię elektryczną, c) uszkodzenia urządzeń wodno-kanalizacyjnych, skażenie wody pitnej.

<sup>56</sup> Cyt.: „Ewentualna awaria cysterny z zawartością amoniaku lub chloru stwarza zagrożenia, którego rozmiary są trudne do przewidzenia. Uzależnione jest to od warunków atmosferycznych, miejsca zdarzenia, rozmiaru katastrofy. PKP – Rejon Legnica posiada opracowane plany reagowania w przypadku wystąpienia miejscowego zagrożenia powstałego w wyniku awarii lub wypadku bądź katastrofy”.

<sup>57</sup> W PPZK stosowano trzy poziomy prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia (znikome, małe, duże).

c) podobnych (jak w pkt b) materiałów RCB nie wykorzystano przy określaniu skutków wystąpienia zagrożenia dla ludności, mienia oraz środowiska naturalnego, uwzględniając ryzyko: nieistotne, małe, średnie, duże i katastrofalne<sup>58</sup>;

d) określenie prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia oraz jego ewentualnych skutków nie pozwala na ustalenie wartości ryzyka, które w zależności od rodzaju zagrożenia mogą mieć wartość ryzyka na poziomie minimalnym, małym, średnim, dużym, oraz ekstremalnym tj. nie wykorzystano materiałów pomocniczych przygotowanych w 2013 r. przez RCB (dokument pn. „Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego”).

Starosta wyjaśniła (dotyczy ww. ppkt b, c, d), że nie sugerowano się opracowaniem RCB z 2013 r., gdyż był to tylko materiał pomocniczy i nie istniał żaden obowiązek ich stosowania;

e) nie uwzględniono pełnych i realnych danych o liczbie i rodzajach ratownictwa medycznego, obsługujących rejon powiatu legnickiego.

Starosta wyjaśniła, że brak aktualnych danych w zakresie liczby i rodzajów zespołów ratownictwa medycznego, obsługujących rejon powiatu legnickiego, wynikał z przeoczenia;

f) przy aktualizacjach (odnotowanych w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Arkusz aktualizacji planu”) nie uwzględniano wniosków z ćwiczeń i realnych sytuacji kryzysowych.

Starosta wyjaśniła, że wnioski z ćwiczeń pokrywały się z zapisami w PPZK i nie było potrzeby dokonywania zmian. Zdaniem Starosty, sytuacji kryzysowych w rozumieniu art. 3 pkt. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* na terenie powiatu nie było, tym niemniej w wyniku zdarzenia dotyczącego skażenia wody pitnej na terenie Gmin Prochowice, Ruja, Miłkowice, dokonano zmian w PPZK (zmiana prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia pn. „Awarie: urządzeń wodno-kanalizacyjnych [...]” ze znikomego na małe).

(dowód: akta kontroli str. 109-214, 314-343, 348, 541-572)

W ocenie NIK przywołane wyjaśnienia Starosty, odnoszące się do nieprawidłowości dotyczących niezastosowania się do przepisów *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* i Zaleceń Wojewody Dolnośląskiego oraz rzetelności sporządzania i aktualizacji PPZK, wskazują że PPZK nie jest w pełni użyteczny w sytuacji kryzysowej, a jego konstrukcja uniemożliwia osobom z niego korzystającym szybkie dotarcie do informacji potrzebnych do podjęcia niezbędnych działań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Zdaniem NIK, w świetle złożonych wyjaśnień, PPZK nie spełnia więc warunku koniecznego do sprawnego zarządzania kryzysowego, tzn. warunku funkcjonalności, o którym mowa w pkt II Zaleceń Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 lutego 2010 r.

7. Wbrew wymogowi, zawartemu w art. 5 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, w myśl którego cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata, Starosta nie wydała ani razu zaleceń dla wójtów i burmistrzów do gminnych planów zarządzania kryzysowego w okresie od wydania takich zaleceń z dnia 24 marca 2010 r.

Starosta wyjaśniła, że analiza bieżąca skali i poziomu zagrożeń oraz zmian w ich strukturze nie wskazywała na jakąkolwiek potrzebę dokonywania zmian w założeniach przyjętych w planach zarządzania kryzysowego. Nie wystąpiły nowe, niezidentyfikowane zagrożenia warunkujące konieczność wydania zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 844)

Cykl planowania, o którym mowa w art. 3 pkt 7 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, 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 tejże ustawy. Skoro bowiem planowanie cywilne to całokształt przedsięwzięć mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 4 lit. a ww. ustawy), zaś zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują przygotowanie planów z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 4 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy), to wydawanie przez Starostę

<sup>58</sup> W PPZK, przy każdym zagrożeniu wymieniono ewentualne skutki, nie podano dla nich poziomu prawdopodobieństwa ich wystąpienia.

zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego jest jednym z zadań planowania cywilnego. Ponadto, jednym z zadań Starosty z zakresu planowania cywilnego jest wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego (art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c ww. ustawy) Z kolei cykl planowania obejmuje m.in. etap opracowywania planu zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 7 ww. ustawy), a termin „opracowywanie planu” należy utożsamiać ze wskazanym w art. 4 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy 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 ww. ustawy), to brak jest przeszkód, aby etap przygotowywania 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 ww. ustawy), oraz stosując wnioskowanie bazujące na podobieństwie celów regulacji, zalecenia oraz wytyczne do planów zarządzania kryzysowego podlegać powinny odpowiednio systematycznej aktualizacji co dwa lata.

**8.** Nierzetelnie wydano zalecenia dla wójtów i burmistrzów z terenu powiatu legnickiego do gminnych planów zarządzania kryzysowego z dnia 24 marca 2010 r., gdyż:

a) mimo zidentyfikowania w PPZK zagrożenia powodziowego, Zalecenia Starosty nie odnosiły się do kwestii realizacji zadania dotyczącego zapewnienia wyposażenia i utrzymania magazynów przeciwpowodziowych.

Starosta wyjaśniła, że w Zaleceniach Starosty z dnia 24 marca 2010 r. do gminnych planów zarządzania kryzysowego, w pkt 11 zawarto zapis, że gminne plany zarządzania kryzysowego powinny być spójne z innymi planami sporządzonymi w tym zakresie. Ponadto wyjaśniła, że zgodnie z art. 31a *ustawy o samorządzie gminnym*, wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy, w związku z czym wyposażenie i utrzymanie magazynów przeciwpowodziowych na szczeblu gminy leży w gestii wójta. Starosta wskazała również, że nie były kierowane do niej uwagi związane z wyposażeniem magazynów przeciwpowodziowych w gminach. Mimo to, zdaniem Starosty, jest ona w posiadaniu wiedzy o stanie wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych na terenie powiatu legnickiego, gdyż zgodnie z zaleceniami wojewody dolnośląskiego z 2000 r. w sprawie opracowania planów operacyjnych ochrony przed powodzią dla gminnych i rejonowych komitetów przeciwpowodziowych dwa razy do roku, w miesiącu styczniu i maju sporządza się załączniki przeciwpowodziowe, w których zawarte są dane z poszczególnych gmin powiatu w tym załącznik pn. „Wykaz zasobów gminnych magazynów przeciwpowodziowych powiatu legnickiego (sprzęt i materiały do akcji przeciwpowodziowej)”. Załączniki Starosta przesyłała do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego DUW;

b) zalecenia nie odnosiły się do kwestii będącej zadaniem własnym gminy, tj. udzielania pomocy społecznej osobom poszkodowanym w wyniku zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, a także klęski żywiołowej i ekologicznej, tj. zadań opisanych w art. 7 pkt 14-15 *ustawy o pomocy społecznej* – w zaleceniach nie zawarto danych ilościowych, na podstawie których gmina powinna przygotować odpowiednią liczbę miejsc dla ewakuowanych wraz z niezbędną infrastrukturą.

Starosta wyjaśniła, że w Zaleceniach z dnia 24 marca 2010 r. do gminnych planów zarządzania kryzysowego w pkt 6 określono, że gminne plany zarządzania kryzysowego winny być uzgodnione z kierownikami jednostek organizacyjnych, a taką jednostką jest gminny ośrodek pomocy społecznej. W PPZK w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej” – wskazano, że zasadnicze działania z zakresu pomocy społecznej podejmowane będą przez gminy, a podstawowym podmiotem w tym zakresie są gminne ośrodki pomocy społecznej. Zdaniem Starosty, z chwilą wystąpienia sytuacji wymagającej bezpośredniego reagowania powiatu w tym zakresie zostanie ona przeanalizowana przez PZZK (grupa pomocy socjalno-bytowej i opieki zdrowotnej),

a stosowne wnioski zostaną przedstawione Staroście. W zaleceniach nie ujęto danych ilościowych na podstawie których, gmina powinna przygotować odpowiednią liczbę miejsc do ewakuacji wraz z niezbędną infrastrukturą, ponieważ należy to do zadań organu właściwego w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy, tj. wójta. Ustawodawca nie nałożył na Starostę zadania ingerowania w sprawy samorządu gminnego w zakresie wytypowania, budowy, wynajmowania pomieszczeń na potrzeby ewakuacji ludności.

*(dowód: akta kontroli str. 3-214, 302-304, 344-346)*

**9.** Nierzetelnie udokumentowano spotkanie Sztabu Kryzysowego PZZK z dnia 30 stycznia 2017 r. (zwołanego w sytuacji zagrożenia spowodowanego wystąpieniem grypy ptaków), gdyż z protokołu tego spotkania nie wynikało jakie wypracowano propozycje działań<sup>59</sup>.

Starosta podała, że propozycje działań (wnioski z narady) ujęto w jej piśmie z dnia 24 stycznia 2017 r., po naradzie roboczej, która dotyczyła wystąpienia na terenie województwa dolnośląskiego ognisk ptasiej grypy wśród dzikiego ptactwa. Podczas posiedzenia PZZK (Sztab Kryzysowy) w dniu 30 stycznia 2017 r. wnioski pokrywały się z treścią jej pisma i ograniczono się do złożenia przez wójtów i burmistrzów z terenu powiatu legnickiego informacji o podjętych działaniach na administrowanym przez siebie terenie.

