



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.004.04.2017

P/17/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/039 – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy Kontrolę przeprowadził, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹:
- Jacek Zaremba – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/70/2017 z dnia 17 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Czersku (zwany dalej „UM”); 89-650 Czersk, ul Kościuszki 27.

Kierownik jednostki kontrolowanej Burmistrzem Czerska jest od dnia 1 grudnia 2014 r. Pani Jolanta Fierek (zwana dalej „Burmistrzem”). Poprzednio, od dnia 5 grudnia 2010 r., Burmistrzem Czerska był Pan Marek Jankowski (zwany dalej „poprzednim Burmistrzem”).

(dowód: akta kontroli str. 3, 306)

Okres objęty kontrolą Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych oraz działania podejmowane przed ww. okresem, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Burmistrz Czerska nie stworzył warunków organizacyjnych umożliwiających rzetelne i zgodne z zasadami określonymi w uregulowaniach prawnych wykonywanie na terenie Gminy Czersk zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (zk).

Zarówno zadania regulaminowe komórki organizacyjnej Urzędu Miasta w Czersku właściwej w sprawach zk, jak i zakres czynności inspektora ds. zk, który samodzielnie i tylko w niewielkiej części etatu realizował obowiązki z obszaru zk, nie obejmowały żadnych zadań Burmistrza z analizowanego zakresu, określonych w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym².

Gminny zespół zk powołany został przez Burmistrza Czerska³ dopiero w toku prowadzonych czynności kontrolnych. W konsekwencji, w okresie objętym kontrolą nie realizowano ustawowych zadań należących do tego zespołu. Przede wszystkim nie były sporządzane oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń oraz nie przygotowywano propozycji działań i nie przedstawiano Burmistrzowi Czerska wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zk.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524), zwana dalej „ustawą o NIK”.

² Dz.U. z 2017 r. poz. 209.

³ Zarządzeniem nr 806/17 Burmistrza Czerska z dnia 24 listopada 2017 r.

Gminny plan zk został opracowany pod koniec 2012 r. na podstawie wytycznych poprzedniego Burmistrza Czerska, podczas gdy zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami ustawowymi powinien zostać sporządzony na podstawie zaleceń Starosty Powiatu Chojnickiego. Ze względu na brak powołania gminnego zespołu zk plan ten nie został również zaopiniowany. Od dnia zatwierdzenia przez Starostę Powiatu Chojnickiego do czasu zakończenia czynności kontrolnych⁴, gminny plan zk nie podlegał żadnym aktualizacjom, jak również nie zostały opracowane jego nowe wersje. Naruszało to ustawowy obowiązek opiniowania, systematycznej aktualizacji oraz sporządzania nowych gminnych planów zk w cyklach nie dłuższych niż co dwa lata.

Szczegółowa analiza przeprowadzona pod kątem kompletności i funkcjonalności gminnego planu zk wykazała liczne i istotne nieprawidłowości. Brak niektórych elementów planu był sprzeczny z obowiązującymi przepisami ustawowymi, natomiast brak funkcjonalności części przyjętych rozwiązań szczegółowych zawartych w poszczególnych procedurach postępowania w sytuacjach kryzysowych należy ocenić jako działanie nierzetelne.

Przed wystąpieniem nawałnicy, która miała miejsce na terenie Gminy Czersk w nocy z dnia 11 na 12 sierpnia 2017 r., do osób przewidzianych do całodobowego alarmowania o zagrożeniach nie wpłynęły prognozy niebezpiecznych zjawisk meteorologicznych, ostrzeżenia i komunikaty meteorologiczne, pochodzące od organów zk wyższego szczebla, jak również innych podmiotów. Ze względu na brak powiadomienia o nadchodzącym zagrożeniu przed wystąpieniem nawałnicy gminne struktury zk nie podjęły działań w celu ostrzegania ludności.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania gminnych struktur zk związane z reagowaniem na konsekwencje nawałnicy skutkowały realizacją zadań zarówno w zakresie udzielenia niezbędnej pomocy poszkodowanym, jak i dotyczącym likwidacji jej skutków.

Niemniej jednak należy podkreślić, że ze względu na niedostateczne przygotowanie organizacyjne gminnych struktur zk do realizacji zadań (w tym głównie niedobór kadrowy i sprzętowy, brak wyposażenia w zapasową łączność radiową oraz niepowołanie gminnego zespołu zk), a także z uwagi na niekompletność i niefunkcjonalność gminnego planu zk, zastosowane środki w znacznej mierze odbiegały od ustalonych w planie zk procedur postępowania i wynikały głównie z decyzji podejmowanych doraźnie. Stwierdzone nieprawidłowości spowodowały, zwłaszcza podczas awarii zasilania energetycznego i sieci łączności komórkowej, że wydłużał się czas dotarcia z pomocą służb reagowania do osób zagrożonych, co w sposób oczywisty mogło mieć negatywny wpływ na sprawność i efektywność akcji ratowniczej. Negatywny wpływ na koordynację i sprawność podejmowanych działań miał niewątpliwie również fakt niewyznaczenia przez Burmistrza Czerska obsady dyżurnej, która podczas sytuacji kryzysowej powinna w siedzibie Urzędu Miasta w Czersku pełnić całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności. Stanowiło to naruszenie ustawowego obowiązku nałożonego na Burmistrza Czerska. Niezapewnienie całodobowego dyżuru uniemożliwiło natomiast w praktyce bieżący przepływ informacji, w tym przesyłanie pocztą elektroniczną oraz faksem sporządzanych meldunków do powiatowego centrum zk oraz bieżące dokumentowanie prowadzonych czynności w książce wydarzeń dyżurnego. Zgodnie z procedurą działania gminnego zespołu zk, wskazane wyżej

⁴ Czynności kontrolne w Urzędzie Miasta w Czersku zostały zakończone w dniu 13 grudnia 2017 r.

czynności należały w sytuacjach kryzysowych do zadań wspomnianej osoby dyżurującej.

Stwierdzone nieprawidłowości, związane z reagowaniem gminnych struktur zk na skutki nawałnicy polegały na tym, że:

1. Poza kierownictwem Urzędu Miejskiego w Czersku oraz służbami ratowniczymi, niezwłocznie po stwierdzeniu przed inspektora ds. zk sytuacji kryzysowej nie zostały powiadomione pozostałe podmioty zaplanowane do reagowania, wymienione w siatce bezpieczeństwa gminnego planu zk. Stwierdzono ponadto, że plan ten nie został uzgodniony z większością wspomnianych podmiotów, co naruszało obowiązujące regulacje ustawowe.
2. Środki, jakimi powiadamiano ludność o trwającym zagrożeniu nie zostały uwzględnione w gminnym planie zk. Syreny alarmowe zlokalizowane we wszystkich 13 jednostkach Ochotniczej Straży Pożarnej na terenie Gminy Czersk nie zostały uruchomione ze względu na brak prądu.
3. Inspektor ds. zk dysponował tylko częściowym i niezaktualizowanym wykazem osób chorych wymagających na terenie Gminy Czersk stałego dostępu do zasilania w energię elektryczną. Informacje w tym zakresie pochodziły z 2015 r. i zostały przekazane na wniosek inspektora ds. zk przez sołtysów 10 sołectw, spośród 18 występujących w granicach Gminy.

W ocenie NIK, brak aktualnych i kompletnych danych w tym zakresie mógł spowodować ograniczenia w zaopatrzeniu wszystkich aktualnie wymagających dostępu do zasilania zapasowego w agregaty prądotwórcze, co mogło skutkować utratą zdrowia, a nawet zgonem osób chorych pozbawionych stałego dostępu do zasilania w energię elektryczną. Podkreślić należy, iż do zadań własnych gminy należy udzielanie pomocy społecznej⁵, której udziela się m.in. z powodu zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej⁶.

4. W gminnym planie zk nie zostały uwzględnione procedury dotyczące zastosowanej podczas reagowania kryzysowego formy łączności zapasowej. Ze względu na awarię sieci łączności komórkowej kontakt inspektora ds. zk ze służbami reagowania realizowany był poprzez kuriera. Kurierem była osoba prywatna, która na prośbę inspektora ds. zk poruszała się samochodem prywatnym po zagrożonym terenie Gminy Czersk i przekazywała informacje. Zastosowana forma łączności spowodowała, że w znaczny sposób wydłużał się czas dotarcia z pomocą służb reagowania do osób zagrożonych, co w sposób oczywisty ograniczyło sprawność i koordynację prowadzonych działań.

W ocenie NIK, kluczowym brakującym elementem wyposażenia gminnych struktur zk, którego brak podczas nawałnicy miał i może mieć w przyszłości negatywny wpływ na koordynację i sprawność działań ratowniczych, jest system zapasowej łączności radiowej⁷ współpracującej z systemem wykorzystywanym przez służby ratownicze.

5. Wśród podmiotów zaplanowanych w siatce bezpieczeństwa gminnego planu zk do wykorzystania podczas sytuacji kryzysowych wskazane zostały przedsiębiorstwa dysponujące sprzętem specjalistycznym. Mimo to, w gminnym planie zk nie uwzględniono procedur i porozumień w zakresie źródeł

⁵ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875).

⁶ Zgodnie z art. 7 pkt. 14-15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.).

⁷ Zapasowe systemy łączności, o ile takie funkcjonują, powinny zostać w planie zarządzania kryzysowego w załączniku funkcjonalnym planu głównego określającym organizację łączności (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy o zk)

pozyskiwania i sposobu wykorzystywania tego sprzętu przez gminne struktury zk, co naruszało obowiązujące regulacje ustawowe. Sprzęt wykorzystany do usuwania skutków nawałnicy, poza wyposażeniem służb ratowniczych, organizowany był przez inspektora ds. zk doraźnie, według bieżących potrzeb⁸. Był on praktycznie w całości własnością prywatnych przedsiębiorców i na prośbę inspektora ds. zk został udostępniony fakultatywnie odpłatnie lub w formie darowizny.

W ocenie NIK, brak uregulowania w gminnym planie zk źródeł i zasad wykorzystywania sprzętu nienależącego do Urzędu Miasta w Czersku, ze względu na brak pewności możliwości jego wykorzystania, w zasadniczy sposób może mieć negatywny wpływ na sprawność i skuteczność reagowania w sytuacjach kryzysowych.

