



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.018.02.2022

Pan
Piotr Krzystek
Prezydent Miasta Szczecin

Urząd Miasta Szczecin
pl. Armii Krajowej 1
70-456 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecin, pl. Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Krzystek, Prezydent Miasta Szczecin ² , od 4 grudnia 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja systemu ochrony ludności w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom, w tym hybrydowym.2. Prawdliwość i rzetelność realizacji zadań związanych z opracowywaniem oraz wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym.3. Rzetelność i skuteczność działań w przypadku wystąpienia zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dokumentów wytworzonych wcześniej bądź później, niezbędnych dla realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	Jarosław Staniszewski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/108/2022 z 5 lipca 2022 r. Ewelina Czerepska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/171/2022 z 13 października 2022 r. Krzysztof Zawadzki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/167/2022 z 12 października 2022 r.

(akta kontroli str. 1, 92-94)

¹ Dalej: Urząd lub UM.

² Dalej: Prezydent.

³ 29 listopada 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Prezydent zorganizował system ochrony ludności w celu przeciwdziałania zagrożeniom, jednak w niepełnym zakresie w odniesieniu do zapobiegania zagrożeniom hybrydowym⁶. Prezydent wyznaczył komórki organizacyjne odpowiedzialne za właściwe wykonanie zadań zarządzania kryzysowego. Zapewnił systemy: monitorowania zagrożeń, łączności oraz ostrzegania i alarmowania ludności. Odpowiednio zorganizował Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego⁷ w celu realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁸. Powołał Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego⁹, który prawidłowo wypełniał zadania określone w art. 17 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 ustawy o zk. Prowadzono analizy pod kątem zapewnienia ciągłości działania Urzędu, przy czym w toku kontroli NIK zwiększono z 11 do 19 liczbę osób wyłączonych z obowiązku pełnienia służby wojskowej. Przeprowadzone dwa ćwiczenia dotyczyły tematyki zarządzania kryzysowego, a w szkoleniach uwzględniane były zagrożenia hybrydowe.

W Miejskim Planie Zarządzania Kryzysowego¹⁰ nie zostało wyodrębnione niebezpieczeństwo działań hybrydowych. Natomiast część tych działań uwzględniono w innych zidentyfikowanych zagrożeniach, w szczególności związanych z aktami terrorystycznymi oraz zakłóceniami w systemie telekomunikacyjnym lub informatycznym. Obejmowały one np. działania związane z podłożeniem ładunku wybuchowego lub groźby takiego czynu, na określony obiekt ważny dla sprawnego funkcjonowania lub bezpieczeństwa regionu; nękanie psychologiczne, wywołujące chaos, strach, panikę, podejrzliwość i irracjonalne postępowanie ludzi, a także cyberterrorizm. NIK podkreśla, że działania o charakterze hybrydowym mogą być przyczyną także innych zagrożeń opisanych i ocenionych w MPZK, tj. pożarów, skażeń chemicznych lub radiacyjnych, zakłóceń w dostawach energii elektrycznej, paliw płynnych, gazu lub energii cieplnej, epifitozy, epidemii, epizootii, a także katastrofy w ruchu lądowym lub budowlanej.

Prezydent skutecznie podejmował działania w związku z zaistniałymi sytuacjami kryzysowymi oraz był w posiadaniu wiarygodnych informacji na temat liczby zdarzeń i sytuacji kryzysowych. Przebieg epizodu praktycznego przeprowadzonego w toku kontroli NIK, potwierdził prawidłowy sposób działania osób odpowiedzialnych w toku symulowanej sytuacji kryzysowej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na braku wyodrębnienia w MPZK zagrożeń wystąpienia w granicach miasta Szczecin skażenia chemicznego lub katastrof na wodach morskich lub na wodach śródlądowych. Ponadto nie opracowano procedury reagowania kryzysowego na wypadek wystąpienia skażenia chemicznego na wodach śródlądowych. Nie zapewniono również pełnej spójności pomiędzy

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Na potrzeby kontroli NIK przyjęto, że działania hybrydowe to konwergencja różnych typów działań poniżej progu wojny, z wykorzystaniem narzędzi klasycznych (np. dezinformacja), jak również nowoczesnych (np. cyberatak), mających na celu wywołanie i podtrzymywanie sytuacji kryzysowych bez użycia regularnych środków militarnych. Spektrum środków wykorzystywanych w działaniach hybrydowych jest praktycznie nieograniczone i można zaliczyć do nich m.in. przestrzeń polityczną, dyplomatyczną, dezinformacyjno-propagandową, gospodarczą, kulturalną, terrorystyczną, humanitarną. Działania hybrydowe mogą prowadzić zarówno agenci służb specjalnych obcego państwa i osoby z nimi współpracujące, jak również (świadomie bądź nie) organizacje, stowarzyszenia, instytucje, partie polityczne, związki zawodowe, firmy, korporacje, związki religijne, celebryci/osoby ogólnie znane itd.

⁷ Dalej: MCZK lub Centrum.

⁸ Dz. U. z 2022, poz. 261, ze zm.; dalej: ustawa o zk.

⁹ Dalej: MZZK lub Zespół.

¹⁰ W okresie objętym kontrolą Wojewoda Zachodniopomorski (dalej: Wojewoda) zatwierdził dwa Miejskie Plany Zarządzania Kryzysowego: z 22 czerwca 2021 r. (dalej: MPZK) oraz 20 lutego 2020 r. (dalej: MPZK z 2020 r.).

postanowieniami części I oraz II MPZK, a także siatki bezpieczeństwa miasta Szczecin.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W regulaminie organizacyjnym Urzędu¹², zadania z zakresu zarządzania kryzysowego¹³ zostały przypisane Wydziałowi Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności¹⁴. Według § 52 regulaminu, do zadań WZKiOL należało zarządzanie kryzysowe; organizowanie i prowadzenie spraw związanych z obronnością kraju i obroną cywilną; prowadzenie spraw związanych z rejestracją i kwalifikacją wojskową; nadzór nad realizacją zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na terenie Miasta, w tym nadzór nad działalnością Straży Miejskiej Szczecin; prowadzenie spraw związanych z organizowaniem zgromadzeń oraz prowadzeniem imprez masowych. Do szczegółowego zakresu zadań WZKiOL należało m.in.¹⁵: opracowywanie i uaktualnianie MPZK; planowanie o podejmowanie działań w przypadku powstania klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia oraz zagrożenia życia, zdrowia i środowiska noszącego znamiona kryzysu; planowanie i organizacja wspólnych ćwiczeń i szkoleń służb, instytucji i podmiotów odpowiedzialnych za reagowanie kryzysowe – ratowanie życia i zdrowia oraz prowadzenie akcji ratowniczych; organizacja i zabezpieczenie funkcjonowania MCZK; organizacja całodobowej służby dyżurnej w Centrum w zakresie monitorowania i analizowania zdarzeń oraz zagrożeń, w przypadku zaistnienia zdarzeń lub na polecenie Prezydenta; tworzenie warunków do prawidłowego działania MZZK (opracowywanie projektu rocznego planu pracy MZZK, obsługa jego posiedzeń, prowadzenie dokumentacji oraz analiza zgłaszanych potrzeb dotyczących działań MZZK). Dyrektorów wydziałów Urzędu zobowiązano m. in. do współpracy oraz realizacji zadań związanych z obronnością kraju oraz systemem zbiorowego bezpieczeństwa¹⁶.

(akta kontroli str. 31, 32, 35-37, 154, 298)

Z 30 pracowników Urzędu zajmujących się zadaniami z zakresu zarządzania kryzysowego¹⁷, w WZKiOL zatrudnionych było 19 pracowników¹⁸ (dziewięciu odpowiedzialnych było m.in. za opracowanie MPZK). Z pozostałych 11 pracowników, 10 zajmowało stanowiska dyrektorów wydziałów Urzędu (sześciu

¹¹ 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.

¹² Zarządzenie nr 408/21 Prezydenta Miasta Szczecin z 16 sierpnia 2021 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Miasta Szczecin; dalej: regulamin.

¹³ Zadanie wprowadzone od 1 marca 2020 r. na podstawie Zarządzenie nr 82/20 Prezydenta Miasta Szczecin z 24 lutego 2020 r., wcześniej w okresie od 25 marca 2019 r. – zadanie obejmowało prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Ponadto od 1 marca 2020 r. wprowadzono możliwość funkcjonowania na prawach referatu w WZKiOL, wewnętrznej komórki organizacyjnej MCZK (§ 17 ust. 1 pkt 2 regulaminu).

¹⁴ Dalej: WZKiOL.

¹⁵ Zarządzenie nr 433/21 Prezydenta Miasta Szczecin z 1 września 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin; dalej: zarządzenie w sprawie szczegółowego zakresu zadań.

¹⁶ § 1 pkt 1 i 2 zarządzenia w sprawie szczegółowego zakresu zadań.

¹⁷ Stan na 8 sierpnia 2022 r. - w okresie objętym kontrolą liczba pracowników zajmujących się zarządzaniem kryzysowym zmniejszyła się z 31 do 30 (jednemu pracownikowi WZKiOL powierzono zadania w zakresie zarządzania kryzysowego z dniem 23 maja 2022 r., dwóch pracowników odeszło na emeryturę).

¹⁸ Z uwzględnieniem kierownictwa (dyrektora i dwóch zastępców) oraz kierownika MCZK.

odpowiedzialnych było m.in. za opracowanie MPZK)¹⁹, a jedna osoba stanowisko Rzecznika Prasowego Prezydenta²⁰, który również realizował zadania związane z opracowaniem MPZK. Staż pracy większości pracowników (19) przekraczał 20 lat, a trzech nie przekraczał 10 lat²¹. Staż pracy 21 pracowników w zakresie realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym nie przekraczał 9 lat, a pozostałych dziewięciu wynosił od 12 do 35 lat. Większość pracowników (29) miała wykształcenie wyższe, jedna średnie. Pracownicy brali udział w szkoleniach lub ćwiczeniach z zakresu zarządzania kryzysowego (szerzej omówiono w pkt 1.6 wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 45-48, 159-170)

Zasady monitorowania zagrożeń na terenie Miasta określone zostały w MPZK. Monitorowanie zagrożeń w systemie całodobowym zapewniała służba dyżurna oraz dyspozytorska: Komendy Miejskiej PSP w Szczecinie²²; Komendy Miejskiej Policji w Szczecinie²³; Straży Miejskiej w Szczecinie²⁴; Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie²⁵; Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.; Dyspozytor Szczecińskiej Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.²⁶; Dyspozytor Mocy Oddziałowej Dyspozycji Stacji ENEA Operator Sp. z o.o. Oddział Dystrybucji Szczecin²⁷ oraz Dział Zarządzania Ruchem Sieci Polska Spółka Gazownictwa Oddział Gazowniczy w Szczecinie²⁸. W MPZK określono m.in. zadania miejskiego systemu monitorowania zagrożeń (uzyskanie informacji o zbliżaniu się lub stwierdzeniu zagrożenia; określenie rodzaju, miejsca, skali i skutków zaistniałych zagrożeń, a także oznaczenie stref niebezpiecznych i prognozowanie rozwoju zagrożeń; uprzedzenie o zagrożeniu właściwych służb, inspekcji i straży; ostrzeganie i alarmowanie ludności o zbliżającym się niebezpieczeństwie oraz informowanie o zalecanych zasadach postępowania i zachowania się ludności w zaistniałych sytuacjach). Informacje o zaistniałych zagrożeniach przekazywano MCZK lub Dyżurnemu SM. W części II „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej”²⁹, doprecyzowano dla 12 rodzajów zagrożeń (z 22 zidentyfikowanych w katalogu zagrożeń miasta Szczecin)³⁰, instytucje odpowiedzialne za monitorowanie zagrożenia (ogniwa dyżurnego lub stanowisko osoby odpowiedzialnej); tryb raportowania (okoliczności i częstotliwość przekazywania komunikatów, ostrzeżeń), formę, a także zakres i adresatów informacji. W części III MPZK oraz w części II MPZK w zakresie podmiotów odpowiedzialnych za monitorowanie zagrożeń, nie ujęto niektórych instytucji wiodących wymienionych w załączniku tabelarycznym do MPZK „Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa”³¹. Dotyczyło to Dyrektora Zakładu Usług Komunalnych³² (pożar obszarów leśnych³³; epifityzy³⁴);

¹⁹ Wydziały: Gospodarki Komunalnej (dalej: WGK); Ochrony Środowiska (dalej: WOS); Spraw Społecznych (dalej: WSS); Oświaty (dalej: WOśw.); Wydział Informatyki (dalej: WI); Organizacyjny (dalej: WO); Sportu; Mieszkalnictwa i Regulacji Stanów Prawnych Nieruchomości oraz Biura Dialogu Obywatelskiego.

