



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.013.02.2022

Pan Andrzej Kruczkiewicz
Starosta Nyski
Starostwo Powiatowe w Nysie
48-300 Nysa, ul. Piastowska 33

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nysie ¹ , ul. Piastowska 33, 48-300 Nysa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Kruczkiewicz, Starosta Nyski ² , od 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja systemu ochrony ludności w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom, w tym hybrydowym2. Prawdliwość i rzetelność realizacji zadań związanych z opracowywaniem oraz wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym3. Rzetelność i skuteczność działań w przypadku wystąpienia zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. – do dnia zakończenia czynności kontrolnych, w tym dokumenty wytworzone wcześniej bądź później, niezbędne dla realizacji celu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Rafał Marynowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/75/2022 z 28 czerwca 2022 r.2. Agnieszka Broszczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/85/2022 z 4 sierpnia 2022 r.3. Grażyna Powęska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/86/2022 z 4 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Dla realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, określonych w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁵, Starosta utworzył Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego⁶, któremu zapewnił odpowiednie warunki do pracy, wyposażenie oraz wykwalifikowaną kadrę. Ponadto powołał Zespół Zarządzania Kryzysowego⁷, który prawidłowo wypełniał zadania określone w art. 17 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W ograniczonym zakresie Starosta wywiązywał się natomiast z obowiązków związanych z organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy.

W okresie objętym kontrolą PCZK realizowało zadania określone w art. 16 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, m.in. zapewniając przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałało z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej oraz z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, jak też dokumentowało swoje działania.

W zakresie obejmującym opracowywanie oraz wdrażanie dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym stwierdzono natomiast liczne nieprawidłowości, w tym dotyczące: niezachowania dwuletniego cyklu planowania powiatowego planu zarządzania kryzysowego⁸ z 2021 r., którego proces opracowywania prowadzony był w sposób przewlekły, nieuwzględnienie przy opracowywaniu PPZK niektórych zaleceń Wojewody Opolskiego⁹, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w tym brak realizacji zgłaszanych w trakcie opiniowania planu uwag, a także brak rzetelności sporządzania planu. Ponadto zatwierdzenia wszystkich zaktualizowanych gminnych planów zarządzania kryzysowego¹⁰ dokonano bez ich uprzedniej weryfikacji merytorycznej i formalnej, co nie było zgodne z Zaleceniami Starosty do GPZK¹¹, a także nie wydano nowych zaleceń do GPZK przez okres pięciu lat¹² od wydania poprzednich zaleceń.

Przebieg epizodu praktycznego przeprowadzonego w trakcie kontroli NIK potwierdził co do zasady prawidłowy sposób działania organów Powiatu w toku symulowanej sytuacji kryzysowej.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 261, ze zm.

⁶ Dalej: PCZK.

⁷ Dalej: PZZK.

⁸ Dalej: PPZK.

⁹ Dalej: Wojewoda.

¹⁰ Dalej: GPZK.

¹¹ Ujętymi w załączniku do Zarządzenia Nr 23/2017 Starosty Nyskiego z 5 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania zaleceń do Gminnych Planów Zarządzania Kryzysowego; dalej: zalecenia Starosty do GPZK.

¹² Do zakończenia czynności kontrolnych NIK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W strukturze organizacyjnej Starostwa utworzony został Wydział Bezpieczeństwa i Polityki Społecznej¹³, do którego należało, zgodnie z regulaminem organizacyjnym¹⁴, realizowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i obronności, informacji niejawnej, ochrony i promocji zdrowia oraz opieki społecznej, a także odnoszących się do stowarzyszeń oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi. W ramach Wydziału funkcjonowało PCZK. Zgodnie z § 19 pkt 10 regulaminu organizacyjnego Starostwa, wszystkie wydziały zobowiązane zostały do realizacji zadań wspólnych, m.in. do wykonywania zadań w ramach obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i obronności w zakresie działania wydziału. Szczegółowa organizacja wewnętrzna Starostwa oraz zakres zadań WBiPS zostały wskazane w Zarządzeniu nr 7/2020 Starosty Nyskiego w sprawie zakresu zadań oraz organizacji wewnętrznej wydziałów Starostwa Powiatowego w Nysie¹⁵, tj.:

- 1) w zakresie zarządzania kryzysowego m.in.:
 - opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego,
 - realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
 - wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
 - zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego,
 - organizacja i zapewnienie funkcjonowania PZZK;
- 2) w zakresie obsługi PCZK, m.in.:
 - pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji;
 - współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,
 - nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności,
 - współdziałanie z podmiotami realizującymi monitoring środowiska oraz podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- 3) w zakresie obrony cywilnej (w czasie pokoju), m.in.:
 - prowadzenie działalności planistycznej i prac organizacyjnych,
 - dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej na terenie powiatu,
 - ustalenie zadań, koordynacja i kontrola w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej na terenie powiatu;
- 4) w zakresie obrony cywilnej (w czasie zagrożenia bezpieczeństwa), m.in.:
 - wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeganie i alarmowanie,
 - koordynowanie ewakuacji, przyjęcia ludności oraz prowadzenia akcji ratunkowych.

¹³ Dalej: WBiPS lub Wydział.

¹⁴ Uchwała nr 90/231/16 Zarządu Powiatu w Nysie z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Nysie (ze zm.).

¹⁵ Zarządzenia Starosty Nyskiego nr 24/2016 z dnia 13 lipca 2016 r. oraz nr 7/2020 z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie zakresu zadań oraz organizacji wewnętrznej wydziałów Starostwa Powiatowego w Nysie.

Ponadto WBiPS był odpowiedzialny za realizację zadań w zakresie ochrony i promocji zdrowia, spraw społecznych, ochrony informacji niejawnych, współpracy z organizacjami kombatanckimi oraz zapewniał obsługę biurową Komisji Bezpieczeństwa i Porządku przy Starości.

(dowód: akta kontroli str. 107-125)

W okresie objętym kontrolą w WBiPS zatrudnionych było pięć osób (Naczelnik Wydziału oraz czterech pracowników). Wszystkie osoby zatrudnione w Wydziale posiadały wykształcenie wyższe, w tym dwie ukończyły studia podyplomowe (w zakresie zarządzania w ochronie zdrowia). W ramach podnoszenia kwalifikacji pracownicy Wydziału ukończyli również kurs w zakresie ochrony informacji niejawnych, organizacji i funkcjonowania zarządzania kryzysowego oraz szkolenia obronne. Zgodnie z zakresami obowiązków pracowników za realizację zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym odpowiadało trzech pracowników, którzy odpowiedzialnie byli także obsługą PCZK (w tym za pełnienie dyżurów w PCZK). W regulaminie organizacyjnym wskazano, że wszystkie wydziały Starostwa w ramach swoich kompetencji realizują zadania wspólne, które w obejmują m.in. wykonywanie zadań w ramach obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i obronności. Z tego powodu, zdaniem Starosty, trudno było określić łączną liczbę pracowników odpowiedzialnych za wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli str. 64, 118-119)

Realizacja zadań z zakresu monitorowania zagrożeń na terenie Powiatu została ustalona przez Starostę w Regulaminie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Zgodnie z § 5 pkt. 2 tego dokumentu do zadań wszystkich członków Zespołu należało m.in. monitorowanie, analizowanie i prognozowanie zagrożeń na administrowanym terenie. Jak wyjaśnił Naczelnik WBiPS, monitorowanie ewentualnych zagrożeń prowadzone było przy pomocy stron internetowych (np. Lokalny System Ochrony Powiatu Kłodzkiego, Povodi Odry, Ventusky), ostrzeżeń przesyłanych przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego¹⁶ oraz współpracy z pracownikami urzędów gmin z terenu powiatu nyskiego, Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, Komendy Powiatowej Policji, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Nysie, Powiatowego Inspektoratu Weterynarii, Nadzoru Budowlanego. Wprowadzone przez Starostę regulacje wewnętrzne nie przewidywały procedur w zakresie reakcji na zagrożenie hybrydowe.

(akta kontroli str. 65, 174-177)

Starostwo nie prowadziło monitoringu działań zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej pod kątem problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych zadań. Naczelnik Wydziału BiPS wyjaśnił, że zadania związane z zarządzaniem kryzysowym nie sprawiają trudności. Pracownicy WBiPS nie dokonywali analiz obowiązujących regulacji wewnętrznych w celu usprawnienia realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego. Jak wyjaśnił Naczelnik WBiPS, bieżący, sprawny przepływ informacji o zagrożeniach, koordynacja działań systemowych i funkcjonowanie systemu spowodowało, że przedmiotowe analizy były zbędne. Naczelnik dodał, że obowiązująca definicja sytuacji kryzysowej zawarta w ustawie o zarządzaniu kryzysowym w sposób wystarczający definiuje przesłanki, których wystąpienie implikuje uznanie danej sytuacji za kryzysową. Interpretacja tej definicji nie sprawiała trudności.

(akta kontroli str. 64-65)

¹⁶ Dalej: WCZK.

1.2. W zakresie dotyczącym prowadzenia analiz na wypadek ogłoszenia mobilizacji w zakresie realizacji wszystkich świadczeń – potrzeb kadrowych Starostwa (w podziale na poszczególne komórki organizacyjne), które pozwoliłyby uniknąć sytuacji zaprzestania lub poważnego zakłócenia pracy Starostwa, Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że (...) *Przeprowadzone są analizy w zakresie wszystkich świadczeń – potrzeb kadrowych Starostwa Powiatowego zakłócenia pracy. Na chwilę obecną wszystkie potrzeby są zapewnione. W Starostwie wyłączeniu z obowiązku pełnienia służby wojskowej podlegało 12 osób¹⁷ (z uwagi na pełnioną funkcję kuriera w ramach Akcji Kurierskiej). Nie wystąpiły przypadki odmowy reklamowania. Pracownicy odpowiedzialni za realizację zadań dotyczących zarządzania kryzysowego nie podlegali obowiązkowi pełnienia służby wojskowej¹⁸.*

(akta kontroli str. 64, 467)

1.3. Zgodnie z zarządzeniem Starosty nr 39/2018 z 13 grudnia 2018 r.¹⁹ w skład PZZK wchodził: Przewodniczący Zespołu - Starosta Nyski, Zastępca Przewodniczącego Zespołu – Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa i Polityki Społecznej Starostwa oraz członkowie: Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nysie, Komendant Powiatowej Policji w Nysie, Powiatowy Inspektor Sanitarny w Nysie, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Nysie, Powiatowy Lekarz Weterynarii w Nysie, Dyrektor Zakładu Utrzymania Dróg w Nysie, Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Nysie, Dyrektor Zespołu Opieki Zdrowotnej w Nysie, Dyrektor SP ZOZ w Głucholazach, Dyrektor Zarządu Zlewni w Nysie oraz Prezes Oddziału Rejonowego Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego Nysie. W zależności od potrzeb, do prac Zespołu mogli być zapraszani przez Starostę przedstawiciele instytucji, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych oraz społecznych organizacji ratowniczych.

Siedziba Zespołu – jako organu pomocniczego Starosty dla zapewnienia wykonywania zadań zarządzania kryzysowego na terenie powiatu – mieściła się w budynku Starostwa.