*(dowód: akta kontroli str. 372-377, 579)*

W ocenie NIK, dokumentacja dotycząca sytuacji o charakterze kryzysowym, w tym protokoły posiedzeń PZZK, dla przejrzystości podejmowanych działań, powinny zawierać co najmniej szczegółowe informacje o składanych w trakcie posiedzeń raportach o sytuacji, podjętych dotychczas działaniach oraz wypracowanych propozycjach dalszych działań i podjętych na ich podstawie decyzjach. Takie podejście pozwoli bowiem na ocenę ex post, a w jej wyniku na ocenę skutków zdarzeń i podjętych decyzji (lub zaniechań), a to w konsekwencji do udoskonalania systemu zarządzania kryzysowego, co powinno być dodatkowym (oprócz zapobiegania rozprzestrzeniania się sytuacji kryzysowej oraz jej skutkom) celem Starosty, jako organu właściwego w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu (stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

*(dowód: akta kontroli str. 579)*

**10.** Obowiązujące w Starostwie procedury zarządzania kryzysowego nie zapewniały sprawnego reagowania na sytuacje kryzysowe, gdyż podczas przeprowadzonych (z inicjatywy NIK) oględzin czynności w formie epizodu praktycznego przeprowadzonego metodą treningu decyzyjnego:

a) niezgodnie z zapisem pkt I ppkt 4 Regulaminu PZZK, zgodnie z którym pracami tego Zespołu kieruje Starosta lub Wicestarosta, a w razie ich nieobecności Dyrektor Wydziału Oświaty i Promocji i Spraw Społecznych, obowiązki te Starosta przekazała członkowi Zarządu Powiatu<sup>60</sup>.

Starosta wyjaśniła, że decyzje o charakterze władczym podejmuje Starosta, jako osoba mająca mandat do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze społecznym i finansowym. Merytorycznie wypracowanie treści tej decyzji należy zaś do Sztabu (PZZK). Wobec absencji Wicestarosty, w sposób ustawowy zastępującego Starostę, osobą najpełniej wypełniającą warunek podejmowania decyzji o charakterze finansowym, a zatem najskuteczniejszą w działaniu, był wyznaczony urzędujący doświadczony Członek Zarządu Powiatu. Według Starosty, analizując sytuację przy podejmowaniu decyzji o zastępstwie, wzięła również pod uwagę fakt, iż Dyrektor Wydziału, merytorycznie właściwy do kierowania zespołem sztabowym, kieruje jednym z zespołów operacyjnych;

*(dowód: akta kontroli str. 141, 719-755, 763-771, 839-842, 846)*

b) organizacja posiedzenia PZZK utrudniała oraz uniemożliwiała podejmowanie decyzji, gdyż w trakcie posiedzenia: podano niepełnie oraz nieprawdziwe informacje nt. zaistniałej

<sup>59</sup> „Podczas spotkania dyskutowano nad sposobami zminimalizowania ryzyka przeniesienia wirusa ptasiej grypy do gospodarstw i ferm drobiu. Wypracowane działania profilaktyczno-informacyjne zmierzające do przekazania mieszkańcom pełnego zakresu niezbędnych informacji, Burmistrzowie i Wójtowie przekazały sowim mieszkańcom na administrowanym terenie”.

<sup>60</sup> Starosta nie uczestniczyła w ćwiczeniach/treningu z powodów zdrowotnych.

sytuacji kryzysowej<sup>61</sup>, nie wyznaczono głównodowodzącego działaniami, nie weryfikowano informacji przekazywanych na tym posiedzeniu przez poszczególnych sprawozdawców<sup>62</sup>, nie podejmowano działań w celu synchronizacji działań poszczególnych uczestników zarządzania kryzysowego, nie analizowano propozycji poszczególnych grup PZZK i na tej podstawie nie podejmowano decyzji o działaniach lub powstrzymaniu się od działań<sup>63</sup> oraz nie stworzono warunków do współpracy poszczególnych uczestników zarządzania kryzysowego<sup>64</sup>.

Członek Zarządu Powiatu, upoważniony do kierowania pracami PZZK – wyjaśnił, że:

- na wstępie posiedzenia PZZK przekazał informację o zdarzeniu, według ostrzeżenia z godziny 10:18, oraz aktualną informację z godz. 11:07, a także Raport Zdarzenia z Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (Urząd Miasta Legnica).

W ocenie NIK wyjaśnienia te nie znajdują potwierdzenia w protokole oględzin z dnia 22 sierpnia 2017 r., który został podpisany m.in. przez Członka Zarządu Powiatu, upoważnionego do pełnienia obowiązków kierowania pracami PZZK. Fakt przekazania niepełnych informacji został utrwalony w załączniku nr 2 (pisemny protokół z posiedzenia PZZK) oraz w załączniku nr 3 (nagranie dźwiękowe). Nie znajdują również potwierdzenia wyjaśnienia Członka Zarządu Powiatu dotyczące ilości osób poszkodowanych. Zgodnie z informacją z godz. 11:07 (Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego), na którą się powołuje, 20 osób było poszkodowanych, natomiast 15 osób poniosło śmierć, a nie – jak poinformował na wstępie posiedzenia PZZK – 20 osób było poszkodowanych, w tym 15 ofiar śmiertelnych;

- bezpodstawa jest uwaga kontrolera NIK uwaga, że podczas posiedzenia kierujący pracami PZZK nie podjął działań w celu weryfikacji informacji jakie przekazał na tym posiedzeniu przedstawiciel PSP, gdyż takie decyzje nie są w kompetencji PZZK.

W ocenie NIK, weryfikacja otrzymywanych informacji jest obowiązkiem PZZK i jego Przewodniczącego, ponieważ od propozycji członków zespołu (opracowywanych na podstawie otrzymanych informacji) oraz podjętych przez Starostę decyzji zależy życie i zdrowie mieszkańców;

---

<sup>61</sup> Na wstępie posiedzenia Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego członek Zarządu Powiatu (upoważniony przez Starostę): a) nie poinformował zebranych, że doszło do rozszczelnienia rurociągów i wycieku gazu ziemnego, rozszczelnienia aparatów produkcyjnych rurociągów, zbiorników magazynowych i wycieku kwasu siarkowego oraz że zdarzenia te doprowadziły do pożarów, wybuchów i emisji niebezpiecznych gazów do powietrza tzn. podał niepełną informację o zaistniałym zdarzeniu, b) podał błędne dane (20 osób poszkodowanych, w tym 15 ofiar śmiertelnych), mimo, że zgodnie z informacją z godziny 10:18 (notatka do zdarzenia w systemie Platformy Operacyjnej Zarządzania Kryzysowego) wstępna liczba poszkodowanych to 35, ilość ofiar śmiertelnych – 15 a ilość osób ciężko rannych – 20.

<sup>62</sup> Na posiedzeniu Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (o godz. 11:43) przedstawiciel Państwowej Straży Pożarnej stwierdził, że należy wstrzymać produkcję w zakładzie przemysłowym oraz dostawę gazu do tego zakładu tzn. mimo, że od awarii (o godz.9:30) minęło ponad 2 godziny, przedstawiciel Państwowej Straży Pożarnej nie wiedział czy takie działania zostały podjęte. Członek Zarządu Powiatu (tj. osoba upoważniona przez Starostę do kierowania pracami Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego) nie podjął żadnej decyzji (np. o podjęciu skutecznych działań w celu pozyskania odpowiednich informacji) w tym zakresie.

<sup>63</sup> Na odrębnych od siebie posiedzeniach poszczególnych grup wchodzących w skład Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego zaproponowano m.in.: 1) grupa pomocy socjalno-bytowej i opieki zdrowotnej: mimo, że nie zgłoszono potrzeby pomocy psychologicznej mieszkańcom powiatu, to Dyrektor Powiatowej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Chojnowie został poinformowany o potencjalnej potrzebie udzielenia takiej pomocy i jej pracownicy są w gotowości do reakcji (grupa pomocy socjalno – bytowej i opieki zdrowotnej); 2) grupa operacji i organizacji działań: a) zorganizować ewakuację ludności całej gminy Krotoszyce, wsi Ulesie i Lipce z gminy Milkowice oraz osiedla Sienkiewiczza w mieście Legnica, b) powiadomić gminę Męcinka o możliwości skażenia wsi Przybyłowice i Małuszów, c) zapewnić miejsca dla ludności ewakuowanej w gminie Chojnów i Prochowice i dodatkowo w mieście Złotyryja, d) zapewnić ewakuację zwierząt hodowlanych z wykorzystaniem bazy i sprzętu gospodarstw wysokotowarowych w gminie Chojnów i Legnickie Pole, e) powiadomić Inspekcję Weterynaryjną o powstałym zagrożeniu skażenia zwierząt gospodarskich, f) zabezpieczyć ujęcia wody w Gminie Krotoszyce i w Legnicy, g) zobowiązać Policję do stałego patrolowania terenu oraz prowadzenia akcji informacyjnej przez megafony, h) nawiązać kontakt z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska i mobilną stacją badawczą z Wołowa w celu prowadzenia monitoringu skażenia terenu, i) odjąć działania w celu zamknięcia gazu ziemnego uszkodzonego rurociągu oraz dokonać próby neutralizacji powstałej chmury gazowej; 3) grupa zabezpieczenia logistycznego: a) zapewnić dostawy (np. woda), b) w przypadku zamknięcia ruchu w obrębie Starostwa zatrudnienie pracowników do kierowania ruchem przy zmianie organizacji, c) zadysponowanie środków transportu uzyskanych z powiatu jaworskiego (przedstawiciel grupy zwrócił się do powiatu jaworskiego o wsparcie, w związku z rozszerzeniem się zagrożenia). Członek Zarządu Powiatu (tj. osoba upoważniona przez Starostę do kierowania pracami Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego) nie podjął żadnej decyzji (ani o podjęciu ani o zaniechaniu działań) odnoszącej się do ww. propozycji poszczególnych grup.

<sup>64</sup> 1) Mimo sugestii wyrażonej podczas posiedzenia PZZK przez inspektora ds. zarządzania kryzysowego (godz. 11:53), aby prace poszczególnych grup wchodzących w skład tego Zespołu odbywały się w tych samych pomieszczeniach (dwóch salach), tak aby opracować wspólne (m.in. z Wójtem Gminy Krotoszyce i Milkowice) propozycje (szczegóły) działań, Członek Zarządu Powiatu (osoba upoważniona przez Starostę do kierowania pracami PZZK) zarządził (godz. 12:04) spotkania poszczególnych grup w osobnych pomieszczeniach, 2) informacje o rozwoju sytuacji kryzysowej i/lub propozycjach poszczególnych grup PZZK przekazywano raz Staroście, innym razem do Sekretariatu Starosty.

- Wójt Gminy Krotoszyce szczegółowo omówiła działanie podjęte w wyniku zdarzenia na terenie tej Gminy i nie zgłosiła żadnych potrzeb w tym zakresie. Zgłoszono jedynie zapotrzebowanie na transport do przewozu osób. Wniosek zrealizowano przez podkomisję PCZK.

