



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL. 410.014.02.2022

Jarosław Matlach
Starostwo Powiatowe w Szczytnie
ul. Henryka Sienkiewicza 1
12-100 Szczytno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Szczytnie, ul. Henryka Sienkiewicza 1, 12-100 Szczytno (dalej: Starostwo lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Matłach, Starosta Szczycieński (dalej: Starosta), od 27 listopada 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja systemu ochrony ludności w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom, w tym hybrydowym.2. Realizacja zadań związanych z opracowywaniem i wdrażaniem dokumentacji charakterze planistycznym i strategicznym.3. Rzetelność i skuteczność działań w przypadku wystąpienia zagrożeń, w tym charakterze hybrydowym.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. – do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹ . Kontrolą mogły być również objęte dokumenty wytworzone wcześniej niezbędne dla realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Sebastian Helbrecht, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/89/2022 z 25 lipca 2022 r.2. Marcin Wójcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/111/2022 z 14 września 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3)</p>

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Starosta zorganizował system ochrony ludności w Powiecie Szczycieńskim (dalej: Powiat) w zakresie przygotowania na zagrożenia, jednak nie w pełnym zakresie w odniesieniu do działań hybrydowych. Starostwo było przygotowane pod względem organizacyjnym do wykonywania działań w sytuacjach kryzysowych, stwierdzono jednak, że Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych (dalej: WZK), do którego zadań należały m.in. obowiązki określone w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴, nie miał przypisanych wszystkich zadań wymienionych w ww. przepisie. Zajmujący się zarządzaniem kryzysowym pracownicy podnosili swoje kwalifikacje zawodowe biorąc udział w różnego rodzaju szkoleniach i konferencjach. Starostwo realizowało ustawowy obowiązek dotyczący zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. Powołano Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej: PZZK), który prawidłowo wypełniał zadania określone w art. 17 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

¹ 22 listopada 2022 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 261, ze zm., dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

Starostwo posiadało Plan Zarządzania Kryzysowego Powiatu Szczycieńskiego (dalej: PPZK), który został zatwierdzony przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego (dalej: Wojewoda). Plan uwzględniał zagrożenia mogące być formą działań hybrydowych, takie jak m.in. ataki terrorystyczne, czy kryzys migracyjny na granicy polsko – białoruskiej, jednakże działania hybrydowe nie zostały wprost zdefiniowane i ujęte w PPZK. Nie zachowano również dwuletniego cyklu planowania PPZK. Starostwo, pomimo dokonywania istotnych zmian w ww. planie, nie informowało o tym Wojewody. Stosownie do art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c-d ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Starosta wydawał organom gminy zalecenia do gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Przebieg epizodu praktycznego przeprowadzonego w trakcie kontroli NIK w formie poddanej oględzinom gry decyzyjnej, potwierdził na ogół prawidłowy sposób działania organów Powiatu w toku symulowanej sytuacji kryzysowej, pomimo niedokonania pełnej, w stosunku do skali zagrożenia, analizy możliwego przebiegu i konsekwencji takiej sytuacji kryzysowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1.1 Zakres i podmioty odpowiedzialne za realizację zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, zostały określone w regulaminach organizacyjnych Starostwa⁶. Zgodnie z nimi, obowiązki z zakresu zarządzania kryzysowego realizował Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, do którego zadań należały m.in. obowiązki określone w art. 17 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, jednakże nie w pełni wyczerpywały one zapisy tej ustawy. Szczegółowy zakres zadań WZK opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

W WZK zatrudnione były dwie osoby, w tym naczelnik. Obaj pracownicy posiadali wykształcenie wyższe, w tym jeden z nich w zakresie bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego. W ramach podnoszenia kwalifikacji pracownicy uczestniczyli w szkoleniach dotyczących m.in. zarządzania kryzysowego, obronnego i OC, ochrony informacji niejawnych, organizacji i funkcjonowania systemu obronnego i bezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 5-9)

1.1.2 Zadania Starosty w sprawach zarządzania kryzysowego, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 1 oraz w art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, obejmujące kierowanie, monitorowanie, planowanie, reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń na terenie gminy, zostały uwzględnione w zadaniach Starosty wskazanych regulaminie organizacyjnym Urzędu. W szczególności do zadań tych należało:

- podejmowanie niezbędnych czynności należących do właściwości Zarządu w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne,

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Uchwała Nr 59/XXIII/2020 Zarządu Powiatu w Szczycinie z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Szczycinie.

- wykonywanie i koordynowanie działań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa.

W 2020 r. oraz w 2022 r. Starosta wydał zarządzenia w sprawie realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w Starostwie w danym roku. Ustalano w nich wytyczne do realizacji tych zadań oraz wprowadzano kalendarzowy plan działania w zakresie zarządzania kryzysowego, w którym zawarto m.in. zapewnienie obiegu informacji o zagrożeniach na terenie powiatu oraz zapewnienie ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach na administrowanym terenie. W 2021 r. opracowano jedynie kalendarzowy plan działania.

Starosta wyjaśnił, że zadania w zakresie zarządzania kryzysowego zostały zrealizowane zgodnie z kalendarzowym planem działania. Naczelnik WZK informował na bieżąco Starostę o realizacji tych zagadnień. Zapewnienie obiegu informacji o zagrożeniach na terenie powiatu prowadzone było na podstawie zarządzenia Starosty. Ponadto od 6 do 9 października 2020 r. odbyły się ćwiczenia RENEGADE/SAREX 20. W trakcie tych ćwiczeń jednym z punktów był incydent dotyczący ostrzegania i alarmowania ludności. Dodatkowo WZK prowadził treningi „Wojewódzkiego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania” podczas rocznic wybuchu Powstania Warszawskiego każdego roku o godz. 17:00. (włączenie syren alarmowych) oraz podczas rocznic wybuchu II wojny światowej każdego roku o godz. 12:00 (włączenie syren alarmowych).

