



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.015.01.2022

Pan
Dariusz Drelich
Wojewoda Pomorski
Pomorski Urząd Wojewódzki
ul. Okopowa 21/27
80-810 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/029 – Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Drelich, Wojewoda Pomorski od 9 grudnia 2015 r. (dalej: „Wojewoda”).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja systemu ochrony ludności w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom, w tym hybrydowym.2. Prawidłowość i rzetelność realizacji zadań związanych z opracowywaniem oraz wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym.3. Rzetelność i skuteczność działań w przypadku wystąpienia zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 29 listopada 2022 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Zdzisław Stefan Zbierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LGD/99/2022 z 30 czerwca 2022 r.2. Rafał Malcharek, doradca ekonomiczny, legitymacja nr 22984.

(akta kontroli str. 1-2,3-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizowane przez Wojewodę przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Wojewoda we właściwy sposób zorganizował system ochrony ludności w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom, w tym o charakterze hybrydowym poprzez stworzenie warunków do sprawnej i skutecznej realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego w województwie. Prawidłowo i rzetelnie realizował zadania związane z opracowywaniem oraz wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym, tj. m.in. raportu częściowego o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego (dalej: „WPZK”) oraz zaleceń do Powiatowych i Miejskich Planów Zarządzania Kryzysowego (dalej: „PPZK” i „MPZK”). Wojewoda rzetelnie i skutecznie działał także w przypadku wystąpienia zagrożeń. Gromadził i przetwarzał dane o zagrożeniach, monitorował i prognozował ich rozwój, a w sytuacji kryzysowej (epizod praktyczny przeprowadzony metodą treningu decyzyjnego) wzorcowo wywiązywał się z realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym ³ oraz w WPZK, związanych z reagowaniem na informację o zagrożeniu/sytuacji kryzysowej, będącej przedmiotem ww. epizodu praktycznego.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 261, ze zm. (dalej: „ustawa o zk”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Organizacja systemu ochrony ludności w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom, w tym hybrydowym.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o zk, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa pomorskiego był Wojewoda, natomiast stosownie do ust. 7, organem pomocniczym Wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego był Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej: „WZZK”).

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁴, komórką organizacyjną właściwą w sprawach zarządzania kryzysowego był Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: „WBiZK”), w skład którego wchodziły: Oddział Bezpieczeństwa Publicznego, Oddział Planowania Kryzysowego, Oddział – Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, Centrum Powiadamiania Ratunkowego oraz trzy samodzielne stanowiska pracy.

W kontrolowanym okresie w WBiZK⁵ zatrudnionych było 19 pracowników wykonujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym 12 wykonywało zadania obejmujące również zagrożenia hybrydowe. Ich staż pracy w WBiZK wynosił odpowiednio od dwóch do 23 lat, 12 z nich było wcześniej oficerami służb mundurowych (Siły Zbrojne, Straż Graniczna, Policja), a 18 odbyło kompleksowe ćwiczenia obronne pk. „JANTAR 2021”⁶, w tym trzech ukończyło także kurs „KSWSiA – COAS 2020”⁷.

W zakresie monitoringu działań dotyczących zarządzania kryzysowego Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że zgodnie z ustawą o zk utworzono w Urzędzie całodobowe Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: „WCZK”), którego obsługę zapewnia WBiZK. WCZK zapewnia Wojewodzie sprawne zarządzanie kryzysowe. Do jednych z zadań WCZK realizowanych w systemie ciągłym, należy monitorowanie sytuacji na obszarze województwa w kontekście wystąpienia zagrożeń. Na potrzeby realizacji tego zadania, w uzgodnieniu z przedstawicielami wszystkich uczestników zarządzania kryzysowego (kierowników jednostek administracji zespolonej i niezespolonej oraz innych instytucji) opracowano zestawienie funkcjonujących na terenie województwa systemów monitorowania zagrożeń, wykorzystywanych metod, źródeł i przeznaczenia pozyskanych informacji. Każda służba, straż, inspekcja w momencie wykrycia symptomów zagrożenia gromadzi dodatkowe informacje oraz powiadamia jednostkę nadrzędną, służby współpracujące, a także WCZK. WCZK zbiera i przekazuje informacje o zagrożeniu do wszystkich współpracujących służb szczebla wojewódzkiego (PSP, Policja, Siły Zbrojne, Urzędy Morskie) i innych podmiotów, które będą reagować na powstałe zagrożenia (służby medyczne, WIOŚ, WINB, WSSE, WIW), a także kierowników jednostek administracji samorządowej, jeśli zagrożenie wystąpiło na obszarze, którym administrują lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Ponadto, Dyrektor wyjaśnił, że nie stwierdzono problemów czy trudności systemowych związanych z realizacją tych zadań, w szczególności wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa ani ograniczeń z zakresu wyposażenia technicznego oraz kadrowego i finansowego w zakresie podstawowym.

⁴ Załącznik do zarządzenia Wojewody Pomorskiego z dnia 30 września 2021 r. ze zm.

⁵ Na 12 lipca 2022 r. stan zatrudnienia ogółem wynosił 111 osób, w tym 77 osób w Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

⁶ Zorganizowane przez Wojewodę przy udziale jednostek samorządu terytorialnego, polegały na sprawdzeniu możliwości wykonania nałożonych na samorządy zadań obronnych oraz sprawdzeniu skuteczności wykorzystania środków łączności i systemu stałego dyżuru.

⁷ Krajowy System Wykrywania Skażeń i Alarmowania – Centralny Ośrodek Analizy Skażeń w Warszawie.

W ocenie Wojewody obowiązująca definicja sytuacji kryzysowej określona w art. 3 pkt 1 ustawy o zk w sposób precyzyjny i jednoznaczny definiuje przesłanki, których wystąpienie implikuje uznanie danej sytuacji za kryzysową. Definicja ww. przepisu nie stwarza wątpliwości interpretacyjnych.

W zakresie dokonywania analiz obowiązujących regulacji wewnętrznych Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że prowadzone przez Wydział analizy obowiązujących regulacji wewnętrznych spowodowały zmiany w strukturze organizacyjnej WBiZK. W wyniku zmian wprowadzonych zarządzeniem Wojewody (z 3 czerwca 2020 r.) dokonano rozdzielania funkcji wykonawczych (operacyjnych) Oddziału Zarządzania Kryzysowego od funkcji planistycznych, co pozwoliło na kierunkową koncentrację sił i środków umożliwiających sprawne działanie w ramach wyodrębnionych komórek organizacyjnych. Utworzono Oddział Planowania Kryzysowego jako komórkę planistyczną realizującą w tym zakresie zadania zarządzania kryzysowego oraz dodatkowe zadania związane z gospodarką wodną, ochroną środowiska, rolnictwem, nadzorem nad strażami gminnymi/miejskimi, ratownictwem wodnym, stratami w mieniu komunalnym i szeroko pojętym bezpieczeństwem powszechnym oraz WCZK jako odrębną wykonawczą komórkę organizacyjną.

W okresie objętym kontrolą⁸ szkolenie pracowników Urzędu w zakresie komunikacji strategicznej dotyczyło m.in.:

- W styczniu 2020 r. czterech pracowników WBiZK, tj. kierownictwo oraz osoby zajmujące się sprawami HNS (Host Nation Support) brali udział w odprawie polsko-amerykańskiej dotyczącej współpracy w ramach manewrów Defender-Europe 20. Jednym z paneli tematycznych była komunikacja i zagrożenia dezinformacją.
- W ramach prowadzonych przez Ministerstwa Obrony Narodowej (dalej: „MON”) WKO (Wyższy Kurs Obronny), realizowane były zagadnienia związane z komunikacją strategiczną. W 2020 r. w WKO uczestniczyło trzech dyrektorów Wydziałów, tj. Geodezji i Kartografii, Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Biura Logistyki.
- W 2021 r. dyrektorzy i pracownicy z siedmiu komórek organizacyjnych Urzędu (Biuro Wojewody, Wydziały: Spraw Obywatelskich, Polityki Społecznej, Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Biura logistyki, Delegatury w Słupsku, Pełnomocnika OIN) uczestniczyli w szkoleniu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: „ABW”) w ramach projektu „Podnoszenie kompetencji służb bezpieczeństwa państwa, pracowników administracji publicznej i ośrodków naukowo-badawczych oraz rozwój ich współpracy w obszarze bezpieczeństwa narodowego” zorganizowanego w ramach cyklu szkoleń on-line z zakresu prewencji terrorystycznej. Celem szkolenia było kształtowanie świadomości zagrożeń terrorystycznych poprzez budowanie właściwych postaw i zachowań wśród pracowników Urzędu.

Ponadto, w intranecie Urzędu zamieszczono zakładkę "Cyberbezpieczeństwo – zagrożenia cyberbezpieczeństwa i stosowanie skutecznych sposobów zabezpieczania się przed tymi zagrożeniami"⁹ z bazą wiedzy, materiałami i poradnikami w ww. zakresie, dostępną dla wszystkich pracowników Urzędu.

(akta kontroli str. 5-11, 129-203)

⁸ Do 11 lipca 2022 r.

⁹ <http://aktualnosci.puw.local/?sppr=1445&sp=144513:07>

1.2. Liczba pracowników Urzędu¹⁰ podlegających reklamowaniu/wyłączeniu z obowiązku służby wojskowej pełnionej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny¹¹ według stanu na 1 lipca 2022 r. wynosiła ogółem 58 osób, z tego:

- zgodnie z art. 541 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy o obronie Ojczyzny, tj. z urzędu i dotyczyło osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe określone w art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe lub stanowiska organów administracji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – 2 osoby (Wojewoda i Wicewojewoda),
- zgodnie z art. 541 ust. 5 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny, tj. na wniosek i dotyczyło osób, których powołanie do służby wojskowej, o której mowa w ust. 1, groziłoby zaprzestaniem lub poważnym zakłóceniem pracy urzędu państwowego – 56 osób, w tym 22 osoby z WBiZK.

W przypadku reklamowania/wyłączenia pracowników WBiZK z obowiązku służby wojskowej pełnionej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, Urząd kierował się kryterium posiadanych przez nich kwalifikacji i zajmowanych stanowisk, które były niezbędne dla zapewnienia obrony lub bezpieczeństwa państwa na poziomie zadań realizowanych przez Wojewodę.