(akta kontroli str. 180-181)

Zgodnie z Regulaminem PZZK²⁰, posiedzenia zespołu zwoływane były w trybie zwyczajnym (zgodnie z rocznym planem pracy) lub w trybie nadzwyczajnym (alarmowym). Od czasu powołania (tj. 13 grudnia 2018 r.) PZZK zebrał się 13 razy²¹. Podczas posiedzeń omawiane były sprawy ogólnie ujęte w PPZK²², tj. związane z gripą ptaków (wypracowano procedury postępowania, omówiono zagadnienia związane z właściwym zabezpieczeniem ptactwa oraz zasady bezpieczeństwa i zalecenia dla hodowców drobiu), w 2020 r. omawiano sprawy dotyczące pandemii COVID-19 (wraz z służbami sanitarnymi wytypowano ośrodki do odbywania kwarantanny), a w 2022 r. sprawy związane z napływem obywateli z Ukrainy (ustalono miejsca do umieszczenia uchodźców wojennych). Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału BiPS, kwestie omawiane przez PZZK nie odnosiły się do zagrożeń hybrydowych. Nie było przypadków wydawania wniosków i propozycji dotyczących zagrożeń nieujętych w PPZK.

(akta kontroli str. 468-470)

¹⁷ Wyłączenie z uwagi na wniosek i dotyczyło to osób, których powołanie do służby wojskowej groziłoby zaprzestaniem lub poważnym zakłóceniem pracy urzędu państwowego lub samorządowego albo działalności gospodarczej przedsiębiorcy niezbędnej dla zapewnienia obrony lub bezpieczeństwa państwa.

¹⁸ W jednym przypadku ze względu na ukończenie 55 roku życia i stan zdrowia, natomiast w drugim przypadku ze względu na samodzielną opiekę nad osobą do 18 roku życia.

¹⁹ Zarządzenie nr 39/2018 Starosty Nyskiego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego Powiatu Nyskiego.

²⁰ Regulamin PZZK stanowił załącznik do zarządzenia nr 39/2018 Starosty Nyskiego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

²¹ Stan na 22 sierpnia 2022 r.

²² Na dzień zatwierdzenia Planu.

1.4. Starosta zarządzeniem nr 10/2017 z dnia 20 kwietnia 2017 r.²³ powołał Centrum ZK oraz nadał mu regulamin organizacyjny, w którym szczegółowo określił zadania do realizacji. Zgodnie z regulaminem, do Centrum ZK 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 współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- 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;
- dokumentowanie działań podejmowanych przez Centrum;
- realizowanie zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Na Centrum spoczywał obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego od chwili otrzymania informacji o wystąpieniu zagrożenia, do czasu ustania przesłanek kwalifikujących dane zdarzenie jako sytuację kryzysową.

W powyższym zakresie NIK zwraca uwagę na zasadność doprecyzowania powyższych zapisów Regulaminu, mając na względzie określenie: do kiedy działa Centrum w takich przypadkach oraz kto i w jakiej formie decyduje o wystąpieniu i ustaniu przesłanek kwalifikujących dane zdarzenie jako sytuację kryzysową

Centrum zobowiązane było niezwłocznie przekazywać informacje o zaistniałym zdarzeniu do odpowiednich organów, w tym przedstawienia oceny sytuacji oraz informowania o zamierzonych działaniach do podjęcia. Za zapewnienie całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych odpowiadał WBiPS.

(akta kontroli str. 65-69)

Centrum ZK było zlokalizowane w budynku Starostwa i funkcjonowało przez całą dobę. Całodobowy dyżur pełnili pracownicy WBiPS: w godzinach pracy Starostwa (7.30-15.30), z po godzinach pracy Starostwa (15.30-7.30) oraz w dni wolne od pracy w formie dyżurów. Jak wyjaśnił Naczelnik WBiPS, z uwagi na obowiązki i zadania służbowe oraz brak dodatkowego etatu w Wydziale, szczegóły w zakresie zmiany dyżurów były przekazywane ustnie kolejnym osobom dyżurującym oraz Staroście. Nie sporządzano dodatkowych notatek/raportów w tej kwestii. Na wyposażeniu Centrum ZK były m.in. środki łączności (telefony), urządzenia komputerowe (zestaw komputerowy, komputer, monitor, serwer, drukarka) oraz urządzenia biurowe.

(akta kontroli str. 398-442, 462)

W celu ustalenia sposobu zorganizowania pracy i działania PCZK zostały przeprowadzone oględziny. Oględziny zakładały wykonanie próbnego połączenia telefonicznego z nr telefonicznego przypisanego do PCZK (nr 603 647 055) do członków PZZK²⁴. Czynności te wykonał pracownik PCZK w obecności kontrolerów NIK. Obecni w trakcie oględzin pracownicy Starostwa byli upoważnieni do wykonywania działań w ramach PCZK (dwóch pracowników WBiPS). PCZK dysponowało aktualnymi numerami telefonicznymi do członków PZZK. Jak ustalono w trakcie czynności połączenie odebrali wszyscy członkowie PZZK, oprócz: Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Nysie (po dwóch minutach od próbnego połączenia do PCZK oddzwonił dyżurny ze stanowiska alarmowego Powiatowego

²³ Zarządzenie nr 10/2017 Starosty Nyskiego z dnia 20 kwietnia 2017 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Starostwie Powiatowym w Nysie.

²⁴ Źródłem informacji o nr telefonów do członków PZZK była baza numerów dostępna w PCZK, jednocześnie wprowadzona do telefonu służbowego przypisanego do obsługi numeru w zakresie zarządzania kryzysowego.

Inspektoratu Sanitarnego w Nysie), Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nysie (linia była zajęta, z numeru PCZK wysłano wiadomość sms z prośbą o potwierdzenie jej otrzymania, ww. osoba nie potwierdziła otrzymania wiadomości sms) oraz Dyrektora Zarządu Zlewni w Nysie (osoba ta odrzuciła połączenie i nie oddzwoniła w czasie przeprowadzania oględzin, natomiast oddzwoniła dwie godziny po zakończeniu oględzin). PCZK wykonało także próbne połączenia telefoniczne do Burmistrzów i Wójtów²⁵ z dziewięciu gmin znajdujących się na terenie powiatu. Połączenia odebrali: Burmistrz Nysy; Burmistrz Głuchołaz; Burmistrz Otmuchowa; Burmistrz Korfantowa; Wójt Łambinowic; Wójt Skoroszyc; Wójt Pakosławic. Burmistrz Paczkowa miał zajęta linię, a Wójt Kamiennika nie odebrał połączenia (oddzwonił po zakończeniu oględzin).

(akta kontroli str. 182-183)

1.5. W § 8 regulaminu PCZK Starosta określił zasady przekazywania informacji o zdarzeniach i zagrożeniach osobom na kluczowych stanowiskach. System łączności odbywał się za pomocą telefonów stacjonarnych i komórkowych lub drogą elektroniczną. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym do PPZK dołączono organizację łączności, organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania oraz zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń. Z załącznika do PPZK – organizacja łączności wynikało, że Starostwo nie posiadało dostępu do resortowej (MSWiA, MON) analogowej łączności przewodowej. PCZK korzystało z dedykowanego systemu łączności mobilnej (komórkowej), a rezerwowym systemem łączności była łączność radiowa, w której PCZK dysponowało sieciami: a/ siecią koordynacji ratownictwa, która nie była wykorzystywana na co dzień ze względu na ograniczenia wewnętrzne służb; b/ siecią wojewódzką, w ramach której funkcjonowało WCZK, Komenda Wojewódzka PSP oraz Komenda Wojewódzka Policji; c/ siecią powiatową – udostępnioną i wyznaczoną przez Wojewodę siecią dla poszczególnych powiatów w celu łączności ze służbami i strażami powiatowymi i gminnymi.

(akta kontroli str. 13-17, 66-69, 468-470)

Jak wynikało z załącznika do PZZK – Organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, w skład Systemu Wykrywania i Alarmowania dla Powiatu Nyskiego wchodziły: PCZK; przyjmujące zgłoszenia na numery alarmowe oraz prowadzące działania interwencyjne w sytuacjach wystąpienia zagrożeń - KP PSP w Nysie, KP Policji w Nysie; RZGW w Opolu Oddział w Nysie; Powiatowy Inspektor Sanitarny w Nysie; Powiatowy Inspektor Weterynarii w Nysie; Zarząd Dróg Powiatowych; Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego; gminy Powiatu Nyskiego oraz lokalne media. Jednostki wchodzące w skład Systemu Wykrywania i Alarmowania zobowiązane zostały do wzajemnej wymiany informacji uzyskanych w toku własnej działalności statutowej, mających bezpośredni lub pośredni związek z wystąpieniem zagrożeń dla ludności lub środowiska. Za koordynację działań w ramach ww. systemu odpowiadało PCZK.

(akta kontroli str. 13-17)

1.6. Starosta w ograniczonym zakresie wywiązywał się z obowiązków związanych z organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. W dniach 7-8 października 2021 r. Starosta zorganizował szkolenie w zakresie spraw obronnych i zarządzania kryzysowego dla członków PZZK oraz kierownictwa Starostwa (temat szkolenia: Doskonalenie utrzymania

²⁵ Zgodnie z § 3 pkt 3 Zarządzenia nr 39/2018 Starosty Nyskiego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego Powiatu Nyskiego w zależności od potrzeb, do prac Zespołu są zapraszani przez Starostę Nyskiego przedstawiciele instytucji, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych oraz społecznych organizacji ratowniczych.

systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym na terenie Powiatu Nyskiego w gotowości zapewniającej sprawne podejmowanie decyzji oraz ciągle i trwale koordynowanie działań organów administracji samorządowej i przedsiębiorców oraz współdziałających terenowych organów administracji wojskowej w czasie pokoju, kryzysu i wojny).²⁶ Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że (...) *W roku 2020 nie było organizowanych szkoleń ze względu na pandemię. Starosta w dniach 7-8 października 2021 roku organizował szkolenie dla pracowników starostwa i jednostek powiatu. W roku 2022 nie organizowano jeszcze szkolenia. Szkolenie nie dotyczyło zagrożeń hybrydowych.*

Pozostałe treningi, w jakich brali udział pracownicy Starostwa to: trening SWA-20, SWA-21, SWA-22²⁷.

(akta kontroli str. 443-457, 468-470)

1.7. Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika WBiPS, zadania wymienione w art. 61a Protokołów Dodatkowych²⁸ (rozdział VI Obrona cywilna), w tym m.in.: służba ostrzegawcza, ewakuacja, przygotowanie i organizowanie schronów, ratownictwo, walka z pożarami, oznaczanie stref niebezpiecznych, doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, zostały zawarte w Planie obrony cywilnej²⁹, Planach ewakuacji II i III stopnia, Planie ochrony zabytków oraz Planie ewakuacji zwierząt. W okresie po 23 kwietnia 2022 r. Starosta nie otrzymywał wytycznych ani też zaleceń dotyczących ww. obszarów od Wojewody lub odpowiednich ministrów (MSWiA, MON). Naczelnik WBiPS poinformował ponadto, że (...) *Starostwo Powiatowe w Nysie nie dysponowało magazynami sprzętu OC. W 2014 roku został utworzony Powiatowy Magazyn Przeciwpowodziowy i znajduje się w Jednostce Ratowniczo-Gaśniczej PSP w Paczkowie. Sprzęt jest użyczony KP PSP. Wyjątek stanowi łódź ratunkowa, która jest użyczona WOPR oddział Nysa.*

(akta kontroli str. 461, 469-470)

1.8. Finansowanie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie powiatowym wynosiło w 2020 r. 312 tys. zł (co stanowiło 26% kwoty zaplanowanej w planie finansowym 1 159,9 tys. zł). Środki te zostały wydatkowane na wydatki własne w kwocie 208,8 tys. zł (zakup materiałów i wyposażenia oraz zakup usług), a także na zwalczanie skutków pandemii COVID-19 w kwocie 103,2 tys. zł. W 2021 r. na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego Starostwo wydatkowało kwotę 19 tys. zł (95% środków zaplanowanych w planie finansowym, tj. 20 tys. zł). Środki te przeznaczono na zakup materiałów i wyposażenia (18,9 tys. zł) oraz zakup usług (0,1 tys. zł). W 2022 r. (do 31 sierpnia 2022 r.) na zarządzanie kryzysowe Powiat wydatkował kwotę 345,6 tys. zł (76,9% kwoty zaplanowanej na 2022 r., tj. 449,3 tys. zł). W ramach projektu pn. SP/UE/032 *Wsparcie służb zarządzania kryzysowego w woj. opolskim poprzez zakup środków transportu specjalistycznego z wyposażeniem do przeciwdziałania i usuwania skutków zagrożenia, w tym związanych z COVID-19* wydatkowano kwotę 249,7 tys. zł (co stanowiło 72,8% przy planowanej kwocie na ten projekt 342,9 tys. zł). Środki te zostały przeznaczone na zakup materiałów i wyposażenia, wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych oraz wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych. Ponadto w ramach wydatków własnych Starostwo wydatkowało kwotę

²⁶ Cel szkolenia obejmował m.in.: doskonalenie wiedzy i umiejętności z zakresu spraw obronnych i zarządzania kryzysowego kadry kierowniczej samorządu terytorialnego we wszystkich stanach gotowości obronnej państwa, doskonalenie wybranych elementów przyjętych w przedsięwzięciach systemu zarządzania kryzysowego w sytuacji zagrożenia państwa, doskonalenie umiejętności realizacji zadań wynikających z wprowadzenia stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP, środków reagowania kryzysowego i współdziałanie z RDA.