²⁰ Dalej: Rzecznik Prasowy.

²¹ Wynosił 7, 8 i 9 lat.

²² Dalej: KM PSP.

²³ Dalej: KMP.

²⁴ Dalej: SM.

²⁵ Dalej: ZDiTM.

²⁶ Dalej: SEC.

²⁷ Dalej: ENEA.

²⁸ Dalej: PSGaz.

²⁹ Dalej: Zespół przedsięwzięć.

³⁰ Pożar; powódź; skażenie chemiczne na lądzie; silny mróz / intensywne opady śniegu; huragany / silne burze; zbiorowe zakłócenie porządku publicznego; zdarzenie o charakterze terrorystycznym; katastrofa w ruchu lądowym; katastrofa budowlana; znalezisko przedmiotów niebezpiecznych i wybuchowych; epidemia; epizootia.

³¹ Dalej: siatka bezpieczeństwa miasta Szczecin.

³² Dalej: ZUK.

³³ Kategoria zagrożenia: KZ-11.

³⁴ Kategoria zagrożenia: KZ-13.

Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie³⁵ (powódź zatorowa/wezbrania naturalne³⁶); Wydziału Zamiejscowego Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego³⁷ (zdarzenie o charakterze terrorystycznym³⁸), Patrołu rozminowania nr 1 5 pułku inżynieryjnego (znalezisko przedmiotów niebezpiecznych i wybuchowych³⁹); Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁴⁰ (katastrofa budowlana⁴¹). Według zestawień zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa ujętej w części I MPZK⁴², ww. podmioty miały przypisane zadania m.in. w fazie zapobiegania i w fazie przygotowania (np. związane z weryfikacją i aktualizacją informacji o zagrożeniu).

(akta kontroli str. 3, 38, 87-90, pliki 1-2 i 8, 373-470)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że załącznik nr 3 części III⁴³ określał organizację miejskiego systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania wynikającego z Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania. Przyjęto, że w skład tego systemu wchodzi kierownicy powiatowych i miejskich służb, inspekcji i straży działających na obszarze miasta, wymienieni tylko w tym załączniku. Umieszczenie instytucji w siatce bezpieczeństwa wynikało z zakresu wykonywanych zadań przez daną instytucję i nie było równoznaczne z przynależnością danej instytucji do miejskiego systemu monitorowania zagrożeń.

(akta kontroli str. 191-192, 206)

W części II MPZK, w zestawieniu „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej”, dla 10 rodzajów zagrożeń⁴⁴ (z 22 zidentyfikowanych w katalogu zagrożeń miasta Szczecin) nie wskazano instytucji odpowiedzialnych za monitorowanie zagrożenia; trybu raportowania (okoliczności i częstotliwości przekazywania komunikatów, ostrzeżeń), formy, a także zakresu i adresatów informacji. W części III MPZK⁴⁵, w której wskazano kierowników powiatowych i miejskich służb, inspekcji i straży działających na obszarze Szczecina, prowadzących monitorowanie, analizowanie i prognozowanie zagrożeń, nie ujęto czterech zagrożeń wymienionych w części II MPZK⁴⁶. Dotyczyło to zagrożeń związanych z: katastrofą w ruchu lądowym lub katastrofą budowlaną oraz znaleziskiem przedmiotów niebezpiecznych i wybuchowych (odpowiedzialny: Komendant KMP oraz Komendant KM PSP), pożarem (odpowiedzialny Komendant KMP)⁴⁷. Ponadto nie wymieniono SM (odpowiedzialna za monitorowanie zagrożeń związanych z: pożarem; powodzią; skażeniem chemicznym na lądzie; wystąpieniem skutków ekstremalnych warunków pogodowych⁴⁸; zbiorowym zakłóceniem porządku publicznego; zdarzeniem o charakterze terrorystycznym; katastrofą w ruchu

³⁵ Dalej: PGW WP.

³⁶ Kategoria zagrożenia: KZ-1.

³⁷ Dalej: WZ ABW.

³⁸ Kategoria zagrożenia: KZ-18.

³⁹ Kategoria zagrożenia: KZ-23.

⁴⁰ Dalej: PINB.

⁴¹ Kategoria zagrożenia: KZ-20.

⁴² Pkt 1.3 „Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa”; dalej: zestawienie zadań i obowiązków uczestników zk.

⁴³ „Organizacja Systemu Monitorowania Zagrożeń, Ostrzegania i Alarmowania”.

⁴⁴ Zakłócenia w funkcjonowaniu systemów i usług telekomunikacyjnych; zakłócenia w dostawach energii elektrycznej; zakłócenia w dostawach paliw płynnych; zakłócenia w dostawach gazu; epifitoza; katastrofa morska (faza lądowa); susza / upał; skażenie radiacyjne; zakłócenia w funkcjonowaniu systemów i usług teleinformatycznych; zakłócenia w dostawach energii cieplnej.

⁴⁵ Załącznik funkcjonalny nr 3 do planu głównego, Punkt 1.2. „Zakres monitorowania zagrożeń w mieście Szczecin przez służby, inspekcje i straże.”

⁴⁶ Zestawienie tabelaryczne „Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń” (str. 6-17 części II MPZK).

⁴⁷ KMP odpowiedzialna była m.in. za przekazywanie informacji o zagrożeniach osobom funkcyjnym komórek organizacyjnych KMP, Komendzie Wojewódzkiej Policji, SM oraz do ogniw i instytucji współdziałających. KM PSP odpowiedzialna była m.in. za przekazywanie informacji o zagrożeniach osobom funkcyjnym komórek organizacyjnych KM PSP, SM oraz do ogniw i instytucji współdziałających.

⁴⁸ Silny mróz, intensywne opady śniegu, huragany, silne burze.

lądowym lub budowlaną oraz znaleziskiem przedmiotów niebezpiecznych i wybuchowych) oraz ZDiTM (odpowiedzialny za monitorowanie zagrożeń związanych ze skażeniem chemicznym na lądzie, wystąpieniem skutków ekstremalnych warunków pogodowych oraz katastrofą w ruchu lądowym). Inny zakres zagrożeń wskazano w przypadku Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Szczecinie⁴⁹, tj. wystąpienie skażenia chemicznego wód śródlądowych, gleby i powietrza; zakażenia ludzi; skażenia radiacyjnego lub skażenia biologicznego (w części II MPZK wskazano skażenie chemiczne na lądzie, skażenie radiacyjne, epidemię⁵⁰); Powiatowego Lekarza Weterynarii w Szczecinie⁵¹, tj. wystąpienie chorób zakaźnych zwierząt (w części II MPZK wskazano epizootię⁵²) oraz Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Szczecinie⁵³, tj. wystąpienie skażenia sieci wodociągowej (w części II MPZK wskazano skażenie chemiczne na lądzie). W przypadku ENEA wskazano możliwość wystąpienia awarii systemu zasilania energetycznego, przy czym tego zagrożenia nie wymieniono w części II MPZK. W MPZK nie wskazano zagrożeń monitorowanych przez SEC oraz PSGaz.
(akta kontroli str. 3, 38, 299-470)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że w części II MPZK w zadaniach w zakresie monitorowania poszczególnych kategorii zagrożeń zawarte są informacje na temat: struktur odpowiedzialnych za monitorowanie poszczególnych zagrożeń, struktur służb dyżurnych lub osób do kontaktu w sytuacji wystąpienia zagrożenia, trybu raportowania i systemu wymiany informacji. Dlatego w tej części ujęte są tylko struktury służb i inspekcji zobligowanych do przekazywania informacji jednostce samorządu terytorialnego. W większości są to służby posiadające swoje całodobowe służby dyżurne, do których trafiają informacje w przypadku zaistnienia zdarzenia. Do tych służb przekazywane są informacje o wszystkich zdarzeniach związanych z większością zagrożeń i dlatego tych zagrożeń jest więcej. W załączniku nr 3 do III części planu wymienione są tylko te służby, inspekcje i podmioty, które z racji swoich zadań i możliwości monitorują wystąpienie zagrożeń.
(akta kontroli str. 181-182, 196)

W części II MPZK⁵⁴ nie doprecyzowano instytucji odpowiedzialnych za monitorowanie⁵⁵; trybu raportowania⁵⁶; formy, a także zakresu i adresatów informacji - obejmujących zagrożenia: zakłócenia w funkcjonowaniu systemów i usług telekomunikacyjnych; zakłócenia w dostawach energii elektrycznej; zakłócenia w dostawach paliw płynnych; zakłócenia w dostawach gazu; epifitoza; katastrofa morska (faza lądowa); susza / upał; skażenie radiacyjne; zakłócenia w funkcjonowaniu systemów i usług teleinformatycznych; zakłócenia w dostawach energii cieplnej.
(akta kontroli str. 87-90, pliki 1-3 i 8, 299-470)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że (...) w tej części ujęte są tylko struktury służb, inspekcji i straży poziomu Gminy Miasto Szczecin⁵⁷ zobligowanych do przekazywania informacji WZKiOL, którego jedną z komórek jest MCZK.

⁴⁹ Dalej: PPIS.

⁵⁰ Zdefiniowana w MPZK w katalogu zagrożeń miasta Szczecin jako wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących.

⁵¹ Dalej: PLW.

⁵² Zdefiniowana w MPZK w katalogu zagrożeń miasta Szczecin jako występowanie zachorowań na chorobę zakaźną, wśród zwierząt na danym terenie, w zdecydowanie większej liczbie niż w poprzednich latach rejestracji danych.

⁵³ Dalej: ZWiK.

⁵⁴ „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej”.

⁵⁵ Ognia dyżurnego lub stanowisko osoby odpowiedzialnej.

⁵⁶ Okoliczności i częstotliwość przekazywania komunikatów, ostrzeżeń.

⁵⁷ Dalej: Gmina.

W przypadku powstania (...) wskazanych wyżej (...) zagrożeń (...) informacje (...) wyjdą od organów administracji rządowej, a pierwszym ogniwem które zostanie o tym poinformowane będzie Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego⁵⁸. Na podstawie art. 21 ustawy o zk, obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach. WCZK będzie tym ogniwem, które informację przekaże (...) Gminie.

(akta kontroli str. 201, 209-210)

Zadania w zakresie monitorowania, analizowania i prognozowania zagrożeń oraz uruchamiania procedur reagowania kryzysowego wynikających z MPZK należały do MCZK⁵⁹. Do zadań MZZK należało m.in. rozpoznawanie, analizowanie i prognozowanie zagrożeń na obszarze Gminy, które mogły mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne oraz identyfikowanie źródeł potencjalnych zagrożeń kryzysowych (w fazie zapobiegania zagrożeniom) oraz monitorowanie występującego zdarzenia (w fazie reagowania)⁶⁰.

(akta kontroli str. 6, 8, 17, 18)

Zastępca Dyrektora WZKiOL w sprawie prowadzonego monitoringu w zakresie zarządzania kryzysowego pod kątem problemów i trudności systemowych wyjaśnił, że w wyniku takich działań dokonano zmian organizacyjnych w WZKiOL, w tym dokonano korekty zakresów obowiązków pracowników wydziału. Realizowana jest bieżąca współpraca z jednostkami miejskimi oraz innymi instytucjami w zakresie realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych. (...) WZKiOL współpracuje w tym zakresie (...) z innymi komórkami organizacyjnymi Urzędu, głównie z WOśw., WSS, WI, Wydziałem Kultury i Wydziałem Sportu. Szczególną rolę w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym odgrywa nadzór nad funkcjonowaniem sieci informatycznej Urzędu. (...) W WI (...) został wyznaczony pracownik do utrzymywania kontaktów z podmiotami krajowego systemu cyberbezpieczeństwa w zakresie zadań publicznych. Z dniem 1 lipca 2022 r. w strukturze WI dodatkowo utworzone zostało stanowisko ds. cyberbezpieczeństwa i rozpoczęto procedurę naboru pracownika o odpowiednich kwalifikacjach. Do zakończenia naboru obowiązki powierzono jednemu z pracowników wydziału.

(akta kontroli str. 3, 40)

Zastępca Dyrektora WZKiOL w sprawie dokonywania analiz obowiązujących regulacji wewnętrznych w celu usprawnienia realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego wyjaśnił, że w wyniku takich działań (...) od 1 kwietnia 2022 r. utworzono dodatkowe stanowisko: ds. Bezpieczeństwa Publicznego i ochrony infrastruktury krytycznej. Podnoszony jest poziom wyposażenia technicznego MCZK, w szczególności w zakresie środków łączności i informatyki umożliwiających sprawny przekaz informacji. Od końca 2019 r. funkcjonuje zmodernizowany akustyczny system alarmowania mieszkańców miasta Szczecin (...)(...) zakupiono (...) pojazd służbowy pełniący rolę Mobilnego Centrum Zarządzania Kryzysowego. (...) Na bazie wytypowanych szkół publicznych

⁵⁸ Dalej: WCZK.