Według stanu na 1 lipca 2022 r. w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2022 r. wyreklamowano/wyłączono z ww. obowiązku służby wojskowej 19 pracowników Urzędu, w tym sześciu z WBiZK (czterech z nich zatrudnionych było w Centrum Powiadamiania Ratunkowego).

W ww. procesie reklamowania/wyłączania pracowników Urzędu z obowiązku służby wojskowej pełnionej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, było siedem przypadków otrzymania przez Urząd decyzji odmownej, w tym trzy dotyczące pracowników WBiZK (wszystkie z 2022 r.). Ww. przypadki odmów wyłączenia na wniosek dotyczyły posiadania przez pracowników przydziałów mobilizacyjnych, reklamowania/wyłączenia w innych miejscach pracy (PSP, Policja) lub posiadania przez nich specjalistycznych kwalifikacji zawodowych.

Według stanu na 21 listopada 2022 r. liczba pracowników Urzędu, w tym pracowników WBiZK podlegających ww. wyłączeniu z obowiązku pełnienia służby wojskowej, jak również liczba wydanych decyzji odmownych pozostała bez zmian.

(akta kontroli str. 35-37, 38, 422)

1.3. Wojewoda, zgodnie z art. 14 ust. 7 ustawy o zk, zarządzeniem z 18 lipca 2019 r.¹² powołał WZZK oraz określił jego skład, organizację, siedzibę i tryb pracy.

Ww. zarządzeniem w skład WZZK zostali powołani: Wojewoda (Przewodniczący WZZK), Dyrektorzy: Generalny, Biura Wojewody, Biura Logistyki, Wydziałów: BiZK, Prawnego i Nadzoru, Finansów i Budżetu, Zdrowia, Infrastruktury, Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, Zastępca Dyrektora i Kierownicy Oddziałów WBiZK, Przedstawiciel Samorządu Województwa, Pomorski Komendant Wojewódzki PSP, Komendant Wojewódzki Policji, Komendant MOSG, Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, Dowódca 7 Pomorskiej Brygady Obrony Terytorialnej, Przedstawiciel Dowódcy Centrum Operacji Morskich – Dowódcy Komponentu Morskiego, Pomorski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, Pomorski Wojewódzki Lekarz Weterynarii, Pomorski

¹⁰ Wg stanu na 30 czerwca 2022 r. w Urzędzie zatrudnionych było ogółem 836 pracowników.

¹¹ Art. 541 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305) oraz (obowiązujący do 22 kwietnia 2022 r.) art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.).

¹² Zarządzenie Wojewody Pomorskiego z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie powołania WZZK oraz zarządzenie Wojewody Pomorskiego z dnia 22 lutego 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania WZZK.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku, Dyrektor Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, Dyrektor Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowego Instytutu Badawczego Oddziału Morskiego w Gdyni, Dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku, Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku, Naczelnik Ekspozytury Zarządzania Ruchem Kolejowym PKP PLK S.A. w Gdańsku, Komendant Regionu SOK w Gdańsku, Komendant SOK SKM, Operatorzy/Przedstawiciele obiektów infrastruktury krytycznej oraz osoby zaproszone przez Przewodniczącego WZZK.

Ww. skład, z podziałem na członków stałych, niestałych i doraźnie powoływanych oraz zadania, organizację, siedzibę i tryb pracy określono w Regulaminie funkcjonowania WZZK, stanowiącym załącznik do ww. zarządzenia.

W okresie objętym kontrolą¹³ WZZK zbierał się ogółem 11-krotnie, z tego pięciokrotnie na posiedzeniach zwyczajnych (planowych) oraz sześciokrotnie na posiedzeniach nadzwyczajnych (kryzysowych). Przedmiotem prac WZZK na posiedzeniach planowych było:

- omówienie, ocena i strategia działań w zakresie walki z ASF (17 lipca 2020 r.),
- ocena przygotowania sił i środków znajdujących się w podporządkowaniu jednostek administracji zespolonej do przeciwdziałania/minimalizacji skutków wystąpienia powodzi rzecznych oraz od strony morza w strefach przybrzeżnych i na Żuławach Wiślanych (25 lutego 2021 r.),
- przygotowanie oraz stan sił i środków do zapobiegania/minimalizacji skutków zagrożeń związanych z okresem letnim (16 czerwca 2021 r.),
- ocena przygotowania sił i środków znajdujących się w podporządkowaniu jednostek administracji zespolonej do przeciwdziałania/minimalizacji skutków wystąpienia powodzi rzecznych oraz od strony morza w strefach przybrzeżnych i na Żuławach Wiślanych (27 stycznia 2022 r.),
- przygotowanie jednostek administracji publicznej województwa w zakresie wynikającym z posiadanych kompetencji w obszarze organizacji wypoczynku zbiorowego dzieci i młodzieży, zabezpieczenia kąpielisk, bezpieczeństwa sanitarnego wody w miejscach wykorzystywanych do kąpieli oraz gotowości podmiotów leczniczych do udzielania świadczeń zdrowotnych ludności (22 czerwca 2022 r.).

Przedmiotem ww. posiedzeń kryzysowych WZZK było:

- zagrożenie epidemiologiczne spowodowane koronawirusem SARS-CoV-2 (29 stycznia 2020 r.),
- wypracowanie rozwiązań w zakresie tworzenia doraźnych zgrupowań zadaniowych oraz wprowadzenia odstrzałów sanitarnych dzików i tworzenia grodzień zapobiegających ich migracji (3 lutego 2020 r.),
- posiedzenie wspólne WZZK i powołanego przez Wojewodę zespołu ds. monitorowania zagrożeń związanych z możliwością wystąpienia koronawirusa SARS-CoV-2 na obszarze województwa (10 marca 2020 r.),
- wypracowanie kierunków działań mających na celu minimalizację skutków dokonanego zrzutu ścieków do Wisły w związku z awarią oczyszczalni ścieków „Czajka” w Warszawie (2 września 2020 r.),

¹³ Do 15 lipca 2022 r.

- neutralizacja/minimalizacja skutków pożaru odpadów w m. Kamieniec, gm. Cewice, pow. łębarski (24 czerwca 2022 r.),
- ocena przygotowania sił i środków znajdujących się w podporządkowaniu jednostek administracji zespolonej do przeciwdziałania/minimalizacji skutków wystąpienia na obszarze województwa zagrożeń (susza/upał, silny wiatr, intensywne opady deszczu, inne zjawiska atmosferyczne) w związku z prognozowaną sytuacją meteorologiczną (1 lipca 2022 r.).

Urząd posiadał (zaktualizowany w 2021 r.) WPZK¹⁴, w którym uwzględnione były ww. zagrożenia będące przedmiotem posiedzeń WZZK. WPZK uwzględniał m.in. takie zagrożenia jak: epidemia, powódź, zakłócenia w działaniu sieci i systemów informatycznych, działania hybrydowe, susza/upał, epizootia, zakłócenia w systemie energetycznym, paliwowym, silny wiatr, pożar wielkopowierzchniowy, epifitoza, zakłócenia w funkcjonowaniu systemów i usług telekomunikacyjnych, skażenia chemiczne, zakłócenia w systemie gazowym, katastrofy, terroryzm, skażenia promieniotwórcze, zbiorowe zakłócenie porządku publicznego, silny mróz/intensywne opady śniegu, dezinformacja.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda 24-krotnie wnioskował, w trybie art. 25 ustawy o zk, o przekazanie do jego dyspozycji oddziałów Sił Zbrojnych, z tego dziewięciokrotnie w 2020 r., 11-krotnie w 2021 r. oraz czterokrotnie w 2022 r. (do 8 października). Wnioski Wojewody do Ministra Obrony Narodowej dotyczyły głównie działań związanych z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2, tj. dostawy kontenerów dla szpitali, wydzielenia pojazdu sanitarnego z załogą do pobierania wymazów od osób z kontaktu, wydzielenia zespołów (pojazd, kierowca, dwóch ratowników medycznych) do pobierania wymazów od pensjonariuszy, zabezpieczenia transportu sanitarnego pacjentów, przedłużenia okresu wypożyczenia kontenerów, odwołania wojskowych zespołów zadaniowych, zwrotu kontenerów, jak również wsparcia siłami żołnierzy WOT obsługi punktów dla uchodźców z Ukrainy oraz pomocy w zabezpieczeniu terenu (rozminowanie niewybuchu w rejonie portu w Gdyni).

W ramach ww. posiedzeń WZZK przygotowano następujące wnioski i propozycje działań:

a) na posiedzeniach planowych (m.in.):

- nagłośnienie w mediach tematu zagrożeń związanych z ASF oraz sposobów zminimalizowania ryzyka wystąpienia ognisk chorobowych,
- przestrzeganie obowiązku nakładania kar na obywateli nie stosujących się do obowiązujących w ww. zakresie norm prawnych,
- farmakologiczna eutanazja jako sposób na problemy moralno-etyczne myśliwych w zakresie zabijania loch ciężarnych bądź z młodymi,
- skuteczna kontrola graniczna żywności w zapobieganiu rozprzestrzenianiu ASF,
- utrzymywanie poziomu wymiany bieżących informacji pomiędzy służbami,
- utrzymywanie w ciągłej gotowości do użycia posiadane siły i środki,
- informowanie i ostrzeganie społeczeństwa w zakresie swojej odpowiedzialności,

b) na posiedzeniach kryzysowych (m.in.):

- weryfikacja i niepowielanie nieprawdziwych informacji mogących wzbudzać panikę, ujednoczenie komunikatów wydawanych do mediów w celu zminimalizowania dezinformacji,
- szybkie pozyskanie testów wykrywających konkretny rodzaj wirusa,
- ustalenie zasad i procedur transportu osób potencjalnie zarażonych,

¹⁴ Zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 15 marca 2022 r.