²⁷ Treningi te zorganizował WBiZK OUW. Dotyczyły one Systemu Wykrywania i Alarmowania, w tym m.in. realizacji zadań wynikających z wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

²⁸ Protokoły dodatkowe do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r.

²⁹ Zaopiniowany przez Wojewodę pismem z 17 października 2013 r., nr BZK.II.6431.3.2013.GS.

na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego 10,4 tys. zł (49,7% kwoty zaplanowanej, tj. 21 tys. zł) na zakup materiałów i wyposażenia oraz zakup usług pozostałych. W ramach wydatków na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wynikających z porozumienia z Wojewodą (administracją rządową) Starostwo otrzymało i wydatkowało kwotę 85,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 458-460)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta zapewnił właściwą organizację systemu ochrony ludności w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom, w tym hybrydowym w Powiecie Nyskim. Niemniej jednak nie prowadzono analiz pod kątem obowiązujących regulacji wewnętrznych w celu usprawnienia realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego oraz w ograniczonym zakresie wywiązywano się z obowiązków związanych z organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, ćwiczeń i treningów w ww. zakresie.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W zakresach obowiązków dwóch z pięciu pracowników WBiPS ujęto zadania w zakresie planowania i realizacji zadań obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego na terenie powiatu. Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że (...) *Odpowiedzialnym za opracowanie PPZK jest starszy inspektor w WBiPS.* Do zadań Naczelnika ww. wydziału należało m.in. zapewnienie opracowywania programów i planów realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, obronności i obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 72, 84-87, 107-108, 389-390, 471, 474)

W kontrolowanym okresie obowiązywał PPZK z 2018 r. zatwierdzony 23 kwietnia 2018 r. z upoważnienia Wojewody przez Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego³⁰ oraz z 2021 r. zatwierdzony w analogiczny sposób 16 lutego 2022 r. Żaden z tych planów nie został zamieszczony na stronie internetowej Starostwa, co nie było zgodne z zaleceniami Wojewody do Powiatowych Planów Zarządzania Kryzysowego z 30 czerwca 2017 r.³¹ i stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 476, 480, 488-491, 501- 502, 1672-1676)

W obu planach nie zostały uwzględnione zagrożenia hybrydowe. Naczelnik WBiPS wskazał, że (...) *Kwestia zagrożeń hybrydowych nie była poruszana w zaleceniach wojewody. (...) Zagrożenia hybrydowe nie były ujęte w żadnych rekomendacjach otrzymanych z OUW. Nie były też wzmiankowane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 roku. W zakresie dotyczącym ujęcia w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego z 2017 r. i z 2020 r. w charakterystyce zagrożeń, zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi i braku jego wykazania w PPZK z 2018 r. i z 2021 r. Naczelnik WBiPS poinformował, że (...) W zaleceniach od Wojewody nie było wzmianki w sprawie zagrożeń hybrydowych i z tego powodu nie zostały wyodrębnione.*

³⁰ Dalej: Dyrektor WBiZK OUW.

³¹ Ujętych w załączniku do zarządzenia Nr 68/17 Wojewody Opolskiego z 30 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania zaleceń do Powiatowych Planów Zarządzania Kryzysowego; dalej: Zalecenia Wojewody do PPZK z 2017 r.

Zważając na sytuację konfliktu zbrojnego z jaką mamy do czynienia w naszej części Europy oraz z bardzo szybko zmieniającą się rzeczywistością, w tym zwiększonym ryzykiem wystąpienia poważnych zagrożeń ze strony niezidentyfikowanych podmiotów, będących jednak poniżej progu wojny, NIK dostrzega zasadność zamieszczania w planach zarządzania kryzysowego każdego szczebla informacji o możliwym wystąpieniu zagrożeń hybrydowych. Ponadto biorąc pod uwagę zapisy KPZK (tj. najważniejszego dokumentu planistycznego z zakresu zarządzania kryzysowego), w którym w kolejnej już edycji scharakteryzowano zagrożenia hybrydowe oraz jego potencjalne skutki, a także wskazano, że „Efektywne zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie na zagrożenia hybrydowe wymaga podjęcia przez instytucje państwa odpowiednich działań, m.in. w zakresie przygotowania struktur i narzędzi służących wykrywaniu i identyfikowaniu działań hybrydowych oraz przygotowaniu do obrony przed nimi”, NIK zauważa że ponieważ do tego typu działań może w obecnych czasach dojść w każdym miejscu w kraju, zasadnym stało się uwzględnianie działań/zagrożeń hybrydowych, jak wyżej wskazano, w planach zarządzania kryzysowego na każdym szczeblu.

(akta kontroli str. 283, 286, 474, 1095, 1099)

W PPZK z 2018 r. zawarto pozytywną opinię PZZK, jednak nie została ona podpisana przez przewodniczącego zespołu. Do pisma informującego o zatwierdzeniu PPZK z 2018 r. dołączono opinię wraz z uwagami Dyrektora WBiZK OUW. W ww. opinii wskazano, że błędy formalne należy usunąć do 30 czerwca 2018 r. i poinformować pisemnie o tym fakcie WBiZK OUW. Stwierdzoną w tym zakresie nieprawidłowość opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 476- 479)

Wojewoda pismem z 27 września 2019 r.³² przekazał kolejne zalecenia do PPZK³³. Dotyczyły one: a/ opracowania i wprowadzenia do PPZK w trwającym cyklu aktualizacji modułów zadaniowych w rozdziale II podrozdziale 5; b/ określenia przez starostów powiatów zadań dla służb, inspekcji i straży i innych podmiotów szczebla powiatowego, które na tej podstawie konstruują własne moduły zadaniowe (również umieszczane w planach – po modułach starostów); c/ umiejscowienia zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa – dla faz zapobiegania i przygotowania (w rozdziale I podrozdziale 2) oraz dla faz reagowania i odbudowy (w rozdziale II podrozdziale 4); c/ rezygnacji z procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (PZK), a w ich miejsce (rozdział III podrozdział 1) opracowanie i umieszczenie standardowych procedur operacyjnych. Ponadto powołując się na art. 17 ust. 2 pkt 2 lit c ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w ww. piśmie zawarto prośbę o przekazanie ww. informacji do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, celem dokonania odpowiednich zmian w GPZK.

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK pozyskano informacje i dokumenty od Wojewody, z których wynikało, że pismami z 11 stycznia 2021 r. i 2 lipca 2021 r. poinformowano Starostę, że nie został przedłożony do zatwierdzenia przez Wojewodę PPZK, dla którego dwuletni cykl planowania upłynął w kwietniu 2020 r. oraz zwrócono się o przesłanie przedmiotowego planu.

Starosta pismem z 21 lipca 2021 r. przekazał zaktualizowany PPZK do WBiZK OUW w celu jego zatwierdzenia. Następnie pismem z 11 sierpnia 2021 r. z upoważnienia Wojewody Dyrektor WBiZK OUW przekazała wnioski z analizy PPZK, wskazując na konieczność powtórnej analizy planu i jego kompleksową aktualizację, a następnie o przesłanie do ponownego opiniowania poprawionego planu. W piśmie Wojewody

³² Nr BZK.II.6330.66.2019.AM.

³³ Dalej: Zalecenia Wojewody do PPZK z 2019 r.

z 2 grudnia 2021 r. wskazano, iż nie przekazano do zatwierdzenia PPZK i zwrócono się o jego przedłożenie w trybie pilnym wraz z naniesionymi poprawkami. Starosta 21 grudnia 2021 r. przekazał ponownie zaktualizowany PPZK w celu zatwierdzenia. Następnie pismem z 31 grudnia 2021 r. z upoważnienia Wojewody Dyrektor WBiZK OUW poinformowała, że przesłany pismem z 21 grudnia 2021 r. PPZK nie mógł zostać w obecnym kształcie przedłożony Wojewodzie do zatwierdzenia ze względu na stwierdzone braki i uchybienia. Ponadto zwrócono uwagę na potrzebę ponownej analizy całego planu oraz dostosowanie go do wymogów ustawowych, zaleceń Wojewody do PPZK z 2017 r. oraz z 2019 r., a następnie o przesłanie poprawionego planu celem jego ponownego zaopiniowania i zatwierdzenia. Starosta pismem z 28 stycznia 2022 r. przekazał do WBiZK OUW zaktualizowany PPZK w celu zatwierdzenia. Dyrektor WBiZK OUW z upoważnienia Wojewody 16 lutego 2022 r. zatwierdziła zaktualizowany PPZK. W piśmie informującym o zatwierdzeniu zaktualizowanego planu³⁴ Dyrektor WBiZK OUW poprosiła o naniesienie zmian w dokumencie zgodnie z uwagami zawartymi w opinii do planu oraz przesłanie potwierdzenia ich realizacji do WBiZK w terminie do 15 marca 2022 r. W uwagach do PPZK wskazano na:

- a/ brak uzgodnienia planu z wszystkimi uczestnikami biorącymi udział w procesie planowania oraz zarządzania kryzysowego (brak dziewięciu uzgodnień);
- b/ brak aktualizacji informacji zawartych w rozdziale I pkt. 4 planu „Zadania określone planami działań krótkoterminowych”.

Starostwo zaktualizowało ww. informacje zawarte w rozdziale I pkt 4 planu. Nie uzgodniono natomiast planu z siedmioma uczestnikami biorącymi udział w procesie planowania i zarządzania kryzysowego oraz nie przesłano potwierdzenia realizacji uwag do WBiZK OUW w wyznaczonym terminie. Stwierdzone w związku z opracowywaniem i aktualizacją PPZK z 2021 r. nieprawidłowości opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 289-310, 502-518, 1120)

W PPZK z 2021 r. zawarto pozytywną opinię PZZK, która została podpisana przez Starostę. Poza elementami planu wynikającymi z Zaleceń Wojewody do PPZK z 2019 r. w wyniku aktualizacji zmianom podlegały dokumenty odniesienia oraz dokonano aktualizacji informacji zawartych w rozdziale I pkt. 4 planu „zadania określone planami działań krótkoterminowych”, tj. opracowano ww. punkt zgodnie z nowym programem ochrony powietrza uchwalonym przez Sejmik Województwa Opolskiego w dniu 28 lipca 2020 r.³⁵.

(akta kontroli str. 605, 619)

W PPZK z 2021 r. nie wprowadzono modyfikacji. W powyższej sprawie Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że (...) *Nie było wprowadzanych zmian. Natomiast wprowadzano zmiany określone w zaleceniach Wojewody w związku z procesem aktualizacji (...)*.