⁵⁹ § 3 regulaminu pracy MCZK stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 81/18 Prezydenta Miasta Szczecin z 19 lutego 2018 r.; dalej: regulamin MCZK.

⁶⁰ § 4 pkt 1 lit. a oraz pkt 3 lit. a regulaminu pracy MZZK stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 35/18 Prezydenta Miasta Szczecin z 22 stycznia 2018 r., zmienionego zarządzeniami nr 345/19 z 9 sierpnia 2019 r. oraz 524/20 z 7 października 2020 r.; dalej: regulamin MZZK.

opracowano i wdrażany jest w życie system 14 Centrów Wsparcia Mieszkańców⁶¹. CWM przewidziane są do wsparcia mieszkańców w sytuacji zagrożenia lub wystąpienia sytuacji kryzysowej dotyczącej znacznej liczby osób, ich ewakuacji z miejsc zamieszkania i potrzeby zapewnienia im podstawowych warunków bytowych do czasu ustania przyczyny zagrożenia. (...) przygotowywane jest w nowej lokalizacji stanowisko dyżurne MCZK oraz pomieszczenie MZZK. (...) w związku z wystąpieniem zagrożenia epidemiologicznego (...). Określono wymagania umożliwiające funkcjonowanie pracowników Urzędu, interesantów oraz jednostek organizacyjnych Gminy w okresie epidemii Covid-19.

(akta kontroli str. 3, 40-42)

Zastępca Dyrektora WZKiOL w sprawie definicji sytuacji kryzysowej wyjaśnił, że nie określa ona w sposób precyzyjny i jednoznaczny przesłanki, których wystąpienie skutkuje uznaniem danej sytuacji za kryzysową. (...) *definicja zawiera szereg pojęć, które nie zostały doprecyzowane ani w przepisach ustawy, ani w żadnych innych aktach normatywnych. Są to: mienie znacznych rozmiarów, środowisko, znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej. Mienie znacznych rozmiarów - należy domniemywać, że pojęcia tego nie należy odnosić do zapisu art. 115 § 5-7a Kodeksu karnego⁶², tj. mienia znacznej lub wielkiej wartości czy znacznej szkody lub szkody w wielkich rozmiarach mierzonych wartością przekraczającą 200 000 złotych lub 1 000 000 złotych, lecz do obszaru (przestrzennego rozmiaru (...)), tj. znacznego rozmiaru zagrożenia, a nie wysokości spowodowanej szkody.*

(akta kontroli str. 3, 40-42)

1.2. Według stanu na 6 lipca 2022 r. wyłączeniu z obowiązku pełnienia służby wojskowej podlegał Prezydent⁶³ i dziesięciu pracowników Urzędu (tj. 1,1% z 1 027 zatrudnionych), w tym dwie osoby ze względu na posiadane kwalifikacje lub zajmowane stanowiska niezbędne dla zapewnienia obrony lub bezpieczeństwa państwa⁶⁴. Pozostałe wyłączenia dokonane zostały na wnioski dotyczące osób, których powołanie do służby wojskowej groziłoby zaprzestaniem lub poważnym zakłóceniem pracy Urzędu. Formułowano je z uwagi na zapewnienie ciągłości pracy Rady Miasta, Biura Prezydenta lub Urzędu. Z ośmiu ww. pracowników Urzędu, trzech realizowało zadania zarządzania kryzysowego (dyrektorzy Wydziałów: WI; Organizacyjnego oraz Spraw Obywatelskich). Wyłączeniu takiemu nie podlegał żaden pracownik WZKiOL (z wyłączeniem kobiet), w tym członkowie MCZK, a także Zastępcy Przewodniczącego MZZK. Według stanu na 15 listopada 2022 r., zwiększyła się liczba pracowników Urzędu, wobec których wyłączono ww. obowiązki. Na wniosek Prezydenta z 29 sierpnia 2022 r., 7 września 2022 r. wydane zostały decyzje dotyczące wyłączenia siedmiu pracowników Urzędu, z tego czterech pracowników WZKiOL (w tym trzech zajmujących stanowiska w MCZK: Zastępcy Przewodniczącego, Kierownika oraz ds. Monitorowania, Prognoz i Analiz) oraz trzech pracowników WI. W odniesieniu do jednego pracownika (Biura Partnerstwa Publiczno – Prywatnego) decyzja została wydana 26 października 2022 r.⁶⁵ Według stanu na 15 listopada 2022 r. wyłączeniu z obowiązku pełnienia służby wojskowej podlegało łącznie 19 pracowników Urzędu⁶⁶ (tj. 1,9% z 1 025

⁶¹ Dalej: CWM.

⁶² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.).

⁶³ Z uwagi na zajmowanie kierowniczego stanowiska organu administracji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000, ze zm.) – zawiadomienie właściwego organu rekrutacji z 16 marca 2011 r. (decyzja z 4 kwietnia 2011 r.).

⁶⁴ Sekretarz Miasta i Skarbnik Miasta.

⁶⁵ Na wniosek z 24 października 2022 r.

⁶⁶ Łącznie z Prezydentem.

zatrudnionych). W okresie objętym kontrolą nie było decyzji odmownych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 69-70, 186-188)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że w prowadzonych analizach potrzeb kadrowych Urzędu uwzględniano: liczbę osób z przydziałami mobilizacyjnymi lub przydziałami organizacyjno-mobilizacyjnymi, które należało wyłączyć z wykonywania zadań na rzecz Urzędu; liczbę mężczyzn, którzy ze względu na wiek i stopień wojskowy, mogą zostać powołani do pełnienia służby czynnej w czasie ogłoszenia mobilizacji i wojny; możliwość zastąpienia osób, które mogą być powołane do pełnienia służby wojskowej przez osoby, które nie podlegają obowiązkowi pełnienia służby wojskowej w komórkach organizacyjnych Urzędu.

(akta kontroli str. 202, 268-270)

Ponadto w sprawie niewyłączenia z obowiązku pełnienia służby wojskowej pracowników komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań dotyczących zarządzania kryzysowego wyjaśnił, że żadna z 16 kobiet realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego (z 30), a także wchodzących w skład MZZK (trzy osoby⁶⁷) lub MCZK (jedna osoba⁶⁸), nie figurowała w ewidencji wojskowej i nie posiadała kwalifikacji przydatnych do służby wojskowej określonych w art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁶⁹. Nie wnioskowano o wyłączenie Pierwszego Zastępcy Przewodniczącego MZZK oraz trzech innych pracowników Urzędu zajmujących się zarządzaniem kryzysowym, gdyż ich nieobecność nie groziła zaprzestaniem lub poważnymi zakłóceniami pracy odpowiednio: MZZK, Biura Prezydenta Miasta, Wydziału Sportu lub WZKiOL. Drugi Zastępca Przewodniczącego MZZK⁷⁰ oraz trzech innych pracowników WZKiOL nie podlegało obowiązkowi pełnienia służby wojskowej, z uwagi na spełnienie warunków określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny. Jeden pracownik MCZK wykonywał świadczenie osobiste, a kolejny był wyłączony z uwagi na kategorię określoną w art. 58 ust. 6 pkt 3 ustawy o obronie Ojczyzny.

(akta kontroli str. 182, 198-200)

1.3. Zarządzeniem Prezydenta⁷¹ określono skład i siedzibę MZZK. W jego skład wchodził, jako stali członkowie: przewodniczący (Prezydent), zastępcy przewodniczącego (dyrektor WZKiOL i od 7 października 2020 r. Pełnomocnik Prezydenta ds. Bezpieczeństwa⁷² w Gminie), a także sześciu członków (dyrektorzy trzech wydziałów Urzędu: WSS, WGK⁷³ i WOśw. oraz Komendanci: SM, KMP i KM PSP). W posiedzeniach Zespołu, na prawach członka, w zależności od potrzeb mogły brać udział inne zaproszone przez przewodniczącego osoby, reprezentujące: Urząd; jednostki organizacyjne Gminy; zespolone służby, inspekcje i straże; organy administracji niezespolonej oraz społeczne organizacje ratownicze. W przypadku nieobecności przewodniczącego, pracami MZZK kierował zastępca przewodniczącego, w przypadku ich nieobecności członek zespołu, w którego właściwości pozostawał rodzaj zaistniałej sytuacji. Jako siedzibę Zespołu określono

⁶⁷ Z ośmiu wchodzących w skład MZZK, w tym sześciu przedstawicieli Urzędu.

⁶⁸ Z pięciu wchodzących w skład MCZK.

⁶⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 655, ze zm.; dalej: ustawa o obronie Ojczyzny.

⁷⁰ Na wniosek Prezydenta z 29 sierpnia 2022 r., 7 września 2022 r. wydana została decyzja dotycząca wyłączenia z obowiązku pełnienia służby wojskowej.

⁷¹ Zarządzenie nr 35/18 z 22 stycznia 2018 r. w sprawie powołania MZZK (uwzględniające zamiany wprowadzone zarządzeniami Prezydenta: nr 345/19 z 9 sierpnia 2019 r. oraz nr 524/20 z 7 października 2020 r.); dalej: zarządzenie nr 35/18.

⁷² Zarządzenie Prezydenta nr 524/20 z 7 października 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania MZZK. Pełnomocnik został powołany z dniem 4 grudnia 2017 r., na podstawie zarządzenia Prezydenta nr 519/17 z 1 grudnia 2017 r. w sprawie powołania Pełnomocnika ds. Bezpieczeństwa w Gminie Miasto Szczecin.

⁷³ Do 9 sierpnia 2019 r. Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

MCZK, które według zarządzenia nr 35/18 mieściło się w budynku KM PSP (w Szczecinie, przy ul. Grodzkiej 1/5), przy czym Przewodniczący mógł wyznaczać inne miejsca jego pracy.

(akta kontroli str. 15-25, 26, 27, 49, 131)

Organizację, tryb pracy oraz zadania MZZK określał regulamin pracy zespołu⁷⁴. W podstawowych zadaniach wyodrębniono cztery fazy: zapobiegania (zadania polegały m.in. na: rozpoznawaniu, analizowaniu i prognozowaniu zagrożeń na obszarze Gminy; identyfikowaniu źródeł potencjalnych zagrożeń kryzysowych); przygotowania (m.in. przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie Prezydentowi wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w MPZK; monitorowania zagrożeń i ich skutków oraz utrzymania w gotowości systemu powiadamiania, ostrzegania i alarmowania); reagowania (m.in. monitorowanie występującego zdarzenia; uruchamianie odpowiednich procedur, systemów i struktur w celu zabezpieczenia możliwości wykonywania przez Prezydenta zadań w warunkach sytuacji kryzysowych); odbudowy (obejmujące działania mające na celu przywrócenie zdolności reagowania, odbudowę zapasów służb ratowniczych oraz odtworzenie kluczowej dla funkcjonowania Miasta infrastruktury krytycznej).

(akta kontroli str. 17-25)

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 6 lipca 2022 r. MZZK zebrał się 30 razy, w tym pięciokrotnie w 2020 r. oraz 22 razy w 2021 r. Na spotkaniach omawiane były zagadnienia ujęte w MPZK, które dotyczyły głównie przeciwdziałania i zwalczania skutków epidemii Covid-19. Ponadto na zebraniach w 2021 r. podejmowano sprawy związane ze zwalczaniem skutków powodzi opadowych, zaniku dostaw ciepła wskutek awarii dwóch elektrociepłowni, usunięcia niewybuchu oraz ograniczenia populacji dzików na terenie Szczecina. W 2022 r. MZZK zbierał się trzykrotnie i zajmował się głównie zwalczaniem skutków powodzi opadowych oraz napływem uchodźców z Ukrainy (zagrożenie nie zostało wyodrębnione w MPZK).

(akta kontroli str. 3, 43, 50, 294-297, 87-90, pliki 1-3 i 8, 300, 318)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że *na podstawie wniosków z prac MZZK w 2021 r. dokonano aktualizacji MPZK⁷⁵. Zmiany dotyczyły: (...) charakterystyki zagrożeń epidemicznych i skażeń chemicznych, (...) procedur stanu epidemii, organizacji ewakuacji mieszkańców I i II stopnia z uwzględnieniem organizacji 14 CWM. Przed zatwierdzeniem MPZK przez Wojewodę Zachodniopomorskiego⁷⁶, cały plan był przekazany do opiniowania i uzgodnienia przez wszystkich członków Zespołu oraz do uzgodnienia przez inne instytucje np. PGW WP RZGW w Szczecinie, PGNIG Oddział w Szczecinie (...). W związku z masowym napływem uchodźców z Ukrainy przygotowano propozycje i wnioski w zakresie udzielenia pomocy uchodźcom. Zostały wydane zarządzenia Prezydenta w sprawie form i trybu pomocy obywatelom Ukrainy przybyłym na terytorium RP po 24 lutego 2022 r. Rada Miasta Szczecin podjęła siedem uchwał w sprawie działań pomocowych na rzecz uchodźców.*

(akta kontroli str. 3, 43)

1.4. Zarządzeniem Prezydenta⁷⁷ nadano regulamin MCZK⁷⁸, określający jego organizację, tryb pracy, zadania, siedzibę oraz zasady funkcjonowania i kierowania; sposób całodobowego alarmowania członków MZZK oraz sposób całodobowego

⁷⁴ Załącznik do zarządzenia nr 35/18 z 22 stycznia 2018 r. w sprawie powołania MZZK; dalej: regulamin MZZK.