W Starostwie nie ustalono zasad związanych z działaniami hybrydowymi. PPZK opracowano zgodnie z zaleceniami Wojewody.

Starosta wyjaśnił, że według tych zaleceń nie ma zdefiniowanego i określonego zagrożenia hybrydowego. W PPZK ujęto zagrożenia terrorystyczne i procedury z nimi związane, które odnoszą się, zdaniem Starosty m.in. do zagrożeń hybrydowych. Zawarte w nich moduły zadaniowe dotyczą wprowadzenia stopni alarmowych oraz wskazówki, gdzie należy przekazywać informacje o incydentach komputerowych CSIRT NASK. W siatce bezpieczeństwa PPZK przedstawiono współdziałanie służb w przypadku ataków terrorystycznych i cyberterrorystycznych.

NIK zgadza się ze Starostą, że w zaleceniach Wojewody z 5 lutego 2016 r. nie wymieniono tego zagrożenia, jednak nie wskazywano w nich żadnych zagrożeń. W zaleceniach tych ujęto natomiast zasady tworzenia katalogu zagrożeń, które mają wynikać z rzetelnie przeprowadzonej analizy ryzyka na terenie powiatu. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa wskazało w opracowanym praktycznym przewodniku po Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (dalej: KPZK), że działania hybrydowe (...) „charakteryzują się złożonością i wielopłaszczyznowymi równoległymi skutkami (dla ludności, mienia, środowiska naturalnego czy infrastruktury), a potwierdzenie faktu wystąpienia takiego zagrożenia może nastąpić dopiero po analizie całości zaistniałych przypadków i zdefiniowaniu ich źródła. Praktycznie każde z zagrożeń wymienionych w siatce bezpieczeństwa KPZK może mieć znamiona zagrożenia hybrydowego pod warunkiem ich równoczesnego, powiązanego z sobą wystąpienia. W związku z powyższym PPZK powinien uwzględnić, że wystąpienie niektórych ujętych w nim zagrożeń może być wynikiem lub formą działań hybrydowych.

(akta kontroli str. 10-25, 262-286, 322-323)

1.1.3 W okresie objętym kontrolą w Starostwie prowadzony był monitoring działań dotyczących zarządzania kryzysowego. Były to działania polegające m.in. na:

- monitoringu zasobów ludzkich (m.in. analizy ryzyka w zakresie braków kadrowych, braku określonej odpowiedzialności, braku motywacji do osiągania celów, niewystarczających kompetencji zawodowych, niskiego wynagrodzenia),

- monitorowaniu zagrożeń cybernetycznych (m.in. dotyczących zatrzymania pracy systemów informatycznych, awarii sprzętu, nielegalnego oprogramowania, braku zasilania, utraty zasobów informatycznych),
- analizie ryzyka dotyczącego braku właściwego przygotowania Urzędu na obsługę interesantów w związku z pandemią Covid-19,
- monitorowaniu w trybie ciągłym sytuacji epidemicznej.

W wyniku tych działań dokonywano m.in. analiz obowiązujących regulacji wewnętrznych, wskutek których wprowadzono zarządzenia dotyczące zasad bezpieczeństwa pracy podczas trwania epidemii oraz zaktualizowano politykę bezpieczeństwa teleinformatycznego.

(akta kontroli str. 26-33)

1.1.4 W ocenie Starosty aktualnie obowiązująca definicja sytuacji kryzysowej, o której mowa w art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest w zasadzie prawidłowa, ale kwestia oceny „znaczących rozmiarów lub środowiska” nie jest sprecyzowana. Zdaniem Starosty, wątpliwości budzą m.in. takie sytuacje jak w przypadku padłej sarny przy drodze, czy powinno uruchamiać się całą machinę systemu zarządzania kryzysowego w zakresie pilnego zabrania padłej zwierzyny, skoro prawdopodobnie padłe zwierzę w wyniku wypadku jest naturalnym pożywieniem kruków, lisów i innych padlinożerców. W takich przypadkach koszt usuwania niewspółmierny jest w stosunku do zagrożenia.

(akta kontroli str. 36)

1.2. W Starostwie zatrudnionych było 88 pracowników⁷, w tym 61 kobiet. Wyłączeniu z obowiązku pełnienia służby wojskowej podlegał jeden pracownik – zajmujący stanowisko naczelnika WZK. Ponadto takiemu samemu wyłączeniu podlegali Starosta, Wicestarosta, Sekretarz oraz Radni Rady Powiatu. Podstawą wyłączenia tych osób z pełnienia służby było reklamowanie z urzędu, o którym mowa w art. 116 ust. 4 pkt 1 lit. a i b ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Nie przeprowadzono analiz pod kątem określenia potrzeb kadrowych urzędu (w podziale na poszczególne komórki organizacyjne), które pozwoliłyby uniknąć sytuacji zaprzestania lub poważnego zakłócenia pracy Starostwa. Starosta wyjaśnił, że planowane jest złożenie wniosków o wyłączenie z obowiązku pełnienia służby wojskowej pozostałych naczelników oraz jednego – dwóch pracowników z każdego wydziału Urzędu. Stan kadry pracowniczej w Urzędzie monitorowano na bieżąco m.in. z uwagi na konieczność terminowej realizacji postępowań administracyjnych, jak również z uwagi na stan zdrowia pracowników i ich rodzin. W przypadku długotrwałych zwolnień lekarskich pracowników, wydziały wzmacnianie były kadrą zatrudnianą „na zastępstwo” lub w ramach prac interwencyjnych.

(akta kontroli str. 37-39)

1.3. W kontrolowanym okresie Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej: PZZK) funkcjonował na podstawie zarządzenia Starosty z 13 lutego 2018 r. jako organ pomocniczy Starosty w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego określonych ustawą. Stałym miejscem pracy PZZK był budynek Starostwa. Skład osobowy PZZK obejmował: przewodniczącego (Starosta), jego zastępcę (naczelnik WZK), Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej (dalej: Komendant PPSP), Komendanta Powiatowego Policji, Dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej, Powiatowego Lekarza Weterynarii, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych, Dyrektora Energa-Operator SA, inspektora WZK.