(akta kontroli str. 1096, 1099)

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym PPZK z 2018 r. i z 2021 r. zawierały wszystkie przewidziane dla nich elementy, tj. a/ plan główny obejmujący: charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych oraz zadania określone planami działań krótkoterminowych; b/ zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, w tym: zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,

³⁴ Z 21 lutego 2022 r. nr BZK.II.6330.1.2021.BK.

³⁵ Uchwała nr XX/193/2020 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia planu ochrony powietrza dla województwa opolskiego (Dz. Urz. Woj. Opolskiego XXX).

tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej oraz współdziałanie pomiędzy tymi siłami, a także procedury reagowania kryzysowego³⁶, c/ załączniki funkcjonalne planu głównego. Stwierdzone w ramach weryfikacji tego obszaru nieprawidłowości opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK pozyskano informacje od Dyrektora WBIZK OUW, który stwierdził, że (...) PPZKPN posiadał opracowane „Moduły zadaniowe, które według pisma Wojewody Opolskiego z 27 września 2019 r. „dot. dokonania zmian w powiatowych planach zarządzania kryzysowego” odpowiadają procedurom zarządzania kryzysowego (PRK). Należy podkreślić, że w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (KPZK) przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 22 sierpnia 2019 r. zastosowano tzw. „przedrostek” w nazwie „Procedury reagowania kryzysowego” określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych – zestawienie katalogów i modułów zadaniowych ministrów i wojewodów. Taki zapis świadczy o tym, że procedury reagowania kryzysowego są tożsame z modułami zadaniowymi. Ponadto dyrektor RCB w piśmie znak B-I.4160.1.2019.MS z 28 sierpnia 2019 r. zobowiązał wojewodów do uwzględniania treści KPZK przy aktualizacji planów zarządzania kryzysowego, co skutkowało wystosowaniem pisma z dnia 27 września 2019 r. do starostów powiatów.

Ujęte w PPZK z 2021 r. moduły zadaniowe (procedury reagowania kryzysowego) nie zostały jednak powiązane z poszczególnymi zagrożeniami, co stanowi nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 260-276, 489, 497, 507, 605-607, 900-976, 1133-1135, 1506-1580)

Elementem PPZK z 2018 r. i 2021 r. były procedury, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, natomiast w planach tych nie ujęto procedur związanych z ochroną infrastruktury krytycznej, co stanowi nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zawarte w obu PPZK procedury z zakresu zarządzania kryzysowego dotyczyły wyłącznie zagrożeń ujętych w siatce bezpieczeństwa, oprócz PPZK z 2021 r., gdzie ujęto w załącznikach funkcjonalnych planu głównego wśród Standardowych Procedur Operacyjnych, procedurę SPO-5 *Informowanie o przekroczeniach dopuszczalnych albo alarmowych poziomów substancji niebezpiecznych w powietrzu albo o możliwości takich przekroczeń*.

Wszystkie zagrożenia ujęte w GPZK³⁷ zostały uwzględnione w PPZK³⁸.

(akta kontroli str. 284, 286, 605-607, 900-976, 1103, 1113, 1118, 1133-1135, 1506-1580)

2.2. W Starostwie ostatnie zalecenia do GPZK zostały wydane na podstawie Zarządzenia Nr 23/2017 Starosty Nyskiego z 5 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego. Po tym okresie do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK Starosta nie wydał nowych zaleceń do GPZK, co stanowi nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 472, 474, 507-508, 521-546, 1108, 1110, 1114, 1116, 1121-1127)

Naczelnik WBIPS poinformował, że wydanie ostatnich zaleceń przez Starostę nie było poprzedzone procesem uzgodnień i opiniowania. Ustalono, że pomiędzy treścią zaleceń wydanych przez Starostę i Wojewodę nie istniały istotne różnice. Zalecenia

³⁶ W formie modułów zadaniowych.

³⁷ Gminy Nysa, Paczków, Korfantów, Glucholazy, Kamiennik, Pakosławice, Skoroszyce, Łambinowice i Otmuchów.

³⁸ Na potrzeby kontroli NIK pozyskano z dziewięciu gmin powiatu nyskiego charakterystyki zagrożeń ujęte w gminnych planach zarządzania kryzysowego.

Starosty nie odnosiły się do zagrożeń hybrydowych oraz nie uregulowano w nich kwestii dotyczących zmian dokonywanych w ramach aktualizacji i modyfikacji GPZK. Naczelnik WBiPS poinformował, że w okresie poprzedzającym wydanie zaleceń nie wpływały do Starosty uwagi lub sugestie wskazujące na konieczność uwzględnienia konkretnych aspektów niezbędnych do opracowania planów gminnych. Również po wydaniu zaleceń nie wpływały do Starosty uwagi dotyczące możliwości ich praktycznego zastosowania przy opracowywaniu planów gminnych.

(akta kontroli str. 472, 474, 489-501, 521-534, 1108, 1114)

Według stanu na 30 czerwca 2022 r. wszystkie GPZK zostały zatwierdzone³⁹. Starosta pismami z 23 października 2020 r. zatwierdził zaktualizowane GPZK z terenu powiatu nyskiego, jednak dokonano tego bez ich uprzedniej weryfikacji merytorycznej i formalnej. Nie wymagano również od gmin po zatwierdzeniu GPZK w 2018 i 2020 r. dostarczenia do WBiPS wersji elektronicznej planów na płycie CD/DVD (w formacie wykorzystywanym przez Microsoft Word), co było niezgodne z Zaleceniami Starosty do GPZK z 2017 r. Ponadto pisma z 23 października 2020 r. informujące o zatwierdzeniu zaktualizowanych GPZK zostały przekazane do gmin dopiero w 2022 r. Powyższe ustalenia zostały szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W zakresie dotyczącym braku weryfikacji przed zatwierdzeniem zaktualizowanych w 2020 r. GPZK oraz zapewnienia kompletności i spójności planu powiatowego z planami gminnymi Starszy inspektor w WBiPS wyjaśnił, że: (...) *W związku z ciężką sytuacją panującą w 2020 r. (epidemia COVID-19), nadmiarem obowiązków z tym związanych, które stanowiły priorytetowe zadanie w tym okresie, utrudnionym kontaktem z gminami, w tym okresie, sprawy planistyczne zeszyły na dalszy plan, dlatego też nie weryfikowano zawartości planów gminnych przed ich zatwierdzeniem i ciężko jest stwierdzić czy były kompletne i spójne z planem powiatowym*. Naczelnik WBiPS potwierdził wyjaśnienia udzielone przez inspektora, jako pracownika odpowiedzialnego za realizację zadań w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 547-554, 1108-1109, 1113-1114, 1116)

W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK pozyskano informacje od Gminy Otmuchów i Pakosławice dotyczące sposobu przekazania do Starostwa GPZK celem ich aktualizacji w 2020 r. Burmistrz Miasta i Gminy Otmuchów poinformował, że (...) *Z posiadanych informacji wynika, że w II połowie 2020 r. pracownik ZK UMiG w Otmuchowie osobiście przekazał projekt GPZK na nośniku elektronicznym (pendrive) merytorycznemu pracownikowi Starostwa Powiatowego w Nysie (brak potwierdzenia odbioru) celem jego aktualizacji*. Sekretarz Gminy Pakosławice poinformował, że (...) *Dnia 25 września 2020 r. do Starostwa Powiatowego w Nysie został przekazany projekt Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego - mailem, zgodnie z wcześniejszym ustaleniem telefonicznym z merytorycznym pracownikiem Starostwa Powiatowego w Nysie*. Ponadto poinformował, że przed zatwierdzeniem GPZK (...) *Starosta nie wskazywał na konieczność dokonania zmian/uzupełnień*.

(akta kontroli str. 1121-1127)

2.3. Na etapie opracowywania PPZK uwzględniono plany sporządzane przez organy administracji publicznej, w tym:

a/ w PPZK z 2018 r. uwzględniono w dokumentach odniesienia plany zewnętrzne: Powiatowy Plan Ratowniczy - Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Nysie, Plan działania Komendanta Powiatowego Policji w przypadku zaistnienia katastrofy lub awarii technicznej, Plany gotowości zwalczania chorób zwierząt, Plan ewakuacji zwierząt II stopnia realizowany w Powiatowym Inspektoracie Weterynarii w Nysie - Powiatowy Lekarz Weterynarii oraz Plan

³⁹ Pisma z 8 października 2018 r. z informacją w ww. zakresie przekazano do gmin powiatu.

postępowania na wypadek epidemii lub wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych na terenie powiatu nyskiego - Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. W PPZK z 2018 r. odwołanie do działań według Powiatowego Planu Ratowniczego zostało ujęte w PZK-3⁴⁰, natomiast w PZK-4⁴¹ i PZK-21⁴² do Planu działania Komendanta Powiatowego Policji w przypadku zaistnienia katastrofy lub awarii technicznej;

b/ w PPZK z 2021 r. zadania zawarte w planach innych służb i podmiotów zaangażowanych w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych uwzględnione zostały w ramach procedur - modułów zadaniowych dla poszczególnych podmiotów zaangażowanych (wykonawców zadania), gdzie odwołano się do działań prowadzonych według: Powiatowego Planu Ratowniczego powiatu nyskiego Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nysie, Planu postępowania na wypadek epidemii lub wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych na terenie powiatu nyskiego Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Oprócz ww. planów w dokumentach odniesienia ujęto plany zewnętrzne, tj.: Plany gotowości zwalczania chorób zwierząt oraz Plan ewakuacji zwierząt II stopnia realizowany w Powiatowym Inspektoracie Weterynarii w Nysie – przez Powiatowego Lekarza Weterynarii.

(akta kontroli str. 605, 610-611, 1111, 1133, 1117, 1139, 15113, 1517, 1570)

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zadaniem z zakresu planowania cywilnego jest zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów. Szczegółowym badaniem objęto zachowanie spójności pomiędzy PPZK a Planem zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Odry⁴³, który przyjęto rozporządzeniem Rady Ministrów z 18 października 2016 r.⁴⁴ Spójność ta dotyczyła:

a/ ujęcia w *Planie zarządzania ryzykiem*, w tym w *Planie zarządzania ryzykiem powodziowym dla Regionu wodnego środkowej Odry* (dot. powiatu nyskiego) w charakterystyce ważniejszych zbiorników wodnych w regionie wodnym Środkowej Odry 15 zbiorników, w tym czterech zbiorników wodnych położonych na terenie powiatu nyskiego, tj. Otmuchów, Nysa, Kozielno, Topola. Również w PPZK dla powiatu nyskiego ujęto te zbiorniki wodne;

b/ w Planie jako gminy zagrożone⁴⁵ powodzią w regionie wodnym Środkowej Odry dla zlewni Nysa Kłodzka określono: Nysę, Głuchołazy, Łambinowice, Paczków, Otmuchów, Skoroszyce. Wszystkie z ww. miejscowości zostały ujęte w PPZK jako obszary zagrożone powodzią (w charakterystyce zagrożeń);

c/ w Planie wskazano na wzrost znaczenia zagrożenia powodziowego związanego ze wzrostem częstości intensywnych opadów, co było zgodne z zapisami ujętymi w PPZK w charakterystyce zagrożeń;

d/ w Planie w ramach monitoringu, prognoz i ostrzegania wskazano na zadania jakie pełni IMGW, zapisy te były spójne z zadaniami ujętymi w tym zakresie (m.in. monitorowanie zagrożeń) dla IMGW w PPZK.

(akta kontroli str. 1101-1102, 1113, 1117)

⁴⁰ Procedura realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Działanie Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nysie podczas sytuacji kryzysowych.