Powyższe wyjaśnienie Członka Zarządu Powiatu nie znajduje potwierdzenia ani w protokole oględzin czynności, ani w dokumentacji sporządzonej przez Starostwo, a dotyczącej reakcji na sytuację kryzysową będącą przedmiotem ćwiczeń/treningu (notatki z posiedzeń grup operacyjnych PZZK). Ponadto, w PPZK nie przewidziano instytucji pn. „podkomisje PCZK”;

- analizę poszczególnych grup z posiedzenia PZZK dokonali członkowie PZZK.

Stosownie do art. 17 ust. 5 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* oraz pkt II ppkt 2 PPZK, do zadań PZZK (w tym grup operacyjnych) należało przygotowanie propozycji działań i przedstawienie Staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w PPZK. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ww. ustawy, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest Starosta, jako Przewodniczący Zarządu Powiatu. W związku z tym, w ocenie NIK, do obowiązków Starosty (zastępującego ją Członka Zarządu Powiatu) należała analiza przedstawionych przez PZZK (grupy operacyjne) propozycji i podjęcie odpowiednich decyzji (wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w PPZK);

- uważał, że poszczególne grupy winny się spotkać w trzech pomieszczeniach by nie kolidowało to w podejmowaniu działań i nic nie wie o sugestii inspektora ds. zarządzania kryzysowego dotyczącej prac w pomieszczeniach, w których odbywało się posiedzenia PZZK.

Sugestia inspektora ds. zarządzania kryzysowego, dotycząca prac poszczególnych grup operacyjnych PZZK została odnotowana w protokole z posiedzenia tego Zespołu oraz zarejestrowana na nagraniach dźwiękowych, stanowiących załączniki do protokołu oględzin czynności zarządzania kryzysowego podczas ćwiczeń/treningu w dniu 22 sierpnia 2017 r.;

- zarządzając prace poszczególnych grup wchodzących w skład PZZK nie określił sposobu współpracy (komunikacji) tych grup, gdyż poszczególne grupy omówiły skale zagrożenia i wynikające stąd potrzeby i na tę okoliczność zostały sporządzone protokoły i przekazane do inspektora ds. zarządzania kryzysowego.

W ocenie NIK, takie postępowanie ogranicza współpracę poszczególnych grup operacyjnych wchodzących w skład PZZK i może prowadzić do formułowania sprzecznych ze sobą propozycji, a w konsekwencji utrudniać podejmowanie przez Starostę decyzji;

- w trakcie ćwiczeń/treningu reakcji na sytuację kryzysową nie wyznaczono głównodowodzącego działaniami, gdyż uważa, że funkcję tę pełni z urzędu pracownik PCZK – inspektor ds. zarządzania kryzysowego.

W żadnym przepisie prawa, ani w PPZK nie ustalono „z urzędu” głównodowodzącego działaniami w sytuacjach kryzysowych. W ocenie NIK powierzenie takiej funkcji uporządkowałoby i umożliwiłoby prawidłowy przepływ informacji, ich analizę i na tej podstawie – podejmowanie decyzji;

- do niego docierały tylko ważniejsze informacje o rozwoju sytuacji kryzysowej, odnotowane w dzienniku zdarzeń, a propozycje poszczególnych grup operacyjnych docierały do PCZK w celu podjęcia niezbędnych działań operacyjnych.

W ocenie NIK, do osoby odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe na obszarze powiatu legnickiego (w zastępstwie Starosty) powinny docierać wszystkie informacje o rozwoju sytuacji kryzysowej, zwłaszcza propozycje PPZK, gdyż na ich podstawie osoba taka podejmuje decyzje o bezpieczeństwie mieszkańców powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 719-755, 763-771, 852-858)

Starosta wyjaśniła, że: w trakcie ćwiczeń/treningu reakcji na sytuację kryzysową nie wyznaczono głównodowodzącego, gdyż *ustawa o zarządzaniu kryzysowym* nie przewiduje wyznaczenia głównodowodzących działaniami; informacje o rozwoju sytuacji kryzysowej i/lub propozycjach poszczególnych grup PZZK, podczas ćwiczeń/treningu reakcji na sytuację kryzysową przekazywano raz Staroście służba dyżurna PCZK w ramach ćwiczeń i treningów testuje różne formy i metody przekazywania informacji (elektronicznie, fax, telefon, osobisty kontakt) zakładając również powiadamianie Starosty przez obsługę sekretariatu;



(dowód: akta kontroli str. 846)

c) grupy wchodzące w skład PZZK nie realizowały zadań przypisanych im w Regulaminie PZZK<sup>65</sup>.

Starosta wyjaśniła, że trening (ćwiczenie, epizod) w swoim założeniu nie wymagał i nie nakładał realizacji wszystkich zadań przypisanych poszczególnym grupom PZZK.

W dniu 11 sierpnia 2017 r. kontroler NIK przekazał Staroście pismo zawierające informację o planowanym, w trakcie kontroli, przeprowadzeniu oględzin przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Stosownie do przyjętych założeń, epizod praktyczny przeprowadzono metodą treningu decyzyjnego i zgodnie z planem nie powodował uruchomienia sprzętu. Założenia ćwiczenia/treningu (epizodu) nie wprowadzały ograniczeń co do stosowania się do zapisów PPZK w ogóle, ani w zakresie zadań przypisanych poszczególnym grupom PZZK;

(dowód: akta kontroli str. 719-755, 763-771, 846-847, 851)

d) nierzetelnie dokumentowano podjęte działania<sup>66</sup>.

Starosta wyjaśniła, że w rejestrze zdarzeń w pkt 10 dokonano zapisu – „godz.11:40 informacja od Komendanta PSP w Legnicy dot. emisji gazów trujących [...]”. W pozostałych przypadkach czynności zostały wykonane, jednakże w wyniku szybko postępujących po sobie zdarzeń nie dokonano odpowiednich zapisów w rejestrze zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 719-755, 763-771, 847)

Wybrani członkowie grup wchodzących w skład PZZK (po dwie osoby z grupy opieki zdrowotnej i pomocy socjalnej, grupy operacji i organizacji zadań, oraz jedna osoba z grupy zabezpieczenia logistycznego) podali, że: a) nigdy nie zaznajamiali się z aktualnie obowiązującym PPZK (pięć osób), b) wcześniej, tj. przed rozpoczęciem ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego w dniu 22 sierpnia 2017 r. nie wiedzieli, że w PPZK zostali powołani do poszczególnych grup (dwie osoby)<sup>67</sup> oraz c) przystępując do ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego nie wiedzieli co należy do ich obowiązków jako członków poszczególnych grup (trzy osoby)<sup>68</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 834-838)

W wyniku oględzin przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, przeprowadzonych w formie epizodu praktycznego dotyczącego powstania sytuacji kryzysowej na administrowanym przez Starostę terenie, na podstawie przeprowadzonej analizy i oceny zdolności reagowania na informację o zagrożeniu/sytuacji kryzysowej oraz przebiegu procesów decyzyjnych realizowanych przez Starostę (oraz PZZK), NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości w organizacji działań i podejmowaniu decyzji w fazie reagowania w związku z ww. oględzinami:

1) Starosta jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu legnickiego nie zrealizował zadań ustawowych, do których – zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 1

<sup>65</sup> Nie realizowano następujących zadań opisanych w pkt V Regulaminu Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, tj. m.in.: 1) grupa operacji i organizacji zadań: a) nie dokonała prognozy rozwoju sytuacji kryzysowej, b) nie przygotowała możliwych wariantów likwidacji skutków sytuacji kryzysowej, c) nie koordynowała działań służb, inspekcji straży oraz nie przekazywała im zadań, d) nie prowadziła niezbędnej dokumentacji z przebiegu zdarzeń oraz na potrzeby działania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, e) nie prowadziła nadzoru nad monitorowaniem sytuacji kryzysowej, f) nie monitorowała systemu ostrzegania i alarmowania ludności oraz przygotowania bieżących informacji na potrzeby mediów, g) nie sporządzała bieżących i okresowych meldunków i sprawozdań; 2) grupa zabezpieczenia logistycznego: a) nie sporządzała bieżących i okresowych meldunków, sprawozdań; 3) grupa pomocy socjalno-bytowej i opieki zdrowotnej: a) nie gromadziła danych o osobach poszkodowanych, zaginionych, ewakuowanych.

<sup>66</sup> 1) w dzienniku zdarzeń nie odnotowano: a) informacji telefonicznej (o godz. 10:16) o awarii w Hucie Legnica otrzymanej z Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, b) faktu wysłania do gmin Krotoszyce i Miłkowice z informacją o awarii, mimo taką informację przekazano drogą radiową o godz. 10:27, c) faktu ustalenia z gminami Krotoszyce i Miłkowice terminu złożenia raportu sytuacyjnego, mimo, że takiego ustalenia dokonano drogą radiową o godz. 10:32, 2) do dokumentacji dotyczącej ćwiczeń/treningu reakcji na sytuację kryzysową nie załączono informacji otrzymanej o godz. 11:40 od Komendanta Państwowej Straży Pożarnej w Legnicy o kierunku rozprzestrzeniania się skażenia tj. informacji odnotowanej w dzienniku zdarzeń.

<sup>67</sup> Dwie osoby podały, że wiedziały o powołaniu ich do grup wchodzących w skład Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, jedna osoba stwierdziła, że dowiedziała się o tym fakcie w dniu ćwiczeń (tj. 22 sierpnia 2017 r.).

<sup>68</sup> Dwie osoby podały, że wiedziały o swoich obowiązkach jako członków grup wchodzących w skład Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, przy czym w przypadku jednej z nich wiedza ta ograniczała się do ogólnych informacji na ten temat (że prace zespołu powinny dotyczyć opieki zdrowotnej i pomocy socjalnej), a do jej obowiązków należało przede wszystkim sporządzanie notatek.

*ustawy o zarządzaniu kryzysowym* – należy kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu.

Odnosząc się do tego stwierdzenia Wicestarosta<sup>69</sup> powołał się – w ocenie NIK bezpodstawnie – na pełną (mimo drobnych niedoskonałości) realizację wyżej wymienionych zadań i podkreślił, że podwyższony poziom działań przypadkowych, niewynikających bezpośrednio z PPZK, wygenerowany został przez brak wiedzy w zakresie struktury administracyjnej państwa, wykazany przez NIK, jak i służby Wojewody Dolnośląskiego. Według Wicestarosty (składającego wyjaśnienia w związku z nieobecnością Starosty) nie posiadano kompetencji do bezpośredniej ingerencji w zdarzenia zamykające się w granicach jednej gminy.