⁷ Stan na 8 września 2022 r.

Przewodniczący mógł doraźnie włączyć do pracy w PZZK osoby zatrudnione w Starostwie, przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych i organizacji pozarządowych oraz inne osoby przez niego zaproszone. Do zadań PZZK należało m.in.:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń,
- przygotowanie propozycji działań i przedstawienie Staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w PPZK,
- opiniowanie PPZK,
- opiniowanie dokumentów dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej.

W okresie objętym kontrolą PZZK zbierał się dziewięciokrotnie. Cztery posiedzenia miały miejsce w 2020 r., dwa w roku 2021 oraz trzy w roku 2022 (w tym jedno w trakcie epizodu praktycznego opisanego w dalszej części wystąpienia). PZZK zbierał się zgodnie z ustalonym kalendarzowym planem działania PZZK opracowywanym na każdy rok. Ustalone były główne kierunki działania PZZK, było to m.in.:

- 2020 r.: usprawnienie systemu informowania o zdarzeniach kryzysowych na terenie powiatu, opracowanie PPZK, usprawnienie procesu i procedur związanych z usuwaniem klęsk żywiołowych,
- 2021 r.: sytuacja epidemiczna w powiecie (Covid-19), doskonalenie postępowania i współpracy w przypadku wystąpienia ASF, zagrożenia terrorystyczne,
- 2022 r.: zagrożenie terrorystyczne, sytuacja epidemiczna w powiecie (Covid-19), sezon turystyczny.

Na posiedzeniach PZZK omawiano m.in. takie tematy jak przygotowanie powiatowej służby zdrowia oraz urzędów do funkcjonowania w czasie epidemii, praca szkół w trybie zdalnym, przygotowanie służb do sezonu turystycznego, gotowość na przyjęcie uchodźców oraz zmiany do PPZK. Propozycje działań nie odnosiły się do zagrożeń hybrydowych, nie miały miejsca przypadki wydawania wniosków i propozycji dotyczących zagrożeń nieujętych w PPZK.

(akta kontroli str. 40-67, 251)

1.4. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Starosta utworzył Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego. Stosownie do art. 18 ust. 3 ww. ustawy określono również jego organizację, siedzibę oraz tryb pracy. PCZK wchodziło w skład WZK, którego Naczelnik odpowiadał za jego bieżące funkcjonowanie oraz pełnił nadzór merytoryczny. Zgodnie z zawartym porozumieniem⁸ pomiędzy Starostą a Komendantem PPSP poza godzinami pracy Starostwa, obowiązki PCZK przejmowało Stanowisko Kierowania Komendanta PPSP. Jego funkcjonowanie nie podlegało nadzorowi Naczelnika WZK. Do PCZK należało realizowanie zadań wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w tym m.in.:

- pełnienie całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego i współpraca z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej wojewody, sąsiednich powiatów i gmin powiatu szczycieńskiego;
- pełnienie nadzoru na prawidłowym funkcjonowaniu systemu wykrywania, alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne oraz z podmiotami realizującymi monitoring środowiska.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PCZK pracownik pełniący dyżur zobowiązany był m.in.:

⁸ Porozumienie o współpracy zawarte w dniu 3 marca 2020 r. pomiędzy Starostą Szczycieńskim a Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej w Szczytnie o tymczasowym przejęciu obowiązków PCZK w Szczytnie w godzinach 15:70-7:30 oraz dni wolne od pracy.

- na bieżąco odnotowywać w „Dzienniku dyżurów” przebieg pełnionego dyżuru oraz wprowadzać do aplikacji komputerowej (CAR) wszelkie informacje o zagrożeniach i zakłóceniach w funkcjonowaniu lokalnej społeczności;
- przekazywać informacje, polecenia i decyzje Starosty do wszystkich jednostek organizacyjnych, podmiotów gospodarczych i organizacji społecznych funkcjonujących na terenie powiatu oraz interweniować w odpowiednich ogniwach dyżurujących służb awaryjno-ratunkowych w przypadku uzyskania informacji o awarii, wypadku lub innym nieprzewidzianym zdarzeniu o niewielkiej skali zagrożenia i żądać informacji (meldunków) o sposobie ich realizacji;
- utrzymywać ciągłą łączność radiową z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego (m.in. poprzez składanie meldunków doraźnych o zdarzeniach kryzysowych zaistniałych na terenie powiatu szczycieńskiego) oraz komórkami organizacyjnymi poszczególnych gmin powiatu szczycieńskiego;
- przy zdarzeniach kryzysowych o znacznym zasięgu lub stwarzających duże niebezpieczeństwo dla lokalnej społeczności powiadomić Starostę i Naczelnika WZK oraz na polecenie Starosty aktywizować PZZK.

Naczelnik WZK wyjaśnił, że pełnił nadzór i posiadał mechanizmy kontrolne nad funkcjonowaniem PCZK, m.in. poprzez:

- weryfikację meldunków w systemie CAR,
- stały kontakt z Naczelnikiem Wydziału Operacyjno-Kontrolno-Rozpoznawczego Komendanta PPSP,
- bezpośredni kontakt z dyżurnymi w celu przekazywania informacji niezbędnych w rozstrzygnięciu problemu.