⁷⁵ Całościowa, w ramach dwuletniego cyklu planowania.

⁷⁶ Dalej: Wojewoda.

⁷⁷ Zarządzenie nr 81/18 z 19 lutego 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu pracy MCZK; dalej: zarządzenie nr 81/18.

⁷⁸ Dalej: regulamin MCZK.

obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych. Zadania MCZK polegały m.in. na całodobowym alarmowaniu członków MZZK; monitorowaniu, analizowaniu i prognozowaniu zagrożeń oraz uruchamianiu procedur reagowania kryzysowego, wynikających z MPZK; zapewnieniu przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; nadzorowaniu funkcjonowania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności. Struktura organizacyjna obejmowała: kierownika MCZK (stanowisko ds. zarządzania kryzysowego WZKiOL); dyżurnego; stanowisko ds. monitorowania, prognoz i analiz⁷⁹. Ponadto w skład MCZK wchodził główny specjalista (zajmujący stanowisko ds. bezpieczeństwa publicznego i ochrony infrastruktury krytycznej) oraz starszy magazynier. Nadzorowanie funkcjonowania służby dyżurnej SM należało do zadań kierownika MCZK.

W godzinach pracy Urzędu realizację zadań MCZK zapewniali pracownicy WZKiOL. Po godzinach pracy Urzędu i w dni wolne od pracy, ciągłość przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego i dokumentowania prowadzonych czynności zapewniała całodobowa służba dyżurna SM. Do jej zadań należało m.in.: przyjmowanie, rejestrowanie, analizowanie oraz weryfikowanie informacji dotyczących istotnych zagrożeń na terenie Gminy, a także informowanie o ich wystąpieniu kierownika MCZK lub dyrektora WZKiOL; przyjmowanie zgłoszeń dotyczących stanów awaryjnych i zagrożeń związanych z infrastrukturą Miasta; podejmowanie doraźnych działań w zakresie swoich kompetencji oraz alarmowanie na polecenie dyrektora WZKiOL lub kierownika MCZK członków MZZK i MCZK, zgodnie z opracowanym planem, odnotowując czas ich powiadomienia. Sposób całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych określony został w załączniku nr 2 do regulaminu MCZK. Obejmował on m.in. rodzaje przekazywanych raportów (doraźny; sytuacyjny - według stanu na określony dzień/godzinę lub dobowy); wskazanie podmiotów przekazujących raporty, adresatów i sposoby przekazania (z podaniem nazwy aplikacji raportującej; adresów e-mail lub nr telefonów); czas przekazania oraz zakres wymagań dotyczących treści raportów. Określono również obowiązek niezwłocznego przekazywania wszelkich informacji o zagrożeniach i zdarzeniach mających wpływ na bezpieczeństwo mieszkańców oraz bezpieczne funkcjonowanie miasta, podmioty zobowiązane do ich przekazywania oraz sposób przekazywania (wskazano nr telefonów oraz adresy e-mail).

(akta kontroli str. 5, 6-14, 49)

Mechanizmy kontrolne i nadzorcze nad realizacją zadań powierzonych SM, określone zostały w szczególności w zarządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu zadań. Sprawowanie nadzoru merytorycznego nad jej działalnością, w tym nad pełnieniem przez SM całodobowych dyżurów w celu przyjmowania zgłoszeń i meldunków o awariach, uszkodzeniach oraz nad opracowywaniem raportu dla Prezydenta o zdarzeniach na terenie Szczecina, należało do WZKiOL. Jego zadania obejmowały również kontrolę prawidłowości współpracy SM z innymi służbami i instytucjami, a także analizę działań SM na podstawie sprawozdań z ewidencji działań i wyników SM. Nadzór obejmował również realizację zaleceń i wniosków pokontrolnych z przeprowadzonych kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str. 37)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że SM we współdziałaniu z WZKiOL opracowała dokument pn.: „Procedury postępowania dyżurnego SM-DTM w sytuacjach kryzysowych i szczególnych”, który określa sposób postępowania dyżurnego SM po otrzymaniu informacji o zaistnieniu zdarzeń wpływających

⁷⁹ Ponadto w zarządzeniu nr 81/18 wskazano stanowisko ds. stałego dyżuru (w przypadku realizacji przez MCZK stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa).

na bezpieczeństwo i porządek publiczny. (...). Pracownicy WZKiOL biorą udział (prowadzą wybrane tematy) w (...) szkoleniach dyżurnych SM.

(akta kontroli str. 182, 196-197)

Ogłędziny MCZK⁸⁰ wykazały, że Centrum było przygotowane do realizacji zadania określonego w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zk, tj. do zapewnienia alarmowania członków MZZK oraz przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. W trakcie ogłędzin Kierownik Centrum za pierwszym razem połączył się telefonicznie z siedmioma członkami MZZK, za drugim razem z jednym (połączenie uzyskano w ciągu siedmiu minut od pierwszej próby)⁸¹. Za pierwszym razem połączono się z trzema osobami ujętymi w Planie Alarmowania MZZK⁸².

(akta kontroli str. 138-153, 171-176)

1.5. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały zasady przekazywania informacji w ramach systemu zarządzania kryzysowego. W załączniku nr 2 do regulaminu pracy MCZK określono rodzaje raportów przekazywanych w systemie reagowania kryzysowego, w tym podmioty zobowiązane do ich przekazywania oraz sposoby przekazania (szerzej opisano w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Według § 14 regulaminu MZZK, powiadamianie członków Zespołu i podnoszenie stopni gotowości do pracy odbywało się zgodnie z procedurami określonymi w MPZK. Powiadamianie w sytuacjach kryzysowych realizowane było przez służbę dyżurną SM i Dyrektora WZKiOL. Procedury postępowania określono w części II MPZK Zespół przedsięwzięć. Według procedury „Działanie związane z przekazywaniem informacji o zagrożeniach”⁸³, działania w ww. zakresie⁸⁴ realizowali: Dyrektor WZKiOL, Kierownik MCZK, Pracownicy WZKiOL, Członkowie MZZK oraz osoby funkcyjne Urzędu kompetentne do podejmowania działań stosownych dla danej sytuacji. W procedurze „Uruchomienie działań w obliczu zagrożeń”⁸⁵, działania związane z informowaniem realizowali: Kierownik MCZK⁸⁶; Dyrektor WZKiOL lub Rzecznik Prasowy⁸⁷. W procedurze „Uruchomienie działań MZZK”⁸⁸ przewidziano działania informacyjne, realizowane przez członków MZZK lub Rzecznika Prasowego oraz Dyrektora WZKiOL.

W Urzędzie wdrożono Plan Alarmowania MZZK⁸⁹, w którym ujęto dane⁹⁰ osób wchodzących w skład MZZK i innych osób zapraszanych przez Przewodniczącego MZZK⁹¹ oraz wskazano osoby powiadamiające (Dyrektor WZKiOL lub Kierownik MCZK). Ujęto w nim również zasady alarmowania, które określały m.in. osoby

⁸⁰ W tym przeprowadzone w ramach epizody praktycznego mającego na celu weryfikację przygotowania do realizacji zadań zarządzania kryzysowego.

⁸¹ Zastępca Dyrektora WZKiOL zastępujący Dyrektora WZKiOL (Zastępca Przewodniczącego MZZK) uczestniczył w ogłędzinach.

⁸² Zastępca Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Szczecinie (dalej: MOPR); Dyrektor Zarządu Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie (dalej: ZBiLK) oraz PPIS.

⁸³ Procedura PRK-1.

⁸⁴ Informowanie członków MZZK i osób funkcyjnych Urzędu kompetentnych do podejmowania działań stosownych dla danej sytuacji, bez względu na rodzaj zagrożenia bądź zdarzenia; powiadomienie o konieczności przybycia do wyznaczonego miejsca posiedzenia MZZK, w celu udziału w zwołanym posiedzeniu MZZK; przekazanie informacji do innych osób funkcyjnych Urzędu lub innych instytucji w zależności od rodzaju.

⁸⁵ Procedura PRK-3.

⁸⁶ Przesłanie z MCZK do WCZK raportu doraźnego lub raportu dobowego.

⁸⁷ Uruchomienie komplementarnego informowania zarówno w układzie poziomym, jak i pionowym; uruchomienie skoordynowanego informowania publicznego w ramach planowych spotkań Prezydenta z dziennikarzami (Rzecznik Prasowy).

⁸⁸ Procedura PRK-7.

⁸⁹ Podpisany przez Zastępcę Dyrektora WZKiOL i zatwierdzony 19 lipca 2022 r. przez Sekretarza Miasta.

⁹⁰ Imię i nazwisko, stanowisko lub pełniona funkcja, główny sposób alarmowania (nr telefonów stacjonarnych lub komórkowych, w tym służbowych w godzinach pracy oraz prywatnych – po godzinach służbowych); zapasowy sposób alarmowania (realizowany siłami patroli SM lub służb dyżurnych pełniących dyżury).

⁹¹ M.in. Sekretarza Miasta, Dyrektora Biura Obsługi Urzędu, Miejskiego Konserwatora Zabytków oraz przedstawicieli (kierowników) podmiotów ujętych w siatce bezpieczeństwa miasta Szczecin.

informowane w pierwszej kolejności, zasady informowania osób spoza wykazu, treść przekazywanej informacji oraz zasady ewidencjonowania podjętych działań.

(akta kontroli str. 12-14, 22, 177-180, 391-397)

1.6. Pracownicy WZKiOL w okresie objętym kontrolą wzięli udział w 40 szkoleniach, ćwiczeniach i treningach (łącznie). Szkolenia dotyczyły zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej (23); zarządzania kryzysowego (12, w tym dwa dotyczyły zagrożeń hybrydowych); obronności kraju, obrony cywilnej i zagrożeń hybrydowych (po jednym szkoleniu). Dwa ćwiczenia dotyczyły zarządzania kryzysowego. Większość szkoleń (27) zorganizowali i przeprowadzili pracownicy WZKiOL (członkowie MCZK). Sześć szkoleń zostało przeprowadzonych przez pracowników Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie⁹². Szkolenia były również przeprowadzane przez przedstawicieli Centralnego Ośrodka Analizy Skażeń oraz Ministerstwa Aktywów Państwowych.

(akta kontroli str. 49-52)

Urząd zorganizował i przeprowadził w okresie objętym kontrolą dwa ćwiczenia dotyczące tematyki zarządzania kryzysowego dotyczyły sytuacji w przypadku wystąpienia na terenie Miasta przypadków Afrykańskiego Pomoru Świń i ptasiej grypy a także rozszczelnienia zbiorników gazu na terenie jednej z oczyszczalni ścieków. Ćwiczenie dotyczące Afrykańskiego Pomoru Świń i ptasiej grypy w formie gry decyzyjnej (pn. Działanie Gminy Miasto Szczecin w przypadku wystąpienia Afrykańskiego Pomoru Świń (ASF) oraz wysoce zjadliwej ptasiej grypy (HAPAI)”) zostało przeprowadzone⁹³ przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Szczecinie. Uczestniczyli w nim m.in. członkowie MZZK i MCZK⁹⁴. Ćwiczenie dotyczące rozszczelnienia zbiorników gazu na terenie oczyszczalni ścieków (pn. „Działanie służb w sytuacji rozszczelnienia zbiorników gazu na terenie Oczyszczalni Ścieków Pomorzany”) zostało przeprowadzone w formie epizodu praktycznego. Ćwiczenie przeprowadzone zostało przez Pełnomocnika Prezydenta ds. Bezpieczeństwa, a uczestniczyli w nim m.in. członkowie MCZK⁹⁵.

(akta kontroli str. 49-52, 291-292)

Przeprowadzone w badanym okresie trzy szkolenia dotyczyły zagrożeń hybrydowych i objęto nimi obszary tematyczne: „Bezpieczeństwo informacji z zakresu ochrony przed atakami socjotechnicznymi, świadomości przestępstw komputerowych oraz zasad bezpiecznego korzystania z technologii”; „Wymiana informacji w sytuacji zagrożeń hybrydowych o potencjalnym oddziaływaniu transgranicznym i międzynarodowym”; Zachodniopomorskie Forum Infrastruktury Krytycznej.