- ustalenie zasad i wprowadzenie zabezpieczeń dla personelu karetek, dekontaminacji karetek po transporcie, itp.,
- ustalenie sposobu zabezpieczenia policjantów oraz strażaków w przypadku, kiedy dojdzie do konieczności podjęcia działań w stosunku do osób zainfekowanych,
- odizolowanie na lotnisku osób podejrzanych o zarażenie od pozostałych pasażerów,
- rozpropagowanie stosownych ulotek informacyjnych na terenie województwa,
- odwołanie wycieczek szkolnych oraz wyjść pozaszkolnych dla dzieci i młodzieży,
- odwołanie wszystkich imprez masowych na obszarze województwa,
- wystąpienie z wnioskiem o odwołanie tegorocznej kwalifikacji wojskowej,
- opracowanie miesięcznych harmonogramów poszukiwań padłych dzików przez jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego,
- składanie przez poszczególne powiaty w porozumieniu z kołami łowieckimi wniosków o skierowanie doraźnej grupy zadaniowej,
- zintensyfikowanie polowań przez koła łowieckie w celu zmniejszenia populacji dzików,
- realizacja odstrzału sanitarnego dzików w oparciu o rozporządzenia Wojewody,
- utworzenie bariery zapachowej na granicy województwa od strony wschodniej w celu ograniczenia migracji dzików,
- zamknięcie przejść ekologicznych nad i pod autostradą A1 i drogą S7,
- wykonanie grodzień przydrożnych wzdłuż drogi S7,
- umieszczenie stosownych komunikatów w aplikacji Regionalny System Ostrzegania (RSO),
- utrzymywanie stanu podwyższonej gotowości przez służby i przekazywanie bieżących meldunków sytuacyjnych do WCZK celem zapewnienia sprawnego obiegu informacji pomiędzy służbami i instytucjami.

W ww. działania nie odnosiły się do zagrożeń hybrydowych. Nie odnotowano również przypadków wydawania wniosków i propozycji dotyczących zagrożeń nieujętych w WPZK.

(akta kontroli str. 12-34, 39-60, 404-406, 423-428)

1.4. Urząd posiadał Regulamin WCZK¹⁵, w którym określono m.in. jego:

- siedzibę (parter Urzędu), obsługę (zapewnia WBiZK) oraz dane kontaktowe (telefon stacjonarny i komórkowy, fax, e-mail),
- funkcje (centrum dowodzenia, ośrodek analityczno-planistyczny, ośrodek sytuacyjny, centralny element systemu wczesnego ostrzegania, zaplecze socjalne, sanitarne i techniczne WZZK, ośrodek koordynacyjno-operacyjny, ośrodek przekazywania informacji oraz działań podejmowanych przez Wojewodę – Szefa OC, punkt kontaktowy do współpracy, ośrodek zbierania informacji z systemów monitorowania),
- organizację (Ekspert-Kierownik WCZK, dyżurni WCZK, a także Lekarz-Koordinator Ratownictwa Medycznego¹⁶),
- tryb pracy (całodobowa służba dyżurna, ruch ciągły, dyżur na stanowisku dyspozytorskim, dyżur na stanowisku Lekarz-Koordinator Ratownictwa Medycznego),

¹⁵ Zatwierdzony przez Dyrektora WBiZK 6 kwietnia 2020 r.

¹⁶ Pracownik Wydziału Państwowego Ratownictwa Medycznego Urzędu.

- zadania ogólne, w tym współdziałanie z powiatowymi centrami zarządzania kryzysowego (dalej: „PCZK”) oraz z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,
- zadania realizowane w poszczególnych fazach zarządzania i reagowania kryzysowego (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowa),
- działania w sytuacji kryzysowej (przyjęcie informacji, zebranie informacji oraz przekazanie ich Kierownikowi WCZK i Dyrektorowi WBiZK, powiadomienie osób właściwych za pomocą aplikacji BlueAlert, powiadomienie wybranych organów o posiedzeniu WZZK, przesyłanie meldunków do RCB (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa), umieszczanie ostrzeżeń dla ludności w RSO (Regionalny System Ostrzegania), dokumentowanie podejmowanych działań),
- wyposażenie (środki łączności, środki techniczne).

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny w WCZK w zakresie m.in. weryfikacji realizacji obowiązku określonego w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o zk, wykazały:

- a) w zakresie obsady kadrowej, na stanowisku pracy służbę 24-godzinną pełnił wyznaczony w grafiku dyżurny Centrum oraz Lekarz-Koordynator Ratownictwa Medycznego,
- b) w zakresie połączeń telefonicznych lub przekazania informacji w innej ustalonej formie (e-mail, fax, sms, radio, satelita) nie wystąpiły ograniczenia lub utrudnienia w funkcjonowaniu sprzętu będącego na wyposażeniu WCZK,
- c) w zakresie jednego próbnego połączenia telefonicznego ze wszystkimi 16 PCZK oraz czterema MCZK z terenu województwa pomorskiego, uzyskano połączenia ze wszystkimi Centrami,
- d) w zakresie jednego próbnego połączenia telefonicznego z wybranymi członkami WZZK, tj. Dyrektorem Wydziału Zdrowia, Dyrektorem Biura Logistyki, Dowódcą 7 Pomorskiej Brygady Obrony Terytorialnej, Dyrektorem Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie oraz Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska, uzyskano wszystkie połączenia,
- e) w zakresie próbnych wiadomości SMS (z prośbą o pilny kontakt telefoniczny z WCZK) wysłanych do wybranych członków WZZK, tj. Dyrektora Urzędu Morskiego, Dyrektora Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowego Instytutu Badawczego, Oddziału Morskiego, Pomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego oraz Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, uzyskano kontakt ze wszystkimi powiadomionymi.

Wysłania ww. wiadomości dokonano przy użyciu systemu powiadamiania BlueAlert (sms, e-mail, wiadomość głosowa), który umożliwiał weryfikację faktu dostarczenia i odczytania komunikatu przez adresata.

Źródłem informacji WCZK o numerach kontaktowych (telefonicznych i e-mailowych) z PCZK i MCZK oraz członków WZZK lub jednostek ich obsługujących była baza kontaktowa prowadzona na potrzeby WCZK, zasilana informacjami zbieranymi:

- pisemnie od starostw/miast na prawach powiatu, członków WZZK (jako odpowiedzi na pisma Urzędu, monity telefoniczne lub składane samodzielnie w przypadku wystąpienia zmian),
- z danych dostępnych na stronach www i stronach Biuletynu Informacji Publicznej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i instytucji,
- z danych dostępnych na stronie RCB (<https://www.gov/web/rcb/centra-zarzadzania-kryzysowego>).

(akta kontroli str. 61-74, 362-366, 376-377)

1.5. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o zk WPZK zawierała załączniki funkcjonalne, w tym określające organizację łączności, organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania oraz zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń. Stosownie do ww. załączników (m.in.):

a) Łączność na potrzeby zarządzania kryzysowego zorganizowana została w oparciu o istniejące systemy przewodowe i radiowe (w tym cyfrowe i analogowe), tj.:

- Łączność przewodowa zorganizowana została na bazie istniejących sieci przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Funkcjonowały: (a) łącza bezpośrednie z wybranymi jednostkami administracji zespolonej, (b) rządowy system niejawnej poczty internetowej, (c) system multimedialny do przeprowadzania wideokonferencji z MSWiA i innymi organami administracji rządowej, (d) telefoniczna Sieć Łączności Rządowej. W Urzędzie działała wewnętrzna sieć teleinformatyczna z systemem poczty elektronicznej. Łączność specjalną i szyfrową zabezpieczała Komenda Wojewódzka Policji. W sytuacjach szczególnych zagrożeń (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) przedsiębiorcy telekomunikacyjni posiadali plany działań umożliwiające utrzymanie lub odtworzenie świadczenia usług telekomunikacyjnych.
- System łączności radiowej zarządzania, kierowania, współdziałania i alarmowania tworzyły sieci radiotelefoniczne: (a) wojewódzka sieć radiotelefoniczna z systemem retransmisyjnym zabezpieczająca całodobową łączność radiotelefoniczną WCZK z PCZK oraz stanowiskami służb zespolonych i niezespolonych, (b) powiatowe sieci radiotelefoniczne zabezpieczające łączność PCZK z CZK UM i UG, (c) gminne sieci radiotelefoniczne w relacjach CZK Burmistrza, Wójta – jednostki organizacyjne UMiG i UG na częstotliwościach powiatów.
- Systemy Ostrzegania i Alarmowania: (a) Radiowy system ostrzegania o sytuacji powietrznej, (b) Regionalny System Ostrzegania (o lokalnych zagrożeniach). Ostrzeżenia na stronach internetowych urzędów wojewódzkich, w TVP Regionalnej (telegazeta, platforma hybrydowa, napisy DVB), w aplikacji mobilnej (systemy operacyjne Android, iOS, Windows Phone), (c) System komunikacji tekstowej i głosowej BlueAlert (powiadamianie odpowiednich służb i osób funkcyjnych o zagrożeniach lub utrudnieniach).
- Organizacja Sieci Koordynacji Ratownictwa. Sieci radiotelefoniczne koordynacji ratownictwa na potrzeby CZK koordynujących działania służb ratowniczych: Komenda Powiatowa (Miejska) Policji, Komenda Powiatowa (Miejska) PSP, Dyspozytor medyczny, Centrum Powiadamiania Ratunkowego, Straż Miejska, Pogotowie Gazowe, Pogotowie Energetyczne, Pogotowie Wodno-Kanalizacyjne.

b) Organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania (wg schematu ideowego): instytucja monitorująca wysyłała komunikat ostrzegawczy do WCZK (Wojewoda) oraz ostrzegała i alarmowała ludność, WCZK (Wojewoda) wysyłał komunikat ostrzegawczy dla ludności oraz komunikat ostrzegawczy dla podmiotów reagowania.

System ostrzegania i alarmowania powiązany był funkcjonalnie z systemem wczesnego ostrzegania (SWO) i systemem wykrywania skażeń i alarmowania (SWSiA) i obejmował:

- Stanowiska ostrzegania i alarmowania tworzone w WCZK oraz w PCZK starostów i GCZK wójtów, burmistrzów.
- Siły i środki niezbędne do rozpowszechniania informacji (emitowanie komunikatów ostrzegawczych nadawanych przez lokalne media).
- Dyżury na stanowiskach kierowania: Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, PSP, Policji, MOSG, służb morskich.

Organizacja systemu wczesnego ostrzegania i alarmowania oraz systemu wykrywania i alarmowania dostosowana była do potrzeb obrony cywilnej. W pierwszej kolejności powiadamiane i alarmowane były służby uczestniczące w reagowaniu z wykorzystaniem środków łączności służb kryzysowych w powiatach oraz jednostkach i instytucjach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania województwa. Ponadto ostrzeganie i alarmowanie odbywało się za pomocą RSO. Komunikaty generowane były przez służbę dyżurną WCZK w aplikacji mobilnej RSO, w telegazecie w postaci napisów DVB w telewizji, a także na stronie internetowej Urzędu.