2) Przedstawiciel Starostwa po otrzymaniu informacji o awarii nie zweryfikował jej treści.

Zdaniem Wicestarosty wpływające do Starostwa informacje powieliły się (jedna przekazana poprzez POZK, a druga przez Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego dla Miasta Legnicy) i nie wymagały weryfikacji w początkowym etapie reagowania.

W ocenie NIK, sprawdzenie otrzymanych informacji miało kluczowe znaczenie dla podjęcia dalszych czynności, szczególnie ze względu na dalsze konsekwencje, które opisano poniżej.

3) Przekazywano różniące się między sobą informacje dotyczące sytuacji kryzysowej. W konsekwencji, podczas informowania o awarii przemysłowej oraz o konsekwencjach wynikających z sytuacji kryzysowej przedstawiano różne wiadomości odnośnie:

- ofiar awarii przemysłowej (podawano 20 ofiar z czego 15 lub 20 śmiertelnych, gdy faktycznie było 35 ofiar z czego 15 śmiertelnych, a 20 ciężko rannych)<sup>70</sup>,
- konieczności ewakuacji ludności (wskazano w pierwszej informacji tylko częściową ewakuację Gminy Krotoszyce oraz nakazano ewakuację ludności z miejscowości, które nie były wskazane w zdarzeniu, tzn. wsie Ulesie i Lipce z Gminy Miłkowice, oraz osiedle Sienkiewicza w Mieście Legnica,
- zgodnie z informacją przesłaną do Starostwa pary substancji niebezpiecznych uwolnionych w czasie awarii zagrażały życiu lub zdrowiu ludzkiemu tylko na terenie Gminy Krotoszyce; ściśle w informacji wskazano, że skala zjawiska jest na tyle intensywna, że jest niezbędna czasowa ewakuacja wszystkich mieszkańców Gminy Krotoszyce.

Wicestarosta powołał się tu powtórnie na właściwość miejscową Prezydenta Legnicy, gdyż poszkodowane zostały osoby w wyniku awarii przemysłowej na terenie miasta Legnica i wskazał, że informacje o ofiarach (zabitych i rannych) zostały na posiedzeniu PZZK (w którym w początkowej fazie uczestniczył również przedstawiciel miasta Legnica) przedstawiane na podstawie spływających do Starostwa informacji pobieranych z POZK. Zdaniem Starosty skala zdarzenia była uzasadnieniem do powiadomienia o sytuacji kryzysowej sąsiednich gmin Miłkowice i Legnickie Pole.

4) Podczas informowania i podejmowania procesów decyzyjnych pominięty został aspekt dotyczący rodzaju zagrożenia (wystąpienie poza terenem zakładu stężeń gazu, w tym w szczególności dwutlenku siarki i trójtlenku siarki). Tego typu zagrożenie wymusza działania dotyczące zachowania szczególnej ostrożności (przebywanie w terenie skażonym wymusza m.in. użycie indywidualnych środków ochrony szczególnie przez interweniujących funkcjonariuszy Policji czy PSP).

5) Nie podjęto działań w celu synchronizacji działań podejmowanych przez Wójta Gminy Krotoszyce, PSP oraz grupy Operacji i Organizacji Działań wchodzącej w skład PZZK Na posiedzeniu PZZK wskazano bowiem trzy lokalizacje miejsc ewakuacji ludności Gminy Krotoszyce: a) przedstawiciel PSP poinformował, że Wojewódzka Specjalistyczna Grupa Kwatermistrzowska z Lubania jako miejsce ewakuacji przygotowuje okolice miejscowości Prochowice i Rokitki (informacja z godziny 11:43), a b) Wójt Gminy Krotoszyce na tym samym posiedzeniu PZZK podała, że jako miejsca ewakuacji wyznaczono hale sportowe w Złotorzy (informacja z godziny 12:01), c) grupa Operacji i Organizacji Działań wchodząca

<sup>69</sup> Starosta w toku kontroli NIK, tj. w dniach od 14 do 27 września 2017 r., przebywał na urlopie wypoczynkowym, podczas jego nieobecności zastępstwo sprawował Krzysztof Sowiński - Wicestarosta.

<sup>70</sup> Błędną informację podał Członek Zarządu Powiatu, faktycznie kierujący pracami PZZK.

w skład PZZK zaproponowała zapewnić miejsca dla ludności ewakuowanej w Gminie Chojnów i Prochowice oraz dodatkowo w mieście Złotoryja.

6) Nie wypracowano na szczeblu Starostwa decyzji dotyczącej miejsca ewakuacji zagrożonej Gminy. Wskazanie różnych miejsc ewakuacji ludności Gminy Krotoszyce podczas rzeczywistych działań wprowadzałoby chaos informacyjny, tym bardziej że mieszkańcy informowani byli o zagrożeniu różnymi sposobami. Na początku epizodu nie nastąpiła komunikacja oraz wymiana informacji w relacji powiat-gmina.

7) Nie przeprowadzono analizy wynikającej z zagrożenia w szczególności ilości ewakuowanych osób, odległości do miejsca ewakuacji i potrzeb sprzętowych w tym zakresie.

W związku z kwestiami opisanymi wyżej, w punktach od 4 do 7, Wicestarosta w swoich wyjaśnieniach przywołał art. 19 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* i wskazał, iż według tej regulacji organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego był Wójt Gminy Krotoszyce, który zarządził i kierował ewakuacją ludności na terenie gminy (w powiązaniu z art. 31b *ustawy o samorządzie gminnym*) oraz uznał, że dysponuje wystarczającymi siłami i środkami, stąd dalsze działania Starosty oraz PZZK opierały się na wyjaśnieniach i decyzji podjętej przez Wójta Gminy Krotoszyce.

8) Niezasadnym było wezwanie na posiedzenie PZZK Wójta Gminy Krotoszyce, którego zadaniem, zgodnie z art. 19 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, jest kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy. Informacje dotyczące stanu sytuacji w Gminie powinny zostać przedstawione przez Wójta za pomocą technicznych środków łączności.

Składający wyjaśnienia Wicestarosta nie zgodził się z powyższym stanowiskiem NIK i uzasadnił wezwanie Wójta skalą zdarzenia (zagrożenia), która wymogła obecność Wójta na posiedzeniu PZZK. Powołał się ponadto na brzmienie art. 17 ust. 7 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, który zezwala na zapraszanie na posiedzenia PZZK innych osób niewchodzących w jego skład.

9) Nie powiadomiono wszystkich podmiotów istotnych dla zdarzenia, np. Powiatowego Inspektora Weterynarii, czy też nie kontaktowano się z Delegaturą WIOŚ w Legnicy. Wynika to między innymi z błędnie opracowanej w Powiecie siatki bezpieczeństwa, która nie uwzględnia zagrożenia i podmiotów w nim uczestniczących.

Według Wicestarosty nie zaszła potrzeba poinformowania przedstawiciela WIOŚ Delegatury w Legnicy, gdyż na posiedzeniu PZZK obecny był Komendant Miejski Powiatowej Straży Pożarnej w Legnicy mający bezpośredni kontakt (poprzez SK PSP<sup>71</sup>) z przedstawicielem WIOŚ.

10) PZZK nie wypełnił ustawowych zadań zespołu zarządzania kryzysowego, jako organ pomocniczy Starosty, w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego. Osoba kierująca, z upoważnienia Starosty, pracami PZZK nie podejmowała decyzji dotyczących sytuacji kryzysowej oraz nie prowadziła synchronizacji działań podejmowanych przez Wójta Gminy Krotoszyce i pozostałych uczestników posiedzenia PZZK (zgodnie z art. 14 ust. 8 w związku z art. 17 ust. 5 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* do zadań powiatowego zespołu należy w szczególności: ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w powiatowym planie zarządzania kryzysowego; przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami).

Zdaniem Wicestarosty przebiegiem działań na terenie Gminy Krotoszyce kierował Wójt, a PZZK realizował przedsięwzięcia stosownie do zaistniałej sytuacji.

11) Nie uwzględniono aspektu komunikacji z mediami, a tym samym możliwości informowania ludności o zagrożeniu. Chociaż postulat ten zgłosił na posiedzeniu PZZK przedstawiciel PSP (informowanie o sytuacji kryzysowej jest ważnym elementem tworzenia poczucia bezpieczeństwa wśród lokalnego społeczeństwa).

---

<sup>71</sup> Stanowisko Kierownika KM PSP w Legnicy.

Odnosząc się do braku kontaktu z mediami Wicestarosta powołał się na zapisy zarządzenia nr 14/2011 Starosty z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie przygotowania i zapewnienia działania powiatowego systemu wczesnego ostrzegania oraz powiatowego systemu wykrywania i alarmowania, według którego do tego systemu wchodzi m.in. urzędy gmin, do obowiązków których należy ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach oraz informowanie ludności o zasadach zachowania się przed i w trakcie ich wystąpienia.

Według opinii biegłego, brak opracowanych w planie zarządzania kryzysowego procedur miał bezpośredni wpływ na podejmowane działania podczas epizodu praktycznego, które nie zapewniały sprawnego reagowania na sytuacje kryzysowe. Z tą tezą nie zgodził Wicestarosta, według którego procedury działań zawarte w PPZK były wystarczające i zapewniały prawidłowy sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych. Powołał się ponadto na zatwierdzenie tego planu przez Wojewodę Dolnośląskiego.

Powyższe nieprawidłowości potwierdza opinia biegłego, powołanego przez NIK na podstawie art. 49 ustawy o NIK.

(dowód: akta kontroli str. 1490-1499)

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

NIK zauważa, iż duży wpływ na dezorientację władz powiatu legnickiego w trakcie oględzin przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, przeprowadzonych w formie symulowanej sytuacji kryzysowej – epizodu praktycznego o kryptonimie „Legnica”, mogło mieć niewłaściwe rozpoznanie (na potrzeby PPZK) zagrożeń dotyczących zanieczyszczeń powietrza oraz przekroczenia w nim poziomów substancji niebezpiecznych (takiego zagrożenia nie ujęto w PPZK). O ile sama sytuacja awaryjna 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. Ponadto, na jakość zarządzania kryzysowego w trakcie przedmiotowego treningu decyzyjnego wpływ mogły mieć niewystarczające w tym obszarze kwalifikacje członków Zarządu Powiatu, zważywszy na fakt, iż w latach 2012-2017<sup>72</sup> żaden z nich nie uczestniczył w szkoleniach z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, organizowanych przez DUW.