6. Do czasu wystąpienia nawałnicy na terenie Gminy Czersk, stan wyposażenia technicznego w dyspozycji inspektora ds. zk nie zabezpieczał podstawowych potrzeb sprawnego i skutecznego reagowania na skutki nawałnicy. Inspektor ds. zk dysponował wyłącznie samochodem służbowym z przyczepą, telefonem komórkowym i ok. 2 tys. m. kw. plandek. Gminny plan zk nie uwzględniał normatywów w zakresie stanu wyposażenia technicznego w dyspozycji gminnych struktur zk. W wyniku analizy realnych potrzeb, które oceniono dopiero po przejściu nawałnicy, Urząd Miasta w Czersku zakupił 22 agregaty prądotwórcze, przyczepę kampingową, domek holenderski, dwie specjalistyczne piły motorowe oraz duże siekiery.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę sfinalizowania prac prowadzonych przez powołany w dniu 24 listopada 2017 r. gminny zespół zk, związanych z analizą pod kątem prawidłowości, efektywności i sprawności działań gminnych struktur zk dotyczących likwidacji skutków nawałnicy. Zdaniem NIK, wnioski z tej analizy powinny stanowić podstawę do niezwłocznego wdrożenia skutecznych rozwiązań organizacyjnych umożliwiających gminnym strukturom zk rzetelną realizację zadań, w tym zwłaszcza pilne opracowanie nowego gminnego planu zk. Nowy plan powinien odpowiadać wymaganiom ustawowym w zakresie jego kompletności i zapewniać funkcjonalność przyjętych rozwiązań zawartych w poszczególnych procedurach postępowania w sytuacjach kryzysowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja przez Burmistrza Czerska zadań z zakresu stworzenia warunków organizacyjnych do sprawnego realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Na podstawie art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (zwanej dalej „ustawą o zk”), organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie Gminy Czersk (zwanej dalej „Gminą”) jest Burmistrz, który wykonuje swoje zadania, wymienione w art. 19 ust. 2 tejże ustawy, przy pomocy komórki organizacyjnej UM właściwej w sprawach zk. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi UM, w okresie objętym kontrolą komórkami organizacyjnymi UM właściwymi w sprawach zk były jednoosobowe Biuro Zarządzania Kryzysowego, Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego, a następnie samodzielne stanowisko ds. zk.

Od początku 2013 r. samodzielne stanowisko ds. zk w ww. komórkach organizacyjnych UM, w wymiarze 0,75% etatu, zajmował Pan Bogdan Danecki (zwany dalej

⁸ Były to agregaty prądotwórcze, paliwo, spycharki, koparki pilarki, wysięgniki, samochody osobowe i do ładowania oraz przewożenia drewna, ciepłe posiłki, koce oraz plandeki służące do łatania uszkodzonych dachów.

„inspektorem ds. zk”). Pozostałe 0,25% etatu związane było m.in. z przeprowadzaniem kontroli podatkowych, jako inspektor ds. kontroli podatkowych. Poprzednio, od dnia 14 lutego 2012 r. inspektorem ds. zk i ochrony informacji niejawnych był Pan Kazimierz Stoltmann.

*Ustalone
nieprawidłowości*

Zarówno zadania komórek organizacyjnych UM właściwych w sprawach zk określone w regulaminach organizacyjnych UM, jak i zakres czynności inspektora ds. zk, który ustalony został przez poprzedniego Burmistrza w dniu 2 stycznia 2013 r. i do czasu zakończenia kontroli nie podlegał aktualizacji, nie obejmowały żadnych zadań Burmistrza z zakresu zk, o których mowa w art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o zk. Szczegółowy zakres obowiązków uwzględniał natomiast realizację spraw związanych z obroną cywilną i obronnością oraz ochroną danych osobowych. Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z § 21 ust. 1 regulaminu organizacyjnego UM komórki organizacyjne realizują zadania wynikające z przepisów prawa, regulaminu oraz zlecone przez Burmistrza w zakresie ich właściwości rzeczowej. Art. 19 ust. 3 ustawy o zk stanowi, że burmistrz wykonuje zadania określone w art. 19 ust. 2 tej ustawy przy pomocy komórki organizacyjnej UM właściwej w sprawie zk. W związku z powyższym, z uwagi na wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej UM samodzielnego stanowiska ds. zk, tj. komórki organizacyjnej, o której mowa art. 19 ust. 3 ww. ustawy – przy jednoczesnym precyzyjnym wskazaniu przez ustawę zakresu jej zadań, Burmistrz nie dostrzegał potrzeby powtórzenia zapisów ustawowych w regulaminie organizacyjnym. Zgodnie z wiedzą Burmistrza, również inspektor ds. zk, zatrudniony na przedmiotowym stanowisku, miał świadomość spoczywających na nim obowiązków z zakresu zk. Ponadto, w okresie objętym kontrolą wykonywał zadania z zakresu zk, m.in. związane z nawałnicą z 11 sierpnia br. Jednakże w związku z ustaleniami niniejszej kontroli Burmistrz zapowiedział dokonanie zmian w regulaminie organizacyjnym UM, w zakresie obowiązków stanowiska ds. zk oraz w innych regulacjach wewnętrznych, uwzględniających wykonywanie zadań, o których mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o zk, przy pomocy właściwej do tego komórki.

Analiza działań podjętych przez gminne struktury zk w wyniku nawałnicy w dniach 11-12 sierpnia 2017 r. na terenie Gminy w sposób jednoznaczny uwidoczniła niedobór kadrowy w komórce organizacyjnej UM właściwej w sprawach zk. Burmistrz wyjaśnił, że w celu wsparcia osobowego komórki organizacyjnej UM właściwej do zadań zk rozszerzony zostanie jej skład osobowy do 2 osób (łącznie 1,5 etatu).

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 40, 307-310, 312-379, 477-478, 482)

*Opis stanu
faktycznego*

1.2. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o zk, w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 20 ust. 1 tejże ustawy (w tym zapewnienia całodobowego alarmowania członków gminnego zespołu zk – dalej „gzzk”), a w sytuacjach kryzysowych zapewnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności), Burmistrz może stworzyć gminne centrum zarządzania kryzysowego (gczk).

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie powołał gczk. Realizacja obowiązku Burmistrza, o którym mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zk, zobowiązującego do zapewnienia całodobowego alarmowania gzzk⁹, polegała na umożliwieniu całodobowego alarmowania Burmistrza, z-cę Burmistrza oraz inspektora ds. zk na podstawie karty stałego dyżuru. Karty stałego dyżuru, w których wskazane były numery telefonów stacjonarnych i komórkowych do ww. osób, były w dyspozycji jednostek

⁹ Gzzk nie został powołany przez Burmistrza. Szczegóły zaprezentowane zostały w rozdziale III pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ustalono
nieprawidłowości

reagowania oraz organów zk wyższego i równorzędnego szczebla (m.in. Policja, PSP, OSP, PCZK, WCZK, sąsiednie gminy Powiatu Chojnickiego).

W sytuacji kryzysowej na terenie Gminy (w okresie objętym kontrolą była to nawałnica w dniach 11-12 sierpnia 2017 r.) nie została wyznaczona osoba dyżurna, która w siedzibie UM powinna całodobowo pełnić dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności. Stwierdzono ponadto, że nawet w godzinach pracy UM (7.00-15.00) czynności prowadzone przez gminne struktury zk w celu likwidacji skutków nawałnicy, w tym informacje, meldunki, decyzje i polecenia, nie były dokumentowane na bieżąco. Nie prowadzono również książki wydarzeń, podczas gdy zgodnie z procedurą działania gzzk (SPO-12.1), zawartą w gminnym planie zarządzania kryzysowego (gpzk), do zadań dyżurnego należało dokumentowanie podejmowanych działań w książce wydarzeń. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zk, który w sytuacjach kryzysowych nakłada na Burmistrza obowiązek zapewnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności.

Burmistrz wyjaśnił, że w czasie występowania sytuacji kryzysowej związanej z nawałnicą z 11 sierpnia br., wyznaczeni przez Burmistrza pracownicy zapewniali całodobowy dyżur telefoniczny (telefony komórkowe). Ponadto wybrani pracownicy UM dyżurowali w miarę potrzeb w UM poza normalnymi godzinami i dniami urzędowania, w celu zapewnienia koniecznego przepływu informacji. Burmistrz uznał taki sposób zapewnienia stałego dyżuru za odpowiedni w danym momencie z uwagi na następujące okoliczności:

- charakter sytuacji kryzysowej, tj. jednorazowe wystąpienie nawałnicy, przy braku wiedzy o ostrzeżeniach meteorologicznych o zagrożeniu podobną sytuacją w porównywalnej skali;
- dysponowanie możliwością stałego kontaktu za pośrednictwem telefonii komórkowej oraz internetu z podmiotami realizującymi zadania w zakresie zk;
- UM nie dysponował wystarczającą ilością pracowników, aby zapewnić całodobowy dyżur stacjonarny w UM, przy jednoczesnym wykonywaniu zadań bieżących i związanych z nawałnicą (np. szacowanie strat);
- na polecenie Burmistrza wybrani pracownicy sporządzili raporty z wykonanych działań, co stanowiło dokumentację prowadzonych czynności, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

NIK nie podzieliła argumentacji Burmistrza w kwestii prawidłowości dokumentowania prowadzonych czynności w czasie trwania sytuacji kryzysowej. Z ustaleń kontroli wynika, że raporty z wykonanych działań w celu likwidacji skutków nawałnicy zostały sporządzone nawet po upływie kilku miesięcy od powstania sytuacji kryzysowej i głównie w związku z wezwaniem kontrolującego¹⁰. W ocenie NIK, brak wyznaczenia w sytuacji kryzysowej składu dyżurującego całodobowo w siedzibie UM uniemożliwił bieżący przepływ informacji, w tym bieżące przysyłanie pocztą elektroniczną oraz faksem sporządzanych meldunków do powiatowego centrum zk oraz bieżące dokumentowanie prowadzonych czynności w książce wydarzeń dyżurnego, co mogło mieć negatywny wpływ na koordynację, sprawność i skuteczność podejmowanych działań. Zgodnie z procedurą SPO-12.1, podczas trwania sytuacji kryzysowej wspomniane wyżej czynności należą do obowiązków dyżurnego.