(akta kontroli str. 68-76)

1.5. Zasady i tryb informowania Starosty o zdarzeniach z zakresu zarządzania kryzysowego występujących na terenie Powiatu ustalono w wydanym przez niego zarządzeniu⁹. Zobowiązano w nim wszystkich mieszkańców oraz osoby przebywające na terenie Powiatu do bezzwłocznego informowania Starosty o takich zdarzeniach. Wprowadzoną zasadą informowania było powiadamianie Starosty poprzez PCZK w godzinach od 7:30 do 15:30, a całodobowo oraz w dni wolne i święta telefonicznie poprzez Powiatowe Stanowisko Kierowania Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej. Do informowania Starosty o zdarzeniach, które wystąpiły lub mogłyby wystąpić, byli zobowiązani: właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego, kierownicy zespolonych i niezespolonych administracji służb, inspekcji i straży, kierownicy komórek organizacyjnych Powiatu Szczycieńskiego, kierownicy podmiotów gospodarczych administracji i organizacje społeczne.

(akta kontroli str. 77-79)

W PPZK ustalono zasady łączności, systemu ostrzegania i alarmowania, a także zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, tj. obligatoryjne elementy PPZK określone w art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Organizacja łączności obejmowała plan powiadamiania w Starostwie, gdzie wskazano pięciu pracowników i ich stacjonarne i komórkowe numery służbowe telefonów (Starosta, Wicestarosta, Sekretarz, Naczelnik i pracownik WZK), kryptonim radiowy Starostwa, techniczne środki łączności Stałych Dyżurów (kanał radiowy, telefon, fax oraz adres email).

Zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń określone w PPZK wskazywały, że na terenie województwa

⁹ Zarządzenie nr 1 Starosty Szczycieńskiego z 9 stycznia 2019 r. w sprawie zasad i trybu informowania Starosty Szczycieńskiego o zdarzeniach kryzysowych występujących na terenie powiatu szczycieńskiego.

przekazywanie ostrzeżeń i alarmów odbywa się przez środki masowego przekazu, komunikaty przekazywane za pomocą regionalnego systemu ostrzegania, lokalny program telewizyjny i lokalną gazetę. Dodatkowo przekazanie informacji o zagrożeniu odbywało się za pośrednictwem urządzeń głośnomówiących zamontowanych na pojazdach straży pożarnej oraz policji.

Starosta wyjaśnił, że wysłanie informacji na właściwy adres e-mail wskazuje na doręczenie wiadomości. Odczytanie informacji to odpowiedzialność po stronie odbierającego, bowiem w przypadku gmin informacje o zagrożeniach są przesłane na co najmniej dwa adresy poczty elektronicznej ogólny i pracownika odpowiedzialnego za sprawy zarządzania kryzysowego. Informacje o zagrożeniach są przesyłane również poprzez sms do pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe w gminach.

(akta kontroli str. 78-102)

1.6. W okresie objętym kontrolą Starostwo zorganizowało jedną, roczną odprawę szkoleniowo – planistyczną poświęconą zadaniom z zakresu zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i spraw obronnych dla pracowników gmin oraz innych jednostek Starostwa¹⁰. Pracownicy WZK wzięli udział w instruktażach szkoleniowo – planistycznych, w roku 2021 i 2022, poświęconych zadaniom z zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i spraw obronnych zorganizowanych przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.

(akta kontroli str. 103-105)

W 2021 r. w ramach przeprowadzonych kompleksowych ćwiczeń obronnych powiatu szczycieńskiego „Galindia 21”, będącego częścią składową ćwiczenia województwa warmińsko-mazurskiego „Warmia 2021” które było realizowane w ramach ćwiczenia taktycznego z Siłami Zbrojnymi RP „DRAGON 2021”, zaplanowano i przeprowadzono m.in. wybrane elementy z zakresu zarządzania kryzysowego, tj.:

- sprawdzenie gotowości formacji Systemu Wykrywania i Alarmowania do prognozowania skażeń, alarmowania i obiegu informacji,
- opracowanie koncepcji i przeprowadzenie z Urzędem Miasta Szczytno praktycznego elementu, tj. organizacja punktu przyjęcia uchodźców „Organizowanie pomocy humanitarnej dla uchodźców i uchodźców we współdziałaniu z NGO (non-government organization)”.

(akta kontroli str. 104-121)

Starostwo przeprowadziło na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków i innych obiektów budowlanych i terenów w grudniu 2021 r. praktyczną ewakuację osób przebywających w Urzędzie. Były to ćwiczenia sprawdzające gotowość Urzędu do ratowania zdrowia i życia osób przebywających na terenie Starostwa w przypadku powstania pożaru. Zagrożenie pożarowe dotyczące budynków użyteczności publicznej wpisane było w PPZK.

(akta kontroli str. 122-126)

1.7. W dniu 26 maja 2022 r. Starostwo otrzymało z Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie informację w zakresie wstrzymania wszelkich przedsięwzięć dotyczących obrony cywilnej zaplanowanych na 2022 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny i brakiem przepisów z zakresu obrony cywilnej.

Starosta wyjaśnił, że Urząd nie otrzymał wytycznych w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny i brakiem przepisów z zakresu

¹⁰ 5 lutego 2020 r.

obrony cywilnej. Realizację zadań określonych w art. 61 (a) Protokołów Dodatkowych do Konwencji Genewskich określono w Planie Obrony Cywilnej¹¹. Po wejściu w życie ustawy o obronie Ojczyzny, plan ten należy uważać za nieobowiązujący, jednak nie posiadając żadnych wytycznych oraz zaleceń w ww. zakresie uważa, że do czasu otrzymania szczegółowych wytycznych należałoby nadal posiłkować się zapisami zawartymi we wspomnianym Planie Obrony Cywilnej.

(akta kontroli str. 36-38, 127-128)

W okresie obowiązywania ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Starostwo posiadało magazyn sprzętu obrony cywilnej. Ostatnia inwentaryzacja poprzez spis z natury została przeprowadzona w grudniu 2021 r., w związku z zarządzeniem nr 30/2021 Starosty Szczycieńskiego z dnia 8 grudnia 2021 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji. Zinventaryzowany wówczas w Urzędzie sprzęt, materiały i wyposażenie obejmował: kamizelki OC – 20 szt., czapki do kamizelek OC – 5 szt., radiotelefon Motorola GP-340 – 2 komplety, Motorola Dm 4600 – 1 szt., odbiornik nasłuchowy ALINCON DX-R8E – 1 szt., filtropochłaniacze FP – 10 szt., maski przeciwgazowe M.T 213/2 – 10 szt.