(akta kontroli str. 50-51)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że (...) w latach 2020-2021 działania Gminy, (...) były skupione na reagowaniu kryzysowym mającym na celu zmniejszenie skutków wystąpienia epidemii Covid-19 oraz realizacji szczepień przeciwko Covid-19. Obowiązujący w tym czasie stan epidemii i wynikające z niego ograniczenia znacząco wpłynęły na intensywność i zakres prowadzonych ćwiczeń i szkoleń.

(akta kontroli str. 291)

⁹² Dalej: ZUW.

⁹³ 18 czerwca 2021 r.

⁹⁴ W ćwiczeniach uczestniczyli również pracownicy Powiatowej Inspekcji Weterynaryjnej.

⁹⁵ W ćwiczeniach uczestniczyli również wydzielone siły i środki Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie, Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Szczecinie czyli pracownicy Oczyszczalni Ścieków Pomorzany, Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego, Straż Miejska Szczecin. pracownicy i studenci Instytutu Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, Katedra Studiów nad Bezpieczeństwem Uniwersytetu Szczecińskiego.

1.7. Po 23 kwietnia 2022 r. Prezydent zapewniał realizację zadań określonych w artykule 61 (a) Protokołu Dodatkowego⁹⁶ na podstawie obowiązujących aktów prawnych, jako zadania ustawowe poszczególnych służb państwowych m.in. PSP, ochotniczej straży pożarnej, jednostek ratownictwa ujętych w MPZK i „Planie operacyjnego funkcjonowania Gminy Miasta Szczecin”. W tym okresie nie otrzymywał wytycznych, ani zaleceń odnoszących się wprost do zasad i sposobu realizacji zadań określonych w artykule 61 (a) Protokołu Dodatkowego. Otrzymane pisma w okresie od 25 lutego 2022 r. do 28 czerwca 2022 r.⁹⁷, głównie z ZUW, dotyczyły informacji i zaleceń obejmujących uchodźców z Ukrainy. Ich przedmiotem była m.in. obsługa zgłoszeń kierowanych do numeru alarmowego 112 oraz pomoc uchodźcom (przyjmowanie, zakwaterowanie, wyżywienie, a także zasady finansowania).

(akta kontroli str. 56-60, 87-90, pliki 1-3 i 8, 202, 268, 299-470)

Urząd otrzymał⁹⁸ pismo z 2 czerwca 2022 r. od Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁹⁹ w sprawie realizacji zadań obrony cywilnej w związku z wejściem w życie 23 kwietnia 2022 r. ustawy o obronie Ojczyzny uchylającej ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁰. W piśmie wskazano m.in., że zgodnie z Protokołem Dodatkowym obrona cywilna definiowana jest funkcjonalnie (tj. czynnościowo, przez wskazanie składających się na nią działań), więc co do zasady można wpisać obronę cywilną w zakres innych podmiotów niełączonych wprost w porządku krajowym z obroną cywilną (np. PSP, ochotnicze straże pożarne, ratownictwo, w tym medyczne itp.). Część zadań realizowanych dotychczas przez terenowe organy obrony cywilnej może być realizowana w oparciu o m.in.: ustawę o zk i ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁰¹; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach¹⁰²; wytyczne Komendanta Głównego PSP i Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 r. i 2022 r. Wskazano także sposób postępowania odnośnie wydatków zaplanowanych w budżecie na 2022 r., a dotyczących realizacji zadań obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 271-273)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że (...) zgodnie z art. 821 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny do 23 października 2023 r. pozostaje w mocy rozporządzenie w sprawie wykrywania skażeń. (...) zadanie realizowane jest zgodnie z zarządzeniem nr 418/2021 r. Prezydenta z dnia 23 sierpnia 2021 r. w sprawie organizacji i działania miejskiego systemu wykrywania i alarmowania, miejskiego systemu wczesnego ostrzegania o skażeniach oraz utworzenia miejskich formacji obrony cywilnej. Wyjaśnił, że (...) sprzęt przeznaczony dla OC służący zabezpieczeniu ewakuacji mieszkańców został przekazany do dyspozycji MCZK. (...) zaktualizowano także „Plan ewakuacji mieszkańców II stopnia.”

(akta kontroli str. 3, 41, 202, 268)

⁹⁶ Stanowiącego załącznik do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II) sporządzone w Genewie 8 czerwca 1977 r., dalej: Protokół Dodatkowy.

⁹⁷ Według stanu na 8 sierpnia 2022 r., 14 przekazanych przez ZUW oraz jedno przez Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie, z tego siedem przekazanych po 23 kwietnia 2022 r.

⁹⁸ Data wpływu: 14 czerwca 2022 r.

⁹⁹ Dalej: MSWiA.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.; dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP.

¹⁰¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 135, ze zm.

¹⁰² Dz. U. poz. 96; dalej: rozporządzenie w sprawie wykrywania skażeń.

W okresie objętym kontrolą Urząd dysponował pięcioma magazynami sprzętu obrony cywilnej, które po 23 kwietnia 2022 r. pozostawały w dyspozycji MCZK. Według stanu na 8 sierpnia 2022 r., w magazynach znajdował się m.in. sprzęt łączności, wykrywania skażeń i ochronny, sprzęt wykorzystywany na potrzeby ewakuacji (m.in. łóżka, koce, nagrzewnice) oraz przeciwpowodziowy (m.in. pompy).

(akta kontroli str. 61-66)

1.8. W latach 2020-2022 (do 30 czerwca) na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wydatkowano łącznie 13 561,8 tys. zł, z tego w 2020 r. 8 534,7 tys. zł; w 2021 r. 3 776,0 tys. zł oraz w pierwszym półroczu 2022 r. 1 251,1 tys. zł. Wydatki zostały poniesione głównie w związku z epidemią Covid-19, tj. w kwocie 12 239,1 tys. zł (90,2% wydatków ogółem).

(akta kontroli str. 64-68)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Prezydent w niezbędnym zakresie zorganizował realizację zadań zarządzania kryzysowego. Wyznaczone zostały komórki organizacyjne odpowiedzialne za właściwe wykonanie zadań z tego zakresu. Zorganizowano systemy: monitorowania zagrożeń, łączności oraz ostrzegania i alarmowania ludności. Prezydent zapewnił właściwe funkcjonowanie MCZK oraz MZZK oraz udział pracowników w szkoleniach, ćwiczeniach i treningach z zakresu zarządzania kryzysowego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W opracowaniu i aktualizacji MPZK brało udział 17 osób z ośmiu Wydziałów UM¹⁰³. Zadania w tym zakresie określone zostały m.in. w zarządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu zadań, a także w zakresach czynności. W szczególności do zadań Kierownika MCZK należało opracowanie oraz utrzymanie w stałej aktualności dokumentacji zarządzania kryzysowego, w tym MPZK. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa MPZK, podpisane przez Prezydenta 20 lutego 2020 r. oraz 22 czerwca 2021 r. MPZK zostały zaopiniowane przez MZZK. W obu MPZK zagrożenia hybrydowe nie zostały wyodrębnione jako odrębna kategoria zagrożeń.

(akta kontroli str. 35, 45-46, 159-170, 87-90, pliki 1-3 i 8, 189-190, pliki 1-4, 299-472)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że MPZK w czasie ich opracowywania były udostępniane każdemu członkowi MZZK oraz innym uczestnikom reagowania kryzysowego na obszarze Gminy w celu naniesienia ewentualnych uwag i przedstawienia opinii, które były uwzględniane w wersji końcowej

(akta kontroli str. 201, 210-211, 212-264)

Ponadto Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że w ustawie o zk oraz zaleceniach Wojewody z 25 lipca 2018 r. do powiatowych planów zarządzania kryzysowego¹⁰⁴ (...) *nie zostało określone, że należy wyszczególnić zagrożenia hybrydowe. Zgodnie z pkt. 2.4 Część A Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego¹⁰⁵ (...) działania hybrydowe mogą być prowadzone w sposób wielowymiarowy, skryty, utrudniający identyfikację przeciwnika i przypisanie odpowiedzialności za nie*

¹⁰³ WGK, WOŚ, WSS, WOśw., WI, WO, Biuro Prezydenta Miasta, WZKiOL.

¹⁰⁴ Przekazanych na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy zk oraz zarządzenia nr 16 Ministra SWiA z 20 kwietnia 2017 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (BZK-2.6330.5.2018.JM); dalej: zalecenia Wojewody.

¹⁰⁵ Dalej: KPZK.

sprawcy, przy użyciu środków politycznych, ekonomicznych, prawnych, militarnych i społecznych, w tym z wykorzystaniem różnego rodzaju kanałów komunikacji społecznej. Mogą również być prowadzone pośrednio, z wykorzystaniem lokalnych podmiotów, organizacji i osób prywatnych, co utrudnia wykrycie i przeciwdziałanie im. Do realizacji działań hybrydowych potencjalny agresor może używać różnych dostępnych przez siebie narzędzi (...). Takie przedstawienie w KPZK działań hybrydowych potwierdza, że każda sytuacja kryzysowa lub zdarzenie nadzwyczajne może być wywołane pośrednio lub bezpośrednio działaniami hybrydowymi będącymi elementem zagrożeń cywilizacyjnych. Dlatego opracowane i wdrożone na terenie miasta Szczecin procedury nie różnicują sposobu reagowania od przyczyny ich wystąpienia, czy są działaniem zamierzonym czy zdarzeniem losowym. (...) wiodącą rolę w przeciwdziałaniu, w tym identyfikacji, zagrożeń hybrydowych odgrywają podmioty bezpieczeństwa narodowego, odpowiedzialne za kierowanie bezpieczeństwem, stanowiące potencjał obronny i ochronny państwa, natomiast głównym zadaniem gminy (służb, inspekcji, straży) jest przygotowanie do reagowania. Zasady działania w sytuacjach zagrożeń wprowadzone zostały w Załączniku funkcjonalnym nr 3 do MPZK (...) oraz załączniku funkcjonalnym nr 4 do MPZK (...). Załączniki zawierają zasady działania, procedury, zadania i źródła przekazywania informacji o wszystkich zagrożeniach ujętych w MPZK, mogą więc być wykorzystane także w sytuacjach zagrożeń hybrydowych. Ponadto wyjaśnił, że (...) Dodatkowo opracowano procedury działania pn. „Przedsięwzięcia wykonywane w ramach kompetencji kierowników instytucji” odpowiednio do wprowadzonych stopni alarmowych, o których mowa w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP¹⁰⁶. Przedsięwzięcia te są każdorazowo przekazywane przez pracowników MCZK wraz z informacją o wprowadzanych stopniach alarmowych w tym CRP. (...). Każdorazowo po otrzymaniu informacji mających cechy „informacji kaskadowej” z WCZK lub KMP o podłożeniu ładunków wybuchowych lub innych materiałów niebezpiecznych oraz rekomendacjach Centralnego Biura Śledczego Policji¹⁰⁷ o niskiej wiarygodności informacji i zaleceniach o nie przeprowadzaniu ewakuacji - przekazywane zostają informacje do jednostek Gminy.

(akta kontroli str. 3, 38-40, 155, 156-157)

Zdaniem NIK, m.in. z uwagi na zmieniającą się sytuację, zapisy KPZK potwierdzają potrzebę uwzględnienia w MPZK zagrożenia hybrydowego jako odrębnej kategorii zagrożenia.

MPZK został zatwierdzony przez Wojewodę 30 czerwca 2021 r. MPZK z 2020 r. nie zawierał daty zatwierdzenia.

(akta kontroli str. 189-190, pliki 1-4, 299, 471-472)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że MPZK z 2020 r. został zatwierdzony przez Wicewojewodę Zachodniopomorskiego pomiędzy 20 lutego 2020 r. (...), a 24 marca 2020 r., tj. datą pisma z ZUW o przesłaniu zatwierdzonego planu. Kierownik MCZK otrzymał telefoniczną informację, że wystarczające jest pismo przewodnie do MPZK.

(akta kontroli str. 290-291)

W obowiązującym MPZK dokonano jednej zmiany, polegającej na uzupełnieniu w części III MPZK¹⁰⁸ porozumienia z 25 lipca 2022 r. w sprawie współdziałania

¹⁰⁶ Zagrożenia wystąpienia zdarzeń dotyczących systemów teleinformatycznych.

¹⁰⁷ Dalej: CBŚP.

¹⁰⁸ "Wykazu zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego".

w zakresie wymiany informacji w realizacji zadań zarządzania kryzysowego oraz po wystąpieniu zdarzeń nadzwyczajnych, zawartego pomiędzy Gminą, a KM PSP.