⁴¹ Procedura realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Działanie Komendy Powiatowej Policji w Nysie podczas sytuacji kryzysowych.

⁴² Procedura realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Działanie Komendy Powiatowej Policji podczas strajków, zamieszek i demonstracji.

⁴³ Dalej: Plan zarządzania ryzykiem lub Plan. Powiat nyski został ujęty w Planie zarządzania ryzykiem w ramach Regionu wodnego Środkowej Odry.

⁴⁴ Dz. U. poz. 1938.

⁴⁵ Ryzyko powodziowe w ujęciu zlewniowym.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na stronie internetowej Starostwa nie zamieszczono PPZK z 2018 i z 2021 r., co było niezgodne z Zaleceniami Wojewody do PPZK z 2017 r. W zaleceniach tych w Rozdziale III *Tryb i sposób aktualizacji i zatwierdzania planu* w pkt. 2 wskazane zostało, że po zatwierdzeniu planu umieszcza się ten dokument na stronie internetowej Starostwa.

(akta kontroli str. 489-490, 501, 1672-1676)

Starszy inspektor w WBiPS wyjaśnił, że (...) *Nie zamieszczano planów na stronie internetowej. Plan z 2018 r. został udostępniony gminom za pomocą elektronicznego urządzenia przenośnego. Plan z 2021 r. nie udostępniono jeszcze ze względu na konieczność poukładania planu, co wynika z uwzględnienia uwag wojewody dot. planu działań krótkoterminowych.* Naczelnik WBiPS potwierdził wyjaśnienia udzielone przez ww. inspektora, jako pracownika odpowiedzialnego za realizację zadań w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 1108, 1112, 1114, 1118)

2. PPZK z 2018 r. oraz z 2021 r. nie spełniały niektórych wymagań wynikających z art. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, gdyż nie uwzględniono w nich wszystkich zaleceń Wojewody oraz uwag przekazanych z upoważnienia Wojewody przez Dyrektora WBiZK OUW w związku z ich opiniowaniem. Ponadto w przypadku PPZK z 2021 r. stwierdzono przypadki braku rzetelnego jego sporządzenia. I tak:

a/ w zakresie PPZK z 2018 r. stwierdzono, że:

- w Starostwie nie zrealizowano 27 z 28 uwag do PPZK przekazanych wraz z pismem zatwierdzającym ten plan 23 kwietnia 2018 r. z upoważnienia Wojewody przez Dyrektora WBiZK OUW; ponadto w dołączonej do ww. pisma opinii wraz z uwagami do planu wskazano, że błędy formalne należy usunąć do 30 czerwca 2018 r. i poinformować pisemnie o tym fakcie WBiZK OUW, co również nie zostało zrealizowane; uwagi te dotyczyły m.in.: konieczności uzupełnienia opinii PPZK o podpis przewodniczącego PZZK, gdzie zgodnie z Zaleceniem Wojewody do PPZK z 2017 r., ujętym w rozdz. I pkt 14 „znajdącą się we WSTĘPIE opinię o planie podpisuje przewodniczący PZZK lub osoba przez niego upoważniona”; pozostałe uwagi dotyczyły konieczności uzupełnienia w arkuszu uzgodnień podpisów dwóch podmiotów⁴⁶, braku uzgodnienia planu z podmiotem, dla którego określono zadania w siatce bezpieczeństwa⁴⁷, braku ujęcia w siatce bezpieczeństwa trzech podmiotów z którymi uzgodniono wykonawstwo zadań⁴⁸ oraz innych błędów formalnych. Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, plany zarządzania kryzysowego uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie.

(akta kontroli str. 476-485, 1095-1096, 1119)

Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że (...) *Opinia PZZK do planu z 2018 r. została podpisana przez Starostę Nyskiego w formie jednego podpisu jako: przewodniczącego PZZK i jednocześnie zatwierdzającego PPZK. Błędy formalne Planu Zarządzania Kryzysowego Powiatu Nyskiego wykazane przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego OUW nie miały wpływu na merytoryczną zawartość, treść planu i były planowane do wprowadzenia w terminie późniejszym, ale nie zostały wprowadzone.*

(akta kontroli str. 1095-1096, 1099)

⁴⁶ PCZK w Brzegu i Tauron Dystrybucja S.A. Oddział w Opolu.

⁴⁷ Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowy Instytut Badawczy we Wrocławiu.

⁴⁸ Powiatowy Konserwator Zabytków, Nadleśnictwo w Tułowicach i Prudniku.

- w planie nie ujęto matrycy ryzyka, pokazującej zależność pomiędzy prawdopodobieństwem wystąpienia zagrożenia a skutkami dla ludności, środowiska, mienia i infrastruktury, co nie było zgodne z zaleceniami Wojewody z 2017 r. ujętymi w rozdziale II pkt. 1 ppkt 1 a.

Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że *nie pamięta, dlaczego matryca ryzyka nie została ujęta*. Poinformował ponadto, że (...) *pismo zatwierdzające nie wskazało na jego brak i konieczność uzupełnienia*.

(akta kontroli str. 284, 286, 489-490, 492-494, 1133, 1170-1209)

b/ w zakresie PPZK z 2021 r. stwierdzono, że:

- w Starostwie nie zrealizowało jednej z dwóch uwag Dyrektora WBiZK OUW do PPZK z 2021 r. dot. uzgodnienia planu z wszystkimi uczestnikami biorącymi udział w procesie planowania oraz zarządzania kryzysowego (wskazano na brak dziewięciu uzgodnień), którą ujęto w piśmie z 21 lutego 2022 r. (nr BZK.II.6330.1.2021.BK) informującym o zatwierdzeniu w dniu 16 lutego 2022 r. zaktualizowanego PPZK; do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK nie pozyskano jeszcze siedmiu uzgodnień⁴⁹. Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, plany zarządzania kryzysowego uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie.

Ponadto nie przesłano w wyznaczonym przez Dyrektora WBiZK OUW terminie, tj. do 15 marca 2022 r., potwierdzenia realizacji uwag⁵⁰.

Naczelnik WBiPS jako przyczynę ww. nieprawidłowości wskazał na (...) *pandemię COVID-19 i obostrzenia wprowadzone przez rząd*. Ponadto wyjaśnił, że (...) *W wyniku agresji Rosji na Ukrainę do powiatu nyskiego napływali uchodźcy wojenni, którym należało zapewnić miejsce pobytu, wyżywienie, środki higieny osobistej. Wiązało się to z koniecznością podjęcia działań koordynacji, organizacji miejsc zbiórek i wydawania niezbędnych artykułów. Należało zapewnić również transport i opiekę medyczną. W związku z powyższym sprawy planu zostały odłożone na okres późniejszy*. Naczelnik WBiPS wyjaśnił, również, że Wojewoda Opolski (...) *nie został poinformowany z powodu niedopatrzenia pracownika*.

(akta kontroli str. 471, 474, 502-503, 613-616, 1120, 1096-1097, 1099-1100)

- zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa dla faz reagowania i odbudowy nie zostały umieszczone w rozdziale II podrozdziale 4 (umieszczono je w podrozdziale 3), jak również moduły zadaniowe nie zostały umieszczone w rozdziale II podrozdziale 5 (umieszczono je w podrozdziale 4), co nie było zgodne z Zaleceniami Wojewody do PPZK z 2019 r.

Naczelnik w WBiPS poinformował, że *nie pamięta, dlaczego tak się stało*. Wskazał, że (...) *Mogło to zostać podyktowane zmianami zawartymi w piśmie Wojewody Opolskiego zlecającymi wprowadzenia zmian w PPZK*.

(akta kontroli str. 260-262, 507-508, 605-606)

- w planie zamieszczono moduły zadaniowe i katalog zadań dla poszczególnych podmiotów zaangażowanych w miejsce Procedur Zarządzania Kryzysowego (PRK), na co wskazano w piśmie Wojewody dot. zaleceń do PPZK z 27 września 2019 r., jednak nie powiązано poszczególnych modułów z zagrożeniami ujętymi w planie. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt. 2 lit. c ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w skład PPZK wchodzi zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach

⁴⁹ PCZK w Brzegu, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarząd Zlewni w Nysie, Tauron Dystrybucja S.A. Oddział w Opolu, Górnośląska Spółka Gazownicza Oddział w Nysie, Nadleśnictwo Prudnik, Nadleśnictwo Tułowice, PKP- Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Opolu.

⁵⁰ W PPZK z 2021 r. zaktualizowano informacje zawarte w rozdziale I pkt. 4 planu „Zadania określone planami działań krótkoterminowych”.

kryzysowych. Ponadto zgodnie z Zaleceniami Wojewody do PPZK z 2017 r. Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych ujęty w planie obejmuje procedury reagowania kryzysowego (PRK), określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych a poszczególne procedury odnosi się do katalogu zagrożeń.

Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że (...) *W piśmie Wojewody Opolskiego z września 2019 r. informowano, że w miejsce procedur reagowania kryzysowego zostają wprowadzone moduły zadaniowe. Nie wskazano na konieczność opracowania procedur reagowania kryzysowego określających sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych. Nie wskazano tego braku w piśmie zatwierdzającym. Mogło to być spowodowane zmianą pracownika zajmującego się planami zarządzania kryzysowego w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim.*

(akta kontroli str. 260-276, 489, 497, 507, 774)

- wartości ryzyk ujęte w planie w *Ocenie ryzyka wystąpienia zagrożenia i jego skutków* nie były spójne z ryzykiem ujętym dla poszczególnych zagrożeń w *charakterystyce zagrożeń*⁵¹.

Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że *nie wie, dlaczego w Ocenie ryzyka powstały wskazane niedociągnięcia.*

(akta kontroli str. 283-284, 286, 605, 626-664)

- plan nie został sporządzony rzetelnie, gdyż w jego treści zawarto odniesienia wskazujące, że dotyczy on powiatu brzeskiego a nie nyskiego - w *Ocenie ryzyka wystąpienia zagrożenia i jego skutkach* oraz w *Procedurze uruchamiania katalogów/modułów zadaniowych, w zakresie dotyczącym katalogów.*

Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że *nie wie, dlaczego wkraść się oczywisty błąd i nie potrafił wyjaśnić, dlaczego wystąpił.*

(akta kontroli str. 284, 286, 627, 774)

c/ w PPZK z 2018 r. i 2021 r.:

- w przypadku zagrożenia związanego z wystąpieniem zdarzeń radiacyjnych nie ujęto opisu przedstawiającego potencjalne negatywne skutki oddziaływania zagrożenia na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę. Zgodnie z art. 5 ust. 2 lit 1a w zw. z art. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w planie umieszcza się mapy ryzyka, przez które należy rozumieć mapy lub opis przedstawiający potencjalne negatywne skutki oddziaływania zagrożenia na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę.

Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że (...) *Nie pamiętam z jakiego powodu. W pismach zatwierdzających PPZK nie wskazano tych niedociągnięć.*

(akta kontroli str. 283, 286, 605, 646, 1133, 1191)

- nie zawarto procedur związanych z ochroną infrastruktury krytycznej, których obowiązek ujęcia wynikał z art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o zarządzaniu

⁵¹ Dla pożarów, suszy i upału, skażeń chemiczno-ekologicznych wartość ryzyk określono jako „średnią” (pięciostopniowa skala: minimalna, mała, średnia, duża, ekstremalna), podczas gdy w tabeli z charakterystyką tych zagrożeń ryzyko oceniono na „2” (skala od 1 do 5);

- dla zdarzeń radiacyjnych wartość ryzyka określono jako „małą”, podczas gdy w tabeli z charakterystyką tego zagrożenia ryzyko oceniono na „1”;

- dla zakłóceń w dostawach: energii elektrycznej, paliwa, gazu i energii cieplnej wartość ryzyk określono jako „średnią”, podczas gdy w tabeli z charakterystyką tych zagrożeń ryzyko dla zakłóceń w dostawach energii elektrycznej i gazu oceniono na „2”, natomiast paliwa i energii cieplnej na „1”;

- dla katastrof kolejowych oraz strajków, zamieszek i demonstracji wartość ryzyka określono jako „średnią”, podczas gdy w tabeli z charakterystyką tego zagrożenia ryzyko oceniono na „1”;

- dla zagrożeń wystąpienia lub wystąpienia choroby roślin wartość ryzyka określono jako „małą”, podczas gdy w tabeli z charakterystyką tego zagrożenia ryzyko oceniono na „1”;

- dla zagrożeń terrorystycznych wartość ryzyka określono jako „średnią”⁵¹, podczas gdy w tabeli z charakterystyką tego zagrożenia ryzyko oceniono na „1”;

- dla awarii sieci teleinformatycznych wartość ryzyka określono jako „małą”, podczas gdy w tabeli z charakterystyką tego zagrożenia ryzyko oceniono na „1”.

kryzysowym. Ponadto zgodnie z Zaleceniami Wojewody do PPZK z 2017 r. ujętymi w rozdz. II pkt. 3 Załączniki funkcjonalne planu głównego, w tej części planu zawiera się procedury związane z ochroną infrastruktury krytycznej oraz informacje o sporządzonych planach ochrony infrastruktury krytycznej (określonej w jednolitym wykazie obiektów, instalacji i systemów infrastruktury krytycznej wydanym przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa) – o ile na terenie powiatu znajduje się infrastruktura określona w przedmiotowym wykazie.

(akta kontroli str. 489, 497, 1000-1020, 1097-1098, 1104, 1604-1624)

Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że (...) *Ochrona infrastruktury krytycznej wskazanej w planie przez poszczególne gminy należy do obowiązków poszczególnych właścicieli tych obiektów. Natomiast procedury obiektów wskazanych przez dyrektora RCB są chronione w szczególny sposób i znajdują się u właścicieli tych obiektów. Nadmieniam, że służby Wojewody Opolskiego nie wносиły uwag w tym zakresie. Ponadto inspektor w WBiPS poinformował, że (...) Zgodnie z wykazem obiektów wskazanych przez dyrektora RCB (przekazany pismem Wojewody Opolskiego z 30 marca 2017 r.) na terenie powiatu nyskiego są obiekty infrastruktury krytycznej – informacja ta została określona jako zastrzeżona. Dlatego ze względu na tę klauzulę (informacje niejawnne) nie ujmowano ich w powiatowym planie. Obiekty te mają odrębne procedury związane z ich ochroną opracowane przez ich właścicieli/ posiadaczy/ zarządców, którzy dysponują tymi procedurami (z nadana klauzulą niejawności). (...) W PPZK zostały jedynie wymienione obiekty infrastruktury krytycznej, wskazane przez poszczególne gminy.*

(akta kontroli str. 1097-1098, 1100, 1108, 1113)

3. Pomimo obowiązku systematycznej aktualizacji PPZK i dwuletniego cyklu planowania, został on opracowany dopiero w 2021 r. i zatwierdzony z upoważnienia Wojewody przez Dyrektora WBiZK OUW 16 lutego 2022 r.⁵² pomimo, że poprzedni plan z 2018 r. zatwierdzono 23 kwietnia 2018 r. Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym PPZK podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

(akta kontroli str. 476, 502-518)

Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że (...) *Z końcem 2019 roku rozpoczęła się pandemia COVID-19. W związku z czym na Wydział Bezpieczeństwa i Polityki Społecznej Starostwa Powiatowego w Nysie zostało nałożonych szereg obowiązków związanych m.in. z: typowaniem obiektów do przeprowadzenia kwarantanny zbiorowej, zapewnieniem miejsc noclegowych i wyżywieniem dla służb stacjonujących na czasowo zamkniętych granicach, kierowaniem osób powracających z zagranicy na kwarantannę czy też izolację, organizowaniem pomocy osobom przebywającym w izolacji i na kwarantannie. (...) W związku z niespotykanymi do tej pory rozmiarami pandemii i koniecznością podejmowania niestandardowych, natychmiastowych działań Wydział pracował w trybie całodobowym, wymagającym od pracowników ogromnego zaangażowania w zaistniałą sytuację. Działania prowadzone były na bieżąco, w presji czasowej i sytuacji wymagającej szybkiej reakcji na pojawiające się problemy.*

(akta kontroli str. 1096, 1099)

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK pozyskano informacje w ww. zakresie od Dyrektora WBiPS OUW, który poinformował, że (...) *Nie są znane przyczyny braku aktualizacji PPZKPN w ramach dwuletniego cyklu planowania zgodnie z zapisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Starosta Nyski nie informował*

⁵² Wojewoda monitorował przedłożenie planu celem jego aktualizacji, co szczegółowo opisano w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Wojewody Opolskiego o powodach nieprzekazania planu do zatwierdzenia po dwuletnim cyklu planowania.

(akta kontroli str. 272-274)

4. Starosta nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. nie wydał formalnie organom gmin z terenu powiatu zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego przez okres pięciu lat od wydania poprzednich zaleceń 5 września 2017 r. Obowiązku tego nie dopełniono, pomimo że w piśmie Wojewody z 27 września 2019 r. w zakresie dokonania zmian w PPZK, poproszono zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt. 2 lit. c ww. ustawy o przekazanie ww. informacji do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, celem dokonania odpowiednich zmian w gminnych planach zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli str. 472, 474, 507-508, 521-546)

Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że (...) Zalecenia do GPZK zostały wydane 5 września 2017 r., we wrześniu 2019 r. otrzymałem drogą elektroniczną pismo (następnie w wersji pisemnej) od wojewody zlecające wprowadzenie zmian w planie zarządzania kryzysowego, w październiku przekazałem drogą mailową otrzymane z Opola pismo do gmin powiatu. (...) Projekt zaleceń dla gmin został przygotowany i znajduje się w pliku komputera.

Starszy inspektor w WBiPS wyjaśnił, że (...) Po otrzymaniu pisma Wojewody Opolskiego drogą mailową, zostało przekazane bezpośrednio do wszystkich gmin z terenu powiatu. Nie posiadam maila potwierdzającego przekazanie pisma. Sporządzono projekt pisma dot. aktualizacji gminnych planów zarządzania kryzysowego w związku z pismem Wojewody Opolskiego o wprowadzonych zmianach w planach zarządzania kryzysowego, które nie zostało wysłane. Naczelnik WBiPS potwierdził wyjaśnienia udzielone przez ww. inspektora jako pracownika odpowiedzialnego za realizację zadań w ww. zakresie.

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK pozyskano informacje z dwóch gmin powiatu nyskiego (Otmuchów i Pakosławice), w zakresie przekazania przez Starostwo ww. pisma Wojewody, z których wynikało, że nie otrzymały one tego pisma.

(akta kontroli str. 472, 474, 1108, 1110, 1114, 1116, 1121-1127)

5. W Starostwie nierzetelnie realizowano obowiązki związane z zatwierdzaniem GPZK, informowaniem o ich zatwierdzeniu oraz dysponowaniem tymi planami. I tak: a/ pomimo, że wszystkie dziewięć zaktualizowanych GPZK⁵³ zostało zatwierdzonych pismem Starosty z 23 października 2020 r., to pisma Starosty informujące w tym zakresie zostały przekazane do gmin dopiero w 2022 r.

Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że (...) Pisma zostały sporządzone 23 października 2020 r. Pisma zostały przedłożone i podpisane przez Starostę Nyskiego w październiku 2020 r. Opóźnienie w przekazaniu wynikało z natłoku prac związanych z okresem pandemicznym, dlatego wszelkie sprawy planistyczne zeszyły na dalszy plan. Wszystkie pisma zostały odebrane osobiście przez pracowników gmin z Wydziału Bezpieczeństwa i Polityki Społecznej Starostwa Powiatowego w Nysie w okresie od lipca do września 2022 r.

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK pozyskano informacje od Gminy Otmuchów i Pakosławice. Burmistrz Miasta i Gminy Otmuchów poinformował, że (...) Jak wynika z pisma znak BS.I.5530.15.2020.MS z dnia 23 października 2020 r. - Starosta Nyski uzgodnił i zatwierdził GPZK w dniu 23 października 2020 r. Do dnia 6 lipca 2022 r. brak było informacji o zatwierdzeniu planu i jego uzgodnieniach oraz

⁵³ Gminy Nysa, Paczków, Korfantów, Glucholazy, Kamiennik, Pakosławice, Skoroszyce, Łambinowice, Otmuchów.

przedmiotowego pisma. Pismo osobiście w dniu 6 lipca 2022 r. odebrał ze Starostwa pracownik WK UMiG w Otmuchowie. Ponadto Sekretarz Gminy Pakostawice wyjaśnił, że (...) Starosta pismem z dnia 23 października 2020 r. zatwierdził plan zarządzania kryzysowego, natomiast pismo to do urzędu gminy wpłynęło dopiero w dniu 23 września 2022 r., do tego czasu brak było informacji zatwierdzenia i uzgodnień projektu planu zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli str. 1053-1090, 1114-1115, 1121-1127)

b/ zatwierdzenia zaktualizowanych GPZK dokonano bez ich uprzedniej weryfikacji, co nie było zgodne z Zaleceniami Starosty do GPZK z 2017 r. Zgodnie z ww. zaleceniami ujętymi w Rozdziale III *Tryb i sposób aktualizacji i zatwierdzenia planu*:

- plan przedkłada się do zatwierdzenia Staroście za pośrednictwem WBiPS,
- plan przed przedłożeniem do zatwierdzenia, podlega analizie merytorycznej i formalnej pod kątem spełnienia wymogów określonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym i niniejszych zaleceń, prowadzonej przez pracowników ww. wydziału,
- w przypadku negatywnej oceny, plan zwraca się właściwemu burmistrzowi/wójtowi w celu dokonania wykazanych zmian i uzupełnień. Ponadto w zaleceniach wskazano, że plan poprawny pod względem formalnym i merytorycznym przedkłada się Staroście do zatwierdzenia, a zatwierdzony plan zwraca się burmistrzowi/wójtowi.

Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że (...) *Papierowo nie wpływały żadne dokumenty z gmin dot. gminnych planów zarządzania kryzysowego. Natomiast, czy przekazywano je w innej formie celem aktualizacji nie jestem w stanie powiedzieć, nie pamiętam. W czterech gminach nastąpiła zmiana pracowników zajmujących się zarządzaniem kryzysowym bez doświadczenia, co utrudniało komunikację. W każdym przypadku zatwierdzenia planu, tj. pismo z 23 października 2020 r. dokonano bez weryfikacji gminnych planów zarządzania kryzysowego. Powyższe problemy wynikały z nadmiaru obowiązków w 2020 r. i 2021 r. w związku z pandemią koronawirusa oraz w 2022 r. w związku z ciężką sytuacją w powiecie nyskim związaną z napływem uchodźców z Ukrainy. Sprawy planistyczne dot. zarządzania kryzysowego zeszły na dalszy plan w związku z ogromną ilością obowiązków związanych z ww. stanami.*

Starszy inspektor w WBiPS poinformował, że (...) *Plany zostały zatwierdzone przez Starostę Nyskiego (poprzez podpis na pierwszej stronie planu bez wskazania daty zatwierdzenia i poprzez podpis Starosty Nyskiego na piśmie przekazującym i zatwierdzającym plan z 23 października 2020 r.), oprócz gminy Otmuchów. Nie pamiętam z jakiej przyczyny brak podpisu Starosty Nyskiego na pierwszej stronie tego planu. Być może przyczyną była zmiana pracownika w Gminie Otmuchów odpowiedzialnego za realizację zadań z zarządzania kryzysowego. Nie pamiętam, kiedy pierwsze strony gminnych planów zostały podpisane przez Starostę Nyskiego.*

(akta kontroli str. 521, 534, 1114-1115)

c/ Starostwo nie dysponowało kompletnymi GPZK, które zatwierdzono w 2018 r. i 2020 r. Działanie takie było sprzeczne z Zaleceniami Starosty do GPZK z 2017 r., ujętymi w Rozdziale III *Tryb i sposób aktualizacji i zatwierdzenia planu*, zgodnie z którymi po zatwierdzeniu planu do WBiPS Starostwa dostarcza się jego wersję elektroniczną na płycie CD/DVD, z zastosowaniem Microsoft Word.