W WCZK funkcjonował System Powiadamiania w Sytuacjach Kryzysowych BlueAlert. WCZK wysyłało ostrzeżenia w postaci wiadomości tekstowych SMS oraz e-maili do osób odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe w jednostkach administracji samorządowej (możliwość przekazania ostrzeżenia w postaci wiadomości głosowej). W systemie ujęto wszystkie starostwa województwa oraz szczebel gminny. System zapewniał alarmowanie poszczególnych osób funkcyjnych w Urzędzie odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, którym na bieżąco i cyklicznie przekazywano informacje o stanie bezpieczeństwa i nagłych zdarzeniach na obszarze województwa (możliwość tworzenia i edytowania procedur oraz generowania raportów wysyłki. System wykorzystywany również do ostrzegania i alarmowania operatorów Obiektów Infrastruktury Krytycznej z obszaru województwa pomorskiego.

Ostrzeganie i alarmowanie odbywało się także poprzez przekazanie sygnałów alarmowych i komunikatów ostrzegawczych ogłaszanych akustycznie (syreny alarmowe) lub emitowanych przez środki masowego przekazu (radio, TV, prasa). Na obszarach zagrożonych katastrofalnymi zatopieniami stosowano wielofunkcyjne syreny elektroniczne oraz ruchome środki alarmowania w województwie.

c) Zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń określono następująco:

- Instytucja wiodąca. Zgodnie z WPZK, każdej sytuacji kryzysowej przypisana została instytucja wiodąca, która nadzorowała zarządzanie daną sytuacją kryzysową, w tym odpowiadała za koordynację polityki informacyjnej. Podmiotem wiodącym w województwie był Wojewoda, a w pionie Biura Wojewody – Rzecznik Wojewody, który był zobowiązany do udzielenia informacji Rzecznikowi Prasowemu Rządu.
- Główny wykonawca (podległy organowi wiodącemu). Rzecznik głównego wykonawcy (główny komunikator) współtworzył (razem z Rzecznikiem Wojewody) i realizował założenia dotyczące komunikowania w danej sytuacji kryzysowej oraz współpracował z rzecznikami prasowymi organów zaangażowanych w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych.
- Inne organy zaangażowane w rozwiązywanie sytuacji kryzysowej. Komunikowały się ze społeczeństwem w zakresie swoich kompetencji, natomiast główny przekaz uzgadniany był z Rzecznikiem Wojewody.
- Komunikacja przed wystąpieniem kryzysu. Działania wyprzedzające, mogące wpłynąć na zmniejszenie skali kryzysu, podejmowane przez wszystkie organy w zakresie swoich kompetencji i rozpatrywane w dwóch aspektach – bezpośredniej komunikacji ze społeczeństwem i komunikacji ze społeczeństwem poprzez media.
- Komunikacja w trakcie kryzysu. Rzecznicy prasowi i osoby współpracujące z mediami pamiętają o specyfice pracy mediów i w miarę możliwości wychodzą naprzeciw ich potrzebom (dostarczają regularnie informacje na temat przebiegu

sytuacji kryzysowej, zapewniają dostęp do miejsca zdarzenia albo dostarczają zdjęcia lub filmy przygotowane przez służby prasowe, itp.).

- Komunikacja po zakończeniu bezpośrednich działań w sytuacji kryzysowej. Po zakończonych bezpośrednich działaniach (w fazie odbudowy) konieczne dalsze prowadzenie aktywnej komunikacji ze społeczeństwem, zarówno bezpośrednio, jak i poprzez media przekazujące aktualne informacje.

Urząd posiadał opracowane „Działania Dyżurnego WCZK Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (w oparciu o obowiązujące procedury operacyjne i sygnały alarmowe)”¹⁷, w których określono działania dyżurnego po otrzymaniu sygnału o zagrożeniu/wprowadzeniu stopnia alarmowego¹⁸. W działaniach ujęto m.in. zasady przekazywania informacji o zdarzeniach (w układzie: działanie, instytucja, telefon, fax, e-mail), w tym powiadamianie (obligatoryjne) kierownictwa Urzędu (wojewodowie, dyrektor generalny, dyrektorzy wybranych wydziałów) oraz wskazanych instytucji. Użytkowany w WCZK system powiadamiania BlueAlert umożliwiał uzyskanie potwierdzenia dostarczenia i odczytania komunikatu (wszystkie ww. kanały komunikacji) przez adresata.

(akta kontroli str. 204-243)

1.6. W latach objętych kontrolą WBiZK wydawał corocznie Wytyczne Wojewody Pomorskiego¹⁹ do działalności w zakresie zarządzania kryzysowego w województwie pomorskim, w których określano m.in. przedsięwzięcia w zakresie działalności szkoleniowej i edukacyjnej, w tym treść przedsięwzięć i termin ich realizacji.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że w latach 2020-2022 ze względu na obowiązujący w tym okresie (20.03.2020-15.05.2022) na obszarze całego kraju stan epidemii, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego było znacząco utrudnione. Zaplanowane w „Wytycznych Wojewody Pomorskiego do działalności w zakresie zarządzania kryzysowego w województwie pomorskim” szkolenia, ćwiczenia czy treningi zostały w większości odwołane. Tym niemniej udało się przeprowadzić w trybie konferencji zdalnych następujące przedsięwzięcia:

a) w 2020 r.:

- sprawdzenie funkcjonowania systemu alarmowania poprzez wyemitowanie sygnału akustycznego za pomocą syren, tzw. próba głośna na obszarze województwa (sygnał ciągły, jednonuminutowy, wyemitowały 1 sierpnia o godz.17:00, wszystkie uprawnione jednostki samorządu terytorialnego),
- szkolenie kierowników (dyrektorów, szefów, naczelników) komórek organizacyjnych starostw (równorzędnych) dedykowanych do zarządzania kryzysowego, połączone z omówieniem istotnych zagadnień w zakresie problematyki reagowania kryzysowego (dokonano oceny realizacji zadań w 2019 r. oraz omówiono sposób realizacji zasadniczych przedsięwzięć w 2020 r., szkolenie 16 stycznia w Urzędzie, udział wzięły osoby funkcyjne zajmujące się problematyką zarządzania kryzysowego w powiatach i miastach na prawach powiatu oraz samorządu województwa),

b) w 2021 r.:

- wojewódzki trening systemu wykrywania skażeń i alarmowania (zadania werbalne, uczestniczyło pięć powiatów, celem treningu było podniesienie zdolności do

¹⁷ Zatwierdzony przez Dyrektora WBiZK 31 sierpnia 2017 r.

¹⁸ Działania w procedurze nr 1-26 (poszczególne zagrożenia), ewakuacji Urzędu oraz wprowadzania stopnia alarmowego (ALFA, BETA, CHARLIE, DELTA).

¹⁹ Stanowiące załączniki do zarządzeń Wojewody z dnia: 14 grudnia 2019 r., 10 grudnia 2020 r. i 21 grudnia 2021 r. w sprawie realizacji przedsięwzięć w zakresie zarządzania kryzysowego w województwie pomorskim w: 2019, 2020 i 2022 roku.

zwalczania/minimalizacji zagrożenia skażenia czynnikami CBRN poprzez określenie sposobu realizacji przekazanych wprowadzeń z wykorzystaniem posiadanych sił i środków),

- sprawdzenie funkcjonowania systemu alarmowania poprzez wyemitowanie sygnału akustycznego za pomocą syren, tzw. próba głośna na obszarze województwa (sygnał ciągły, jednocinutowy, wyemitowały 1 sierpnia o godz.17:00 wszystkie uprawnione jednostki samorządu terytorialnego),
- szkolenie kierowników (dyrektorów, szefów, naczelników) komórek organizacyjnych starostw (równorzędnych) dedykowanych do zarządzania kryzysowego połączone z omówieniem istotnych zagadnień w zakresie problematyki reagowania kryzysowego (dokonano oceny realizacji zadań w 2020 r. oraz omówiono sposób realizacji zasadniczych przedsięwzięć w 2021 r.),

c) w 2022 r.²⁰

- szkolenie kierowników (dyrektorów, szefów, naczelników) komórek organizacyjnych starostw (równorzędnych) dedykowanych do zarządzania kryzysowego połączone z omówieniem istotnych zagadnień w zakresie problematyki reagowania kryzysowego (omówiono dwuletni cykl planowania, sprecyzowano zadania jednostek samorządu terytorialnego na potrzeby aktualizacji Planu działania na wypadek wystąpienia epidemii oraz omówiono rolę i zadania jednostki samorządowej w przypadku zdarzeń radiacyjnych),
- sprawdzenie funkcjonowania systemu alarmowania poprzez wyemitowanie sygnału akustycznego za pomocą syren, tzw. próba głośna, na obszarze województwa (sygnał ciągły, jednocinutowy, wyemitowany 10 kwietnia o godz.8:41 centralnie ze stanowiska WCZK we wszystkich uprawnionych jednostkach samorządu terytorialnego).

Ww. szkolenia, ćwiczenia i treningi nie dotyczyły bezpośrednio zagrożeń hybrydowych, jednak elementy działań hybrydowych zostały poruszone w ćwiczeniu obronnym pk. JANTAR-21. Do ćwiczenia przeprowadzono szkolenie na temat „Działania hybrydowe. Cyberzagrożenia”, na którym omówiono następujące zagadnienia: Działania hybrydowe, Nowy obraz wojny, Pojęcie cyberprzestrzeni, Przykłady cyberataków, Jednostki do walki w cyberprzestrzeni.

W ww. okresie pracownicy Urzędu brali udział w następujących szkoleniach, ćwiczeniach i treningach organizowanych przez MON, ABW oraz Komendę Wojewódzką PSP:

- treningi wykrywania skażeń i alarmowania z wykorzystaniem SI Promień, organizowane przez Centralny Ośrodek Analizy Skażeń w Warszawie,
- treningi systemu ostrzegania wojsk oraz ludności cywilnej o zagrożeniu uderzeniami z powietrza prowadzone przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju,
- ćwiczenie Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania pk. PATROL-21 organizowane przez Centralny Ośrodek Analizy Skażeń,
- trening RENEGATE SAREX organizowany przez Dowództwo Operacyjne RSZ RP z zakresu naruszenia przestrzeni powietrznej kraju,
- trening sztabowy z zakresu reagowania kryzysowego na morzu pk. KAPER organizowany przez Dowództwo Operacyjne RSZ RP,
- ćwiczenie ratowniczo gaśnicze w zakresie zwalczania pożarów lasu organizowane przez Komendę Wojewódzką PSP w Gdańsku,
- ćwiczenie sztabowe ZDR Polpharma-21 sprawdzające realizację zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego w Zakładach Farmaceutycznych Polpharma S.A.