(dowód: akta kontroli str. 41, 253-254, 268, 270-289, 481, 483)

¹⁰ Szczegóły zaprezentowane zostały w rozdziale III pkt 4.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1.3. Zgodnie z art. 19 ust. 4 ustawy o zk organem pomocniczym Burmistrza w zapewnieniu wykonywania zadań zk jest gzzk powoływany przez Burmistrza, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy.

*Opis stanu
faktycznego*

Z wyjaśnień złożonych przez Burmistrza wynika, że:

- po uzyskaniu informacji o nawałnicy, która miała miejsce na terenie Gminy w dniach 11-12 sierpnia 2017 r. Burmistrz powołał gzzk telefonicznie;
- w skład gzzk zostali powołani: Burmistrz, dwaj zastępcy Burmistrza, Sekretarz UM oraz inspektor ds. zk;
- gzzk spotykał się w niepełnym składzie codziennie w UM w celu wymiany informacji o nowych zagrożeniach, które każdego dnia pojawiały się na terenie dotkniętym przez nawałnicę;
- gzzk odbył również kilka spotkań w pełnym składzie, gdzie głównym tematem było bezpieczeństwo ludzi oraz zapewnienie im należytej pomocy i opieki;
- posiedzenia, jak również inne aktywności gzzk nie były w żaden sposób dokumentowane.

Dopiero w toku prowadzonych czynności kontrolnych NIK, zarządzeniem nr 806/17 z dnia 24 listopada 2017 r. Burmistrz powołał gzzk oraz określił jego skład, organizację, siedzibę i tryb pracy. Gzzk został powołany zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 19 ust. 4 i 6 ustawy o zk.

(dowód: akta kontroli str. 41, 485-488)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Do dnia 24 listopada 2017 r. Burmistrz nie powołał gzzk w trybie określonym w art. 19 ust. 4 i 5 ustawy o zk. Ze względu na fakt niepowołania gzzk, w okresie objętym kontrolą nie realizowano zadań należących do kompetencji tego zespołu, o których mowa w art. 19 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 ustawy o zk, tj.:

- nie sporządzano ocen występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
- nie przygotowywano propozycji działań i nie przedstawiano Burmistrzowi wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego (gpzk).

Burmistrz wyjaśnił, że zapisy ustawy o zk, jak również żaden inny akt prawny nie przesądza o obowiązku powołania gzzk w formie pisemnej. Podał ponadto, że pozostawał w mylnym przekonaniu, iż gzzk powołuje się dopiero w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowej. Uwzględniając jednakże informacje kontrolującego o ustaleniach kontroli, zarządzeniem nr 806/17 z dnia 24 listopada 2017 r. Burmistrz powołał gzzk oraz określił jego skład, organizację, siedzibę i tryb pracy.

W ocenie NIK, telefoniczny tryb powołania gzzk po uzyskaniu informacji o wystąpieniu nawałnicy na terenie Gminy oraz stwierdzony brak dokumentowania prac tego zespołu był sprzeczny z ogólną zasadą pisemnej formy dokumentowania czynności prowadzonych w administracji publicznej. Pozbawionej pisemnej formy decyzji o powołaniu gzzk nie towarzyszyło ponadto określenie organizacji i trybu pracy zespołu, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 4 ustawy o zk. Stwierdzono również, że w skład telefonicznie powołanego zespołu nie zostali powołani przedstawiciele pracowników zespołowych służb, inspekcji i straży oraz społecznych organizacji ratowniczych, podczas gdy art. 19 ust. 6 pkt 2 i 3 ustawy o zk przewiduje taki obowiązek. Z uwagi na powyższe, w ocenie NIK nie wystąpiły żadne przesłanki, które pozwoliłyby uznać wskazaną telefonicznie przez Burmistrza grupę pracowników UM za gzzk w rozumieniu art. 19 ust. 4, 5 i 6 ustawy o zk.

(dowód: akta kontroli str. 41, 478, 483)

1.4. W opinii Burmistrza:

- wstępna analiza działań podjętych przez gminne struktury zk w wyniku nawałnicy na terenie Gminy w dniach 11-12 sierpnia 2017 r. uwidoczniła występujące braki kadrowe, niedobory wyposażenia technicznego, a także brakiem umocowania ustawowego, który pozwoliłby działać inspektorowi ds. zk oraz gzzk w sposób uprzywilejowany na równi z Policją czy PSP (np.: poruszanie się po terenie zagrożonym w ramach swoich obowiązków służbowych jako pojazdy uprzywilejowane, a nie stojące razem z innymi pojazdami w długich kolejkach czy zatorach komunikacyjnych). Nałożony ogrom zadań na komórkę UM właściwą ds. zk wyraźnie pokazuje, że jest on niewspółmierny z obsadą tego stanowiska. Prowadzona po nawałnicy analiza regulacji wewnętrznych w celu usprawnienia realizacji zadań w zakresie zk jednoznacznie pokazuje braki kadrowe w tym obszarze. Burmistrz wyjaśniła, iż rozważy rozszerzenie obsady kadrowej w komórce organizacyjnej właściwej w sprawach zk, jak również prowadzi analizę realizacji zadań nałożonych na inspektora ds. zk;
- definicja sytuacji kryzysowej, o której mowa w art. 3 pkt 1 ustawy o zk w pełni odzwierciedla niebezpieczeństwo związane z ludźmi, jak i ograniczonym działaniem organów administracji publicznej z uwagi na zbyt małe środki i siły, którymi dysponuje Burmistrz;
- największym problemem w pierwszej fazie niesienia pomocy w wyniku nawałnicy były brak i ograniczenia w łączności. W konsekwencji, w znaczny sposób wydłużał się czas dotarcia z pomocą do osób zagrożonych. Okoliczności te nie miały jednakże bezpośredniego wpływu na prawidłową realizację zadań, ale w znaczny sposób wydłużały czas niesienia pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 41)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Burmistrza Czerska zadań z zakresu stworzenia warunków organizacyjnych do sprawnej i skutecznej realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego.

2. Realizacja przez Burmistrza Czerska zadań z zakresu planowania cywilnego (gminny plan zarządzania kryzysowego)

2.1. W dniu 16 października 2012 r. poprzedni Burmistrz określił wytyczne w sprawie opracowania gpzk. W wytycznych wskazano inspektora ds. zk i ochrony informacji niejawnych w UM jako osobę odpowiedzialną za opracowanie gpzk zgodnie z założeniami określonymi w pkt 2 przedmiotowych wytycznych. Zgodnie z tymi założeniami gpzk powinien:

- określić sposób kierowania działaniami zk, ustalić linie podległości oraz współdziałania;
- przydzielić jednostkom gospodarczym, organizacyjnym zadania, które powinny być wykonane w przypadku podjęcia decyzji o uruchomieniu gpzk;
- określić siły i środki reagowania możliwe do użycia;
- opisać procedury uruchamiania działań przewidywanych w gpzk oraz procedury zwracania się o pomoc Starosty Chojnickiego;
- przekazywać zadania dla wszystkich podmiotów gospodarczych miasta, które na ich podstawie opracują swoje plany zawierające szczegółowe procedury postępowania w sytuacjach kryzysowych;
- przy uzgadnianiu zachować terminy określone przez Starostę Chojnickiego.

Opracowany w październiku 2012 r. przez poprzedniego Burmistrza gpzk, na podstawie wskazanych wyżej wytycznych, został zatwierdzony przez Starostę

Chojnickiego.

(dowód: akta kontroli str. 13, 43, 44-267)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Gpzk został opracowany na podstawie wytycznych poprzedniego Burmistrza, podczas gdy zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zk powinien być sporządzony zgodnie z zaleceniami Starosty Chojnickiego¹¹. UM nie dysponował zaleceniami Starosty Chojnickiego do gpzk, który został opracowany w 2012 r. Inspektor ds. zk nie posiadał wiedzy, czy zalecenia takie w ogóle zostały przez Starostę Chojnickiego wydane. Z informacji uzyskanych od inspektora ds. zk i ochrony informacji niejawnych, który został wyznaczony przez byłego Burmistrza do opracowania gpzk wynika, że Starosta Chojnicki nie wydał zaleceń do tego planu. Zdaniem NIK, niewydanie zaleceń do gpzk powinno skutkować wystąpieniem Burmistrza do Starosty Chojnickiego o sporządzenie stosownego dokumentu, w związku z obowiązkiem nałożonym na Burmistrza na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o zk.

Opracowany w 2012 r. gpzk nie został zaopiniowany przez gzzk, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 pkt 4 ustawy o zk. Jak wyjaśnił inspektor ds. zk, UM nie dysponuje żadną dokumentacją, która potwierdzałaby prace gzzk w przedmiotowej sprawie, a od czasu rozpoczęcia pracy w UM (od dnia 1 stycznia 2013 r.) nic mu nie wiadomo w sprawie powołania i funkcjonowania gzzk w latach poprzednich. Z informacji uzyskanych od inspektora ds. zk i ochrony informacji niejawnych, który został wyznaczony przez poprzedniego Burmistrza do opracowania gpzk wynika, że poprzedni Burmistrz nie powołał gzzk, więc gpzk nie mógł być przez ten zespół opiniowany.

Od zatwierdzenia przez Starostę Chojnickiego do czasu zakończenia czynności kontrolnych gpzk nie podlegał żadnym aktualizacjom, jak również nie został opracowany nowy gpzk. Zarówno brak wspomnianych aktualizacji, jak i nieopracowywanie kolejnych wersji gpzk stanowiło naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy o zk, który nakłada obowiązek systematycznej aktualizacji gpzk, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Oznacza to, że od daty zatwierdzenia gpzk, powinny zostać opracowane co najmniej dwie nowe wersje gpzk.