Ocena cząstkowa

Obowiązujące w Starostwie rozwiązania prawno-organizacyjne oraz przygotowana infrastruktura nie zapewniły skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych, co wykazała ocena przeprowadzonych oględzin przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w takiej sytuacji, przeprowadzonych w formie symulowanej sytuacji kryzysowej – epizodu praktycznego o kryptonimie „Legnica”. Na terenie powiatu legnickiego obowiązywał wprawdzie – wymagany ustawowo – PPZK, lecz był on obciążony wadami, na które wskazał Wojewoda Dolnośląski na etapie jego zatwierdzenia, a którego aktualizację Starostwo wykonało nierzetelnie. Mimo, iż w Starostwie funkcjonowało PCZK i powołano PZZK, to w analizowanym okresie przeprowadzono tylko jedno ćwiczenie aplikacyjne (w 2015 r.), którego przedmiotem było zagrożenie powodziowe. Ponadto, od 2012 r. Starosta nie wydawała zaleceń dla wójtów i burmistrzów do gminnych planów zarządzania kryzysowego, czym naruszyła art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

### 3. Instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Obowiązujący w latach 2015-2017 (I półrocze) Plan Obrony Cywilnej Powiatu Legnickiego (sporządzony w 2013 r.) został wprowadzony w życie Zarządzeniem Starosty (Szefa Obrony Cywilnej Powiatu) nr 8/2014 w dniu 11 lutego 2014 r. Treść i struktura powyższego Planu nie była w pełni zgodna z wytycznymi SOCK z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz wytycznymi Wojewody Dolnośląskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa z 30 lipca 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad opracowania planów obrony cywilnej powiatów, co zostało szczegółowo opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego (ustalone nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 1009-1061)

Do opracowania POCPL zostali zaangażowani pracownicy Starostwa (ówczesnego referatu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego).

<sup>72</sup> Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 20 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1041-1061, 1389-1410)

Stosownie do wymogu zawartego w § 21 Wytucznych Wojewody Dolnośląskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 30 lipca 2012 r., POCPL odwoływał się do informacji zwartych w PPZK<sup>73</sup> oraz Planu Operacyjnego Funkcjonowania Powiatu, przy czym większość tych odwołań polegała na przytoczeniu nazw przedmiotowych dokumentów jako źródeł odpowiednich informacji.

(dowód: akta kontroli str. 1011-1040)

Dla potrzeb opracowania POCPL korzystano z materiałów analityczno-sprawozdawczych, corocznie przekazywanych przez kierowników służb, inspekcji i straży terenu powiatu legnickiego<sup>74</sup>, przy czym nie prowadzono dokumentacji potwierdzającej dokonanie analiz tych dokumentów, stopnia ich wykorzystania czy dokonanych uzgodnień.

(dowód: akta kontroli str. 1097-1236, 1389-1394)

POCPL został uzgodniony z SOCW, co zostało potwierdzone pismem z dnia 31 stycznia 2014 r.<sup>75</sup>, w którym Wojewoda Dolnośląski zaproponował sześć zmian jego treści, tj.: [1] umieścić, w formie załącznika, plan ewakuacji ludności III stopnia lub informację o sporządzeniu tego załącznika w późniejszym terminie<sup>76</sup>, [2] załączyć wypełnione karty realizacji zadania obrony cywilnej lub umieścić informację, gdzie karty te się znajdują, [3] sporządzić (na podstawie wykazów zawartych w gminnych planach obrony cywilnej) zestawienie magazynów żywności i paliw w Powiecie, [4] uzgodnić plan z odpowiednimi organami i instytucjami w częściach ich dotyczących oraz uzyskać podpis kierowników tych podmiotów na karcie uzgodnień, [5] umieścić schemat struktur i zasobów obrony cywilnej w Powiecie, o którym mowa na str. 14 przekazanego do uzgodnienia planu (schemat jednostek organizacyjnych (formacji) obrony cywilnej ich wyposażenie), [6] zamieścić szczegółową charakterystykę sił i środków służb, straży i inspekcji oraz jednostek organizacyjnych samorządów, które zaplanowane zostały do realizacji zadań obrony cywilnej. Żadna z powyższych propozycji nie została zrealizowana, czego powodem - według Starosty - była bezprzedmiotowość propozycji Wojewody i stosowanie się przede wszystkim do wydanego przez Wojewodę Dolnośląskiego *Wojewódzkiego Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2009-2018*. W ocenie NIK argumenty te nie znajdują uzasadnienia, a braki wskazane przez Wojewodę Dolnośląskiego w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego zakwalifikowano jako nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1011-1040, 1389-1410)

POCPL zaktualizowano raz, tj. w dniu 17 września 2015 r. (wpis w karcie aktualizacji/zmian). W jej wyniku nie skorygowano jednak żadnych zapisów. Według złożonych w tej sprawie wyjaśnień Starosty, dokonano przeglądu i porównania kompatybilności zapisów planu obrony cywilnej z zawartością innych dokumentów planistycznych, do których poszczególne elementy planu się odnoszą, nie stwierdzając rozbieżności.

(dowód: akta kontroli str. 1011-1040, 1389-1394)

Na 14 osób (radnych i pracowników Starostwa) podlegających powszechnemu obowiązkowi służby wojskowej (stan na 30 czerwca 2017 r.), dziewięć zostało zwolnionych od ww. obowiązku na podstawie art. 116 ust. 5 *ustawy o powszechnym obowiązku obrony*. W przypadku pozostałych pięciu osób, przyczynami niepodlegania temu obowiązkowi był wiek lub stan zdrowia (kategoria E).

(dowód: akta kontroli str. 810-813, 1526)

<sup>73</sup> M.in. w zakresie ogólnej charakterystyki powiatu (charakterystyki zagrożeń występujących na terenie powiatu).

<sup>74</sup> Np. 1) „Sprawozdanie z działalności Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy za 2012 rok”, 2) „Informacja o stanie bezpieczeństwa Sanitarnego Powiatu Legnickiego w roku 2012 i prognoza na rok 2013”, 3) „Sprawozdanie z realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej na terenie województwa w roku 2012”, 4) „Ochrona przeciwpożarowa i zagrożenia pożarowe występujące w 2012 roku na terenie Miasta Legnicy i powiatu Legnickiego” – Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej, 5) „Informacja w sprawie ochrony przeciwpowodziowej na obszarze powiatu legnickiego, dotyczy zadań własnych Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń we Wrocławiu, Oddział w Legnicy”.

<sup>75</sup> L.dz. BZ-SOOC.6431.1.2013.TS.

<sup>76</sup> Wojewoda odniósł się do zapisu Planu Obrony Cywilnej Powiatu Legnickiego (rozdział pn. „Plan ewakuacji III stopnia ludności, zwierząt i mienia”), dotyczącym ewakuacji III stopnia („Biorąc pod uwagę charakterystykę społeczno-gospodarczą powiatu legnickiego, a także brak wytycznych (zarządzeń), o których mowa w punkcie 2 ust. 1 i 2 Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 roku, w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, nie przewiduje się potrzeby przeprowadzenia procesu ewakuacji III stopnia na terenie powiatu legnickiego”) i wyjaśnił, że na etapie planistycznym nie można zakładać, że ewakuacja III stopnia z terenu powiatu nie będzie prowadzona.

**3.2.** Według stanu na 30 czerwca 2017 r. dla wszystkich ośmiu gmin powiatu legnickiego zostały opracowane plany obrony cywilnej. Według złożonych w tej sprawie wyjaśnień przez Starostę wszystkie plany obrony cywilnej gmin opiniowane były (w latach 2013-2014) przez ówczesnego Kierownika Referatu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa, zgodnie z jego kompetencjami, potwierdzeniem akceptacji był podpis uzgodnienia składany na planach (nie prowadzono dodatkowej ewidencji dokumentującej te czynności). Opiniowanie planów odbywało się w formie bieżących konsultacji telefonicznych z osobą przygotowującą projekt planu. Jako datę uzgodnienia przyjmowano najczęściej dzień wydania zarządzenia wprowadzającego gminne plany obrony cywilnej przez wójtów lub burmistrzów. Odnosząc się do weryfikacji realizacji obowiązku wynikającego z § 19 wytycznych SOCK z 27 grudnia 2011 r. dotyczącego korelacji pomiędzy gminnymi planami obrony cywilnej a planem zarządzania kryzysowego w zakresie danych rzeczowo-materiałowych i osobowych oraz informacji wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, Starosta podała, że na poziomie powiatu legnickiego oraz gmin zadania zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej oraz ujęte w planach operacyjnych dotyczą tej samej sfery materialnej, stąd nie prowadzono w tym zakresie szczególnej formy weryfikacji gminnych planów obrony cywilnej. Ponadto Starosta wskazała, że żadna z gmin nie posiada jednostek organizacyjnych obrony cywilnej i we wszystkich przyjęto zasadę, iż całość zagadnień dotyczących ochrony ludności ujmuje się w planach zarządzania kryzysowego, dzięki czemu miano również uzyskać przejrzystość struktur zarządzania.

W ocenie NIK powyższe stanowisko może być prezentowane pod warunkiem, że Starosta na czas zagrożenia wojennego i wojny zapewni kadry do realizacji ww. zadań.

Powołując się na brak (ze względów ekonomicznych i rozeznania potrzeb) na terenie powiatu jednostek obrony cywilnej, Starosta zakwestionowała zasadność wydania wytycznych przez Wojewodę, które według niej „kierowane są do generałów nieposiadających wojska”, a wymieniając ustawowe obowiązki dotyczące obrony cywilnej podała, iż „Wojewoda Dolnośląski wie zatem, iż wydawane przez niego corocznie wytyczne kierowane są do sfery, która nie istnieje”.

(dowód: akta kontroli str. 1237-1241, 1412-1416, 1441-1451)

**3.3.** W okresie objętym kontrolą dla powiatu legnickiego nie opracowano wieloletnich i rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej, do czego zobowiązywał SOCP § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

(dowód: akta kontroli str. 1242-1250, 1412-1416, 1452-1454)

**3.4.** Badania kontrolne wykazały, że nie ustalono wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej, do czego zobowiązywał § 3 pkt 24 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1242-1250, 1412-1416, 1452-1454)

**3.5.** Starosta, jako Szef OCP, nie opiniował projektów aktów prawa miejscowego, dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej do czego zobowiązywał § 3 pkt 16 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz nie opracował własnych projektów aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 1412-1454)

**3.6.** W celu zapewnienia skutecznej realizacji działania określonego w § 3 pkt 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, dotyczącego przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, Starosta (jako Szef Obrony Cywilnej Powiatu Legnickiego) wydał w dniu 5 kwietnia 2011 r. zarządzenie nr 14/2011 „w sprawie przygotowania i zapewnienia działania powiatowego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz powiatowego systemu wykrywania i alarmowania”. Zarządzenie to opracowano m.in. na podstawie zarządzenia 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. Według Starosty w tej regulacji ujęto tylko te struktury, którymi faktycznie dysponuje powiat legnicki, nie uwzględniono jednak formacji obrony cywilnej, które zgodnie z definicją zadaniową ujętą w uchylonym rozporządzeniu o obronie cywilnej winny być podstawą działania tego systemu.