(akta kontroli str. 129-131)

1.8. Na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wydatkowano w okresie objętym kontrolą 102,5 tys. zł, z czego 48,2 tys. zł w 2020 r., 21,3 tys. zł w 2021 r. oraz 33,0 tys. zł w 2022 r. (według stanu na 1 września). W ramach poniesionych wydatków w związku z pandemią Covid-19 zakupiono m.in. przyłbice, kombinezony ochronne, maski ochronne, ochraniacze na obuwie, płyny do dezynfekcji, rękawiczki. W 2022 r. wydatki poniesiono m.in. na wyposażenie obiektu do przyjęcia uchodźców z Ukrainy – zakupiono akumulatory, światła awaryjne, suszarki do rąk.

Starosta wyjaśnił, że nie monitorowano wysokości wydatków na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w gminach w powiecie szczycieńskim w latach 2020-2022. Dane dotyczące wydatków na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego zrealizowanych na szczeblu gminnym pozyskano na potrzeby Wojewody w związku z realizowaną kontrolą.

W okresie objętym kontrolą gminy zrealizowały wydatki w kwocie 105,8 tys. zł, z czego 99,9 tys. zł w 2020 r., 3,8 tys. zł w 2021 r. oraz 2,1 tys. zł w 2022 r. (według stanu na 1 września).

(akta kontroli str. 132-134)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa nie przypisano żadnej komórce organizacyjnej zadań wynikających z art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 lit. c, d, pkt 4, 5, 5a oraz 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w zakresie: kierowania monitorowaniem, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń na terenie powiatu, wydawania organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, zatwierdzania gminnego planu zarządzania kryzysowego, wykonywania przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu, zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, współdziałania z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz organizacji i realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

¹¹ Plan Obrony Cywilnej Powiatu Szczycieńskiego uzgodniono z Wojewodą 25 marca 2013 r., zatwierdzony 28 marca 2013 r. przez Starostę.

Starosta wyjaśnił, że kontrole z Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w zakresie spraw obronnych, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i Ministerstwa Obrony Narodowej w zakresie spraw obronnych nie kwestionowały zapisu regulaminu organizacyjnego w ww. zakresie. Zadania ww. były realizowane poprzez informacje zawarte w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego, z których jasno wynika, że zadania te przypisane były WZK. Zapis dotyczący realizacji zadań z zakresu planu operacyjnego zawarty był w zakresie obowiązków jednego z pracowników WKZ. Zasadnym jest zapis tych zadań w regulaminie organizacyjnym i ten zapis zostanie uwzględniony przy najbliższej zmianie regulaminu.

(akta kontroli str. 5-6, 34-38)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo było przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, niemniej jednak zakres zadań WZK określony w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa nie był w pełni zgodny z ustawą o zarządzaniu kryzysowym. Pracownicy Starostwa zajmujący się zarządzaniem kryzysowym podnosili swoje kwalifikacje zawodowe biorąc udział w instruktażach szkoleniowo – planistycznych. Prawidłowo utworzono PZZK, który właściwie realizował zadania określone w art. 17 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego został opracowany przez WZK na podstawie zaleceń Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 5 lutego 2016 r. PPZK 15 lutego 2018 r. uzyskał pozytywną opinię PZZK oraz został zatwierdzony przez Wojewodę 14 maja 2018 r. Elementem PPZK były procedury, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, a dotyczyły one reagowania kryzysowego w przypadku powodzi, huraganowych wiatrów, zagrożenia skażeniem promieniotwórczym, zdarzenia z udziałem substancji niebezpiecznych, epidemii chorób zakaźnych ludzi, epidemii chorób zakaźnych zwierząt, zakłóceń funkcjonowania systemów infrastruktury lokalnej, pożarów, zdarzeń katastroficznych w transporcie, aktów terrorystycznych i przestępstw o charakterze terrorystycznym, naruszenia porządku publicznego, katastrof lotniczych, napływu cudzoziemców. Ww. procedury dotyczyły zagrożeń, których charakterystyka oraz ocena ryzyka ich wystąpienia ujęte były w PPZK.

Komórkom organizacyjnym Starostwa¹² w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa, ujętym w siatce bezpieczeństwa PPZK jako uczestnicy zarządzania kryzysowego nie określono zadań zawartych w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego (opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

Od daty zatwierdzenia PPZK dokonywane były jego aktualizacje/modyfikacje¹³, zmiany dotyczyły m.in.:

- porozumienia o współpracy PCZK z Komendantem PPSP,
- aktualizacji współdziałania pomiędzy siłami uczestniczącymi w realizacji przedsięwzięć planowanych na wypadek sytuacji kryzysowej,
- obiektów o charakterze krytycznym dla funkcjonowania i ochrony ludności powiatu,
- zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa,

¹² Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska, Wydział Edukacji, Kultury, Kultury Fizycznej, Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Wydział Komunikacji.

¹³ Karta aktualizacyjna zawiera zmiany dokonane w okresie od 3 kwietnia 2020 r. do 27 czerwca 2022 r.

- organizacji ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz opieki psychologicznej,
- aktualizacji modułów zadaniowych wprowadzania stopni alarmowych,
- oceny ryzyka wystąpienia zagrożeń na terenie powiatu szczycieńskiego,
- aktualizacji sił i środków oraz katalogu zagrożeń,
- wykazu obiektów użyteczności publicznej, które mogą być przeznaczone do izolowania i kwarantanny osób na terenie powiatu szczycieńskiego.