(dowód: akta kontroli str. 13, 41, 44-268, 311, 478-479, 483)

*Opis stanu
faktycznego*

2.2. Analiza pod kątem kompletności i funkcjonalności gpzk wykazała, że:

- 1) w zakresie rozdziału gpzk „Plan główny”:
 - opracowana charakterystyka zagrożeń wynika z oceny ryzyka ich wystąpienia;
 - opracowano katalog zagrożeń oraz ich charakterystykę, a także oceny ryzyka ich wystąpienia, katalog zawiera tematycznie pogrupowane rodzaje zagrożeń, które mogą wystąpić na terenie Gminy,
- 2) w zakresie rozdziału gpzk „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych”:
 - uwzględniono struktury odpowiedzialne za monitorowanie zagrożenia (ogniwa dyżurne adekwatnie do rodzaju zagrożenia);
 - tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji przedsięwzięć planowych na wypadek sytuacji kryzysowej został

¹¹ Obowiązek wydawania przez Starostę Chojnickiego zaleceń do gpzk nakłada art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy o zk.

przygotowany łącznie z zestawieniem sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych;

- procedury reagowania kryzysowego są powiązane były z innymi planami obowiązującymi na terenie Gminy;
- współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej – lista określa podstawy prawne podejmowania działań ratowniczych objętych siatką bezpieczeństwa, kierującego działaniem oraz zakres i tryb wymiany informacji.

3) w zakresie rozdziału gpzk „Załączniki funkcjonalne”:

- zadania i obowiązki uczestników zk, określone w gpzk w formie siatki bezpieczeństwa, obejmowały 25 jednostki organizacyjne zaplanowane do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w gpzk. W październiku 2012 r. gpzk został uzgodniony z kierownikami sześciu jednostek organizacyjnych, tj. z: KP PSP w Chojnicach, KP Policji w Chojnicach, Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Chojnicach, Powiatowym Lekarzem Weterynarii w Chojnicach, Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Chojnicach oraz Rejonem Energetycznym ENEA w Chojnicach. Uzgodnienia dotyczyły również zawartych w gpzk procedur, odnośników lub wyciągów z procedur działania tych jednostek w sytuacjach kryzysowych;
- w organizacji łączności uwzględniono kontakt telefoniczny, pod którym dostępny był gzzk wraz z określeniem środków łączności wykorzystywanych systemów, wskazano administratora ww. systemów;
- organizacja monitorowania zagrożeń korespondowała z częścią planu głównego gpzk poświęconego monitorowaniu zagrożeń;
- przyjęto i opracowano strategię komunikacyjną;
- organizacja ewakuacji z obszarów zagrożonych – odnośnik do Planu Obrony Cywilnej Miasta i Gminy Czersk – Plan Ewakuacyjny. W planie ewakuacji: zaplanowano przyjęcie osób ewakuowanych i zapewniono im warunki pobytu na terenie gminy, przygotowano miejsca czasowego pobytu dla osób ewakuowanych, zaplanowano organizowanie przemieszczenia ewakuowanych osób i mienia, w tym określono harmonogram i trasy przejazdów oraz zapewniono bezpieczeństwa, zaplanowano przygotowanie i skierowanie do działań środków transportu drogowego do przewozu ewakuowanych osób, uwzględniono do dyspozycji wojewody środki transportu kolejowego do przewozu ewakuowanych osób, określono zagrożenia które mogą wystąpić podczas ewakuacji, opracowano formularze ewakuacyjne, opracowano oceny krótko i długoterminowych skutków ewakuacji, zarówno w stosunku do obszaru i obiektów, z których prowadzona jest ewakuacja, jak i terenu i obiektów docelowych ewakuacji, organizacja ewakuacji uwzględnia wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w przedmiotowym zakresie;
- organizacja ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy społecznej i psychologicznej – ten element gpzk powiązany był z działającym w powiecie systemem państwowego ratownictwa medycznego, który składał się z jednego szpitalnego oddziału ratunkowego i trzech przychodni lekarskich. Wskazano z nazwy (podając adresy i nr telefonów kontaktowych) podmioty uczestniczące w realizacji tych zadań;
- zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód – w procedurze oceniania i dokumentacji strat (SPO-11.6) opracowano zasady i tryb działania w tym zakresie;

- 45 procedur z 47 wskazanych w wykazie procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego zostały opracowane i stanowił załącznik do gpzk.

Kwestia udzielania pomocy społecznej osobom poszkodowanym w wyniku zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, a także klęski żywiołowej i ekologicznej¹² uregulowana została w gpzk w siatce monitorowania zagrożeń poprzez uruchomienie działań w tym zakresie przez MOPS i PCK. Na terenie Gminy nie było zlokalizowanych magazynów przeciwpowodziowych.

*Ustalone
nieprawidłowości*

Ustalone i niżej wymienione nieprawidłowości, polegające na braku niektórych elementów gpzk, określonych w art. 5 ustawy o zk NIK ocenia negatywnie z punktu widzenia kryterium legalności, natomiast brak funkcjonalności części przyjętych rozwiązań z punktu widzenia kryterium rzetelności.

W zakresie rozdziału gpzk „Plan główny” stwierdzone nieprawidłowości polegały na tym, że:

- nie opracowano mapy zagrożeń, dla każdego rodzaju zagrożenia nie została określona w odrębnej tabeli ocena ryzyka jego wystąpienia, co naruszało art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o zk;
- ocena ryzyka nie uwzględniała możliwych scenariuszy rozwoju zagrożenia, prawdopodobieństwa jego wystąpienia, skutków oraz wartość ryzyka, co naruszało art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o zk;
- dla potrzeb opracowania oceny ryzyka nie wykorzystano materiałów pomocniczych przygotowanych przez RCB zawierających wskazówki na potrzeby określenia poziomów prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia;
- ww. praktyk nie zastosowano przy określaniu skutków wystąpienia zagrożenia dla ludności, mienia oraz środowiska naturalnego, uwzględniając: nieistotne, małe, średnie, duże i katastrofalne;
- określenie prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia oraz jego ewentualne skutki nie pozwalały na określenie wartości ryzyka, które w zależności od rodzaju zagrożenia mogą mieć wartość ryzyka na poziomie minimalnym, małym, średnim, dużym oraz ekstremalnym;
- siatka bezpieczeństwa zawierała wyodrębnione w katalogu zagrożenia oraz wskazywała podmioty zaangażowane do realizacji zadań, ale nie w ramach poszczególnych faz zarządzania kryzysowego;
- w zestawieniu sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych nie określono realnego czasu potrzebnego na uruchomienie danych zasobów, zestawienie nie zostało przygotowane w postaci stale aktualizowanej bazy danych, w zestawieniu nie uwzględniono realnych i pełnych danych o siłach i środkach do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.

W zakresie rozdziału gpzk „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych” stwierdzone nieprawidłowości polegały na tym, że uwzględniono struktury odpowiedzialne za monitorowanie zagrożenia (ogniwa dyżurne adekwatnie do rodzaju zagrożenia), ale nie został przyjęty tryb i czasokres przekazywania informacji (raportowania).

W zakresie rozdziału gpzk „Załączniki funkcjonalne” stwierdzone nieprawidłowości polegały na tym, że:

- zawarte procedury, odnośniki lub wyciągi z procedur działania w sytuacjach kryzysowych poszczególnych służb, straży i inspekcji realizujących zadania

¹² Art. 7 pkt 14-15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.).

z zakresu zk nie zostały uzgodnione z 19 jednostkami zaplanowanymi do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w gpzk w zakresie ich dotyczącym i uwzględnionymi w siatce bezpieczeństwa (media, przedsiębiorstwa dysponujące sprzętem specjalistycznym, Administracja Zasadów Komunalnych, Zakład Usług Komunalnych, PKP, PKS, Punkt Dystrybucji Gazu w Chojnicach, TP SA, PCPR, MOPS, PCK, Szpital Specjalistyczny w Chojnicach, Nadleśnictwo Rytel, Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Gdańsku filia Człuchów, Wojewódzki Inspektorat inspekcji ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku – Biuro Powiatowe w Chojnicach, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Słupsku, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, Zarząd Dróg Powiatowych, Rejon Dróg Wojewódzkich). Naruszało to art. 5 ust. 5 ustawy o zk, który stanowi, że gpzk uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie;

- w organizacji łączności pominięto, poza gzzk, pozostałe jednostki organizacyjne realizujące zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, załącznik nie został powiązany z częścią planu dotyczącą współdziałania między siłami uczestniczącymi w realizacji przedsięwzięć planowanych na wypadek sytuacji kryzysowej;
- w zasadach informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń nie przewidziano współpracy osób/rzeczników prasowych zaangażowanych organów i służb, nie przewidziano wytypowania osób do kontaktów z mediami w zależności od zagrożenia, nie określono sposobu wykorzystania do ostrzegania i alarmowania ludności syren alarmowych oraz ruchomych urządzeń nagłaśniających;
- organizacja ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy społecznej i psychologicznej – nie zostały określone zadania i ogólne zasady organizacji pomocy społecznej i pomocy psychologicznej;
- organizacja ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru – ten element gpzk nie został powiązany z planami postępowania awaryjnego i szczegółowymi uregulowaniami dotyczącymi ochrony przed ww. zagrożeniami oraz z katalogiem zagrożeń;
- wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w gpzk – nie zawarto jakichkolwiek umów i porozumień, co naruszało art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. h ustawy o zk;
- zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód – w procedurze oceniania i dokumentacji strat (SPO-11.6) nie opracowano wykazu formularzy oraz zespołów wykorzystywanych przy szacowaniu strat i dokumentowaniu szkód;
- nie opracowano procedury uruchamiania rezerw państwowych (w wykazie procedur procedura oznaczona SPO-13.1 pod nr 47), co naruszało art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. j ustawy o zk;
- nie opracowano procedury pod nazwą „Działania w przypadku braku dostaw energii elektrycznej dla dużej grupy mieszkańców powiatu” (w wykazie procedur procedura oznaczona SPO-10.14 pod nr 35), co naruszało art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o zk.