²⁰ Do 31 lipca 2022 r.

w Starogardzie Gdańskim zorganizowane i przeprowadzone przez Komendę Wojewódzką PSP w Gdańsku,

- szkolenie zorganizowane przez ABW w ramach projektu „Podnoszenie kompetencji służb bezpieczeństwa państwa, pracowników administracji publicznej i ośrodków naukowo-badawczych oraz rozwój ich współpracy w obszarze bezpieczeństwa narodowego”, którego celem było kształtowanie świadomości zagrożeń terrorystycznych poprzez budowanie właściwych postaw i zachowań wśród pracowników Urzędu (dla dyrektorów i pracowników z siedmiu komórek organizacyjnych Urzędu, tj. Biura Wojewody, Biura Logistyki, Wydziału Spraw Obywatelskich, Wydziału Polityki Społecznej, WBiZK, Delegatury w Słupsku oraz Pełnomocnika OIN).

(akta kontroli str. 78-121, 125-128)

1.7. W związku z wątpliwościami dotyczącymi realizacji zadań obrony cywilnej w następstwie wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny (uchylającej ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP), Wojewoda otrzymał z MSWiA pismo (z 2 czerwca 2022 r.) w sprawie przyjęcia następującego stanowiska (m.in.):

Aktualnie do kwestii obrony cywilnej odnoszą się Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r.²¹ dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczące ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II). W ww. aktach prawnych obrona cywilna jest definiowana nie instytucjonalnie, a funkcjonalnie, przez wskazanie składających się na nią działań, które co do zasady można wpisać w zakres zadań innych podmiotów niełączonych wprost w porządku krajowym z obroną cywilną (np. PSP, ochotnicze straże pożarne, ratownictwo, w tym medyczne itp.), które są wykonywane na podstawie przepisów szczególnych.

Należy wskazać, że aktualnie możliwe jest realizowanie zadań dotyczących obrony cywilnej wymienionych w Konwencji na podstawie obowiązujących aktów prawnych, zwłaszcza z uwagi na czas pokoju, jako zadań ustawowych poszczególnych służb państwowych. Podobnie szereg zadań realizowanych dotychczas przez terenowe organy obrony cywilnej na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie może być realizowanych w oparciu o inne akty prawne, np. ustawę z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²², ustawę o zk, ustawę z 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe²³, ustawę z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne²⁴.

Należy również wskazać, że zachowały moc niektóre przepisy odnoszące się do realizacji zadań OC, np. zgodnie z art. 821 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny do 23 października 2023 r. pozostaje w mocy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach²⁵.

Ponadto, na stronie internetowej KG PSP, zamieszczono obowiązujące „Wytoczne Komendanta Głównego PSP i Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r.” (<https://www.gov.pl/web/kgpsp/sock>).

²¹ Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 135, ze zm.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1941, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm.

²⁵ Dz. U. poz. 96.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że (po 22 kwietnia 2022 r.) służby Wojewody realizują zadania określone w art. 61 (a) Protokołów Dodatkowych do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. w sposób opisany w opracowanych na ewentualność wystąpienia zdarzeń kryzysowych, ataków terrorystycznych oraz w wypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, procedur zawartych w następujących dokumentach planistycznych:

- Plany obrony cywilnej (województwa, powiatów, gmin),
- Plany operacyjne funkcjonowania (województwa, powiatu, gminy) w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,
- Wojewódzki plan postępowania awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych, opracowany na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe,
- Plany zarządzania kryzysowego (wojewódzki, powiatowy, gminny),
- Plan przygotowania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa.

Ww. dokumenty wyczerpują sposób realizacji wszystkich zadań wymienionych w art. 61 (a) Protokołów dodatkowych do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r.

Ze względu na uchylenie przepisów, na podstawie których został opracowany Plan obrony cywilnej (nie jest on dokumentem obowiązującym), to jednak procedury postępowania w nim zawarte są aktualne i do czasu wydania nowych przepisów dotyczących zadań związanych z ochroną ludności jego zapisy będą wykorzystywane.

W okresie obowiązywania ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP Wojewoda posiadał jeden magazyn sprzętu obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i przeciwpowodziowy, położony w Gdańsku – Złotej Karczmie. Po 22 kwietnia 2022 r., tj. po wejściu w życie ustawy o obronie Ojczyzny, sprzęt w dalszym ciągu był tam magazynowany, konserwowany, dystrybuowany, naprawiany i legalizowany.

(akta kontroli str. 79-84, 122-124)

1.8. Wojewoda wyjaśnił, że Urząd nie posiada informacji o wydatkach na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego zrealizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ jednostki te nie mają obowiązku przedstawiania takiej informacji. W sytuacji koniecznej Urząd dysponuje aplikacją TABELARIS²⁶, za pomocą której może takie informacje pozyskać.

(akta kontroli str. 75-77)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację systemu ochrony ludności w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom, w tym hybrydowym. Wojewoda podjął działania celem stworzenia warunków do sprawnej i skutecznej realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego. W WBiZK zatrudnieni byli wykwalifikowani i doświadczeni pracownicy. Realizowano obowiązki dotyczące szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego oraz zapewniono w nich udział pracownikom Urzędu. Prowadzono również analizę potrzeb kadrowych w celu zapewnienia ciągłości pracy Urzędu w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz zabezpieczono Urząd w tym zakresie. Stosownie do art. 14 ust. 7 i art. 16 ust. 1 ustawy o zk, Wojewoda powołał WZZK oraz utworzył WCZK, którym określił organizację, siedzibę i tryb działania. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o zk, w WPZK określone zostały m.in. procedury realizacji zadań, organizacja łączności oraz systemu

²⁶ Opracowana przez zespół pracowników Urzędu przy udziale firmy zewnętrznej, pozwala na zbieranie danych z jednostek w układzie tabelarycznym (dane dla wybranej grupy).

monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, jak również zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń.

OBSZAR

2. Prawdliwość i rzetelność realizacji zadań związanych z opracowywaniem oraz wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym.

Opis stanu faktycznego

2.1. Raport częściowy o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, o którym mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego²⁷, opracowany został w wersji elektronicznej²⁸ w WBiZK, do którego zadań (zgodnie z § 70 pkt 2 lit. f Regulaminu Organizacyjnego Urzędu) należało sporządzanie i aktualizowanie Raportu częściowego o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (dalej: „KPZK”).

Dwa ostatnie Raporty częściowe (z 2019 r. i 2021 r.) opracowane zostały w Oddziale Planowania Kryzysowego WBiZK przez inspektora wojewódzkiego ds. zarządzania kryzysowego pod merytorycznym nadzorem kierownika Oddziału.

Aktualny Raport częściowy podpisany został przez Wojewodę 29 grudnia 2021 r.

Ze względu na termin sporządzenia Raportu częściowego (grudzień 2021 r.) oraz poziom bezpieczeństwa w województwie pomorskim, Urząd (WBiZK) nie widział potrzeby aktualizacji ww. dokumentu.

W Raporcie częściowym z 2021 r. uwzględniona została problematyka zagrożeń hybrydowych (nr 4, sprawy wewnętrzne, działania hybrydowe).

Katalog zagrożeń wymieniony w ostatnim Raporcie częściowym był spójny z katalogiem zagrożeń wymienionym w WPZK za wyjątkiem dezinformacji, tj. zagrożenia nie wyszczególnionego w Raporcie. Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że w Raporcie częściowym (z 2021 r.) odniesiono się do zagrożeń wyszczególnionych w WPZK (z 2019 r.), w którym nie było dezinformacji. W marcu 2022 r. Rada Ministrów przyjęła w trybie obiegowym KPZK, który do katalogu zagrożeń wprowadził dezinformację. Proces opracowywania WPZK był realizowany równolegle z procedurą aktualizacji KPZK (dezinformacja pojawiła się w KPZK i WPZK w 2022 r. w dacie zatwierdzenia planów).

Raport częściowy z 2021 r. zawierał katalog zagrożeń, w którym ujęte były zagrożenia wymienione w Raporcie częściowym z 2019 r., jednakże w dokumencie z 2019 r. wykazano wyłącznie zmiany wprowadzone w stosunku do katalogu zagrożeń określonych w Raporcie częściowym z 2017 r.

W zakresie zastrzeżeń i uwag co do stopnia szczegółowości, zakresu i formy raportu częściowego lub jego części, o których mowa w § 6 rozporządzenia w sprawie raportu o zagrożeniach, ustalono m.in.:

- RCB (pismem z 21 października 2021 r.) zwróciło się do Wojewody o przekazanie Raportu częściowego do 31 grudnia 2021 r.,
- Wojewoda (WBiZK) 14 grudnia 2021 r. przesłał opracowany Raport częściowy (w postaci elektronicznej) do Dyrektora RCB,
- RCB (pismem z 23 grudnia 2021 r.) wniosło do Wojewody o ponowną analizę, korektę i uzupełnienie Raportu częściowego, tj. uwzględnienie zgłoszonych uwag dotyczących braku spójności i oceny skutków w zapisach niektórych zagrożeń oraz uzupełnienie danych historycznych po 2017 r.,

²⁷ Dz. U. poz. 2344 (dalej: „rozporządzenie w sprawie raportu o zagrożeniach”).

²⁸ Dokument jawny.

- Wojewoda (WBiZK) 29 grudnia 2021 r. przekazał do RCB poprawiony i uzupełniony Raport cząstkowy, który został przyjęty.

Wojewoda posiadał (od 24 czerwca 2021 r.) aktualny Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego²⁹. Dyrektor WBiZK podał, że z treścią ww. Raportu (poza Wojewodą) zapoznali się czterej pracownicy Urzędu, tj. dyrektor i zastępca dyrektora WBiZK, kierownik Oddziału Planowania Kryzysowego oraz inspektor wojewódzki ds. zarządzania kryzysowego (odpowiedzialny za opracowanie Raportów cząstkowych).