Starszy inspektor WBiPS wskazał, że *ciężko jest powiedzieć, dlaczego powiat nie dysponuje planami z 2018 r. i 2020 r. i dlaczego nie wymagano spełnienia tego obowiązku od gmin powiatu nyskiego.* Naczelnik WBiPS potwierdził wyjaśnienia udzielone przez inspektora jako pracownika odpowiedzialnego za realizację zadań w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 521, 534, 1108, 1113)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Starostwo zadań związanych z opracowywaniem i wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym. Stwierdzone nieprawidłowości obejmowały m.in.: brak uzgodnienia PPZK z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie oraz niezachowania dwuletniego cyklu planowania i obowiązku systematycznej aktualizacji PPZK. Starosta nie wywiązał się również z obowiązku określonego w ustawie o zarządzaniu kryzysowym i nie wydał organom gmin z terenu powiatu zaleceń do GPZK przez okres pięciu lat od wydania poprzednich zaleceń. Ponadto zatwierdzenia zaktualizowanych GPZK dokonano bez ich uprzedniej weryfikacji merytorycznej i formalnej, a informacja o zatwierdzeniu GPZK została przekazana do gmin z opóźnieniem.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie w WBiPS zgromadzono i przetworzono 46 informacji o zagrożeniach⁵⁴, w tym dotyczących: a/ powodzi, podtopień (33 przypadki), b/ silnego wiatru (1), c/ zanieczyszczenia wodociągu (2), d/ wycieku gazu (3), e/ zagrożenia terrorystycznego (2)⁵⁵, f/ pożaru (3), g/ choroby zakaźnej zwierząt (1), h/ zanieczyszczenia rzeki substancją ropopochodną (1). Wszystkie z ww. zagrożeń zostały wymienione w charakterystyce zagrożeń PPZK.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że (...) żadne z ww. zagrożeń nie miało charakteru hybrydowego.

W PPZK zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym ujęto zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym zadania w zakresie monitorowania zagrożeń dla podmiotów za nie odpowiedzialnych, w tym m.in. dla PCZK⁵⁶. W ramach postępowania standardowego zadania w zakresie monitorowania zagrożeń obejmowały m.in.: a/ uzyskiwanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o zaistniałym zdarzeniu na potrzeby kierowania, dowodzenia i współdziałania w zakresie rozpoznania, analizowania i prognozowania rozwoju sytuacji; b/ analizowanie sytuacji na administrowanym terenie; c/ przekazywanie komunikatów, ostrzeżeń i innych niezbędnych informacji do określonych podmiotów; d/ sporządzanie raportów dobowych; e/ zapewnienie obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Ponadto określono postępowanie specjalistyczne w zakresie monitorowania zagrożeń dla podmiotów wiodących⁵⁷ w zależności od rodzaju zagrożenia.

W PPZK (załączniki funkcjonalne planu głównego) ujęto zapisy, że monitorowanie zagrożeń i zdarzeń zagrażających zdrowiu lub życiu mieszkańców powiatu nyskiego, bezpieczeństwu ich mienia oraz ochronie środowiska realizowane jest przez wszystkie inspekcje i straże oraz instytucje, zgodnie z ustawowymi kompetencjami i zadaniami statutowymi. Podmioty prowadzące monitoring zagrożeń i zdarzeń zostały zobowiązane do przekazywania ich wyników, zgodnie

⁵⁴ Ujęto m.in. w postaci wpisów do Centralnej Aplikacji Raportującej (CAR).

⁵⁵ Dwa przypadki fałszywych alarmów o podłożeniu ładunku (wiadomości e-mail przesłane do dwóch przedszkoli).

⁵⁶ Ponadto m.in. dla: Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nysie, Komendy Powiatowej Policji w Nysie, Dyrekcji Generalnej Dróg Krajowych i Autostrad Opole rejon Nysa, Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu/Grodków, Zarządu Utrzymania Dróg w Nysie.

⁵⁷ Np. na wypadek powodzi dla Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie RZGW we Wrocławiu Zarząd Zlewni Nysy Kłodzkiej z siedzibą w Nysie, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Nysie i Powiatowego Inspektora Weterynarii w Nysie.

z wzajemnymi ustaleniami, do określonych służb, inspekcji i straży oraz podmiotów współdziałających w zakresie ich likwidacji, w tym podejmowania rutynowych działań profilaktycznych czy ratowniczych.

(akta kontroli: 555-559, 738-751, 979-983, 1261-1264)

3.2. W kontrolowanym okresie na terenie powiatu nyskiego nie wystąpiły sytuacje kryzysowe w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Starosta wyjaśnił, że (...) *W okresie objętym kontrolą wystąpiło 46 zdarzeń, które nie miały znamion sytuacji kryzysowych zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.*

(akta kontroli str. 555-559)

3.3. Starosta nie zawierał porozumień określonych w art. 7a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁸, których przedmiotem byłoby udzielanie pomocy (w tym finansowej) przy realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Starosta wyjaśnił, że (...) *Nie zgłaszano w ww. zakresie potrzeb. (...) W kontrolowanym okresie nie zwracano się, ani nie uzyskano zapewnienia pomocy od jednostek samorządu terytorialnego.*

W okresie objętym kontrolą Starosta udzielił pomocy w zakresie rzeczowym gminie Otmuchów i gminie Pakosławice, która obejmowała wypożyczenie osuszaczy z Powiatowego Magazynu Przeciwpowodziowego. Udzielenie pomocy następowało poprzez wyrażenie zgody przez wicestarostę powiatu w formie adnotacji na przedłożonym wniosku o udzielenie pomocy. *Starosta wyjaśnił, że (...) Udzielenie pomocy uzależnione było od możliwości i potrzeb kierowanych do Starosty Nyskiego. Nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia pomocy.*

(akta kontroli str. 556, 559-564)

3.4. W trakcie kontroli NIK, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o NIK przeprowadzono oględziny przebiegu czynności realizowanych przez organy Powiatu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej w postaci otrzymania informacji o zdarzeniu celowym/hybrydowym na terenie województwa opolskiego. Czynności miały formę epizodu praktycznego przeprowadzonego metodą treningu decyzyjnego, dotyczącego powstania sytuacji kryzysowej na administrowanym przez Starostę terenie. Tematem epizodu była organizacja działań i podejmowania decyzji - w fazie reagowania - bezpośrednio po otrzymaniu informacji o celowym działaniu przeprowadzonym prawdopodobnie przez grupę dywersyjną. Informacja o wystąpieniu sytuacji kryzysowej poprzedzona została przekazaniem informacji ogólnej wprowadzającą w sytuację dotyczącą działań hybrydowych na terenie kraju. Wynikało z niej, że w celu wymuszenia na Rzeczypospolitej Polskiej, określonych zachowań politycznych i gospodarczych, podejmowane są działania o charakterze presji polityczno-militarnej na terenie całego kraju. Działania te miały typowy charakter hybrydowy poniżej progu wojny. W scenariuszu epizodu założono, że w wyniku aktu sabotażu doszło do zniszczenia urządzeń hydrotechnicznych piętrzących wodę na zbiorniku wodnym Otmuchów - zapory czołowej oraz Elektrowni wodnej Otmuchów i niekontrolowanego zrzutu wody. W konsekwencji przelewająca się woda do Jeziora Nyskiego przekroczyłaby jego pojemność krytyczną oraz wytrzymałość urządzeń hydrotechnicznych, co w konsekwencji doprowadziłoby do przerwania tamy lub wałów. Skala zjawiska była na tyle intensywna, że była konieczna pilna ewakuacja mieszkańców z zagrożonych terenów. Epizod został przeprowadzony jednocześnie w odniesieniu do organów zarządzania kryzysowego na terenie województwa (wojewoda, starosta, burmistrz) właściwych dla rozpatrywanej sytuacji.

⁵⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 528.

W wyniku oględzin przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w związku z wystąpieniem sytuacji kryzysowej, przeprowadzonych w formie epizodu praktycznego stwierdzono, że:

a/ po otrzymaniu telefonicznej informacji o sytuacji kryzysowej z WCZK i po jej potwierdzeniu e-mailem z WCZK, Inspektorzy z PCZK oraz Naczelnik WBiPS powiadomili mailowo/telefonicznie stosowne podmioty (Starostę, przedstawicieli wszystkich gmin z terenu powiatu⁵⁹, Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarząd Zlewni w Nysie, Komendanta Powiatowego Straży Pożarnej oraz Zastępcę Komendanta Powiatowego Policji);

W zakresie braku powiadomienia innych podmiotów ujętych w siatce bezpieczeństwa dla sytuacji kryzysowej związanej z powodzią⁶⁰ Naczelnik WBiPS wyjaśnił, że (...) *Na tym etapie podejmowanych czynności powiadamianie wydziałów nie było konieczne. Powiatowego Inspektora Budowlanego nie powiadamialiśmy z tego względu, że ze względu na skalę zagrożenia powinien zostać powiadomiony WINB, ze względu na większy zakres kompetencji, przez Wojewodę Opolskiego. ZUD w Nysie oraz PPIS w Nysie nie zostali powiadomieni, ponieważ skupiliśmy się na działaniach podejmowanych bezpośrednio z podmiotami najbardziej w tym momencie zaangażowanymi. W trakcie epizodu skupiliśmy się bardziej na współpracy z podmiotami najbardziej zaangażowanymi. Wojewoda Opolski poprzez WCZK mógł też powiadomić wymienione w piśmie jednostki informacją o zdarzeniu, która została przesłana do PCZK.*

(akta kontroli str. 315-388, 895-896, 899)

b/ Starosta zarządził zwołanie w trybie nadzwyczajnym PZZK, a pracownicy PCZK poinformowali jego członków;

c/ pracownik WBiPS wykonał dodatkowo telefony do pracowników zajmujących się zarządzaniem kryzysowym w czterech gminach (Nysie, Otmuchowie, Skoroszycach, Łambinowicach) - informując, że tereny te są zagrożone zalaniem i poinformował o ewakuacji, a także poproszono o uruchomienie punktów zbiórek ewakuacyjnych i zabezpieczenie autobusów do ewakuacji;

d/ na bieżąco pracownicy Starostwa raportowali Staroście o podjętych działaniach: udostępnieniu autobusów przez PKS w Nysie i MZK w Nysie, uzgodnieniu ze Strażą Miejską w Nysie konieczności kontrolowania stanu zbiornika nyskiego;

e/ na polecenie Starosty Naczelnik WBiPS powiadomił o sytuacji kryzysowej dyrektorów Szpitali Powiatowych w Nysie i Głuchołazach, o konieczności pozostawania w stanie gotowości;

f/ przedstawiciele ww. służb i gmin raportowali na bieżąco (telefonicznie/mailowo) o podjętych działaniach (przedstawiciel gminy Otmuchów powiadomił przed posiedzeniem PZZK o zakończonej ewakuacji Otmuchowa, którą objęto ludność zagrożoną z miejsca uszkodzenia zbiornika), oprócz Wód Polskich, które pierwszą informację o stanie napełnienia zbiorników Nysa i Otmuchów przekazały po ponad 20 minutach od pierwszego kontaktu telefonicznego przedstawicieli Starostwa w tej sprawie⁶¹;

g/ Starosta wprowadził zarządzeniem alarm przeciwpowodziowy na terenie powiatu;

⁵⁹ O godz. 10:30 Pracownik WBiPS wykonał telefon do Sekretarza Miasta i Gminy Otmuchów – poinformowano o podłożeniu ładunków na tamę oraz poproszono o informację, jaki jest poziom wody na jeziorze Otmuchowskim (stopień wypełnienia). O godz. 10:42 mailowo poinformowano wszystkie gminy o panującej sytuacji oraz poproszono o podjęcie stosownych działań i raportowanie na bieżąco o sytuacji na terenie gmin.