Burmistrz wyjaśnił, że w celu wyeliminowania wyżej wymienionych nieprawidłowości i doprowadzenia do kompletności, spójności i funkcjonalności gpzk, w sposób uwzględniający również wnioski z analizy działań gminnych struktur zk dotyczących likwidacji skutków nawałnicy, do końca bieżącego roku zwołane zostanie posiedzenie gzzk, podczas którego zostanie dokonana ocena aktualnego planu. Na

tej podstawie Burmistrz podejmie decyzję o dokonaniu stosownej aktualizacji lub opracowaniu nowego gpzk, z uwzględnieniem ustaleń kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 13-16, 479-480, 483)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Burmistrza Czerska zadań z zakresu planowania cywilnego (gminny plan zarządzania kryzysowego).

3. Realizacja przez Burmistrza Czerska zadań z zakresu zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów dotyczących zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

Do zadań Burmistrza Czerska, zgodnie art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zk, należy zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zk.

W okresie objętym kontrolą na terenie gminy zostały przeprowadzone, we współpracy z pomorskim wczk i Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Chojnicach, cztery koordynowane ćwiczenia (treningi), przed rozpoczęciem których każdorazowo szkolono uczestników w zakresie tematu prowadzonych ćwiczeń. Treningi te dotyczyły wczesnego ostrzegania (SWO) i systemu wykrywania i alarmowania (SWA). I tak:

- w dniu 5 listopada 2015 r. – tematem treningu było ostrzeganie i alarmowanie ludności w sytuacji wystąpienia silnego wiatru, intensywnych opadów deszczu, zagrożenia terrorystycznego oraz braku zasilania. Podczas ćwiczenia doskonalono współpracę pomiędzy systemami SWA i SWO, a służbami wykorzystywanymi w sytuacjach zagrożenia, sprawdzano funkcjonalność technicznych środków łączności, sprawdzano szybkość obiegu informacji oraz doskonalono współpracę z mediami i mieszkańcami. W treningu brało udział 14 osób, 17 punktów alarmowania oraz jeden zakładowy punkt alarmowy;
- w dniu 23 czerwca 2016 r. – tematem treningu było doskonalenie działania struktur powiatowych SWA w sytuacji wystąpienia zagrożenia chemicznego. Podczas ćwiczeń podjęto procedury zabezpieczające ludność, w tym ewakuowano mieszkańców z terenu zagrożenia, zamknięto część miasta, a następnie przekazano dowodzenia jednostce KP PSP Chojnice. W treningu brało udział 12 osób, 17 punktów alarmowania oraz jeden zakładowy punkt alarmowy;
- w dniu 22 września 2016 r. - tematem treningu było ostrzeganie i alarmowanie ludności w sytuacji wystąpienia zagrożenia skażeniami chemicznymi. W treningu brało udział 27 osób, 18 punktów alarmowania oraz jeden zakładowy punkt alarmowy;
- w dniu 22 czerwca 2017 r. – tematem treningu było doskonalenie struktur powiatowych SWA w sytuacji wystąpienia skażenia radiacyjnego lub biologicznego. W treningu brało udział 28 osób oraz 18 punktów alarmowania.

W okresie objętym kontrolą inspektor ds. zk uczestniczył ponadto w ośmiu szkoleniach z zakresu zk, które organizowane były przez Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego lub Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 25, 41, 270-305, 491-512)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości dotyczących realizacji zadań z zakresu prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów dotyczących zarządzania kryzysowego.

4. Realizacja przez Burmistrza Czerska zadań z zakresu reagowania na sytuacje kryzysowe (nawałnica)

Opis stanu faktycznego

4.1. W okresie objętym miała miejsce sytuacja kryzysowa, która powstała w wyniku nawałnicy w dniu 11 sierpnia 2017 r. W opinii Burmistrza rozmiar i skala zniszczeń dają pełne podstawy do uznania tej sytuacji za kryzysową w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o zk.

(dowód: akta kontroli str. 42)

Opis stanu faktycznego

4.2. Przed wystąpieniem nawałnicy do UM, w tym do osób wskazanych na podstawie karty stałego dyżuru i przewidzianych do całodobowego alarmowania o zagrożeniach (Burmistrza, z-cę Burmistrza oraz inspektora ds. zk) nie wpłynęły prognozy niebezpiecznych zjawisk meteorologicznych, ostrzeżenia i komunikaty meteorologiczne, pochodzące od organów zk wyższego szczebla, jak również innych podmiotów:

- wydane 11 sierpnia 2017 r. przez IMiGW-PIB Biuro Meteorologicznych Prognoz Morskich w Gdyni w związku z przewidywanym wystąpieniem gwałtownej burzy (nawałnicy) na terenie województwa pomorskiego, która miała miejsce na terenie Gminy w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. (ostrzeżenie meteorologiczne nr 63 z 11 sierpnia 2017 r., godz. 13:53 – burze z gradem/zagrożenie 2 stopnia; komunikat meteorologiczny nr 1 z 11 sierpnia 2017 r., godz. 23:09 – dotyczący ostrzeżenia nr 63);
- wygenerowane przez Regionalny System Ostrzegania o ww. zagrożeniu (publikacja od 11 sierpnia 2017 r., godz. 14.30)

oraz inne informacje, komunikaty i ostrzeżenia o nadchodzącej nawałnicy.

Ze względu na brak powiadomienia o nadchodzącym zagrożeniu przed wystąpieniem nawałnicy nie podjęto działań w celu ostrzegania ludności oraz nie informowano o tym fakcie innych organów zk.

(dowód: akta kontroli str. 8, 382, 386, 481)

Pierwszą telefoniczną informację o szkodach wyrządzonych przez nawałnicę na terenie Gminy inspektor ds. zk otrzymał 11 sierpnia 2017 r. około godz. 22:40. Informacja ta przekazana została przez Komendanta OSP w Czersku i dotyczyła pilnej potrzeby zabezpieczenia plandek osobom, którym nawałnica uszkodziła dachy domów, głównie w Sołectwie Rytel. Wiadomość o skutkach nawałnicy Komendant OSP w Czersku pozyskał z KP PSP w Chojnicach. Około godz. 23:00, po dotarciu do miejscowości Rytel i dokonaniu wstępnej oceny szkód, inspektor ds. zk telefonicznie powiadomił o stwierdzonej sytuacji kryzysowej Burmistrza, z-cę Burmistrza i służby ratownicze. W pierwszej krytycznej fazie reagowania, w działaniach ratowniczych udział brało 13 gminnych jednostek OSP, Miejski Komisariat Policji w Czersku oraz jednostki OSP i PSP z innych jednostek samorządu terytorialnego. Kierownicy komórek organizacyjnych UM zostali powiadomieni o skutkach nawałnicy 12 sierpnia 2017 r.

Po wystąpieniu nawałnicy do powiadamiania ludności o trwającym zagrożeniu wykorzystano dobrowolny system SMS, telefony komórkowe do czasu awarii sieci, przekaz ustny w pierwszej fazie po wystąpieniu nawałnicy z powodu braku energii elektrycznej; stronę internetową UM, media lokalne, media społecznościowe, ogłoszenia i ulotki papierowe kolportowane przez pracownika UM. Stwierdzono, że skuteczność informowania o skutkach nawałnicy była znikoma. UM stworzył dobrowolną bazę SMS mieszkańców Gminy (system SMS), który obejmuje zaledwie 266 numerów, co stanowiło ok. 2% mieszkańców Gminy. Informację o trwającym

zagrożeniu przekazano również poprzez portal informacyjny „Wizja lokalna”, który prowadzony jest przez prywatnego przedsiębiorcę.

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 22-24)

Ze względu na brak bieżącego dokumentowania czynności prowadzonych w reakcji na skutki nawałnicy, co spowodowane było niezapewnieniem przez Burmistrza całodobowego dyżuru w UM¹³, na wezwanie kontrolującego inspektor ds. zk sporządził w dniu 20 października 2017 r., na podstawie notatek roboczych i z informacji zapamiętanych, raport obejmujący kalendarium działań w których uczestniczył, podjętych w okresie 11-24 sierpnia 2017 r. przez gminne struktury zk w zakresie reagowania na sytuację kryzysową. Zgodnie z przedłożoną informacją, po przejściu nawałnicy:

- w dniach 11-12 (godz. 18:00) sierpnia 2017 r. – inspektor ds. zk: zorganizował od prywatnych przedsiębiorców spycharko-koparki, co skutkowało szybkim udrożnieniem drogi krajowej (DK) nr 22 na odcinku Czersk-Chojnice oraz kierował ruchem drogowym w Rytlu w celu ułatwienia dostępu jednostkom służb reagowania (OSP, PSP, Policja) do zablokowanego powalonymi drzewami odcinka DK 22 Ryteł-Chojnice, zorganizował i dostarczał ciepłe napoje, koce, kołdry, plandeki i dwa autobusy na potrzeby ewakuacji uczestników obozu ZHR zlokalizowanego w pobliżu miejscowości Suszek. Z powodu braku zasilania energetycznego uruchomił plan zaopatrzenia ludności w wodę, zorganizował i dostarczył agregat prądotwórczy osobie chorej wymagającej stałego dostępu do prądu, zgłosił zapotrzebowanie na kolejne agregaty, rejestrował potrzeby zgłaszane przez ludność. W godzinach 2:00-3:00 do godzin porannych przestała działać sieć komórkowa. W sytuacji braku łączności osobą przekazującą informację (łącznikiem) pomiędzy jednostkami służb reagowania (OSP, PSP, Policja), a inspektorem ds. zk była osoba prywatna poruszająca się własnym samochodem. W dniu 12 sierpnia w godzinach porannych dojechali do Rytle Burmistrz i z-ca Burmistrza, którzy zapoznali się z przebiegiem akcji ratunkowej, a następnie dostarczali ludności plandeki na pokrycie uszkodzonych dachów. Do godz. 12 inspektor ds. zk kierował ruchem drogowym i utrzymywał porządek na DK 22 w miejscowości Ryteł, aż do całkowitego udrożnienia odcinka Ryteł-Chojnice. Następnie rozwoził po terenie sołectwa Ryteł plandeki i rejestrował najpilniejsze potrzeby zgłaszane przez mieszkańców. Dodatkowo wyznaczony pracownik UM udzielał ludności bieżących informacji o przebiegu akcji ratunkowej i kanałach, za pomocą których można informować o najpilniejszych potrzebach;
- w dniu 13 sierpnia (godz. 8:00-21:00) – na polecenie z-cy Burmistrza inspektor ds. zk uruchomił dodatkowy transport do zbierania odpadów w Rytlu, kilkakrotnie brał udział wraz z kierownictwem UM w spotkaniach z mieszkańcami Rytle, informował przedstawicieli pomorskiego WCZK o skali zniszczeń, kierował pracami zabezpieczającymi ludność przed zagrożeniami, organizował i wydawał plandeki. Kolejny pracownik UM został wezwany do pomocy przy organizacji i przygotowaniu spotkania kierownictwa UM z ludnością oraz pełnienia dyżuru dla mieszkańców Rytle;
- w dniu 14 sierpnia (godz. 7:00-23:30) – inspektor ds. zk zorganizował chłodnie dla mieszkańców Rytle, brał udział w spotkaniu ze sztabem PSP w Rytlu, współpracował z powiatowymi strukturami zk w Chojnicach, zorganizował kolejne agregaty prądotwórcze na potrzeby zasilania okolicznych miejscowości,