(akta kontroli str. 246-249, 250-254, 273-276, 289-291)

2.2. WPZK opracowany został w WBiZK, do którego zadań (zgodnie z § 70 pkt 2 lit. a Regulaminu Organizacyjnego Urzędu) należało opracowywanie i aktualizowanie WPZK. Dwa ostatnie WPZK (z 2019 r. i 2021 r.) opracowane zostały w Oddziale Planowania Kryzysowego WBiZK przez inspektora wojewódzkiego ds. zarządzania kryzysowego pod merytorycznym nadzorem kierownika Oddziału (we współdziałaniu z pozostałymi komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz jednostkami administracji zespolonej i niezespolonej).

WPZK uwzględniał zagrożenia hybrydowe (część A, pkt 5.4.).

WPZK był zaopiniowany (zaakceptowany) przez WZZK 24 listopada 2021 r., a następnie zatwierdzony przez MSWiA 15 marca 2022 r.

W związku z nieodległym terminem przyjęcia WPZK, Dyrektor WBiZK podał, że w okresie jego obowiązywania nie wystąpiły przesłanki, które wymuszałyby aktualizację tego dokumentu.

Procedury aktualizacji WPZK (czas i przyczyny aktualizacji, sposób i zakres aktualizacji, odpowiedzialni za aktualizację oraz schemat aktualizacji i wzór tabeli aktualizacyjnej) ustalone zostały w pkt 20 (część B) WPZK.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o zk, w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego.

W WPZK m.in. w siatce bezpieczeństwa (pkt 6 w części A) określono zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego, w tym Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Gdańsku.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 6 ustawy o obronie Ojczyzny (obowiązującej od 22 kwietnia 2022 r.), do zakresu działania Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej należy w szczególności planowanie, koordynacja i wykonywanie zadań związanych z udziałem oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działań w zakresie ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz akcjach ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a także udziału w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że zgodnie z art. 5 ust 5 ustawy o zk plany zarządzania kryzysowego uzgadniało się z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w WPZK. Natomiast zgodnie art. 14 ust. 1 ustawy, organem właściwym na terenie województwa był Wojewoda, którego organem pomocniczym w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego był WZZK (art. 14 ust. 7). W skład tego zespołu, zgodnie z art. 14 ust. 10 ustawy w wersji obowiązującej do 3 lutego 2022 r. wchodził również Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego lub jego przedstawiciel.

²⁹ Dokument niejawnny ("zastrzeżone") w postaci elektronicznej, zainstalowany w systemie teleinformatycznym w Kancelarii Tajnej Urzędu..

Powyższe zapisy były podstawą do ujęcia w aktualnie obowiązującym WPZK Szefa WSzW, jako kierownika komórki organizacyjnej, określenie jego zadań oraz dokonanie pisemnego uzgodnienia WPZK.

22 kwietnia 2022 r. do Urzędu wpłynęło pismo podpisane przez Dowódcę WOT dotyczące przejęcia odpowiedzialności przez WOT w zakresie systemu zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej. W piśmie m.in. przekazano Wojewodzie ogólny zakres działania Dowódcy WOT oraz informację, że przedstawicielem i koordynatorem przedmiotowych zadań zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej na terenie województwa będzie Dowódca 7 Pomorskiej Brygady Obrony Terytorialnej. Uwzględniając podległość Wojewody oraz brak jakichkolwiek zależności służbowych pomiędzy Urzędem a Dowódcą WOT, a także użycie czasu przyszłego, sklasyfikowano pismo jako informację wyprzedzającą.

Natomiast w wersji ustawy o zk obowiązującej od 3 lutego 2022 r. zmieniona treść art. 14 ust. 10, otrzymała brzmienie: „W skład zespołu wojewódzkiego wchodzi również wyznaczeni przez Ministra Obrony Narodowej przedstawiciele Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”.

Do Urzędu nie przesłano decyzji MON, która wyznacza przedstawiciela i koordynatora realizacji zadań zarządzania kryzysowego na terenie województwa oraz określa/precyzuje jego kompetencje. Stosowna aktualizacja WPZK może zostać dokonana dopiero po formalnym ustanowieniu przedstawiciela MON na obszarze województwa. Biorąc powyższe pod uwagę przedmiotowa aktualizacja WPZK wymagałaby jego uzgodnienia z Dowódcą WOT, co nie znajduje się w kompetencjach Wojewody.

WPZK uwzględniał kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, o których mowa w art. 5a ust. 5 ustawy o zk.

WPZK uwzględniał wszystkie zagrożenia, które ujęte były m.in. w Planie Zarządzania Kryzysowego Miasta Gdańska (miasta na prawach powiatu) z 2022 r.

Elementem WPZK był m.in. załącznik funkcjonalny planu głównego (część B, pkt 7), o którym mowa w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o zk, określający procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej (ppkt 7.31). Wymienione procedury realizacji zadań dotyczyły zagrożeń (powódź, epidemia, radiacja, epizootia, skażenia chemiczne, klęski żywiołowe, dezinformacja, migracja³⁰), które były ujęte w siatce bezpieczeństwa WPZK.

W ujętych w KPZK zadaniach i obowiązkach uczestników zarządzania kryzysowego (w formie siatki bezpieczeństwa), dla których Wojewoda uwzględniony został jako podmiot wiodący lub współpracujący w którejkolwiek z faz zarządzania kryzysowego³¹, a w szczególności w przypadku katastrofy morskiej oraz skażenia chemicznego na morzu, stosowne zapisy ujęte zostały również w WPZK.

(akta kontroli str. 39-49, 244-249, 255-272, 279-288, 376-383, 429-431)

2.3. Zalecenia Wojewody do powiatowych/miejskich planów zarządzania kryzysowego wydane zostały jako załącznik do zarządzenia Wojewody Pomorskiego z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie wydania zaleceń do opracowania powiatowych/miejskich planów

³⁰ Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że opracowując WPZK uwzględniono wszystkie zagrożenia wyszczególnione w KPZK (w siatce bezpieczeństwa w części A KPZK nie występuje zagrożenie „masowy napływ cudzoziemców”). Kierując się potrzebą zapewnienia spójności między ww. planami, w części B WPZK ujęto „masowy napływ cudzoziemców” oraz opracowano Moduł zadaniowy nr 23 „Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP, w zakresie właściwym dla wojewody”, którego opracowanie koresponduje ze Stałą Procedurą Operacyjną nr 9 „Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP” zawartą w części B KPZK.

³¹ Zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

zarządzania kryzysowego. Poprzednie Zalecenia wydane były zarządzeniem Wojewody z 11 lutego 2020 r.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że termin wydania zaleceń był uwarunkowany potrzebą uzyskania informacji o zatwierdzeniu WPZK (15 marca 2022 r.) przez Ministra SWiA (WPZK przesłany został do MSWiA 21 grudnia 2021 r.).

Wydanie ostatecznych Zaleceń do opracowania powiatowych/miejskich planów zarządzania kryzysowego nie było poprzedzone procesem uzgodnień i opiniowania z innymi podmiotami. Zalecenia opracowane zostały w WBiZK i w opinii Dyrektora nie wymagały takich uzgodnień.

Zalecenia wydane przez Wojewodę w 2022 r. do powiatowych/miejskich planów zarządzania kryzysowego nie odbiegały znacząco treścią od wytycznych wydanych przez Ministra SWiA w 2017 r.³² do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego.

Zmiana zaleceń wydanych przez Wojewodę w 2022 r. w odniesieniu do zaleceń wydanych w 2020 r. dotyczyła w szczególności uaktualnienia przepisów i przypisów przywoływanych w treści zaleceń.

Ww. zalecenia obejmowały: postanowienia ogólne, elementy struktury powiatowego/miejskiego planu zarządzania kryzysowego, zasady uzgadniania i przedkładania planu do zatwierdzenia wojewodzie, zasady aktualizacji planu oraz zalecenia edytorskie. Zalecenia odnosiły się m.in. do katalogu/zestawienia zagrożeń (charakterystyka, ocena ryzyka, siatka bezpieczeństwa, itd.) bez przywoływania poszczególnych zagrożeń, w tym hybrydowych.

Ww. zalecenia (pkt 4. Zasady aktualizacji planu) odnosiły się szczegółowo do zagadnień dotyczących modyfikacji i aktualizacji PPZK/MPZK.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że w okresie poprzedzającym wydanie ostatecznych zaleceń do opracowania powiatowych/miejskich planów zarządzania kryzysowego, do Wojewody nie wpłynęły uwagi lub sugestie wskazujące na konieczność uwzględnienia konkretnych aspektów niezbędnych do rzetelnego opracowania tych planów.

Ponadto, Dyrektor wyjaśnił, że również po wydaniu zaleceń nie wpłynęły do Wojewody uwagi dotyczące możliwości ich praktycznego zastosowania przy opracowywaniu ww. planów.

Według stanu na 30 czerwca 2022 r. zatwierdzone przez Wojewodę były wszystkie (16 powiatowych oraz cztery miejskie) plany zarządzania kryzysowego z terenu województwa pomorskiego. Natomiast, w przypadku:

- jednego PPZK (powiat sztumski – plan z 2016 r.), nie został on zaktualizowany przez Starostę pomimo upływu sześciu lat od jego zatwierdzenia przez Wojewodę, czym naruszono przepis art. 5 ust. 3 ustawy o zk stanowiący, że plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata,
- trzech PPZK (powiat kartuski – plan z 2016 r., powiat malborski i powiat nowodworski – plany z 2017 r.), jak wyżej, jednak ostatecznie wpłynęły one do Urzędu celem uzgodnienia (aktualizacji) we wrześniu 2022 r.,
- pozostałych 16 planów (w tym wszystkich MPZK), zostały one zaktualizowane w latach 2021-2022.

³² Zarządzenie Nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (Dz. Urz. MSWiA Nr 17).