(akta kontroli str. 71-72, 132)

Zastępca Dyrektora WZKiOL w sprawie niepoinformowania Wojewody o uzupełnieniu MPZK o porozumienie zawarte z KM PSP wyjaśnił, że porozumienie stanowi uszczegółowienie MPZK w zakresie wymiany informacji. *Ze względu na to, że szablon planu zawiera tylko arkusz aktualizacji, uzupełnienie zostało wpisane do tego arkusza.* (...). Porozumienie zostanie ujęte w kolejnej aktualizacji MPZK. Ponadto wyjaśnił, że porozumienie miało na celu doprecyzowanie zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i nie zakłóca spójności MPZK z Wojewódzkim Planem Zarządzania Kryzysowego¹⁰⁹.

(akta kontroli str. 181, 195-196, 290-291)

NIK podkreśla zasadność informowania Wojewody o istotnych zmianach MPZK, do których zalicza się uszczegółowienie wymiany informacji z KM PSP.

W MPZK zdefiniowano i opisano charakterystykę 22 zagrożeń miasta Szczecin. Elementy działań związanych z niebezpieczeństwem działań hybrydowych, uwzględniono w innych zidentyfikowanych zagrożeniach, w szczególności związanych z aktami terrorystycznymi oraz zakłóceniami w systemie telekomunikacyjnym lub informatycznym. Obejmowały one np. działania związane z podłożeniem ładunku wybuchowego lub groźby takiego czynu, na określony obiekt ważny dla sprawnego funkcjonowania lub bezpieczeństwa regionu; nękanie psychologiczne, wywołujące chaos, strach, panikę, podejrzliwość i irracjonalne postępowanie ludzi, a także cyberterrorizm. W MPZK scharakteryzowano i oceniono również inne zagrożenia, których przyczyną mogą być działania o charakterze hybrydowym, tj. pożary, skażenia chemiczne lub radiacyjne, zakłócenia w dostawach energii elektrycznej, paliw płynnych, gazu lub energii cieplnej, epifitoza, epidemia, epizootia, a także katastrofy (np. w ruchu lądowym lub budowlana).

(akta kontroli str. 87-90, pliki 1-3 i 8, 299-372)

Wśród 39 procedur reagowania kryzysowego¹¹⁰ nie wyodrębniono PRK dla katastrofy budowlanej oraz pożaru wielkopowierzchniowego¹¹¹ oraz epifitozy¹¹², tj. trzech zagrożeń ujętych w MPZK, w tym w części II MPZK w zestawieniu zadań i obowiązków¹¹³. Wśród 61 procedur ujętych w WPZK, nie zawarto odrębnych procedur reagowania kryzysowego dla ww. trzech zagrożeń.

(akta kontroli str. 87-90, pliki 1-3 i 8, 299-436, 473-488)

W MPZK nie wyodrębniono zagrożeń wystąpienia w granicach Miasta skażenia chemicznego na wodach morskich lub na wodach śródlądowych, a także katastrof na wodach morskich lub wodach śródlądowych. Ponadto nie opracowano procedur reagowania kryzysowego na wypadek wystąpienia skażenia chemicznego na wodach śródlądowych (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 87-90, pliki 1-3 i 8, 298, 299-470)

¹⁰⁹ Dalej: WPZK; podpisany przez Wojewodę 25 stycznia 2021 r. i zatwierdzony 18 marca 2021 r. przez Sekretarza Stanu w MSWiA (wz. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji; dalej: Minister SWiA).

¹¹⁰ Procedury reagowania kryzysowego określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych (str. 22-129); dalej: PRK.

¹¹¹ Zagrożenia o średnim poziomie ryzyka; charakterystyka została opisana w planie głównym MPZK, odpowiednio w pkt: 1.2.10 i 1.2.19.

¹¹² Zagrożenie o niskim stopniu ryzyka; charakterystyka została opisana w planie głównym MPZK (części I) w pkt 1.2.12.

¹¹³ W części I MPZK w zestawieniu zadań i obowiązków (str. 124-311) oraz siatce bezpieczeństwa miasta Szczecin.

W II części MPZK obejmującego zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, w części procedur reagowania kryzysowego na wypadek zagrożeń (procedurach PRK) nie ujęto wszystkich podmiotów wskazanych w części I MPZK¹¹⁴. Dotyczyło to podmiotów, którym w siatce bezpieczeństwa przypisano odpowiedzialność za realizację niektórych zadań, tj.:

- Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie¹¹⁵, Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Szczecinie¹¹⁶ oraz Rzecznika Prasowego nie ujęto w procedurach: PRK-9 „Działania wynikające ze stanu pogotowia przeciwpowodziowego” oraz PRK-10 „Działania wynikające ze stanu alarmu przeciwpowodziowego”;

- PPIS; PLW; Komendanta Morskiego Oddziału Straży Granicznej¹¹⁷; WZ ABW; Dyrektora UŻŚ; Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie¹¹⁸; Dyrektora ZWiK; Dyrektora ZUK nie ujęto w procedurze PRK-15 „Działania w obliczu zagrożenia skażeniem chemicznym”;

- Komendanta KMP; Komendanta SM; PPIS (podmiot wiodący); PLW; MOSG; WZ ABW; Dyrektora UMor. – PRK-16 „Działania w obliczu zagrożenia radiacyjnego PRK”;

- Komendanta SM; WZ ABW; Dyrektora UŻŚ; Dyrektora UMor.; PGW WP; Dyrektora MOPR; Dyrektora WOśw; Dyrektora WO; Dyrektora ZUK; Rzecznika Prasowego – PRK-19 „Postępowanie z materiałami i substancjami niebezpiecznymi będącymi znaleziskiem”;

- Komendanta SM; Dyrektora ZDiTM; Dyrektora ZWiK; Dyrektora WOŚ – PRK – 22 „Działania w obliczu zakłóceń dostaw paliw płynnych, gazu, energii cieplnej i energii elektrycznej”;

- Dyrektora MOPR oraz Dyrektora WGK – PRK-23 „Działania w obliczu katastrofy komunikacyjnej”;

- Komendanta KMP (podmiot wiodący); Komendanta MOSG; WZ ABW; Dyrektora UMor.; Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska UM; Dyrektora WO – PRK-25 „Działania w obliczu zaistnienia aktu terrorystycznego na terenie miasta”;

- Komendanta KMP; Komendanta KM PSP; Komendanta SM; Komendanta MOSG; WZ ABW; Dyrektora UMor.; Dyrektora PGW WP; Dyrektora WOśw.; Rzecznika Prasowego – PRK-26 „Kontynuacja akcji ratunkowej zainicjowanej na akwenach”;

- Komendanta KMP; Komendanta SM; WZ ABW; Rzecznika Prasowego – PRK-27 „Postępowanie w przypadku zakłócenia w systemie telekomunikacyjnym i informatycznym”;

- Dyrektora ZDiTM – PRK-28 „Postępowanie w przypadku zbiorowego zakłócenia porządku publicznego”;

- Dyrektora UŻŚ; PINB; Dyrektora UMor.; Dyrektora PGW WP; Dyrektora ENEA; Dyrektora PSGaz – PRK-37 „Działania w obliczu stanu klęski żywiołowej”.

(akta kontroli str. 87-90, pliki 1-3 i 8, 299-436, 470)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że procedury opracowano *na potrzeby komórki organizacyjnej miasta Szczecin właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego oraz MZZK (...)*. Brak (...) *ujęcia niektórych podmiotów, którym przypisano odpowiedzialność za realizację niektórych zadań, nie jest równoznaczny z ich uczestnictwem w działaniach w ramach sił i środków miasta Szczecin – dotyczy to w szczególności podmiotów nie związanych organizacyjnie z Urzędem. Z założenia PRK mają być pomocne w zainicjowaniu działań komórce organizacyjnej miasta Szczecin właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego*

¹¹⁴ W zestawieniu zadań i obowiązków uczestników zk.

¹¹⁵ Dalej: UŻŚ.

¹¹⁶ Dalej: MOPR.

¹¹⁷ Dalej: MOSG.

¹¹⁸ Dalej: UMor.

oraz MZZK po wystąpieniu sytuacji kryzysowej. Ponadto zarządzenie nr 35/18 dopuszcza możliwość zaproszenia w razie potrzeby do prac w MZZK inne osoby spoza składu Zespołu.

(akta kontroli str. 192-193, 207)

W zestawieniu zadań i obowiązków uczestników zk nie ujęto:

- Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska¹¹⁹ odpowiedzialnego za realizację niektórych działań określonych w PRK-19 „Postępowanie z materiałami i substancjami niebezpiecznymi będącymi znaleziskiem” (rozpoznanie, oznakowanie i zabezpieczenie miejsca (rejonu, obszaru) nagromadzenia substancji oraz rejonu potencjalnego zagrożenia, a także dostarczenie do MCZK danych, niezbędnych do uruchomienia procesu ostrzegania lub alarmowania ludności; ponadto jeżeli zachodzi podejrzenie, że znaleziony środek niebezpieczny wywołał zanieczyszczenie środowiska, czynności związane z rozpoznaniem skali zagrożenia, wyborem najskuteczniejszej metody zahamowania skażenia oraz nadzór nad likwidacją jego skutków prowadzi Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska);
- Miejskiej Jednostki Obsługi Gospodarczej¹²⁰ odpowiedzialnej za realizację niektórych działań określonych w PRK-21 „Działania w obliczu zakłóceń dostaw energii elektrycznej” (monitorowanie, prognozowanie i reagowanie na skutki zagrożenia; uruchomienie zapasowego źródła zasilania Urzędu);
- Dyrektora Biura Obsługi Interesantów odpowiedzialnego za realizację niektórych działań określonych w PRK-27 „Postępowanie w przypadku zakłócenia w systemie telekomunikacyjnym i informatycznym” (monitorowanie symptomów zakłóceń w systemie telekomunikacyjnym i informatycznym, a także monitorowanie celowych działań przyjmujących formy zakłóceń działania systemów; nieupoważnionego wprowadzania lub kopiowania danych; łamania zabezpieczeń).

(akta kontroli str. 87-90, pliki 1-3 i 8, 299-436, 470)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że WIOŚ jest organem zespolonej administracji rządowej, nie posiada swoich komórek na poziomie powiatów i gmin, więc nie zostały jej przypisane zadania w MPZK. W przypadku zaistnienia zdarzenia, w którym powinien podjąć czynności WIOŚ, MCZK informuje WCZK o takiej potrzebie oraz telefonicznie zostaje poinformowana grupa interwencyjno-wyjazdowa WIOŚ. Dla MJOG i BOI zostały określone zadania w procedurach reagowania kryzysowego, ale dotyczą one zadań na rzecz organu administracji publicznej w celu niedopuszczenia do znacznych ograniczeń w jego działaniu. Dlatego mają w procedurach przypisane zadania w granicach Urzędu i nie ma potrzeby ujmować tych zadań w siatce bezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 194, 208)

Elementem MPZK były procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej. Obejmowały one działania podmiotów w ww. zakresie na terenie miasta Szczecin. Wskazane podmioty i zagrożenia ujęte były w siatce bezpieczeństwa Miasta.

(akta kontroli str. 87-90, plik 2, 437-459)

2.2. Według art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o zk, na etapie opracowywania MPZK, uwzględniono następujące plany: „Plan Obrony Cywilnej Gminy Miasta Szczecin”, „Plan wydawania i dystrybucji preparatów ze stabilnym jodem w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego, Powiatowy plan operacyjny ochrony przed powodzią, Powiatowy Plan Ratowniczy dla miasta Szczecina, Plan gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt”. MPZK był spójny z zewnętrznymi planami

¹¹⁹ Dalej: WIOŚ.

¹²⁰ Dalej: MJOG.

operacyjno-ratowniczymi PSP "Baltchem" S.A., terminalu morskiego "LPG ORLEN GAZ", ZCh "Police" S.A.¹²¹

(akta kontroli str. 87-90, pliki 1-3 i 8, 298, 496-704, 740-741)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W MPZK nie wyodrębniono zagrożeń wystąpienia w granicach miasta Szczecin skażenia chemicznego na wodach morskich lub na wodach śródlądowych, a także katastrof na wodach morskich lub wodach śródlądowych. Ponadto nie opracowano procedur reagowania kryzysowego na wypadek wystąpienia skażenia chemicznego na wodach śródlądowych.