Ww. aktualizacje zostały zaakceptowane przez Starostę, Wojewoda nie był o tych zmianach informowany (opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, opracowano aktualizację PPZK, została ona pozytywnie zaopiniowana przez PZZK 24 czerwca 2020 r., a następnie przekazana Wojewodzie do zatwierdzenia 8 grudnia 2020 r. Weryfikacja PPZK przez Wojewodę wykazała, że stwierdzono usterki i niedociągnięcia, których usunięcie było warunkiem niezbędnym do wypełnienia wymogów ustawowych oraz do zatwierdzenia planu przez Wojewodę. Starosta 25 marca 2021 r. otrzymał niezatwierdzony PPZK wraz z uwagami do uzupełnienia, dotyczyły one m.in.:

1. Planu głównego w zakresie:

- zalecenia ponownej analizy ryzyka, stwierdzono niezgodności z matrycą,
- ujęcia czterech faz zarządzania kryzysowego w siatce bezpieczeństwa,
- braku odniesienia do sił i środków będących w dyspozycji powiatu.

2. Zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych w zakresie:

- przekazywania ostrzeżeń i pogody,
- procedur reagowania kryzysowego,
- współdziałania pomiędzy siłami reagowania kryzysowego.

3. Załączniki funkcjonalne planu głównego w zakresie:

- sposobu informowania społeczeństwa o zagrożeniach,
- zespołu ratownictwa medycznego,
- aktualnych wytycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowych.

Starosta przekazał 3 grudnia 2021 r. poprawiony PPZK do zatwierdzenia Wojewodzie, weryfikacja planu wykazała jego niezgodności w wyniku czego został zwrócony Staroście 6 maja 2022 r. celem jego poprawienia. Niedociągnięcia wskazane do usunięcia dotyczyły m.in. niezgodności oceny ryzyka z matrycą, wskazania podmiotu wiodącego w fazie zarządzania kryzysowego, wykazu obiektów infrastruktury krytycznej. Starosta przekazał 14 czerwca 2022 r. PPZK z naniesionymi poprawkami do zatwierdzenia Wojewodzie. W toku sprawdzania planu przez Wojewodę, stwierdzono usterki i niedociągnięcia dotyczące m.in. zagrożenia masowego napływu cudzoziemców, braku informacji o magazynie wojewody, współdziałania z ABW. Zwrócono plan Staroście 16 września 2022 r. do poprawki. PPZK przekazano 11 października 2022 r. Wojewodzie do zatwierdzenia.

Starosta wyjaśnił, że przekazanie PPZK do ponownej weryfikacji w terminie ośmiu miesięcy po otrzymaniu uwag wynikało m.in. z intensyfikacji realizowanych zadań przez WZK, spowodowanych epidemią wirusa SARS-CoV-2. Ponadto w maju 2020 r. zwolnił się jeden pracownik Wydziału. Plan w tym okresie (8 miesięcy) był poprawiany, naniesione zmiany były aktualizowane zgodnie z arkuszem aktualizacji zawartym w planie oraz przedstawione na posiedzeniu PZZK. Prowadzono rozmowy oraz spotykano się z pracownikiem merytorycznym Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego celem uzyskania konkretnych wskazówek i informacji. PPZK został zatwierdzony przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego 2 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 135-237, 262-286, 311-321)

2.2. Ostatnie zalecenia¹⁴ Starosty wydane organom gminy na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy o zarządzaniu kryzysowym do gminnych planów zarządzania kryzysowego zostały przekazane wójtom i burmistrzom w lutym 2022 r. Zalecenia nie odnosiły się do zagrożeń hybrydowych. Nie zaszły zmiany w treści zaleceń aktualnie obowiązujących w stosunku do poprzednich¹⁵.

Wydanie w styczniu 2022 r. przez Starostę zaleceń do gminnych planów reagowania kryzysowego nie zostało poprzedzone procesem uzgodnień i opiniowania, ani przed ani po ich przesłaniu do organów gmin. Do Starosty nie wpłynęły również żadne uwagi bądź sugestie wskazujące na konieczność uwzględnienia konkretnych aspektów niezbędnych do rzetelnego opracowania planów gminnych, czy też dotyczące możliwości praktycznego zastosowania zaleceń przy opracowaniu planów gminnych.

Na terenie powiatu szczycieńskiego funkcjonowało osiem jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego¹⁶, których gminne plany zarządzania kryzysowego podlegały zatwierdzeniu na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Jeden gminny plan został zaktualizowany oraz zatwierdzony przez Starostę w 2021 r., pozostałe gminne plany nie zostały poddane kompleksowej aktualizacji, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Ostatnie aktualizacje planów miały miejsce w 2018 r. Starosta monitował gminy w zakresie aktualizacji gminnych planów zarządzania kryzysowego m.in. na corocznych odprawach planistyczno-szkoleniowych (w latach 2020-2021) oraz z wykorzystaniem poczty elektronicznej.

Starosta wyjaśnił, że zgodnie z informacjami przesłanymi z urzędów miast i gmin w czerwcu 2022 r. plany były w trakcie aktualizacji. Realizacja zatwierdzenia miejskich/gminnych planów zarządzania kryzysowego była przedstawiona na odprawie szkoleniowo planistycznej poświęconej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i spraw obronnych w lutym 2020 r. oraz informacyjnie w ramach przypomnienia w marcu 2021 r. W celu zapewnienia spójności planu powiatowego z planami gminnymi Starosta przekazywał wójtom i burmistrzom zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego. Na bieżąco korespondował z gminami w zakresie aktualizacji wymienionych w planach sił i środków, danych teleadresowych PCZK i GCZK, obiektów na potrzeby uchodźców, zagrożeń epidemicznych.