Odnosnie ww. przypadków, Wojewoda, już od 2017 r. wielokrotnie³³ pisemnie występował do starostów i prezydentów miast na prawach powiatu o przygotowanie i przekazanie aktualizacji PPZK/MPZK do zatwierdzenia.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że Wojewoda zapewnił spójność WPZK z KPZK poprzez ujęcie wniosków z raportu cząstkowego o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, które zostały uwzględnione w planie wojewódzkim oraz poprzez realizację wytycznych MSWiA do planu wojewódzkiego, a także poprzez wydanie zaleceń do opracowania PPZK/MPZK. Zapewnienie spójności z innymi planami sporządzanymi przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów, zostało zrealizowane poprzez sprawdzenie ich treści, uzgodnienie, wydanie opinii, a następnie zatwierdzenie. Brak aktualizacji czterech planów zarządzania kryzysowego na poziomie powiatów nie spowodował braku kompletności i spójności WPZK z KPZK.

Wojewoda (WBiZK) nie posiadał informacji kiedy poszczególni starostowie wydali zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego i czy zalecenia te odnosiły się także do zagrożeń hybrydowych.

Wojewoda (WBiZK) nie posiadał informacji czy według stanu na 30 czerwca 2022 r. zatwierdzone zostały plany zarządzania kryzysowego dla wszystkich gmin z terenu województwa pomorskiego.

(akta kontroli str. 289-352)

2.4. Wojewoda wyjaśnił, że nie brał udziału w pracach dotyczących Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie mającym na celu zapewnienie spójności planowania cywilnego oraz planowania obronnego w ramach kompleksowego i zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego na wszystkich poziomach administracji rządowej i samorządowej.

(akta kontroli str. 277-278)

2.5. Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o zk, przy opracowaniu WPZK uwzględniono informacje zawarte w:

- operacyjnym planie ochrony przed powodzią,
- planie działania na wypadek epidemii,
- planie postępowania awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych,
- planie organizacji i funkcjonowania zastępczych miejsc szpitalnych,
- planie działania Państwowego Ratownictwa Medycznego,
- planie gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt,
- planie postępowania awaryjnego w przypadku skażenia chemicznego brzegu morskiego – plan ratowania zoolejonych zwierząt,
- planie przygotowania miejsca lądowania rozbitków ewakuowanych w czasie masowej operacji ratowniczej na morzu,
- wojewódzkim planie ratowniczym Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego dla obszaru województwa pomorskiego,

³³ Zalecenia do opracowania PPZK z 14 czerwca 2017 r., Wytyczne w obszarze zarządzania kryzysowego z 20 grudnia 2019 r., Podjęcie działań w celu aktualizacji PPZK z 11 sierpnia 2020 r., Realizacja zamierzeń w zakresie aktualizacji PPZK z 9 września 2020 r., Żądanie przestania informacji o stanie prac w zakresie aktualizacji PPZK z 30 września 2020 r., Podjęcie działań w celu opracowania/aktualizacji PPZK w zakresie zapewnienia ich spójności z WPZK z 5 października 2020 r., Informacja dotycząca wytycznych w zakresie zarządzania kryzysowego z 14 grudnia 2020 r., Żądanie opracowania i przedłożenia do zatwierdzenia PPZK z 21 stycznia 2021 r., Żądanie przestania informacji o stanie prac nad aktualizacją PPZK z terminem ich zakończenia z 12 maja 2021 r., Podjęcie działań naprawczych w celu opracowania i przestania do zatwierdzenia PPZK oraz informacji o stanie prac z terminem ich zakończenia z 21 lutego 2022 r., Zalecenia do opracowania PPZK z 21 kwietnia 2022 r., Żądanie informacji dotyczącej powodu niezrealizowania przedsięwzięcia, aktualnego stanu prac nad PPZK i terminu jego przedłożenia do zatwierdzenia z 8 czerwca 2022 r.

- planie ochrony obiektu IK,
- planie ochrony obiektu portowego.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że wykorzystanie i uwzględnienie ww. planów w procesie opracowywania WPZK uwarunkowane było ich problematyką i zawartością merytoryczną. W zakresie zagrożeń przyjmowano jako zasadniczy parametr skutki dla ludności oraz dla obszaru województwa, które determinują bezpośrednie kierowanie przez Wojewodę procesem reagowania i usuwania skutków zagrożenia (potencjalny rejon występowania zagrożenia na obszarze przynajmniej dwóch powiatów).

W zakresie spójności WPZK z ww. planami, badaniem objęto plany z obszaru dotyczącego:

- zagrożenia pożarowego, tj. planów ratowniczych, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego³⁴,
- skażeń chemicznych, tj. planów operacyjno-ratowniczych, o których mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁵.

W przypadku wojewódzkiego planu ratowniczego (który zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia opracowuje komendant wojewódzki PSP) odwołania w WPZK do współpracy w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego miały miejsce w fazie reagowania i odbudowy m.in. w:

- pkt 6. Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.
- pkt 7. Procedury realizacji zadań – moduły zadaniowe Wojewody:
 - ppkt 7.8. Moduł zadaniowy Nr 3/5 Uruchamianie i monitorowanie realizacji zadań zawartych w planie działania Państwowego Ratownictwa Medycznego. IV. Koncepcja działania. B. Organizacja kierowania.
 - ppkt 7.10. Moduł zadaniowy Nr 3/7 Uruchamianie i monitorowanie realizacji zadań zawartych w planie postępowania awaryjnego w przypadku skażenia chemicznego brzegu morskiego – Plan ratowania zaolejonych zwierząt. V. Wsparcie ze strony innych instytucji.
- pkt 14. Organizacja ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej. Jednostki współpracujące z systemem PRM (Jednostki PSP. Jednostki ochrony p.poż włączone do KSRG).

WPZK określał również zadania dla Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w fazie zapobiegania i przygotowania m.in. w przypadku zakłóceń w funkcjonowaniu systemów i sieci teleinformatycznych, skażenia promieniotwórczego, silnego wiatru, katastrofy, epidemii, powodzi, epizootii, suszy i upału.

W przypadku zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych (które zgodnie z art. 265 ust. 1 ww. ustawy sporządza, dla zakładu o dużym ryzyku wystąpienia awarii, komendant wojewódzki PSP) odwołania do nich w WPZK ujęto m.in.:

- a) w fazie zapobiegania i przygotowania w:
 - pkt 5. Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ich ryzyka i wystąpienia. ppkt 5.13. Skażenia chemiczne na lądzie i morzu. Obszar występowania.

³⁴ Dz. U. poz. 1737.

³⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.

- pkt 7. Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego. ppkt 7.21. Skążenia chemiczne na lądzie. (Pomorski Komendant Wojewódzki PSP, Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska).
- b) w fazie reagowania i odbudowy w pkt 2.16. Katastrofa lądowa. Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń.

(akta kontroli str. 352, 408-421)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Prawidłowo i rzetelnie realizowała ona zadania związane z opracowywaniem oraz wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym, tj. m.in. raportu cząstkowego o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, WPZK oraz zaleceń do PPZK i MPZK. W WPZK oraz w raporcie cząstkowym uwzględnione zostały zagrożenia hybrydowe. WPZK uwzględniał również kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. W ujętych w KPZK zadaniach i obowiązkach uczestników zarządzania kryzysowego dla których Wojewoda uwzględniony został jako podmiot wiodący lub współpracujący w którejkolwiek z faz zarządzania kryzysowego (w szczególności katastrofy morskiej oraz skażenia chemicznego na morzu) stosowne zapisy ujęte zostały w WPZK. Przy opracowaniu WPZK wykorzystano i uwzględniono informacje zawarte w innych planach sporządzanych w tym zakresie przez organy administracji publicznej. W szczególności wystąpiła spójność z wojewódzkim planem ratowniczym Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz planami operacyjno-ratowniczymi w obszarze skażeń chemicznych.

OBSZAR

3. Rzetelność i skuteczność działań w przypadku wystąpienia zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą³⁶ WBiZK, zgodnie z art. 14 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy o zk, gromadził i przetwarzał dane oraz oceniał występujące zagrożenia, jak również monitorował, analizował i prognozował rozwój zagrożeń na obszarze województwa, a w szczególności dotyczące:

- pogotowia przeciwsztormowego i przeciwpowodziowego dla portów morskich i rzecznych,
- przekroczenia stanów alarmowych na morzu, zatoce gdańskiej i zalewie wiślanym,
- wstrzymania ruchu pociągów,
- awarii linii wysokiego napięcia oraz przerw w dostawie prądu,
- przylotów z zagranicy pasażerów z objawami choroby zakaźnej,
- pożaru w zakładzie energetycznym,
- ostrzeżeń Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej o sztormie, silnym wietrze, burzach z gradem oraz intensywnych opadach deszczu i śniegu (wiatrołomy, zalania, podtopienia, powalone drzewa).

Ww. zagrożenia nie były określane jako zagrożenia o charakterze hybrydowym, natomiast wszystkie z nich były wymienione w charakterystyce zagrożeń WPZK.

(akta kontroli str. 42-46, 367-370)

³⁶ Do 21 października 2022 r.

3.2. W okresie objętym kontrolą³⁷ Prezes Rady Ministrów nie wydawał Wojewodzie poleceń, o których mowa w art. 7a ustawy o zk (tj. wydawanych w sytuacji kryzysowej, w drodze decyzji administracyjnej).

(akta kontroli str. 277-278)

3.3. W okresie objętym kontrolą³⁸ WCZK odnotowało (Centralna Aplikacja Raportująca) 243 zdarzenia mogące rozwinąć się w sytuacje kryzysowe. Ostatecznie, spośród ww. zdarzeń na terenie województwa zidentyfikowano 20 sytuacji kryzysowych, w szczególności:

- zakłócenia w systemie energetycznym (cykliczne awarie masowe, uszkodzenia stacji średniej mocy, zerwane linie średniego napięcia, uszkodzenia stacji transformatorowych, wyłączenia odcinków linii przesyłowych, wyłączenia stacji transformatorowych, miejscowości i odbiorcy bez prądu),
- zagrożenie epidemiologiczne spowodowane koronawirusem SARS-CoV-2 (zagrożenie ciągłe od stycznia 2020 r.),
- niebezpieczne zjawiska meteorologiczne (intensywne opady śniegu, silny mróz, oblodzenia, odcinkowe zamknięcie obwodnicy Trójmiasta, intensywne opady deszczu, silny wiatr, podtopienia, zalania, wiatrołomy),
- zdarzenia o charakterze terrorystycznym (masowe zgłoszenia o podłożeniu ładunków wybuchowych w szkołach),
- napływ cudzoziemców (kryzys uchodźczy) spowodowany wojną w Ukrainie (rozpoczęcie działań w marcu 2022 r.),
- pożar wielkopowierzchniowy spowodowany (kolejnym) zapaleniem się hałdy odpadów tekstylnych na składowisku w gm. Cewice (gaszenie długoterminowe),
- zagrożenie bezpieczeństwa w związku z rozminowaniem niewybuchu z okresu II Wojny Światowej w rejonie portu Gdynia,
- katastrofa morska spowodowana wywróceniem się na rz. Motławie w Gdańsku statku wycieczkowego z 14 osobami na pokładzie (w październiku 2022 r.).