Według charakterystyki zagrożenia dotyczącego fazy lądowej katastrofy morskiej¹²², mogą być one spowodowane np. katastrofą podczas prac przeładunkowych; niesprzyjającymi warunkami pogodowymi; robotami hydrotechnicznymi lub nawigacyjnymi prowadzonymi na torach wodnych, kotwicowiskach i w basenach portowych; niezamierzonymi lub celowymi działaniami człowieka; protestami prowadzonymi w obrębie morskich wód żeglugowych lub aktem terrorystycznym. Szczegółowa charakterystyka ww. zagrożenia obejmowała wody morskie (droga wodna Szczecin – Świnoujście; Jezioro Dąbie wraz z bocznymi akwenami) i wody śródlądowe (od północnej krawędzi mostu Trasy Zamkowej w Szczecinie, w kierunku południowo-zachodnim¹²³). Według MPZK, *katalog zagrożeń miasta Szczecin, został stworzony na podstawie katalogu zagrożeń zawartego w WPZK oraz zaleceń Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 25 lipca 2018 r. do powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Zagrożenia zawarte w WPZK, które nie mogą wystąpić na terenie miasta Szczecin ze względu na ich charakterystykę, miejsce występowania, nie zostały uwzględnione w MPZK w ramach jego aktualizacji. (...) Do zagrożeń, które nie zostały uwzględnione w MPZK należały: KZ-1 Powódź – Sztormowa; KZ-4 Skażenie chemiczne na morzu; KZ-14 Katastrofa morska – faza morska.*

(akta kontroli str. 299-470)

W WPZK wśród 24 zagrożeń, wymieniono:

- skażenie chemiczne na wodach morskich – w charakterystyce zagrożenia wskazano m.in., że głównymi przyczynami powodującymi awarie z uwolnieniem niebezpiecznej substancji chemicznej na morzu są: uszkodzenia mechaniczne statków czy barek przewożących substancje chemiczne, zbiorników, sieci przesyłowych, urządzeń, składowisk lub środków transportowych, uszkodzenia w zakładach przemysłowych, a także w wyniku awarii systemów sterujących oraz zamierzonego bądź niezamierzonego działania człowieka; wśród miejsc narażonych wskazano m.in.: Alfa Terminal (infrastruktura obejmująca własne nabrzeża, bazę magazynową produktów płynnych, bocznice kolejowe, estakady, przepompownie i sieci rurociągów technologicznych, połączenia komunikacyjne zarówno dla transportu kolejowego jak i samochodowego) oraz Zespół Portów Szczecin - Świnoujście wraz z infrastrukturą do przeładunku substancji chemicznych;
- skażenie chemiczne na wodach śródlądowych - w charakterystyce zagrożenia wskazano m.in., że głównymi przyczynami powodującymi awarie z uwolnieniem niebezpiecznej substancji chemicznej na wodach śródlądowych mogą być: uszkodzenia mechaniczne statków; nieprawidłowe złomowanie statków, barek

¹²¹ Według stanu na 15 listopada 2022 r. zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy opracowywany był dla Alfa Terminal Szczecin Sp. z o.o. Terminal przeładunkowo – składowy metanolu w Szczecinie (dalej: Alfa Terminal).

¹²² Część I MPZK (str. 90-92).

¹²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie granic między śródlądowymi wodami powierzchniowymi a morskimi wodami wewnętrznymi i wodami morza terytorialnego (Dz. U. poz. 1138).

przewożących substancje chemiczne, nielegalne spuszczenie środków chemicznych do rzeki lub innego akwenu lub gleby nieopodal zbiornika wodnego;

- katastrofa morska - w charakterystyce zagrożenia wskazano m.in., że najczęstszą przyczyną powstania katastrof w żegludze morskiej, będą: katastrofy podczas prac przeładunkowych; niesprzyjające warunki pogodowe; roboty hydrotechniczne lub nawigacyjne prowadzone na torach wodnych, kotwiczniskach i w basenach portowych; niezamierzone lub celowe działanie człowieka; groźba wystąpienia katastrofy morskiej dotyczy zarówno toru wodnego Świnoujście – Szczecin, jak i wód morza terytorialnego, śródlądowych wód morskich, basenów portowych i wód morza eksterytorialnego;

- katastrofa w żegludze śródlądowej - najczęstszymi przyczynami powstania katastrof w żegludze śródlądowej, mogą być: katastrofy podczas prac przeładunkowych; niesprzyjające warunki pogodowe; kolizje; wejścia na mieliznę; niezamierzone lub celowe działanie człowieka; groźba wystąpienia katastrofy w żegludze śródlądowej dotyczy żeglownych odcinków rzeki Odry oraz bocznych odgałęzień.

Wszystkie ww. zagrożenia mogły przybrać charakter transgraniczny. Procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych ujęte w WPZK, obejmowały m.in. działania w obliczu zagrożenia skażeniem chemicznym brzegu morskiego oraz działania w obliczu zagrożenia skażeniem chemicznym wód śródlądowych.

(akta kontroli str. 473-488)

Zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów, jest jednym z zadań realizowanych w ramach planowania cywilnego (art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o zk).

Według zaleceń Wojewody, katalog zagrożeń powinien przedstawiać zagrożenia wewnętrzne właściwe dla danego powiatu (miasta) oraz zagrożenia zewnętrzne, w tym zagrożenia o charakterze transgranicznym. MPZK powinien być spójny z rozwiązaniami zawartymi w WPZK.

(akta kontroli str. 282, 287)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że zgodnie z *art. 38 ustawy (...) o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Dyrektor UMor. jest terenowym organem administracji morskiej. (...). Dyrektor UMor. w § 176 zarządzenia Nr 3 z dnia 26 lipca 2013 r.¹²⁴ (...) określił, że ogólne kierownictwo akcji ratowniczej statków, które uległy wypadkowi morskemu (...) sprawuje kapitan portu. Zgodnie z art. 23a ustawy z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, zadania w zakresie zwalczania zagrożeń na morzu wykonuje Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa. (...) Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 1 ustawy (...) Prawo wodne, prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa wykonują PGW WP - w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych. Na podstawie § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra SWiA (...) w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (...), Komendant Główny PSP określił między innymi zasady prowadzenia działań specjalistycznych grup ratownictwa wodno-nurkowego oraz zasady organizacji ratownictwa chemicznego i ekologicznego w ksrg. W przypadku skażenia chemicznego na wodach śródlądowych jedyną wyspecjalizowaną służbą podejmującą działania (...) jest PSP, niezależnie*

¹²⁴ Przepisy Portowe tekst ujednolicony wg stanu prawnego na 1 lipca 2022 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2013 r. poz. 2932; zm.: z 2014 r. poz. 242, z 2015 r. poz. 4533, z 2017 r. poz. 2099 z 2018 r. poz. 3443, z 2019 r. poz. 1085 i poz. 3716, z 2020 r. poz. 4260 oraz z 2022 r. poz. 2830).

od podmiotu zarządzającego akwenem. Działania w tym zakresie zostały określone w „Powiatowym planie ratowniczym dla miasta Szczecin”, zatwierdzonym przez Prezydenta i nie istniała potrzeba opracowywania dodatkowych procedur (...). Prezydent nie posiada kompetencji zarządzania kryzysowego związanych z wystąpieniem skażeń chemicznych na wodach morskich lub wodach śródlądowych. (...). Prezydent nie posiada w swoich zasobach żadnych wyspecjalizowanych sił i środków aby bezpośrednio prowadzić działania na akwenach po wystąpieniu katastrof bezpośrednio na wodach morskich i śródlądowych. (...) w celu wsparcia działań sił prowadzących akcje ratownicze na wewnętrznych wodach morskich i wodach śródlądowych w granicach miasta Szczecin została wyodrębniona procedura PRK-26 Kontynuacja akcji ratunkowej zainicjowanej na akwenach (...).

(akta kontroli str. 191, 203-205)

2. Nie zapewniono pełnej spójności pomiędzy postanowieniami części I (w zestawieniu zadań i obowiązków uczestników zk) oraz siatki bezpieczeństwa miasta Szczecin, a częścią II MPZK. Zadań wskazanych w procedurach reagowania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń (w procedurach PRK określonych w części II MPZK), nie przypisano w zestawieniu zadań i obowiązków uczestników zk oraz w siatce bezpieczeństwa miasta Szczecin:

- Dyrektorom Wydziałów UM: WSS oraz WOśw., a także Dyrektorom: MOPR i ZBiLK, wskazanym w procedurze PRK-15 „Działania w obliczu zagrożenia skażeniem chemicznym”;
- Dyrektorom: ZWiK, WOśw. i WSS wskazanym w PRK-21 „Działania w obliczu zakłóceń dostaw energii elektrycznej”;
- Komendantowi KM PSP wskazanemu w ww. PRK – 21 oraz w PRK - 22 „Działania w obliczu zakłóceń dostaw paliw płynnych, gazu, energii cieplnej i energii elektrycznej”;
- Dyrektorowi ZBiLK wskazanemu w PRK-19 „Postępowanie z materiałami i substancjami niebezpiecznymi będącymi znaleziskiem”;
- Dyrektorowi Wydziału Gospodarki Komunalnej UM wskazanemu w procedurach: PRK-19 „Postępowanie z materiałami i substancjami niebezpiecznymi będącymi znaleziskiem” i PRK-25 „Działania w obliczu zaistnienia aktu terrorystycznego na terenie miasta”;
- Dyrektorom WOŚ oraz MOPR wskazanym w PRK-28 „Postępowanie w przypadku zbiorowego zakłócenia porządku publicznego”.

(akta kontroli str. 87-90, pliki 1-2 i 8, 373-470)

Według zaleceń Wojewody, plan główny zawiera zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, rozumianej jako zestawienie zagrożeń przedstawionych w katalogu, ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących, w którym określono działania dotyczące danego zagrożenia, z uwzględnieniem podziału na cztery fazy zarządzania kryzysowego: przygotowanie, zapobieganie, reagowanie i odbudowa. Dla każdego zagrożenia powinna być wskazana jedna instytucja wiodąca. W części II MPZK należy zawrzeć opis zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych, rozumiane jako procedury działania MCZK, komórki organizacyjnej Urzędu właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego oraz MZZK.

(akta kontroli str. 282, 287)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że procedury opracowano *na potrzeby komórki organizacyjnej miasta Szczecin właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego oraz MZZK* (...). (...) *ujęcie niektórych podmiotów w procedurach,*

a nie ujęcie w siatce bezpieczeństwa (...) nie wpływa znacząco na realizowanie zadań (...), zainicjowanych po wystąpieniu sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str. 193, 207-208)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent wywiązał się z wymogów obejmujących sporządzenie MPZK, jego uzgodnienie i okresową aktualizację. Zapisy KPZK oraz zmieniająca się sytuacja, uzasadniały rozważenie zasadności uwzględnienia w MPZK zagrożenia hybrydowego jako odrębnej kategorii. MPZK uszczegółowiono w zakresie wymiany informacji z KM PSP, chociaż nie przekazano tej informacji Wojewodzie. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na braku wyodrębnienia w MPZK zagrożeń wystąpienia w granicach miasta Szczecin skażenia chemicznego na wodach morskich lub na wodach śródlądowych, a także katastrof na wodach morskich lub wodach śródlądowych. Nie opracowano procedur reagowania kryzysowego na wypadek wystąpienia skażenia chemicznego na wodach śródlądowych. Nie zapewniono również pełnej spójności pomiędzy postanowieniami części I oraz II MPZK, a także siatki bezpieczeństwa miasta Szczecin.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie w WZK zgromadzono i przetworzono 78 informacji o zagrożeniach, dotyczących m.in. kaskadowych informacji mailowych o umieszczeniu w budynku ładunku wybuchowego¹²⁵, unieszkodliwiania przedmiotów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego z czasów II Wojny Światowej¹²⁶, pożarów¹²⁷, silnego wiatru¹²⁸, zakłóceń ciepłowniczych.¹²⁹ Dwie sytuacje (tj. obecność gazu w pomieszczeniach piwnicznych budynku mieszkalnego, wyciek wody w pomieszczeniu piwnicznym w budynku wielorodzinnym) nie zostały wymienione w MPZK i nie opracowano dla nich procedur.

(akta kontroli str. 73-85)

Zastępca Dyrektora WZK wyjaśnił, że (...) Dyżurny MCZK zbiera informacje dotyczące zdarzeń i sytuacji nadzwyczajnych. Są one ewidencjonowane w dzienniku zdarzeń MCZK. Zagrożenie KZ-8 „Zakłócenia w dostawach gazu” odnosi się do zakłóceń w systemie sieci gazowej, a nie do pojedynczych i krótkotrwałych awarii. Takie awarie usuwane są przez służby pogotowia gazowego, (...). (...) Dane o tego typu awariach są gromadzone i przetwarzane przez MCZK ze względu na ewentualną potrzebę wsparcia (...) służb. (...) Analogicznie dotyczy to wycieku wody w pomieszczeniach piwnicznych w budynku wielorodzinnym, z tym że w MPZK nie ma ujętego zagrożenia dotyczącego zakłóceń w dostawach wody. Usuwanie tego typu awarii należy do ZWiK, a dane o tego typu awariach są gromadzone i przetwarzane przez MCZK ze względu na ewentualną potrzebę wsparcia np. przy ewakuacji osób z zagrożonego rejonu. (...).