(dowód: akta kontroli str. 1412-1454)

**3.7.** Na terenie powiatu legnickiego w okresie objętym kontrolą nie podjęto działań związanych z przygotowaniem i organizowaniem ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze, w szczególności do zidentyfikowania zagrożeń, do czego zobowiązywał § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

(dowód: akta kontroli str. 1412-1454)

**3.8.** Stosownie do § 3 pkt 11 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin zaplanowano i zapewniono sposób ochrony oraz ewakuacji dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem w wydanym w 2005 r. „Planie ochrony zabytków powiatu legnickiego na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”. Plan ten był w latach 2015-2016 corocznie aktualizowany (według zapisów dotyczących treści aktualizacji nie wymagał zmian). Objął on następujące zagadnienia: [1] charakterystykę zasobów i rozmieszczenia zabytków oraz stopnia ich spodziewanego zagrożenia, [2] wnioski z analizy rozmieszczenia i zagrożenia zabytków oraz sposoby ich ochrony, [3] wykaz zabytków nieruchomości, zawierający ważniejsze elementy podlegające zabezpieczeniu i sposoby zabezpieczeń oraz dane dotyczące realizacji prac, [4] wykaz jednostek organizacyjnych chroniących zabytki ruchome, [5] dane dotyczące rodzajów i liczby zabytków ruchomych, [6] sposób współdziałania, powiadamiania i łączności, [7] sposób informowania o stratach, [8] zestawienie prac dokumentacyjnych i konserwatorsko-zabezpieczających w razie wystąpienia strat i szkód w zabytkach, [9] wykaz jednostek, instytucji, organizacji i rzeczoznawców przewidzianych do udzielania pomocy zabytkom w razie zagrożenia oraz część graficzną planu na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Ilość ujętych w tym planie zabytków nieruchomości i ruchomych wynikała z rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 1412-1454)

**3.9.** Starosta, jako SOCP, nie wyznaczył zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nie nadzorował przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy, w szczególności do zidentyfikowanych zagrożeń, do czego zobowiązywał § 3 pkt 12 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

(dowód: akta kontroli str. 1412-1454)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

**1.** Opracowania POCPL w sposób polegający na niezastosowaniu się do wytycznych SOCK z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, oraz wytycznych Wojewody Dolnośląskiego – SOCW z dnia 30 lipca 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad opracowania planów obrony cywilnej powiatów, tj.:

a) niepowołania formalnie zespołu, w skład którego wchodziłoby przedstawiciele instytucji (organizacji) zaangażowanych w realizację zadań obrony cywilnej niezbędnego do opracowania POCPL, do czego zobowiązywały wytyczne Szefa OCK z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej<sup>77</sup>. Jak wskazała Starosta, projekt POCPL został stworzony przez pracowników Starostwa ze względu na brak

<sup>77</sup> Zgodnie z: a) § 6 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r., oraz b) § 8 Wytycznych Wojewody Dolnośląskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 30 lipca 2012 r.

funkcjonowania na terenie powiatu formacji obrony cywilnej. Z tego samego powodu nie zastosowano się do tychże wytycznych i nie sporządzono zestawienia zadań OC realizowanych przez jednostki organizacyjne na administrowanym terenie, według wzoru określonego w załączniku do wytycznych. Według NIK brak formacji obrony cywilnej nie może jednak usprawiedliwiać naruszenia ww. regulacji;

b) braku uzgodnienia planu z innymi organami i podmiotami w części ich dotyczącej (pusta karta uzgodnień)<sup>78</sup>, chociaż zobowiązywał do tego § 13 wytycznych SOCW. Nie znajdują uzasadnienia złożone w tej sprawie wyjaśnienia złożone przez Starostę, która odwołała się do uzgodnienia POCPL z Wojewodą Dolnośląskim (w ramach jego zatwierdzenia) i działania innych służb, inspekcji i straży w oparciu o plan zarządzania kryzysowego. Ponadto zdaniem Starosty *sztuczne i bezproduktywne powielanie tych samych zadań i uzgodnień uznano w tamtym czasie za bezproduktywne i zakłócające proces reagowania*. Zdaniem NIK zobowiązanie Szefa Obrony Cywilnej Powiatu do uzgodnień z innymi jednostkami organizacyjnymi i potwierdzenie tego w planie miało służyć właśnie usprawnieniu realizacji zadań dotyczących obrony cywilnej i polepszeniu współpracy pomiędzy podmiotami wykonującymi zadania w tym zakresie;

c) nieuwzględnienia świadczeń osobistych i rzeczowych, zasobów, wyposażenia, zaopatrzenia, magazynów, warsztatów, stacji paliw i środków transportu. Nie znajdują w tej sprawie uzasadnienia wyjaśnienia złożone przez Starostę, która powołała się na treść § 19 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Województwa, według którego powiatowe plany obrony cywilnej powinny koncentrować się na przedsięwzięciach podstawowych dla ochrony ludności, a więc ostrzeganiu i alarmowaniu o niebezpieczeństwach oraz ewakuacji i możliwości zapewnienia im pomocy społecznej, uwzględniać wykorzystanie posiadanych sił i środków, który jest tylko zasadą ogólną do tworzenia planu, pozostałe regulacje wymieniają niezbędne elementy planu;

d) nieuwzględnienia w załączniku funkcjonalnym pn. „Monitorowanie zagrożeń, ostrzeganie i alarmowanie” wykazu syren wraz z systemami sterowania i przynależnością oraz ewentualnie innych urządzeń. Zdaniem Starosty w tym zakresie wystarczyło znajdujące się w Planie odesłanie w tym zakresie do PPZK. Ponadto zauważyła, że syreny wchodzą w skład systemu, są własnością stowarzyszeń pozostających poza strukturami obrony cywilnej. W ocenie NIK argumenty są bezpodstawne, gdyż jak wynika z § 19 wytycznych SOCW *powiatowe plany obrony cywilnej powinny koncentrować się na przedsięwzięciach podstawowych dla ochrony ludności, a więc ostrzeganiu i alarmowaniu o niebezpieczeństwach (...)*;

e) niedotrzymania, wynikającego z § 14 Wytycznych Wojewody Dolnośląskiego, terminu 31 maja 2013 r. przekazania POCPL, który przesłano dopiero w dniu 19 grudnia 2013 r., tj. z prawie siedmiomiesięcznym opóźnieniem.

Nie uwzględniono, złożonych w tej sprawie, wyjaśnień Starosty, która powołała się na indywidualne uzgodnienia z ówczesnym Dyrektorem Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego DUW. W ocenie NIK uzgodnienia te nie mogły skutecznie odroczyć terminu ustalonego w Wytycznych Wojewody Dolnośląskiego, bowiem tylko jemu przysługiwała kompetencja do skorygowania wcześniej wyznaczonego terminu;

f) nieuwzględnienia planu ewakuacji III stopnia ludności, zwierząt i mienia, który m.in. uwzględniałby długoterminowy charakter przemieszczanych osób, zwierząt i mienia, na co również wskazywał Wojewoda Dolnośląski w trakcie uzgadniania przedmiotowego Planu. Zdaniem Starosty do realizacji tego zadania niezbędna jest wiedza w zakresie przewidywanego obszaru działań operacyjnych Sił Zbrojnych RP (wskazania na jakim terenie możliwe jest zlokalizowanie takich obiektów przez podmiot kompetentny), pytania w tym zakresie skierowane do Wojewody Dolnośląskiego pozostały bez odpowiedzi. W opinii Starosty na terenie powiatu legnickiego nie występuje region, z którego należałoby prowadzić tego rodzaju ewakuację, a zgodnie z pierwotnymi założeniami obrony cywilnej

<sup>78</sup> W Planie Obrony Cywilnej Powiatu Legnickiego w części 1. Plan główny lit. f Zadania i obowiązki osób oraz podmiotów, którym powierzono realizację zadań obrony cywilnej, a także zestawienie zadań obrony cywilnej realizowanych przez jednostki organizacyjne na administrowanym terenie określono zadania dla pracowników Starostwa oraz: Komendanta Miejskiej Policji w Legnicy, Komendanta Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Legnicy, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Legnicy, Powiatowego Lekarza Weterynarii w Legnicy, Powiatowego Lekarza Weterynarii w Legnicy, Powiatowego Inspektora nadzoru Budowlanego w Legnicy, Dyrektora Wydziału Architektury i Ochrony Środowiska, Dyrektora Wydziału Komunikacji i Dróg oraz Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie.