⁶⁰ Wybrane Wydziały Starostwa i stanowisko ds. zdrowia; Zakład Utrzymania Dróg, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny oraz inne podmioty, w tym: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Nysie, Wojewódzki Zarząd Dróg w Opolu oddz. Terenowy w Grodkowie, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Opolu, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Katowicach Nadleśnictwo w Tułowicach, Tauron Dystrybucja S.A., Polska Spółka Gazownictwa Sp. z o.o. oddział zakład w Opolu gazownia Nysa.

⁶¹ Podjęto trzy kontakty telefoniczne w zakresie pozyskania informacji o stanie napełnienia zbiorników Nysa i Otmuchów oraz możliwości przyjęcia wody z Otmuchowa przez zbiornik w Nysie.

h/ w trakcie posiedzenia PZZK, któremu przewodniczył Starosta⁶²:

- podjęto decyzję o ewakuacji najbliższych miejscowości okolic jeziora Otmuchów,
- zarządzono kontrolę i zrzut wody z jeziora Nyskiego, aby przyjąć wodę z Otmuchowa,
- Starosta poprosił przedstawicieli najbardziej zagrożonych zalaniem gmin o kontrolę stanu wód i informowanie ludności o ewentualnej ewakuacji w przypadku podwyższenia stanu wód,
- gminy raportowały Staroście o panującej na ich terenie sytuacji,
- Starosta zarządził kolejne spotkanie PZZK⁶³;

i/ w związku z posiedzeniem Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (rozpoczęcie nastąpiło o godz. 12:47):

- przedstawiciel RZGW Wrocław, który uczestniczył w posiedzeniu, wskazał na nieuchronność ewakuacji i na straty w ludziach oraz przedstawił szacunki (zalana 10 km lewa strona i 10 km prawa strona Nysy Kłodzkiej),
- Starosta poprosił RZGW Wrocław o mapki terenów zalanych w celu zarządzania ewakuacji ludności,
- Wojewoda zarządził ewakuację ludności i zwierząt z zagrożonych terenów (gmina Nysa, Otmuchów oraz tereny zagrożone Łambinowice i część gminy Skoroszyce),
- Starosta poprosił o przygotowanie zarządzenia i zarządził ewakuację ludności dwóch gmin Nysa i Otmuchów oraz poinformowanie o ewentualnej ewakuacji gmin Skoroszyce i Łambinowice;

j/ ponowne posiedzenie PZZK (godz. 14:00):

- przedstawiciele gminy Otmuchów i Nysa poinformowali o zakończeniu ewakuacji,
- przedstawiciele gmin Skoroszyce i Łambinowice – potwierdzili przygotowanie do ewakuacji i podjęte w związku z tym działania.

W ocenie biegłego powołanego w celu dokonania oceny zdolności reagowania na informację o zagrożeniu, Starosta jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego oraz PZZK, co do zasady prawidłowo wywiązywał się z realizacji zadań określonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym oraz planie zarządzania kryzysowego, związanych z reagowaniem na informację o zagrożeniu/sytuacji kryzysowej, będącej przedmiotem epizodu praktycznego. Stwierdzoną w związku z przebiegiem epizodu praktycznego nieprawidłowość opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 315-388, 895-896, 899)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W wyniku oględzin przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w związku z wystąpieniem sytuacji kryzysowej, przeprowadzonych w formie epizodu praktycznego stwierdzono, że podczas posiedzenia PZZK oraz w trakcie podejmowanych działań nie poddano analizie jakie konsekwencje dla powiatu nyskiego wynikają ze zniszczenia zapory zbiornika wodnego Otmuchów, powodującej powódź wskutek niekontrolowanego zrzutu wody. Dotyczy to przede wszystkim wysokości fali oraz czasu jej przemieszczania w powiecie nyskim. Brak oceny skutków niekontrolowanego zrzutu wody wynikał z braku w PPZK mapy (lub innego dokumentu) zasięgu (wysokości) i czasu przemieszczania się fali kulminacyjnej na terenie powiatu⁶⁴, co spowodowało, że Starosta nie posiadał pełnej informacji o skali zagrożenia, a podejmowane przez niego przy wsparciu PZZK działania były ograniczone. Dokumentacja taka (w formie map) znajduje się

⁶² Posiedzenie rozpoczęło się o godz. 11:30.

⁶³ Na godz. 14:00.

⁶⁴ Wynikającej ze zniszczenia urządzeń hydrotechnicznych piętrzących wodę na zbiorniku wodnym Otmuchów i jego konsekwencjach.

w zasobach Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu i powinna być uwzględniona w PPZK⁶⁵. W konsekwencji braku posiadania dokumentacji z przemieszczania się fali kulminacyjnej na terenie powiatu, Starosta nie podjął decyzji o natychmiastowej ewakuacji ludności, co w konsekwencji jak wskazał przedstawiciel RZGW we Wrocławiu doprowadziłoby do 50% strat w ludziach (przedstawiciel RZGW Wrocław wskazał na nieuchronność ewakuacji i na straty w ludziach – szacunki zalana 10 km lewa strona i 10 km prawa strona Nysy Kłodzkiej). Ponadto w początkowej fazie przebiegu epizodu praktycznego pracownik WBiPS błędnie poinformował (w formie telefonicznej) przedstawiciela Miasta i Gminy Otmuchów o podłożeniu ładunków na tamie⁶⁶, a kompletna informacja o zagrożeniu została przekazana mailowo kilkanaście minut po wykonaniu telefonu.⁶⁷

(akta kontroli str. 315-319, 1672-1677)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że (...) Z wiadomości przesłanej przez WCZK o zdarzeniu, brak jest informacji o długości zniszczenia urządzeń hydrotechnicznych ani też nie ma informacji o wysokości do jakiej zostały zniszczone urządzenia. W związku z powyższym, nie prognozowano wysokości fali ani czasu przemieszczania się jej. (...) PCZK w Nysie dysponuje mapą graficzną, która jest dostępna w pokoju dyżurnym PCZK, charakteryzująca zasięg zalania terenów na podstawie występujących dotychczas powodzi i podtopień. Mapa odzwierciedla zasięg powodzi m.in. z 1997. PCZK jest w posiadaniu mapy w formie elektronicznej otrzymanej z RZGW we Wrocławiu obrazującej zasięg zalania po uszkodzeniu zapory na zbiorniku Nysa, po upływie 20 minut, 40, 1h, 2h, 4h itd. aż do 14 h po wystąpieniu zdarzenia. Jednakże nie było konieczności ich użycia. RZGW we Wrocławiu nie przekazało map zalewowych zbiornika Otmuchów. W zaleceniach do PPZK otrzymanych do Wojewody Opolskiego nie było zawartych informacji o konieczności uwzględnienia ww. map w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego. (...) W PPZK jest rozdział poświęcony charakterystyce zagrożeń w powiecie nyskim, natomiast nie było konieczności załączenia map do zasięgu (wysokości) jak również czasu przemieszczania się fali kulminacyjnej na terenie powiatu nyskiego. W zakresie dotyczącym ewakuacji Naczelnik WBiPS poinformował, że (...) Po otrzymaniu informacji o zdarzeniu z WCZK, pracownik PCZK w Nysie telefonicznie informował pracowników gmin z terenów zagrożonych gmin (Otmuchów, Nysa, Skoroszyce i Łambinowice) o wystąpieniu zdarzenia i konieczności przygotowania do ewakuacji ludności zagrożonych terenów. Ewakuację na terenie gminy może zarządzić burmistrz, wójt jako że do zadań własnych gminy należy dbanie o bezpieczeństwo mieszkańców danej gminy i nie ma przeszkód, żeby burmistrzowie, wójtowie podejmowali decyzję o ewakuacji czy też wprowadzaniu alarmów przeciwpowodziowych wcześniej niż taka decyzja podejmie Starosta. Decyzję o ewakuacji z zagrożonych terenów Gminy Otmuchów, Starosta podjął na pierwszym posiedzeniu PZZK (godz. 11.30) i taką decyzję dużo wcześniej mógł podjąć burmistrz Otmuchowa. Pozostali burmistrzowie i wójtowie nie wprowadzali natychmiastowej ewakuacji (byli przygotowani do ewakuacji), ponieważ na obecną panującą sytuację nie było takiej potrzeby „Wiceburmistrz Nysy (...) przekazał, że ani lewa ani prawa nie powinna zostać uszkodzona ze względu na przeprowadzoną modernizację urządzeń zabezpieczających rzeki Nysy Kłodzkiej. Sytuacja potopienia będzie dotyczyła planowanego i kontrolowanego zrzutu bocznego w kierunku Białą Nyską. W zakresie dotyczącym przekazania informacji telefonicznej Naczelnik WBiPS poinformował, m.in. że z otrzymanej informacji

⁶⁵ Starosta poprosił o mapę dopiero na posiedzeniu WZZK.

⁶⁶ Godz. 10:30.

⁶⁷ Godz. 10:42.

cyt. „doszło do celowego działania przeprowadzonego prawdopodobnie przez grupę dywersyjną. W wyniku aktu sabotażu doszło do zniszczenia urządzeń hydrotechnicznych piętrzących wodę na zbiorniku wodnym Otmuchów”, można było domniemywać, że zostały użyte ładunki wybuchowe. Jednocześnie PCZK w Nysie poinformowało Sekretarza Gminy Otmuchów telefonicznie o konieczności przystąpienia do procesu ewakuacji mieszkańców z zagrożonych terenów. Ww. informacja nie miała negatywnego wpływu na przebieg dalszych podejmowanych czynności, ponieważ w ślad za rozmową telefoniczną został wysłany mail zgodny z otrzymaną informacją z WCZK.

(akta kontroli str. 1128-1132)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie zapewniono warunki, które umożliwiły sprawną realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym m.in. dotyczące monitorowania i reagowania na zagrożenia występujące na terenie powiatu. W trakcie przebiegu epizodu praktycznego Starosta jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego oraz PZZK, co do zasady prawidłowo wywiązał się z realizacji zadań określonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym oraz PPZK, związanych z reagowaniem na informację o zagrożeniu/sytuacji kryzysowej.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Uzgodnienie PPZK z 2021 r. ze wszystkimi podmiotami wskazanymi w Siatce bezpieczeństwa oraz z podmiotami, dla których przewidziano zadania do realizacji.
2. Dostosowanie PPZK z 2021 r. do wymagań ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz zaleceń Wojewody.
3. Zachowanie dwuletniego cyklu aktualizacji PPZK.
4. Zachowanie dwuletniego cyklu wydawania zaleceń do GPZK.
5. Weryfikację GPZK przed ich zatwierdzeniem i zapewnienie dostarczenia do WBiPS Starostwa przez gminy zatwierdzonych GPZK w sposób określony w Zaleceniach Starosty.
6. Zamieszczenie na stronie internetowej Starostwa aktualnie obowiązującego PPZK.

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 Opolu. 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.

Opole, 24 listopada 2022 r.

Kontroler

Agnieszka Broszczak
specjalista kontroli państwowej


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


DIREKTOR
Delegatura NIK w Opolu
.....
podpis
Iwona Zymaniak