(akta kontroli str. 289)

Na 78 zgromadzonych i przetworzonych w WZK informacji o zagrożeniach, 21 zostało zakwalifikowanych jako zagrożenie hybrydowe¹³⁰. Wszystkie dotyczyły kaskadowej informacji mailowych o umieszczeniu w budynku ładunku

¹²⁵ 21 przypadków.

¹²⁶ 17 przypadków.

¹²⁷ 17 przypadków pożarów, w tym w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych, na terenie placówki medycznej, w sklepie meblowym, na terenie zakładu produkcyjnego.

¹²⁸ 6 przypadków.

¹²⁹ 6 przypadków.

¹³⁰ Kwalifikacja na potrzeby kontroli. Informacje te miały na celu wzbudzenie niepokoju i sparaliżowanie działania instytucji i spowodowały zakłócenia w jej działaniu. Stanowiły zagrożenie dla życia i zdrowia osób przebywających na terenie obiektu oraz przesłankę do przeprowadzenia ewakuacji.

wybuchowego¹³¹. W sytuacjach tych nie uruchamiano procedur związanych z wystąpieniem sytuacji kryzysowej. Nie zwracano się do Wojewody o zawniostkowanie do Ministra Obrony Narodowej, na podstawie art. 25 ustawy o zk o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych.

(akta kontroli str. 73-85)

Zastępca Dyrektora WZKiOL wyjaśnił, że (...) zdarzenia nie wyczerpują znamion definicji sytuacji kryzysowej. W związku z powyższym nie uruchamiano procedur po wystąpieniu przedmiotowego zdarzenia. Działania takie są ściągane z urzędu na podstawie art. 224a Kodeksu Karnego. Szczegółową procedurę działania w przypadku wystąpienia takiego zdarzenia określa Załącznik Nr 2 „Procedura Nr 2 Działania Policji w przypadku uzyskania informacji o podłożeniu urządzenia wybuchowego” do Zarządzenia Nr 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych¹³². Policja jest organem właściwym do realizacji czynności w przypadku wystąpienia takiego zdarzenia. Nie było więc podstaw do wniosku wojewody o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP. Ponadto wyjaśnił, że (...) podejmowanie działań przez MCZK po otrzymaniu z KMP wraz z rekomendacjami CBŚP, sprowadza się do przekazania rekomendacji CBŚP jednostkom organizacyjnym miasta Szczecin oraz placówkom oświatowym, w sytuacji gdy informacja o umieszczeniu ładunku wybuchowego może dotyczyć tych jednostek i placówek. Po przekazaniu rekomendacji MCZK nie podejmuje dodatkowych działań, gdyż sprawdzanie wiarygodności informacji, przeszukiwanie obiektów oraz zabezpieczanie dowodów w postaci przesłanych email jest w kompetencjach Policji. MCZK odnotowuje fakt przekazania ww. rekomendacji. (...) taka czynność przesłania informacji o rekomendacjach nie wymaga sporządzania specjalnej procedury. Natomiast takie zdarzenia można zakwalifikować jako hybrydowe, gdyż informacje mimo, że są fałszywe, mogą wprowadzić utrudnienia w działaniu instytucji, wzbudzić niepokój wśród personelu, uczniów lub nawet panikę w przypadku podjęcia decyzji o ewakuacji.

(akta kontroli str. 191, 195-196, 291)

3.2. Trzy¹³³ ze zgromadzonych i przetworzonych przez MCZK informacji o zagrożeniach (na 78 takich informacji) posiadały, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 ustawy o zk, znamiona sytuacji kryzysowych.

(akta kontroli str. 73-85)

Zastępca Dyrektora Wydziału WZKiOL wyjaśnił, że Wskazane (...) sytuacje wyczerpały znamiona definicji sytuacji kryzysowej, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w szczególności w zakresie negatywnego wpływu na poziom bezpieczeństwa bardzo dużej grupy mieszkańców Szczecina, tj.: w części dotyczącej zakłóceń w systemie ciepłowniczym: pacjentów szpitali, domów pomocy społecznej, placówek oświatowych i żłobków, obiektów administracji publicznej (...). Zakres zdarzenia wykazał nieadekwatność posiadanych sił i środków oraz ograniczone możliwości reagowania w zakresie ograniczenia skutków wystąpienia zdarzenia. Seria jednoczesnych awarii bloków ciepłych w Elektrociepłowni Szczecin i Elektrociepłowni Pomorzany, które są zasadniczym źródłem ciepła dla Szczecina, doprowadziła do bardzo dużego a momentami całkowitego zaprzestania dostawy ciepła i ciepłej wody dla większej części odbiorców indywidualnych i instytucjonalnych Szczecina. Pozostałe ciepłownie rejonowe (...) nie były w stanie zrekompenzować ubytków ciepła. Zdarzenia

¹³¹ Dotyczyły m.in. budynków szpitala, urzędu, przedszkoli, szkół.

¹³² Dz.Urz. KGP z 2017 r., poz. 73.

¹³³ Dwie sytuacje dotyczące zakłóceń w systemie ciepłowniczym z grudnia 2021 r. i jedna sytuacja z lipca 2021 r. dotyczącej intensywnych opadów deszczu.

te wystąpiły nagle i miały miejsce podczas znacznego obniżenia temperatury powietrza. Usunięcie awarii wymagało wielokrotnego całkowitego wygaszenia kotłów i skomplikowanych oraz długotrwałych napraw, co doprowadziło do znacznego obniżenia temperatur w mieszkaniach, szpitalach i innych obiektach. (...) Odnosząc się do drugiego zagrożenia w części dotyczącej powodzi opadowej: (...). Doszło do paraliżu znacznej części komunikacji zbiorowej miasta ze względu na zalania kluczowych arterii i węzłów komunikacyjnych. Ucierpiało mienie mieszkańców: domy, mieszkania, pojazdy oraz mienie komunalne: ulice, budynki, nabrzeża cieków wodnych, itp. w znacznych rozmiarach. Ze względu na gwałtowność zdarzenia zagrożone było zdrowie mieszkańców w niższej położonych częściach miasta objętych powodzią. (...)

(akta kontroli str. 290)

3.3. W badanym okresie Prezydent zawarł jedną umowę¹³⁴, której przedmiotem było udzielanie pomocy finansowej w formie dotacji celowej w wysokości 300 tys. zł¹³⁵ z przeznaczeniem na zadania związane z odbudową infrastruktury drogowej zniszczonej podczas nawałnicy.

(akta kontroli str. 86, 184-185)

3.4. W trakcie kontroli NIK przeprowadzono oględziny przebiegu czynności realizowanych WZK w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej w postaci otrzymania informacji o zdarzeniu celowym / hybrydowym na terenie miasta Szczecin¹³⁶. Czynności miały formę epizodu praktycznego, przeprowadzonego metodą treningu decyzyjnego, dotyczącego powstania sytuacji kryzysowej w Szczecinie¹³⁷. 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. W wyniku aktu sabotażu doszło do wybuchu w zbiornikach tankowca oraz w instalacji przesyłu podczas przeładunku metanolu do zbiorników magazynowych¹³⁸. W wyniku oględzin przebiegu czynności realizowanych przez WZKiOL w związku z wystąpieniem sytuacji kryzysowej, przeprowadzonych w formie epizodu praktycznego stwierdzono, że:

- Pełnomocnik Prezydenta ds. Bezpieczeństwa oraz Zastępca Dyrektora WZKiOL informowali Wojewodę o szczegółach zdarzenia oraz wdrożonych działaniach¹³⁹, proponowali rozwiązania wynikające m.in. z autopsji, posiadanych zasobów, faktycznych strat, realizacji przedsięwzięć i skutków zdarzenia,
- Pełnomocnik Prezydenta ds. Bezpieczeństwa przedstawiał Wojewodzie prognozowanie dotyczące możliwego rozwoju sytuacji na podstawie aktualnych warunków atmosferycznych i ich wpływu na obszar oddziaływania (alarmowania, ostrzegania lub ewakuacji ludności);
- Pełnomocnik Prezydenta ds. Bezpieczeństwa na bieżąco informował Wojewodę o przebiegu działań ratowniczych i przedstawiał propozycje dotyczące usuwania skutków zagrożeń.

¹³⁴ Umowa z 24 stycznia 2020 r. nr 48/WZKiOL/2020.

¹³⁵ Pomoc została udzielona z budżetu Gminy (dział 600 rozdział 60078 § 6300) 11 września 2020 r.

¹³⁶ Na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o NIK.

¹³⁷ Na terenie bazy przeładunkowej metanolu terminala przeładunkowo-składowego Alfa Terminal.

¹³⁸ W konsekwencji zdarzenia doszło do zniszczenia konstrukcji technicznych i budynków, zniszczenia elementów konstrukcyjnych, zniszczenia rurociągów i armatury powodujące rozszczelnienia, uwolnienie do atmosfery znacznej ilości metanolu, niekontrolowanych pożarów rozprzestrzeniających się na sąsiednie obszary, ofiar śmiertelnych i osób ze znacznymi obrażeniami.

¹³⁹ M.in. na tej podstawie Wojewoda podjął decyzję o natychmiastowym zwołaniu Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Po otrzymaniu informacji o sytuacji kryzysowej z WCZK i po jej potwierdzeniu, telefonicznie¹⁴⁰ powiadamiano członków MZZK o zwołaniu przez Prezydenta doraźnego posiedzenia MZZK. Powiadomiono telefonicznie o posiedzeniu MZZK stałych członków MZZK (tj. Pełnomocnika Prezydenta ds. Bezpieczeństwa, dyrektorów WGK, WSS i WOśw., komendantów KMP i PSP oraz SM, Rzecznika Prasowego) oraz osoby zaproszone do udziału w posiedzeniu (tj. dyrektorów ZDiTM, ZBiLK, MOPR, PINB, PPIS, Dyrektora WOŚ). Zastępca Dyrektora WZKiOL polecił skontaktowanie się z właścicielem Alfa Terminal, ustalenie sposobu działania z WCZK, opracowanie prognozy dla zdarzenia i określenia strefy skażenia dla zdarzenia, ustalenia ilości poszkodowanych na miejscu zdarzenia, ilości osób przewidzianych do ewakuacji z prognozowanej strefy skażenia. Podczas posiedzenia MZZK właściwie wskazano i zweryfikowano aktualne możliwości planowanego miejsca ewakuacji osób z terenu zagrożonego oraz liczbę mieszkańców do ewakuacji, przekazywano i przedstawiano informacji o podjętych działaniach podczas zdarzenia, charakterystyki zagrożenia, użytych sił i środków oraz działań prewencyjnych i ochrony ludności. Pełnomocnik Prezydenta ds. Bezpieczeństwa przy wsparciu MZZK odpowiednio zareagował na zdarzenie aktywując w proces ewakuacji nie tylko podmioty publiczne (w tym PSP, Policję, SM) oraz uprzednio przygotowane na potrzeby ewakuacji siły i środki od przedsiębiorcy (w tym ZDiTM). Pełnomocnik Prezydenta ds. Bezpieczeństwa oraz Wojewoda spólnie podejmowali działania wynikające z przedstawionej sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str. 91, 96-130, 138-153, 490-495)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent zapewnił warunki, które umożliwiły sprawną realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym dotyczące monitorowania i reagowania na zagrożenia występujące na terenie miasta Szczecin. W trakcie przebiegu epizodu praktycznego, MCZK oraz MZZK odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, prawidłowo wywiązały się z realizacji zadań określonych w ustawie o zk oraz MPZK, związanych z reagowaniem na informację o powstaniu sytuacji kryzysowej w Szczecinie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Uwzględnienie w MPZK zagrożenia dotyczącego wystąpienia w granicach miasta Szczecin skażenia chemicznego oraz katastrof na wodach morskich lub na wodach śródlądowych, a także procedury reagowania kryzysowego na wypadek wystąpienia skażenia chemicznego na wodach śródlądowych.

2. Zapewnienie pełnej spójności pomiędzy postanowieniami części I oraz II MPZK, a także siatki bezpieczeństwa miasta Szczecin.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

¹⁴⁰ Powiadamiali Kierownik MCZK i Dyżurny MCZK.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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.

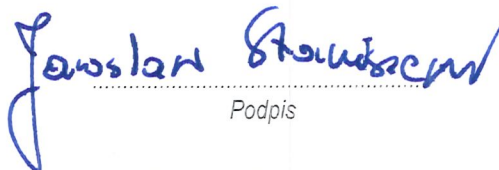
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, 30 listopada 2022 r.

Kontrolerzy
Jarosław Staniszewski
doradca prawny


.....
Podpis

Ewelina Czerepska
główny specjalista k.p.


.....
podpis

Krzysztof Zawadzki
starszy inspektor k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

p.o. DYREKTORA
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Szczecinie


.....
Wiesław Grabaszewski
podpis