¹³ Szczegóły zaprezentowane zostały w rozdziale III pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

współpracował z sąsiednimi gminnymi strukturami z k w zakresie wymiany bieżących informacji i potrzeb dotyczących zabezpieczenia i pomocy dla ludności, przygotował bazę noclegową oraz stołówkę w remizie OSP Ryteł dla strażaków niosących pomoc poszkodowanym. Kierownictwo UM zleciło Miejsko-Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej zorganizowanie w Rytle stanowisk terenowych, w których poszkodowani składali wnioski o odszkodowania, na tereny zniszczone nawałnicą ściągnięto dwóch psychologów wolontariuszy, pracownik UM został wyznaczony do obsługi centrali telefonicznej oraz przekazywania informacji osobom deklarującym pomoc rzeczową i finansową. Wyznaczony pracownik UM przygotował szczegółowe mapy sytuacyjne poszkodowanego obszaru Gminy na potrzeby działań gminnych struktur z k, Policji, PSP, OSP oraz SZ RP;

- w dniu 15 sierpnia (7:00-22:00) – inspektor ds. z k współpracował z jednostkami PSP, OSP oraz Policji w wymiarze logistycznym, polegającym na wyborze i dostarczeniu specjalistycznego sprzętu (koparki, podnośniki) zgodnie z bieżącymi potrzebami zgłaszanymi przez te służby, uczestniczył w podziale prac porządkowych pomiędzy tymi służbami, zorganizował i dostarczył potrzebującym kolejne agregaty prądotwórcze, uczestniczył w spotkaniu sztabu wojskowego w związku z przybyciem w dniu 14 sierpnia SZ RP;
- w dniach 16 sierpnia (godz. 7:00) –17 sierpnia (godz. 2:00) – udzielono pomocy Gminie Chojnice poprzez wysłanie agregatu do Domu Dziecka w Sławnie. Inspektor ds. z k zorganizował kolejne agregaty prądotwórcze, zabezpieczał potrzeby socjalne dla SZ PR oraz współpracował z jednostkami służb reagowania poprzez ściąganie na teren sołectwa Ryteł specjalistycznego sprzętu do usuwania skutków nawałnicy;
- w dniu 17 sierpnia (godz. 7:00-23:00) – na potrzeby SZ RP zorganizowano piły spalinowe o ponadwymiarowych prowadnicach, które służyły do udrażniania rzeki Brdy, do Rytle po uzgodnieniach telefonicznych dojechało Mobilne PZU w celu ułatwienia poszkodowanym dostępu do ubezpieczyciela, koordynowano rotację dostępnych agregatów prądotwórczych pomiędzy domostwami;
- w dniu 18 sierpnia (godz. 6:00-23:30) – inspektor ds. z k współpracował z jednostkami służb reagowania, koordynował rotację dostępnych agregatów prądotwórczych pomiędzy domostwami, przyjmował zgłoszenia o potrzebach ludności i utrzymywał stały kontakt z kierownictwem UM i sołtysami.

W kolejnych dniach działania inspektora ds. z k ukierunkowane były na organizowanie pomocy dla ludności, poprzez identyfikację bieżących potrzeb i zagrożeń oraz zgłaszanie ich podmiotom biorącym udział w reagowaniu, a także na ścisłą współpracę z tymi podmiotami oraz z kierownictwem UM.

Zarówno jednostki organizacyjne UM, spółki miejskie (komunalne), jak i komórki organizacyjne oraz pracownicy UM zaangażowani w reagowanie na skutki nawałnicy również szczegółowo raportowali swoje działania w tym zakresie. Stosowne raporty zbiorcze zostały sporządzone (nie były opracowywane na bieżąco) i przekazane Sekretarzowi UM przez (m.in.): Administrację Zasobów Komunalnych, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Zakład Usług Komunalnych, Ośrodek Kultury w Rytle, Dzienny Dom „Senior-Wigor”, Zespół Obsługi Finansowej, SP ZOZ, Wice Burmistrzów, kierowcę UM, inspektor ds. obsługi sekretariatu w UM, podinspektor ds. planowania przestrzennego w UM, pracowników Biura Funduszy UM oraz Biuro Obsługi Rady Miejskiej w Czersku.

(dowód: akta kontroli str. 388-440, 443-465, 474)

W wyniku przejścia nawałnicy, w pierwszej fazie cała Gmina, a następnie tylko jej wschodnia część, pozbawiona była zasilania w energię elektryczną. Braki dostępu do energii trwały na terenach najbardziej poszkodowanych nawet do końca sierpnia 2017 r. Awaria zasilania nie spowodowała negatywnych skutków w prawidłowym funkcjonowaniu infrastruktury gminnej (przepompownie wody, ujęcia ścieków). W dniu 12 sierpnia dostarczono agregaty prądotwórcze osobom priorytetowo potrzebującym. W celu zabezpieczenia ludności w energię elektryczną w kolejnych dniach pozyskano (wypożyczono) i wykorzystano łącznie 120 agregatów niskoprądowych (2-8,8 kW) oraz osiem wysokoprądowych (24-220 kW). W procesie podejmowania decyzji przez inspektora ds. zk i kierownictwo UM rola sołtysów polegała przede wszystkim na gromadzeniu i przekazywaniu informacji o poszkodowanych i ich potrzebach oraz bieżącym przekazywaniu komunikatów o stanie zagrożenia. Byli oni ponadto wykorzystywani jako przewodnicy na terenie swoich sołectw podczas działań służb ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 22-37, 386, 436-440)

W godzinach 2:00-3:00 w dniu 12 sierpnia do godzin porannych przestała działać sieć komórkowa. Była to jedyna forma łączności, którą dysponował inspektor ds. zk. W sytuacji braku łączności osobą przekazującą informację (łącznikiem) pomiędzy jednostkami służb reagowania (OSP, PSP, Policja) a inspektorem ds. zk była osoba prywatna poruszająca się samochodem prywatnym.

(dowód: akta kontroli str. 19, 23, 268, 386, 436-440)

Od dnia 12 sierpnia w Rytle uruchomiono awaryjne zasilanie ujęcia i stacji uzdatniania wody oraz podstawiono na stałe beczkowóz w wodą. Na terenach pozbawionych dostępu do wody pitnej dokonywano również dystrybucji mobilnej (beczkowozem) poprzez dwukrotny objazd w ciągu dnia oraz z sytuacjach nagłych – na zgłoszenie. Informowano ponadto o możliwości korzystania z hydrantów na potrzeby zwierząt hodowlanych. Dowóz najpotrzebniejszych towarów i sprzętu odbywał się z wykorzystaniem pojazdów służbowych Gminy i jednostek organizacyjnych Gminy, jak również samochodami prywatnymi pracowników tych podmiotów i osób prywatnych. Zabezpieczono dostępność artykułów spożywczych i innych niezbędnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 20, 387)

Gminne struktury zk nie dysponowały paliwem własnym. Poza paliwem zakupionym ze środków własnych UM, w sytuacji czasowego braku zasilania w pierwszej kolejności wykorzystywano paliwo własne służb (OSP, PSP, Policja) oraz pochodzące z darowizn. Operator LOTOS w dniu 12 sierpnia dostarczył w formie darowizny ponad 1,2 tys. litrów., a następnie w dniu 15 sierpnia pomorskie WCZK dostarczyło ponad 6 tys. litrów paliwa. Z jego wykorzystaniem zabezpieczono bieżące zapotrzebowanie, tj. transport, agregaty prądotwórcze, pilarki spalinowe oraz pozostały sprzęt biorący udział w reagowaniu. W fazie reagowania kryzysowego nie wystąpiły braki paliw.

(dowód: akta kontroli str. 19, 24, 386)

W dniu 13 sierpnia 2017 r. ok. godz. 17:30 podczas rozmowy telefonicznej z Wojewodą Pomorskim Burmistrz wnioskował o pomoc SZ RP w zakresie dotyczącym zagrożenia powodziowego na terenie Gminy. Siły wojskowe z Chełmna dotarły do Rytle w dniu 14 sierpnia, kolejnego dnia ściągnięty został niezbędny sprzęt, natomiast od dnia 16 sierpnia jednostki rozpoczęły realizować wyznaczone zadania. Jednostki SZ RP kierowane były przez wieloosobowy sztab wojskowy, którym dowodził żołnierz w randze pułkownika. Ponadto, pismami z dnia 18 sierpnia

2017 r. oraz w uzupełnieniu z dnia 20 sierpnia 2017 r., powołując się na art. 14 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o zk, Burmistrz formalnie zwrócił się do Wojewody Pomorskiego o wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej o użycie oddziałów SZ RP w usuwaniu skutków nawałnicy. Podany we wnioskach zakres działań dla wojska uwzględniał oczyszczanie posesji prywatnych, dróg i cieków wodnych oraz poszerzenie tras dowozu dzieci do szkół. Udział inspektora ds. zk oraz kierownictwa UM w naradach sztabu wojskowego polegał głównie na wskazywaniu priorytetów działań oraz zabezpieczeniu dla wojska brakującego sprzętu specjalistycznego (np. specjalistyczne pilarki, ciężkie koparki). Zadania, o realizację których wnioskował Burmistrz do Wojewody Pomorskiego, wykonane zostały przez jednostkę wojskową z Chelmina w całości, o czym Burmistrz poinformował Starostę Chojnickiego pismem z dnia 29 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 23, 441-442, 473)

Po przejściu nawałnicy, w dniu 12 sierpnia 2017 r. odbyły się w Rytle trzy spotkania z miejscową i okoliczną ludnością, w których uczestniczyli m.in. kierownictwo UM, Sołtys i inspektor ds. zk. W ich trakcie omawiano bieżący rozwój sytuacji, potrzeby poszkodowanych oraz podejmowano wnioski i decyzje w celu minimalizacji skutków nawałnicy. W kolejnych dniach komunikacja z ludnością odbywała się poprzez bieżące kontakty z inspektorem ds. zk, Sołtysem Rytle i przedstawicielami służb reagowania. Nie została wyznaczona osoba do komunikacji z mediami. Strategia komunikacyjna w gpzk nie przewidywała w sytuacjach kryzysowych współpracy rzeczników prasowych zaangażowanych organów i służb, jak również wyznaczania osób do kontaktów z mediami i ludnością.