PRL – ewakuacja III stopnia dotyczyła początkowo sześciu największych miast kraju, w końcowej fazie 30 – które uznano za najbardziej zagrożone uderzeniami jądrowymi. Według Starosty kolejne władze z czasem zapomniały, czemu ma służyć ten mechanizm i powielaly tylko zwrot retoryczny pozbawiony treści początkowej definicji. Kolejnym zagadnieniem jest ilość sił i środków niezbędnych do uruchomienia takiego przedsięwzięcia, wymogi zgromadzone w tym zakresie zgromadzone w „instrukcji” SOCK dalece przekraczają możliwości finansowej jakiegokolwiek jednostki samorządowej. W ocenie NIK, powyższe argumenty nie są racjonalne, co wynika również z uwag Wojewody Dolnośląskiego na etapie uzgodnienia POCPL, który wyjaśnił, iż na etapie planistycznym nie można zakładać, że ewakuacja III stopnia z terenu powiatu nie będzie prowadzona;

g) nieuwzględnienia w załączniku funkcjonalnym dotyczącym opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej i religijnej: wykazu placówek służby zdrowia przygotowanych do udzielania pomocy przedmedycznej i udzielenia kwalifikowanej pomocy medycznej; przygotowanych i utrzymywanych (w czasie pokoju) zastępczych miejsc szpitalnych dla poszkodowanej ludności (plan rozwinięcia łóżek szpitalnych na okres wojny, wykaz i liczba rozwijanych zastępczych miejsc szpitalnych w powiecie); przygotowanych i utrzymywanych podczas ewakuacji poszkodowanych do punktów pomocy; przygotowanych i utrzymywanych zapasów sprzętu medycznego i lekarstw; możliwości korzystania – na życzenie poszkodowanej ludności, szczególnie osób ciężko rannych i chorym, z opieki i posługi religijnej, udzielanej przez duchownych odpowiednich wyznań. Nie uwzględniono złożonych w tej sprawie wyjaśnień złożonych przez Starostę, która podała, iż uruchamianie tych placówek następuje w oparciu o „Plan przygotowań podmiotów leczniczych powiatu legnickiego na potrzeby obronne państwa”. W ocenie NIK, fakt ten nie ma wpływu na podanie informacji, które są wymagane ze względu na obowiązywanie powyższych wytycznych;

h) nieuwjęcia w załączniku funkcjonalnym dotyczącym odkażania i innych podobnych działań obronnych: zasad i sposobu prowadzenia dekontaminacji, odkażania, dezaktywacji, dezynfekcji (należało opisać, jakie rodzaje, gdzie i czym oraz w jaki sposób prowadzić); wykaz obiektów i urządzeń do prowadzenia (wyszczególnić obiekty i urządzenia, umiejscowienie współrzędne UTM oraz opisać możliwości); zestawienia urządzeń do likwidacji skażeń i ich możliwości oraz stan obsługi. Nieadekwatne są złożone w tej sprawie wyjaśnienia Starosty, która wskazała, iż nie dysponuje formacją obrony cywilnej realizującą zadania o tym charakterze, nie posiada również środków finansowych pozwalających na zakup i utrzymanie tego sprzętu, który jest wysoce specjalistyczny (są to zazwyczaj punkty mobilne pozostające na stanie wyspecjalizowanych jednostek Straży Pożarnej lub wojska).

*(dowód: akta kontroli str. 1011-1061, 1389-1394)*

**2.** Braku realizacji dyspozycji wynikających z wytycznych SOCK (§ 9) oraz SOCW (§ 11) i nieokreślenia zasad opracowania planów obrony cywilnej gmin (z jednoczesnym przekazaniem kart realizacji zadań obrony cywilnej). W ocenie NIK usprawiedliwieniem tego zaniechania nie mogą być przywołane w wyjaśnieniach Starosty braki struktur organizacyjnych obrony cywilnej na terenie gmin oraz praktykowane w Starostwie udzielanie konsultacji indywidualnych pracownikom urzędów gmin. Ponadto, według NIK, wytyczne nie wiążą opracowania zasad z powstaniem formacji obrony cywilnej na terenie województwa.

*(dowód: akta kontroli str. 1011-1061, 1389-1394)*

**3.** Naruszenia niżej wymienionych przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, tj.:

a) § 4 pkt 3 – poprzez niewywiązanie się z obowiązku ustalenia dla gmin zadań obrony cywilnej oraz kontroli ich realizacji, czego kolejny raz uzasadnieniem (według SOCP) miał być brak formacji obrony cywilnej w powiecie legnickim. Ponadto - zdaniem Starosty - inne jednostki (gminy) są organizacjami samorządowymi i niezależnymi, tudzież nie funkcjonuje system nakazowo-rozdzielczy pozwalający na dysponowanie podmiotami suwerennymi, a Konstytucja RP pozwala na nakładanie obciążeń jedynie w drodze ustaw lub aktów wykonawczych do nich. W ocenie NIK argumenty te są bezzasadne ze względu na specyfikę organizacji obrony cywilnej w Polsce i ustawowe zadania określone na szefów służby cywilnej na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym, tym bardziej,

że przywołane rozporządzenie jest aktem wykonawczym, powszechnie obowiązującym skutkującym powstawanie uprawnień dla powiatów i jednocześnie obowiązków dla gmin;

b) § 5 ust. 1 – poprzez niepodjęcie działań (jak podała Starosta ze względu na uchylene w 2003 r. art. 140 *ustawy o powszechnym obowiązku obrony*, oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 28 września 1993 r. w sprawie *obrony cywilnej*<sup>79</sup>, co doprowadziło właściwie do likwidacji struktur obrony cywilnej) polegających na opracowaniu wieloletnich i rocznych planów obrony cywilnej, które powinny podlegać uzgodnieniu z właściwymi dla swojego terenu działaniami organami obrony cywilnej. NIK również w tej sprawie nie uwzględnił wyjaśnień Starosty ze względu na powszechny obowiązek realizacji ww. przepisów;

c) § 3 pkt 8 – poprzez zaniechanie działań związanych z przygotowaniem i organizowaniem ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze. Zdaniem Starosty, najwyższy poziom zagrożenia generowany przez zbiornik retencyjny „Słup”, zagrożenia falą powodziową na Odrze oraz awarie zakładów przemysłowych nie wymagają tworzenia planów powyżej zdolności reagowania na poziomie II stopnia, a więc na poziomie gminy. Dla ewakuacji III stopnia, przemieszczania mas ludności generowanych przez działania wojenne, nie uzyskano stosownych stanowisk ze strony Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego oraz Wojewody Dolnośląskiego. Ponadto Starosta uzupełniła, że nie dysponuje formacją obrony cywilnej, która miałaby realizować przewidziane w takim planie zadanie, a skala zadań wyklucza realizowanie tych zadań tylko przy wykorzystaniu pracowników urzędu (starostwa). W ocenie NIK Starosta powinien jednak brać pod uwagę potencjalną możliwość wystąpienia opisanego wyżej zagrożenia (na co również zwrócił uwagę Wojewoda Dolnośląski), a przygotowanie ewakuacji w wysokim stopniu wpłynie na zapewnienie obywatelom podstawowych warunków bezpieczeństwa;

d) § 3 pkt 12 – niewyznaczenie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz brak nadzoru przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy. Zaniechanie to Starosta uzasadniła niedysponowaniem takimi placówkami opieki zdrowotnej, które zobowiązane byłyby do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności. Według Starosty obiektem realizującym te zadania jest Wojewódzki Szpital Specjalistyczny w Legnicy, którego organem nadzorującym jest Marszałek Województwa Dolnośląskiego, a potrzeby powiatu legnickiego w zakresie zdarzeń masowych zostały zgłoszone i przyjęte do realizacji. Nadzór nad tą placówką prowadzi Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, a całość zagadnienia została ujęta w „Planie przygotowań podmiotów leczniczych powiatu legnickiego na potrzeby obronne państwa”. Według NIK wyżej wymienione przepisy nie uzależniają wyznaczenia placówek służby zdrowia i ich nadzorowania w zakresie niesienia pomocy poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności od ich posiadania, wyznaczenie tego typu placówek jest niezbędne dla ochrony zdrowia mieszkańców powiatu;

e) § 3 pkt 16 – poprzez brak opiniowania projektów aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej - jak podała Starosta - ze względu na brak formacji obrony cywilnej. W sporządzonych za rok 2015 i 2016 „ocenach przygotowań obrony cywilnej powiatu legnickiego” w wykazie obowiązujących aktów prawa miejscowego mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej podano zarządzenia Starosty, Wójtów oraz Burmistrzów z terenu powiatu legnickiego w sprawie przygotowania i zapewnienia działania systemów wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz systemów wykrywania i alarmowania. W ocenie NIK wymienione zarządzenia nie są aktami prawa miejscowego, z których wynikałyby dla mieszkańców powiatu prawa czy obowiązki a na ewentualne opiniowanie tego typu aktów brak formacji obrony cywilnej nie ma wpływu;

f) § 3 pkt 24 – poprzez nieustalenie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej, co jak we wcześniejszych przypadkach Starosta

---

<sup>79</sup> Dz. U. z 1993 r., Nr 93, poz. 429.

uzasadniała brakiem formacji obrony cywilnej, co w ocenie NIK, ze względu na powszechność obowiązujących przepisów nie zasługuje na uwzględnienie.

(dowód: akta kontroli str. 1242-1250, 1412-1454)

Uwaga dotycząca badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w części „e” POCPL pn. „Wnioski z oceny zagrożenia czasu pokoju oraz charakterystyka zagrożeń na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny” w poszczególnych jej sekcjach nie zamieszczono ogólnej charakterystyki powiatu legnickiego i nie wymieniono enumeratywnie danych w wykazie obiektów stwarzających zagrożenie, zestawieniu substancji niebezpiecznych znajdujących się na terenie powiatu, wykazie użyteczności publicznej, o rozmieszczeniu i pojemności szpitali oraz o zastępczych miejscach szpitalnych, a także w wykazie zagrożeń na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Zamiast tego zamieszczono zapis odsyłający do PPZK oraz do Planu Operacyjnego Funkcjonowania Powiatu Legnickiego<sup>80</sup>, chociaż dokumenty te nie zawierały wszystkich wymienionych wyżej informacji, a taki sposób prezentowania danych w POCPL był nieczytelny. Według wyjaśnień Starosty, taki sposób przedstawiania wymaganych informacji wynikał z § 21 Wytycznych SOCW, według którego *plan obrony cywilnej powiatu powinien odwoływać się do informacji zawartych w powiatowym planie zarządzania kryzysowego, dokonując korelacji danych rzeczowo-materiałowych i osobowych oraz informacji wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatu w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*. W ocenie NIK dokonane przez POCPL odesłanie do ww. planów (z których drugi jest niejawnny) nie może wynikać z § 21 Wytycznych SOCW, który jedynie zobowiązuje do spójności danych zawartych we wszystkich trzech planach (obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego oraz operacyjnym).