(akta kontroli str. 227-239, 287-310)

2.3. PPZK uwzględnił plany sporządzone przez właściwe organy administracji publicznej, były to:

- Plan Operacyjny Ochrony Przed Powodzią w Powiecie Szczycieńskim,
- Powiatowy Plan Ratowniczy – Powiat Szczycieński Państwowa Straż Pożarna,
- Plan Działania w Sytuacji Zagrożenia Lotniska Olsztyn- Mazury.

Ww. plany uwzględniono w PPZK poprzez opracowanie procedur¹⁷, przydział zadań w zakresie monitorowania zagrożeń, odpowiednio przydzielone zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, tryby uruchomienia niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek danej sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str. 240)

¹⁴ Zarządzenie nr 1/2022 Starosty Szczycieńskiego z dnia 10 stycznia 2022 r. w sprawie wydania zaleceń do miejskich/gminnych planów zarządzania kryzysowego.

¹⁵ Poprzednie zalecenia wydano 19 kwietnia 2021 r.

¹⁶ Miasto Szczytno, Gmina Szczytno, Miasto Wielbark, Gmina Świętajno, Gmina Rozogi, Gmina Jedwabno, Gmina Dźwierzuty, Miasto i Gmina Pasym.

¹⁷ Procedura nr 1 podtopienia, procedura operacyjna; procedura nr 15 – działania w sytuacji zagrożenia mającego miejsce na terenie portu lotniczego Olsztyn- Mazury; procedura nr 16 procedura działania w sytuacji zagrożenia związanego z wypadkiem statku powietrznego poza terenem portu lotniczego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego został przekazany do zatwierdzenia Wojewodzie 8 grudnia 2020 r., tj. dwa i pół roku od zatwierdzenia poprzedniego planu przez Wojewodę. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Do zadań Starosty zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, należy opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego.

Starosta wyjaśnił, że PPZK został opracowany i przedstawiony na posiedzeniu PZZK 24 czerwca 2020 r., gdzie plan otrzymał pozytywną opinię. Celem dopełnienia formalności PPZK przekazano do uzgodnienia służbom, inspekcji i straży. Plan wrócił do WZK w listopadzie 2020 r., a następnie został przekazany Wojewodzie do zatwierdzenia 8 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 227-237)

2. W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa¹⁸, komórkom organizacyjnym Starostwa ujętym w siatce bezpieczeństwa jako uczestnicy zarządzania kryzysowego nie określono zadań zawartych w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego.

Starosta wyjaśnił, że PPZK zawiera elementy związane ze współpracą z innymi komórkami/wydziałami Starostwa Powiatowego w Szczytnie, plan był z nimi uzgodniony w formie ustnej podczas jego opracowywania. Wydziały będą miały ujęte w regulaminie organizacyjnym właściwe zapisy.

(akta kontroli str. 227-237)

3. Starostwo nie przekazywało Wojewodzie na bieżąco informacji o zmianach dokonywanych w PPZK (opisano w punkcie 2.1. wystąpienia pokontrolnego).

Starosta wyjaśnił, że PPZK przedłożony w grudniu 2020 r. (oraz jego kolejne poprawki) do Wojewody W-M celem zatwierdzenia zawierał zmiany, które były na bieżąco aktualizowane w odrębnym PPZK z 2018 r. Dlatego ww. informacje nie były przekazywane oddzielnym pismem do Wojewody W-M. Jednocześnie część zmian, to dane teleadresowe, o których Wojewoda nie był informowany.

Zaznaczyć należy, że również nie informowano Wojewody o dokonanej zmianie oceny zagrożeń i ryzyka ich wystąpienia. Zdaniem NIK, rzetelne informowanie Wojewody o wszystkich aktualizacjach planu, dokonywanych w trybie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, wpływa na zapewnienie spójności planu wojewódzkiego z powiatowymi.

(akta kontroli str. 227-237)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą (do listopada 2022 r.) Starostwo posiadało PPZK, którego treść i struktura była zgodna z zaleceniami Wojewody, jednakże był to plan zatwierdzony przez Wojewodę w 2018 r. Zidentyfikowano w nim zagrożenia jakie mogą wystąpić na terenie powiatu, jednakże żadne z tych zagrożeń nie odnosiło się bezpośrednio do działań o charakterze hybrydowym. Opracowano stosowne procedury postępowania dla zawartych w PPZK zagrożeń. Starosta, na etapie opracowywania PPZK, uwzględnił plany sporządzone przez właściwe organy administracji publicznej. Nie informowano Wojewody o wprowadzonych istotnych zmianach w zatwierdzonym PPZK. Na podstawie art. 5 ust 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, opracowano aktualizację PPZK, jednak została ona przekazana

¹⁸ Uchwała Nr 59/XXIII/2020 Zarządu Powiatu w Szczytnie z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Szczytnie.

z opóźnieniem do zatwierdzenia Wojewodzie, co było niezgodne z art. 5 ust 3 ww. ustawy.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie zgromadzono i przetworzono informacje dotyczące dziewięciu rodzajów zagrożeń. Wszystkie te zagrożenia wymienione były w charakterystyce zagrożeń w PPZK, a dotyczyły:

- zakażeń wirusem SARS-CoV-2 oraz sposobów postępowania w przypadku zaobserwowania objawów choroby oraz sposobów zapobiegania zakażeniu,
- zagrożeń terrorystycznych - informacje przychodzące drogą e-mail o podłożeniu ładunku wybuchowego w różnych instytucjach m.in. w szkołach,
- zdarzeń ze zwierzętami dziko żyjącymi,
- huraganowych wiatrów, śnieżyc, zawiei, gołoledzi,
- zakłóceń funkcjonowania systemu energetycznego,
- zakłóceń funkcjonowania systemu zaopatrzenia w wodę,
- chorób zakaźnych zwierząt, w tym ASF,
- pożarów kompleksów leśnych,
- informacji odnośnie napływu uchodźców w związku z sytuacją na Ukrainie oraz na granicy polsko – białoruskiej.