(dowód: akta kontroli str. 20, 24)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie powołał gzzk w trybie określonym w art. 19 ust. 4 ustawy o zk¹⁴. Począwszy od dnia 13 sierpnia 2017 r. kilkakrotnie odbyły się spotkania w składzie: kierownictwo UM, Sołtys Rytle, inspektor ds. zk oraz inspektor budowlany, podczas których wymieniano informacje dotyczące zagrożeń wywołanych nawałnicą oraz bezpieczeństwa ludności oraz zapewnienia im należytej pomocy i opieki. Nie dokumentowano treści omawianych zagadnień, jak również podejmowanych decyzji i wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 20, 41)

Do działań polegających na usuwaniu i minimalizowaniu skutków nawałnicy, poza sprzętem będącym w dyspozycji służb ratowniczych, inspektor ds. zk wykorzystał przede wszystkim agregaty prądotwórcze, paliwo, spycharki, koparki pilarki, wysięgniki, samochody osobowe i do ładowania oraz przewozu drewna, ciepłe posiłki, koce oraz plandeki służące do łatania uszkodzonych dachów. Wskazany wyżej sprzęt był praktycznie w całości własnością prywatnych przedsiębiorców i udostępniony został fakultatywnie odpłatnie lub w formie darowizny (paliwa) na potrzeby gminnych struktur zk.

(dowód: akta kontroli str. 24)

Na podstawie wniosków, które wpłynęły do UM w terminie do dnia 31 października 2017 r., skala szkód i zniszczeń wywołanych nawałnicą kształtowała się w wymiarze finansowym na poziomie ok. 12.100 tys. zł. We wskazanym wyżej terminie do UM wpłynęły 473 wnioski o pomoc finansową (na zabezpieczenie podstawowych potrzeb, remont budynków mieszkalnych, remont budynków gospodarczych), z czego wydano 342 decyzje pozytywne, 44 decyzje odmowne, a w trakcie realizacji

¹⁴ Szczegóły zaprezentowane zostały w rozdziale III pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

pozostawało 14 pozytywnie rozpatrzonych wniosków w oczekiwaniu na przekazanie dotacji. Stopień rozpatrzenia wniosków wynosił 84,6%. Zasiłki wypłacane były od dnia 17 sierpnia 2017r. W wymiarze rzeczowym na szkody te składają się: straty w rolnictwie (ok. 6.300 tys. zł), straty w mieniu gminy (prawie 4.000 tys. zł), ok. 450 uszkodzonych budynków (zerwane dachy i uszkodzone dachy, wyrwane okna i drzwi, itp.) – ok. 1.800 tys. zł. Straty na terenie lasów państwowych i prywatnych szacowane są przez Starostwo Powiatowe w Chojnicach. Jak wyjaśnił Burmistrz, przy rozpatrywaniu wniosków o zasiłki celowe kierowano się zasadami¹⁵ określonymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 17 sierpnia 2017 r.¹⁶

W wyniku skutków nawałnicy nie wystąpiły przypadki śmiertelne i nikt nie został ranny. Nie było potrzeby ewakuacji ludności i zwierząt z terenu Gminy. Do UM nie wpłynęły skargi wynikające z działań prowadzonych w związku z wystąpieniem nawałnicy.

Całkowita przejezdność dróg lokalnych została przywrócona 14 sierpnia 2017 r. (po 72 godz. od przejścia nawałnicy), natomiast na DK 22 zakłócenia w transporcie trwały do godz. 6:00 dnia 12 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 20-21, 24)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Poza kierownictwem UM oraz służbami ratowniczymi, niezwłocznie po stwierdzeniu wystąpienia sytuacji kryzysowej nie zostały powiadomione pozostałe podmioty zaplanowane do reagowania, które wymienione są w siatce bezpieczeństwa gpzk. Stwierdzono ponadto, że gpzk nie został uzgodniony z większością tych podmiotów, co naruszało art. 5 ust. 5 ustawy o zk¹⁷. Jak wyjaśnił inspektor ds. zk, ze względu na sytuację krytyczną i spiętrzenie zadań, które wykonywał w miejscowości Rytel w pierwszej fazie reagowania praktycznie sam, w pierwszej kolejności powiadomił najważniejsze, w jego ocenie, podmioty mogące zminimalizować skutki nawałnicy, tj. gminne jednostki OSP, Policję, operatora energetycznego ENEA oraz kierownictwo UM.

Środki, jakimi powiadamiano o trwającym zagrożeniu nie zostały uwzględnione w gpzk. Syreny alarmowe zlokalizowane we wszystkich 13 jednostkach OSP na terenie Gminy nie zostały uruchomione ze względu na brak prądu.

(dowód: akta kontroli str. 20, 22, 24)

Inspektor ds. zk dysponował tylko częściowym i niezaktualizowanym wykazem osób chorych wymagających na terenie Gminy Czersk stałego dostępu do zasilania w energię elektryczną. Informacje w tym zakresie pochodziły z 2015 r. i zostały przekazane na wniosek inspektora ds. zk przez sołtysów 10 sołectw, spośród 18 występujących w granicach Gminy. Jak wyjaśnił inspektor ds. zk, baza nie była aktualizowana, stworzona została fakultatywnie, ponieważ nie było obowiązku prawnego do tego typu działań. Dzięki dostarczeniu na czas i wykorzystaniu wypożyczonych agregatów żadna osoba nie została poszkodowana z powodu czasowego braku zasilania. Pochodząca z 2015 r. lista osób wymagających stałego dostępu do zasilania w energię elektryczną potwierdziła się w rzeczywistości.

¹⁵ Zasady udzielania, ze środków rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, pomocy finansowej w formie zasiłków celowych, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących, poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych.

¹⁶ Pismo nr DOLIZK-IV-775-10/2017 z dnia 17.08.2017 r., zmienione pismem nr DOLIZK-IV-775-20/2017 z dnia 29.08.2017 r.

¹⁷ Szczegóły zaprezentowane zostały w rozdziale III pkt 2.2. w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Procedury i porozumienia dotyczące zadań i zasad postępowania sołtysów w sytuacjach kryzysowych, jak również wykaz osób chorych potrzebujących stałego dostępu do zasilania nie zostały uwzględnione w gpzk. W ocenie NIK, brak aktualnych i kompletnych danych w tym zakresie mógł spowodować ograniczenia w zaopatrzeniu wszystkich aktualnie wymagających dostępu do zasilania zapasowego w agregaty prądotwórcze.

Burmistrz wyjaśnił, że obecny wykaz osób chorych, wymagających stałego dostępu do energii elektrycznej, został sporządzony przez inspektora ds. zk w ramach bieżącej obsługi jego stanowiska. Jego aktualizacja odbywa się w ramach bieżących potrzeb. Burmistrz w trakcie kontroli polecił inspektorowi ds. zk dokonanie aktualizacji wykazu do końca 2017 roku.

(dowód: akta kontroli str. 22-37, 479-480, 483)

Procedury i porozumienia, dotyczące zastosowanej podczas reagowania kryzysowego formy łączności zapasowej, nie zostały uwzględnione w gpzk. Ze względu na awarię łączności komórkowej kontakt inspektora ds. zk ze służbami reagowania realizowany był poprzez kuriera. Kurierem była osoba prywatna, która na prośbę inspektora ds. zk poruszała się samochodem prywatnym po zagrożonym terenie Gminy i przekazywała informacje.

Zdaniem NIK, zastosowana forma łączności spowodowała, że w znaczny sposób wydłużał się czas dotarcia z pomocą służb reagowania do osób zagrożonych, co w sposób oczywisty ograniczyło sprawność i koordynację działań. Z tego powodu, w ocenie NIK, kluczowym brakującym elementem wyposażenia gminnych struktur zk, którego brak podczas nawałnicy miał i może mieć w przyszłości negatywny wpływ na koordynację i sprawność działań ratowniczych, jest system zapasowej łączności radiowej współpracującej z systemem wykorzystywanym przez służby ratownicze.

Burmistrz wyjaśnił, że nie przewidział, braku możliwości zabezpieczenia zasilania awaryjnego dla wież przekaźnikowych przez operatorów telefonii komórkowej, co – zgodnie z wiedzą Burmistrza – było bezpośrednią przyczyną braku łączności w czasie po nawałnicy. Z uwagi na powyższe, Burmistrz pozostawał w błędnym przekonaniu, że nie zajdzie konieczność użycia łączności radiowej. Zdobyte doświadczenie skutkowało decyzją Burmistrza o wdrożeniu systemu zapasowej łączności radiowej oraz innego niezbędnego wyposażenia.

(dowód: akta kontroli str. 23, 268, 479-480, 482-483)

Wśród podmiotów zaplanowanych w siatce bezpieczeństwa gpzk do wykorzystania podczas sytuacji kryzysowych, wskazane zostały przedsiębiorstwa dysponujące sprzętem specjalistycznym. Mimo to, w gminnym planie zk nie uwzględniono procedur i porozumień w zakresie źródeł pozyskiwania i sposobu wykorzystywania tego sprzętu przez gminne struktury zk, co naruszało art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. h oraz art. 5 ust. 5 ustawy o zk¹⁸. Sprzęt wykorzystany do usuwania skutków nawałnicy, poza wyposażeniem służb reagowania, organizowany był przez inspektora ds. zk doraźnie, według bieżących potrzeb¹⁹. Był on praktycznie w całości własnością prywatnych przedsiębiorców i na prośbę inspektora ds. zk został udostępniony fakultatywnie odpłatnie lub w formie darowizny (paliwa) na potrzeby gminnych struktur zk.