(dowód: akta kontroli str. 1011-1070, 1389-1411)

Ocena cząstkowa

Sporządzone przez Starostę, jako SOCP, instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny nie w pełni identyfikowały potencjalne zagrożenia i nie w pełni przewidywały adekwatne działania, niezbędne do ich usunięcia. POCPL, sporządzony i przekazany (z opóźnieniem) do zatwierdzenia Wojewodzie Dolnośląskiemu POCPL, nie spełniał wszystkich wymogów wynikających z wytycznych SOCK i SOCW. Przewidziany bowiem w POCPL zakres działań Starosty ograniczał się tylko do wybranych zagadnień z zakresu obrony cywilnej. Nie zrealizowano również wynikających z przepisów wykonawczych obowiązków m.in. w zakresie sporządzania planów działania, powołania formacji i obrony cywilnej, organizowania szkoleń oraz przygotowania i organizacji ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia lub zdrowia na znacznym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

Stosując się do wytycznych Wojewody Dolnośląskiego, jako SOCW, do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w roku 2016 i 2017<sup>81</sup>, Starosta, jako SOCP, sporządziła za poszczególne lata (według stanu na 31 grudnia 2015 r. i 31 grudnia 2016 r.) *oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej na terenie powiatu legnickiego*. Analizy te zostały przesłane do DUW (obydwie z opóźnieniem, co zostało szczegółowo opisane w sekcji dotyczącej nieprawidłowości). Opracowań tych dokonano na podstawie zestandaryzowanych, wynikających z wytycznych SOCW arkuszy wypełnianych i przesyłanych Staroście przez poszczególne gminy. W ocenach przygotowań obrony cywilnej powiatu legnickiego za lata 2015 i 2016 w zasadzie zachowano spójność i zgodność danych z przekazanymi przez Szefów Obrony Cywilnej poszczególnych gmin, za wyjątkiem informacji dotyczących istniejących zasobów budownictwa ochronnego w powiecie (co zostało szczegółowo opisane w części dotyczącej nieprawidłowości). W sporządzonych ocenach przygotowań obrony cywilnej powiatu legnickiego za lata 2015 i 2016 nie sformułowano wniosków zmierzających do usprawnienia obrony cywilnej podlegających realizacji przez organy j.s.t. położone na terenie powiatu.

<sup>80</sup> Stanowiącego podstawę działań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

<sup>81</sup> Wytyczne Wojewody Dolnośląskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 18 stycznia 2017 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2017 r. na obszarze województwa dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1251-1362)

Na terenie powiatu legnickiego nie powołano formacji obrony cywilnej, w konsekwencji nie organizowano i nie koordynowano szkoleń ani ćwiczeń obrony cywilnej. Ze względu na brak formacji nie zapewniono jej zaopatrzenia w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie.

Starostwo dysponowało magazynem przeciwpowodziowym, na wyposażeniu którego znalazło się 44 elementów, m.in.: akumulator, pompa pólslamowa, pompa zatapialna, wyciągarka, spiwory, poduszki, koce, łózka turystyczne i metalowe, rękawice robocze, kilofy, nabytych w latach 2006-2017. W okresie objętym kontrolą do magazynu zakupiono wyposażenie na kwotę ogółem 3 432,00 zł.

Ze względu na brak formacji obrony cywilnej w powiecie legnickim nie planowano i nie realizowano kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 1355-1362, 1389-1451)

Wartość planowanych środków w dziale 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* rozdziale 75414 *Obrona cywilna*, według klasyfikacji budżetowej, wyniosła w latach 2015-2017 odpowiednio: 3 000 zł, 3 313 zł i 3 000 zł. W okresie objętym kontrolą dokonano jednej zmiany planu wydatków, w 2016 r. zwiększono plan o 313 zł w związku z zakupem pompy pólslamowej do powiatowego magazynu przeciwpowodziowego. Realizacja wydatków zaplanowanych w wyżej wymienionym dziale i rozdziale w roku 2015 i 2016 wyniosła 100%. Obejmowały one zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez samorząd terytorialny, środki były przekazywane w ramach dotacji „na zadania starosty w zakresie obrony cywilnej” przez Wojewodę Dolnośląskiego, ich wartość – jak podał inspektor ds. obronnych – była niezmienna od wielu lat.

(dowód: akta kontroli str. 1377-1381, 1438-1451)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

1. Oceny przygotowania obrony cywilnej w powiecie legnickim za rok 2015 i 2016 przekazane zostały SOCW (konkretnie Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego DUW) w formie papierowej i elektronicznej po terminie wynikającym z wytycznych Wojewody Dolnośląskiego, tj. odpowiednio po: 17 lutego 2016 r. i 17 lutego 2017 r. Oceny te zostały przesłane odpowiednio: 14 marca 2016 r. i 27 lutego 2017 r., co oznacza, że opóźnienie wyniosło odpowiednio 24 dni i 10 dni. Starosta powołała się w tej sprawie na telefoniczne uzgodnienia z pracownikami DUW i brak zastrzeżeń do niedotrzymania terminu ze strony Wojewody Dolnośląskiego. Ponadto wskazała, że zadania z zakresu obrony cywilnej, kwalifikacji wojskowej i zarządzania kryzysowego, zarówno w powiecie legnickim, jak i w innych powiatach na terenie województwa dolnośląskiego, realizują te same osoby. W ocenie NIK, terminy wynikające z wytycznych SOCW winny być przestrzegane przez podległych mu pracowników, a duże ich obciążenie pracą nie może usprawiedliwiać stwierdzonych opóźnień, bowiem ewentualna korekta organizacji ich pracy mieści się w kompetencjach kierownika jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 1275-1341, 1417-1451)

2. W przesłanych Wojewodzie Dolnośląskiemu ocenach przygotowań obrony cywilnej powiatu legnickiego za rok 2015 i 2016, dane dotyczące stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu były niezgodne z przekazanymi przez jedną z gmin. Według informacji zamieszczonej w tabeli nr 5 oceny przygotowań obrony cywilnej, pn. „*charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w powiecie*”, według stanu na koniec roku 2015 i 2016, przesłanej przez Gminę Legnickie Pole, liczba budowli ochronnych (państwowych) położonych na jej terenie wynosiła dwie, a czego jedna to był schron, a druga to ukrycie, obydwie wymagające remontu. W zestawieniu zbiorczym/ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu legnickiego za 2015 r. i 2016 r. w tej samej tabeli nie uwzględniono budowli ochronnych wykazanych przez Gminę Legnickie Pole. Według Starosty ilość wykazaną przez Gminę Legnickie Pole świadomie pominięto w zestawieniu powiatowym, wzmiankowane obiekty nigdy nie były wykazywane w sprawozdaniach i planach jak budowle ochronne, posiadały status „ruin” będących własnością państwa, a nowo zatrudniony pracownik Gminy Legnickie Pole (bez głębszego rozeznania w tym

zakresie) obiekty zwyczajowo jako schrony wykazał w arkuszu (co wyjaśniono telefonicznie). Odnosząc się do ewentualnego zwrócenia się do Gminy o korektę przedstawionej tabeli Starosta powołała się na brak zdefiniowania przez SOCW standardu dla schronu i budowli ochronnych utrzymywanych z budżetów j.s.t., brak możliwości finansowania ich budowy i rezygnację z tego typu inwestycji przez państwo w połowie lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Według Starosty, tabele do analizy przygotowań obrony cywilnej pochodzą z lat jeszcze wcześniejszych, a nie wyjaśniono czegoś, co nie zostało prawnie zdefiniowane. Zdaniem NIK, powyższe argumenty nie są racjonalne. Tym bardziej, że – jak podał Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego DUW w piśmie przewodnim z dnia 23 stycznia 2017 r. (nr BZ-ZKSO.644.2.2017.EP) do przesłanych *Wytycznych Wojewody Dolnośląskiego – SOCW z dnia 18 stycznia 2017 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2017 r. na obszarze województwa dolnośląskiego* z dnia 23 stycznia 2017 r. – ocenę stanu przygotowań należało sporządzić na podstawie zweryfikowanych i zaktualizowanych danych otrzymanych od szefów OC wszystkich gmin znajdujących się na obszarze powiatu. W ocenie NIK, właśnie w ramach tej weryfikacji należało doprowadzić do zgodności danych pomiędzy Gminą Legnickie Pole a powiatem legnickim.

(dowód: akta kontroli str. 1275-1341, 1417-1451)

3. Starosta nie zastosowała się do art. 138 ust. 3 *ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* i nie powołała (w drodze zarządzenia) formacji obrony cywilnej. Stąd wykaz jednostek obrony cywilnej nie został uwzględniony w POCPL. W złożonych w tej sprawie wyjaśnieniach Starosta powołała się na skutek wynikający z uchylecia art. 140 tej samej ustawy, tj. na brak określenia zadań oraz źródeł finansowania i jednostek organizacyjnych obrony cywilnej. Zdaniem Starosty, jest to sfera zadań administracji rządowej, a po zawieszeniu obowiązkowej służby wojskowej ustała możliwość realizacji naboru kadrowego do formacji obrony cywilnej. NIK nie podziela takiego stanowiska Starosty, wskazując na:

- a) treść uzasadnienia ustawy nowelizującej *ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>82</sup>, skutkującej uchyleciem art. 140 tego aktu<sup>83</sup>,
- b) brak – w powyższym kontekście – związku pomiędzy obowiązkową służbą wojskową, a formacją obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 1389-1393)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie NIK siły i środki, którym dysponował Starosta (jako SOCP) mogą być niewystarczające do skutecznego zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń. Na terenie powiatu legnickiego nie powołano formacji obrony cywilnej, nie realizowano w związku z tym szkoleń i ćwiczeń. Ponadto, nie posiadano sprzętu, środków technicznych i umundurowania niezbędnego do wykonywania zadań obrony cywilnej. Wprawdzie corocznie dokonywano oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu legnickiego, jednak wykazywane w nich dane były niezgodne z dokumentacją źródłową (ocenami przekazanymi przez gminy), a przesłanie ich Wojewodzie Dolnośląskiemu następowało z opóźnieniem.

## 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. Dostosowanie PPZK do wymogów wynikających z przepisów ustawowych, dotyczących zarządzania kryzysowego.
2. Wydanie aktualnych zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego.
3. Rzetelne dokumentowanie działań podejmowanych w związku z powstałymi zagrożeniami lub ich dotyczącymi ćwiczeniami/treningami.

<sup>82</sup> Ustawa z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r., nr 210, poz. 2036, ze zm.).

<sup>83</sup> Art. 140 jest zbędny w świetle postanowień Protokołów Dodatkowych (Protokół I) do Konwencji Genewskiej o ochronie ofiar wojny z dnia 12 sierpnia 1949 r., sporządzonych w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. i ratyfikowanych przez Prezydenta RP w dniu 19 września 1991 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175), które - stosownie do treści art. 91 ust. 1 Konstytucji RP - stanowią część krajowego porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane.

4. Podjęcie działań w celu usprawnienia przebiegu procesów decyzyjnych realizowanych w przypadku potencjalnych zagrożeń.
5. Weryfikację POCPL i dostosowanie go do wymogów wynikających z wytycznych SOCK oraz SOCW.
6. Wydanie zasad opracowywania planów obrony cywilnej gmin.
7. Rzetelne dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu oraz terminowe ich przekazywanie SOCW.
8. Podjęcie działań w celu pełnej realizacji szczegółowego zakresu działań SOCP wynikających z przepisów wykonawczych.

## 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 Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia            grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontrolerzy:  
Joanna Marczyk  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Małgorzata Jakubiec-Dzieliński  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*