Wszystkie z ww. sytuacji kryzysowych dotyczyły zagrożeń ujętych w WPZK, natomiast żadna z nich nie miała charakteru hybrydowego. W ocenie Wojewody (WBiZK) o uznaniu sytuacji za kryzysową decydowały: masowość zdarzenia, bezpieczeństwo ludzi, straty w mieniu i w środowisku oraz nieadekwatność posiadanych sił i środków. W wyniku ww. decyzji uruchamiano procedury związane z wystąpieniem danej sytuacji kryzysowej, w tym w 24 przypadkach Wojewoda wnioskował do Ministra Obrony Narodowej na podstawie art. 25 ustawy o zk o użycie oddziałów Sił Zbrojnych RP (opisano szczegółowo w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 384-406)

3.4. W toku kontroli dokonano oględzin przebiegu czynności realizowanych przez Urząd w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej w postaci informacji o zdarzeniu celowym/hybrydowym na terenie województwa pomorskiego³⁹. Informacja o wystąpieniu sytuacji kryzysowej poprzedzona została przekazaniem ogólnej informacji wprowadzającej o sytuacji w kraju. Wynikało z niej, że w celu wymuszenia na Rzeczypospolitej Polsce, określonych zachowań politycznych i gospodarczych, podejmowane były działania o charakterze presji polityczno-militarnej na terenie całego

³⁷ Do 19 sierpnia 2022 r.

³⁸ Do 8 października 2022 r.

³⁹ Epizod praktyczny przeprowadzony metodą treningu decyzyjnego polegający na celowej detonacji ładunków wybuchowych na terenie Przedsiębiorstwa Przeladunku Paliw Płynnych „NAFTOPORT” Sp. z o.o. w Gdańsku, w wyniku której doszło do wybuchu w zbiornikach supertankowca oraz w instalacji VR.

kraju. Działania te miały typowy charakter hybrydowy poniżej progu wojny. Przeprowadzone oględziny wykazały m.in.:

1. WCZK odebrał informację o epizodzie praktycznym (w Centrum znajdowały się wtedy: dyżurny Centrum, dyżurny Lekarz-Koordinator Ratownictwa Medycznego, p.o. Kierownika Centrum oraz Zastępca Dyrektora WBiZK).

2. Po przyjęciu zgłoszenia (m.in.):

- dyżurny WCZK zebrał informacje dotyczące potwierdzenia zgłoszonej sytuacji kryzysowej, a Zastępca Dyrektora WBiZK wykonał telefon do Wojewody, który podjął decyzję o zwołaniu WZZK,
- WCZK powiadamiało stosowne służby, a Wojewoda prowadził działania koordynacyjne i odbierał informacje napływające do Centrum,
- Wojewoda polecił powiadomienie placówek medycznych z terenu sąsiadującego z miastem (uruchomiono procedurę postępowania na wypadek zdarzenia z dużą liczbą poszkodowanych, na miejsce zdarzenia skierowano zespoły ratownictwa medycznego specjalistyczne i podstawowe),
- Wojewoda zarządził zwołanie wideokonferencji ze wszystkimi starostami i prezydentami miast na prawach powiatu z terenu województwa,
- na polecenie Wojewody Komendant Wojewódzki PSP przedstawił aktualną sytuację, zadysponowane siły i środki oraz ocenę Komendanta Miejskiego PSP z miejsca zdarzenia, a Komendant Wojewódzki Policji aktualną sytuację, zadysponowane siły i środki oraz ocenę stanu wg Policji, następnie wysłuchano meldunków i relacji z podjętych działań Dyrektora MCZK w Gdańsku, Straży Miejskiej, Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, Urzędu Morskiego, Komendanta MOSG, Dowódcy 7 Pomorskiej Brygady Obrony Terytorialnej, Dyrektora Wydziału PRM i Wydziału Zdrowia Urzędu, a także przedstawiciela NAFTOPORTU,
- Wojewoda przedstawił informacje o zasadach współpracy z mediami oraz polecił przygotowanie pisemnego komunikatu do PCZK/MCZK o charakterze zaistniałej sytuacji kryzysowej,
- zorganizowano wideokonferencję Wojewody, służb mundurowych, dyrektorów wydziałów Urzędu i Dyrektora MCZK ze starostami i prezydentami miast na prawach powiatu w celu przedstawienia zdarzenia, charakterystyki zagrożenia, podjętych działań, użytych służb, sił i środków, prewencji i ochrony ludności oraz informacji wprowadzającej w sytuację dotyczącą działań hybrydowych na terenie kraju i jej wpływu na działalność organów na terenie województwa,
- WCZK przekazało informację od Wojewody o zakończeniu działań.

3. Posiedzenie WZZK odbyło się w siedzibie WCZK, a poza ww. uczestniczyli w nim osobiście m.in.: pracownicy Biura Prasowego Wojewody, Morskiego Portu Gdańsk S.A., Dyrektor Generalny Urzędu, Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej Urzędu oraz online: starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu z terenu województwa.

W ocenie NIK :

- Wojewoda jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze województwa prawidłowo realizował zadania ustawowe, tj. zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o zk.
- WCZK w sposób sprawny i zgodnie z przyjętymi procedurami powiadomiło o zdarzeniu Wojewodę oraz zweryfikowało i przekazało informację o zdarzeniu do MCZK w Gdańsku oraz pozostałym inspekcji, straży i służb.
- Wojewoda był na bieżąco informowany przez WCZK oraz przez kierowników komórek organizacyjnych Urzędu o sytuacji, co dało mu możliwość sprawnego

- prowadzenia działań koordynacyjnych.
- Podczas posiedzenia WZZK, jego uczestnicy (inspekcje, straże, służby i kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu oraz przedstawiciele Prezydenta Miasta Gdańska, NAFTOPORTU, SZ RP, Straży Granicznej, Urzędu Morskiego), w sposób profesjonalny informowali Wojewodę o podjętych działaniach oraz proponowali rozwiązania wynikające m.in. z autopsji, alertów, dyspozycji, posiadanych zasobów, faktycznych strat, realizacji przedsięwzięć i skutków zdarzenia. Ponadto, przedstawiono prognozowanie dotyczące możliwego rozwoju sytuacji na podstawie aktualnych warunków atmosferycznych i ich wpływu na obszar oddziaływania (alarmowania, ostrzegania lub ewakuacji ludności).
 - Właściwym było wskazanie i zweryfikowanie aktualnych możliwości planowanego miejsca ewakuacji osób z terenu zagrożonego, czy też ustalenie/zweryfikowanie poprzez komórkę organizacyjną Urzędu do spraw ewidencji ludności, liczby mieszkańców do ewakuacji.
 - Pozytywną czynnością było informowanie przez obsadę WCZK mieszkańców z zagrożonych terenów przy wykorzystaniu dedykowanych narzędzi komunikacji.
 - Istotnym działaniem Wojewody było przesłanie komunikatu do wszystkich PCZK/MCZK w województwie o hybrydowym charakterze zaistniałej sytuacji kryzysowej.
 - Pożądanym działaniem Wojewody było przedstawienie (podczas wideokonferencji z starostami i prezydentami miast na prawach powiatu) informacji wprowadzającej w sytuację dotyczącą działań hybrydowych na terenie kraju i jej wpływu na działalność organów na terenie województwa. Właściwym działaniem było także przedstawienie przez Komendantów Wojewódzkich PSP i Policji oraz dyrektorów wydziałów Urzędu i Dyrektora MCZK (wiodących uczestników WZZK) informacji o podjętych działaniach podczas zdarzenia, charakterystyki zagrożenia, użytych sił i środków oraz działań prewencyjnych i ochrony ludności.
 - Wojewoda adekwatnie zareagował na sytuację kryzysową, aktywując w proces ewakuacji podmioty publiczne, w tym administrację zespoloną i niezespoloną jak również skierował wniosek do MON o wydzielenie sił i środków SZ RP do wsparcia administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.
 - Właściwym było powiadomienie przez Wojewodę o zagrożeniu ościennych województw, ABW, a także utrzymanie w gotowości do udzielania pomocy zespołu psychologów.

Podsumowując, należy stwierdzić, że organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego (Wojewoda, WZZK, WCZK) prawidłowo wywiązywały się z realizacji zadań określonych w ustawie o zk oraz w planach zarządzania kryzysowego, związanych z reagowaniem na informację o zagrożeniu/sytuacji kryzysowej, będącej przedmiotem epizodu praktycznego.

(akta kontroli str. 353-361, 371-375)

3.5. W okresie objętym kontrolą⁴⁰, zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym i obroną cywilną (w tym zagrożeniami o charakterze hybrydowym) nie były przedmiotem kontroli i audytów (wewnętrznych i zewnętrznych).

(akta kontroli str. 407)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴⁰ Do dnia 17 listopada 2022 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. WCZK odnotowywało wszystkie zdarzenia z obszaru województwa pomorskiego mogące rozwinąć się w sytuacji kryzysowej. Natomiast WBiZK, zgodnie z art. 14 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy o zk, gromadził i przetwarzał dane oraz oceniał występujące zagrożenia, jak również monitorował, analizował i prognozował rozwój tych zagrożeń. Przebieg epizodu praktycznego przeprowadzonego metodą treningu decyzyjnego wykazał przygotowanie organów władzy do realizacji zadań określonych w ustawie o zk oraz planach zarządzania kryzysowego, zdolność reagowania na informacje o zagrożeniu, jak również prawidłowy przebieg procesów decyzyjnych realizowanych przez WZZK, a w szczególności sprawne i kreatywne prowadzenie posiedzenia przez Wojewodę, który podejmował adekwatne decyzje wobec zagrożenia.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z nie stwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag oraz wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Gdańsk, dnia 30 listopada 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler

Główny specjalista kontroli
państwowej
Zdzisław Stefan Zbierski



Podpis

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Tomasz Staboszowski