¹⁸ Szczegóły zaprezentowane zostały w rozdziale III pkt 2.2. w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁹ Były to agregaty prądotwórcze, paliwo, spycharki, koparki pilarki, wysięgniki, samochody osobowe i do ładowania oraz przewożenia drewna, ciepłe posiłki, koce oraz plandeki służące do łatania uszkodzonych dachów.

Burmistrz wyjaśnił, że wystarczającym jest przyjęte rozwiązanie, polegające na rozpoznaniu rynku lokalnych dystrybutorów podobnego sprzętu i jego bieżącym uzupełnianiu w razie zaistnienia takiej konieczności. Co do możliwości dysponowania sprzętem specjalistycznym, jak np. koparko-spycharki, Burmistrz stwierdził, że formalne określenie zasad korzystania z takiego sprzętu, należącego do podmiotów zewnętrznych, mogłoby wiązać się z ponoszeniem przez Gminę znacznych kosztów, wynikających z zapewnienia przez te podmioty gotowości sprzętu do użycia. Burmistrz podkreślił także, że w sytuacji ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, stałoby się możliwe nałożenie stosownych świadczeń osobistych i rzeczowych zgodnie z art. 22 ustawy o stanie klęski żywiołowej – bez względu na zawarcie ewentualnego porozumienia w tym zakresie.

W ocenie NIK, brak uregulowania w gpzk źródeł i zasad wykorzystywania sprzętu nienależącego do UM, ze względu na brak pewności możliwości jego wykorzystania, w zasadniczy sposób może mieć negatywny wpływ na sprawność i skuteczność reagowania w sytuacjach kryzysowych.

(dowód: akta kontroli str. 24, 479-450, 483-484)

Do czasu wystąpienia sytuacji kryzysowej w Gminie stan wyposażenia technicznego w dyspozycji inspektora ds. zk, będącego własnością UM, nie zabezpieczał podstawowych potrzeb sprawnego i skutecznego reagowania na skutki nawałnicy. Inspektor ds. zk dysponował wyłącznie samochodem służbowym z przyczepą, telefonem komórkowym i ok. 2 tys. m. kw. plandek. Gpzk nie uwzględniał normatywów w zakresie stanu wyposażenia technicznego w dyspozycji gminnych struktur zk. W wyniku analizy realnych potrzeb, które oceniono dopiero na etapie reagowania na skutki nawałnicy, UM zakupił 22 agregaty prądotwórcze, przyczepę kampingową, domek holenderski, dwie specjalistyczne piły motorowe oraz duże siekiery.

Burmistrz wyjaśnił, że nie przewidziano wystąpienia sytuacji kryzysowej na tak dużą skalę. Gmina nie posiada środków finansowych przeznaczonych na zakup dużej ilości sprzętu oraz możliwości jego magazynowania. W podstawowy sprzęt wykorzystywany na potrzeby sytuacji kryzysowych wyposażone są gminne jednostki OSP.

(dowód: akta kontroli str. 268, 479-450, 483-484)

Ocena cząstkowa

Przed wystąpieniem nawałnicy na terenie Gminy do UM, w tym do osób wskazanych na podstawie karty stałego dyżuru i przewidzianych do całodobowego alarmowania o zagrożeniach nie wpłynęły prognozy niebezpiecznych zjawisk meteorologicznych, ostrzeżenia i komunikaty meteorologiczne, pochodzące od organów zk wyższego szczebla, jak również innych podmiotów. Ze względu na brak powiadomienia o nadchodzącym zagrożeniu przed wystąpieniem nawałnicy gminne struktury zk nie podjęły działań w celu ostrzegania ludności.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania gminnych struktur zk związane z reagowaniem na konsekwencje nawałnicy skutkowały realizacją zadań zarówno w zakresie udzielenia niezbędnej pomocy poszkodowanym, jak i dotyczącym likwidacji jej skutków.

Działania podjęte przez Burmistrza w reakcji na skutki nawałnicy ukierunkowane były w pierwszej fazie na bezpośrednie informowanie ludności o rozwoju sytuacji kryzysowej i bieżącą identyfikację potrzeb i zagrożeń oraz zgłaszanie ich podmiotom biorącym udział w reagowaniu. W kolejnym fazie reagowania skupiały się na ściślejszej współpracy ze służbami ratowniczymi oraz na koordynacji wszechstronnej pomocy poszkodowanym i usuwaniu skutków nawałnicy. W wyniku nawałnicy nie wystąpiły przypadki śmiertelne i nikt nie został ranny, jak również nie wystąpiła potrzeba

ewakuacji ludności i zwierząt. Dzięki dostarczeniu na czas agregatów prądotwórczych żadna osoba nie została poszkodowana z powodu czasowego braku zasilania. Uruchomiony został plan zaopatrzenia ludności w wodę, a także zabezpieczono dostępność artykułów spożywczych i innych niezbędnych środków. W fazie reagowania kryzysowego nie wystąpiły braki paliw, a zadania o realizację których wnioskował Burmistrz do Wojewody Pomorskiego wykonane zostały przez jednostkę wojskową z Chelmina w całości. Do UM nie wpłynęły skargi wynikające z działań prowadzonych w związku z wystąpieniem nawałnicy. Rzetelnie szacowano straty poniesione w mieniu oraz sprawnie rozpatrywano wnioski o pomoc finansową i już od dnia 17 sierpnia 2017 r. wypłacono pierwsze zasiłki dla poszkodowanych. Całkowita przejezdność sieci dróg na terenie Gminy została przywrócona po trzech dobach od wystąpienia nawałnicy.

Niemniej jednak należy pokreślić, że ze względu na niedostateczne przygotowania organizacyjne gminnych struktur zk do realizacji zadań (w tym głównie niedobór kadrowy i sprzętowy, brak wyposażenia w zapasową łączność radiową oraz niepowołanie gzzk), a także z uwagi na niekompletność i niefunkcjonalność gpzk, zastosowane środki w znacznej mierze odbiegały od ustalonych procedur postępowania i wynikały głównie z decyzji podejmowanych doraźnie. Stwierdzone nieprawidłowości spowodowały, zwłaszcza podczas awarii zasilania energetycznego i sieci łączności komórkowej, że wydłużał się czas dotarcia z pomocą służb reagowania do osób zagrożonych, co w sposób oczywisty mogło mieć negatywny wpływ na sprawność i efektywność akcji ratowniczej. Negatywny wpływ na koordynację i sprawność podejmowanych działań miał niewątpliwie również fakt niewyznaczenia przez Burmistrza obsady dyżurnej, która podczas sytuacji kryzysowej powinna w siedzibie UM pełnić całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności. Stanowiło to naruszenie ustawowego obowiązku nałożonego na Burmistrza. Niezapewnienie całodobowego dyżuru uniemożliwiło natomiast w praktyce bieżący przepływ informacji, w tym bieżące przysyłanie pocztą elektroniczną oraz faksem sporządzanych meldunków do pczk oraz bieżące dokumentowanie prowadzonych czynności w książce wydarzeń dyżurnego. Zgodnie z procedurą działania gzzk, wskazane wyżej czynności należały w sytuacjach kryzysowych do zadań wspomnianej osoby dyżurującej.

IV. Uwagi i wnioski

*Wnioski
pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) wdrożenie skutecznych rozwiązań organizacyjnych w zakresie obsady kadrowej, umożliwiających komórce organizacyjnej UM właściwej w sprawach zk rzetelne wykonywanie wszystkich zadań Burmistrza wskazanych w ustawie o zk;
- 2) zmianę regulaminu organizacyjnego UM w części dotyczącej zadań komórki organizacyjnej UM właściwej w sprawach zk oraz szczegółowego zakresu obowiązków obsady osobowej tej komórki w sposób uwzględniający wszystkie ustawowe zadania Burmistrza z obszaru zk;
- 3) zapewnianie w sytuacjach kryzysowych występujących na terenie Gminy całodobowego dyżuru w UM w celu zagwarantowania przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności w książce wydarzeń dyżurnego gzzk, stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zk oraz procedury działania gzzk (SPO-12.1);

- 4) podjęcie działań w celu opracowania i przedłożenia Staroście Powiatu Chojnickiego do zatwierdzenia nowego gpzk w sposób gwarantujący jego kompletność w zakresie wymagań określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o zk oraz zapewniający funkcjonalność przyjętych rozwiązań szczegółowych;
- 5) wypracowanie umów i porozumień z przedsiębiorcami i innymi jednostkami organizacyjnymi będącymi właścicielami sprzętu zaplanowanego w gpzk do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, stosownie do postanowień art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. h ustawy o zk;
- 6) uzgodnienie gpzk z kierownikami jednostek wskazanych w siatce bezpieczeństwa i zaplanowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w gpzk w zakresie ich dotyczącym, stosownie do postanowień art. 5 ust. 5 ustawy o zk;
- 7) sporządzenie wykazu osób chorych na terenie Gminy, które wymagają stałego dostępu do zasilania w energię elektryczną oraz bieżącą aktualizację tego wykazu;
- 8) wyposażenie gminnych struktur zk w zapasową łączność radiową współpracującą z systemami wykorzystywanymi przez służby ratownicze;
- 9) określenie normatywów w zakresie stanu wyposażenia technicznego pozostającego w dyspozycji gminnych struktur zk.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Burmistrza Czerska, drugi – do akt kontroli.

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Burmistrzowi Czerska przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

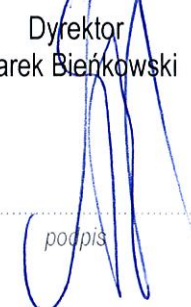
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 22 XII 2017 r.

Kontroler:
Jacek Zaremba
Główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Dyrektor
Marek Bienkowski


podpis