(akta kontroli str. 241)

3.2. W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwie sytuacje kryzysowe na terenie powiatu. Pierwsza z nich dotyczyła epidemii SARS-CoV-2, a przesłanki, które przesądziły o uznaniu danej sytuacji za kryzysową to bardzo duża zachorowalność mieszkańców powiatu szczycieńskiego, bardzo szybkie rozprzestrzenianie się wirusa, duża śmiertelność i liczba hospitalizacji. W związku z tym zagrożeniem, powoływano posiedzenia PZZK, wytypowano miejsca izolacji oraz kwarantanny. Druga sytuacja dotyczyła masowego napływu do Polski cudzoziemców w związku z wojną na Ukrainie. Zwoływano posiedzenia PZZK oraz przygotowano miejsca dla uchodźców.

W ww. przypadkach Starosta nie zwracał się z prośbą do wojewody, aby ten zawniósował do Ministra Obrony Narodowej na podstawie art. 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych.

(akta kontroli str. 242)

3.3. Powiat nie udzielał pomocy innym jednostkom samorządu terytorialnego, w tym pomocy finansowej w zakresie spraw związanych z zarządzaniem kryzysowym. Taka pomoc nie była również przedmiotem zobowiązania innych jednostek samorządu terytorialnego na rzecz Powiatu. W okresie objętym kontrolą Starostwo udzieliło dotacji celowych na zakup sprzętu pożarniczego dla jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych w wysokości 111,00 tys. zł¹⁹.

(akta kontroli str. 243-245)

3.4. W trakcie kontroli, z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, 20 września 2022 r. przeprowadzono oględziny przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej w formie epizodu praktycznego przeprowadzonego metodą treningu decyzyjnego, dotyczącego powstania sytuacji kryzysowej na terenie administrowanym przez Starostę. Tematem epizodu była organizacja działań i podejmowania decyzji w fazie reagowania, bezpośrednio po otrzymaniu informacji o zaistnieniu zdarzenia. Epizod został przeprowadzony jednocześnie w odniesieniu do organów zarządzania kryzysowego na terenie

¹⁹ W 2020 r. i w 2021 r. dotacja wyniosła po 39,00 tys. zł, w 2022 r. 33,00 tys. zł.

województwa (wojewoda, starosta, wójt) właściwych dla rozpatrywanej sytuacji. Przedmiotem ćwiczeń była hipotetyczne podpalenie lasu na terenie Gminy Wielbark i pożarze wierzchołkowym drzew oraz podpalenie fabryki produkującej meble zlokalizowanej w Wielbarku. Informacja o wystąpieniu sytuacji kryzysowej poprzedzona została przekazaniem ogólnej informacji wprowadzającej o sytuacji w kraju. Wynikało z niej, że w celu wymuszenia na Polsce, określonych zachowań politycznych i gospodarczych, podejmowane były działania o charakterze presji polityczno-militarnej na terenie całego kraju. Działania te miały typowy charakter hybrydowy poniżej progu wojny. Ustalono, że:

- pracownik WZK po otrzymaniu informacji o zdarzeniu zweryfikował jej treść oraz powiadomił stosowne podmioty, w tym członków PZZK,
- w toku epizodu odbyło się spotkanie PZZK, któremu przewodniczył Starosta. W toku posiedzenia PZZK Starosta właściwie realizował zadania ustawowe określone art. 17 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. na bieżąco monitorował przebieg zdarzeń, a podjęte działania były właściwe dla stopnia zagrożenia, w tym zadysponowano odpowiednie zastępy straży pożarnej, policji oraz służby medycznej,
- uzyskano informację m.in. o liczbie miejsc jakimi dysponuje Szpital Powiatowy w Szczytnie oraz o liczbie osób podlegających ewakuacji i miejscu ewakuacji,
- wymiana informacji z Gminą Wielbark skutkowałą spójnym podejmowaniem decyzji w relacji gmina-powiat-gmina i zadysponowaniem ewentualnego sprzętu oraz inspekcji, służb i straży,
- nie przekazano informacji ogólnej wprowadzającej o sytuacji kryzysowej do Gminy Wielbark.

Zdaniem NIK, Starostwo nie podjęło niezbędnych działań wynikających z otrzymanej Informacji ogólnej wprowadzającej w sytuacji dotyczącej działań hybrydowych na terenie kraju (w informacji wskazano, że podejmowane są działania mające typowy charakter hybrydowy poniżej progu wojny - presja polityczno-militarna na terenie całego kraju). Pożądanym działaniem byłoby odniesienie się do ogólnej sytuacji w kraju dotyczącej działań hybrydowych poniżej progu wojny i możliwości ponownego działania hybrydowego na terenie powiatu.

(akta kontroli str. 246-261)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. W okresie objętym kontrolą podejmowano właściwe działania mające na celu opanowanie sytuacji kryzysowej. Starosta rzetelnie realizował zadania związane z gromadzeniem i przetwarzaniem informacji o zagrożeniach, przy czym żadne z nich nie posiadało znamion zagrożeń hybrydowych. Symulacja sytuacji kryzysowej wykazała, że Starostwo podejmowało szybkie i właściwe działania decyzyjne, które skutkowały bieżącym i rzetelnym przepływem informacji pomiędzy jednostkami zaangażowanymi w opanowanie sytuacji wywołanej symulowanymi zdarzeniami.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie rzetelnego sporządzania powiatowego planu zarządzania kryzysowego, spełniającego wymogi wynikające z przepisów ustawowych, z zachowaniem dwuletniego cyklu planowania.

2. Bieżące informowanie Wojewody o zmianach w PPZK.
3. Dostosowanie zapisów Regulaminu Organizacyjnego do realizowanych zadań poszczególnych wydziałów Starostwa.

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 Olsztynie. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, 29 listopada 2022 r.

Kontroler
Sebastian Helbrecht
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor Delegatury w Olsztynie
z up. Piotr Wanic
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis