



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.004.05.2017

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 przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ : - Jacek Zaremba – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/80/2017 z dnia 14 listopada 2017 r; - Zbigniew Włodarczyk – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/78/2017 z dnia 14 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 533-534)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Chojnicach (zwany dalej „UG”); 89-600 Chojnice, ul 31 Stycznia 56A
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójtem Gminy Chojnice od 1990 r. jest Pan Zbigniew Szczepański (zwany dalej „Wójtem”) (dowód: akta kontroli str. 11-14)
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, Wójt Gminy Chojnice nie stworzył warunków organizacyjnych umożliwiających rzetelne i zgodne z zasadami określonymi w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym² wykonywanie na terenie Gminy Chojnice zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (zk).

W regulaminie organizacyjnym nie została wyznaczona komórka Urzędu Gminy, która powinna wykonywać ustawowe zadania Wójta Gminy Chojnice w sprawach zk. Zadania należące do kompetencji komórki organizacyjnej, w której zatrudniony był inspektor ds. zk, w ogóle nie obejmowały spraw związanych z zk. Szczegółowy zakres obowiązków, czynności i odpowiedzialności służbowej inspektora ds. zk nie uwzględniał natomiast istotnej części zadań z tego obszaru. Dotyczyło to na przykład spraw związanych z realizacją zadań z zakresu planowania cywilnego, zarządzaniem, organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zk oraz z wykonywaniem przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania Gminy Chojnice. Zadania z zakresu zk wykonywane były przez inspektora ds. zk jednoosobowo i stanowiły tylko niewielką część zajmowanego etatu. Do jego obowiązków należało ponadto prowadzenie spraw związanych z obronnością oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, wykonywanie zadań i prowadzenie całokształtu dokumentacji i organizacji obrony cywilnej, a także pełnienie funkcji pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych. W ocenie NIK,

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.

obowiązujące w kontrolowanym okresie rozwiązania organizacyjne dotyczące stanu osobowego obsady kadrowej odpowiedzialnej za sprawy zk w zasadniczy sposób ograniczyły możliwości prawidłowej i rzetelnej realizacji zadań z tego obszaru.

Do czasu wystąpienia nawałnicy, która miała miejsce na terenie Gminy Chojnice w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r., powołany w 2013 r. gminny zespół zk³ nie realizował ustawowych zadań w zakresie zk. 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 Wójtowi Gminy Chojnice wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zk. W ww. okresie nie stwierdzono ponadto żadnej udokumentowanej aktywności gminnego zespołu zk.

Gminny plan zk został opracowany po przeszło pięciu latach od wydania w 2008 r. zaleceń przez Starostę Powiatu Chojnickiego. Oznacza to, że sporządzony w 2013 r. plan powstał na podstawie nieaktualnych zaleceń. Brak aktualności wynikał nie tylko z wieloletnich opóźnień w opracowaniu planu, ale przede wszystkim z faktu, że zalecenia te odnosiły się do planu reagowania kryzysowego, tj. planu w rozumieniu ustawy o zk przed jej gruntowną nowelizacją, która to już w 2009 r.⁴ wprowadziła instytucję planów zarządzania kryzysowego. Gminny plan zk nie został pisemnie zaopiniowany przez gminny zespół zk, co naruszało ustaloną zasadę dokumentowania podejmowanych działań. Od daty zatwierdzenia gminnego planu zk w listopadzie 2013 r. przez Starostę Powiatu Chojnickiego do czasu zakończenia czynności kontrolnych⁵, nie zostały opracowane jego nowe wersje. Naruszało to ustawowy obowiązek aktualizacji 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 Chojnice 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. Brak szybkiej informacji o skutkach nawałnicy spowodował, że gminne struktury zk podjęły działania od godzin porannych w dniu 12 sierpnia 2017 r.

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 pokreślić, że ze względu na niedostateczne przygotowania organizacyjne gminnych struktur zk do realizacji zadań (w tym głównie niedobór

³ Zarządzeniem nr 52/2013 Wójta Gminy Chojnice z dnia 10 kwietnia 2013 r.

⁴ Na podstawie ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076) – zmiany weszły w życie 19 września 2009 r.

⁵ Czynności kontrolne w Urzędzie Gminy w Chojnicach zostały zakończone w dniu 20 grudnia 2017 r.

kadrowy i sprzętowy, brak wyposażenia w zapasową łączność radiową, a także z uwagi na niekompletność i niefunkcjonalność gpzk), zastosowane środki w znacznej mierze odbiegały od ustalonych procedur postępowania i wynikały z głównie z decyzji podejmowanych doraźnie.

Brak uregulowania w gminnym planie zk źródeł i zasad wykorzystywania sprzętu specjalistycznego pochodzącego od przedsiębiorstw i jednostek organizacyjnych ujętych w siatce bezpieczeństwa, nie dawał pewności możliwości wykorzystania tego sprzętu, co w rezultacie mogło mieć negatywny wpływ na sprawność i skuteczność reagowania w sytuacjach kryzysowych. Kontrola wykazała, że sprzęt używany podczas akcji ratowniczej był w większości własnością OSP. Niemniej jednak przy usuwaniu skutków nawałnicy wykorzystywany był powszechnie również sprzęt należący do osób prywatnych, w tym głównie ciągniki rolnicze wyposażone w ładowacze czołowe oraz ładowarki teleskopowe.

Negatywny wpływ na koordynację i sprawność podejmowanych działań w fazie reagowania na skutki nawałnicy mógł mieć fakt niewykonywania obowiązku dotyczącego zapewnienia pełnienia całodobowego dyżuru. Niezapewnienie całodobowego dyżuru w siedzibie Urzędu Gminy Chojnice w praktyce uniemożliwiło bieżący przepływ informacji, w tym bieżące przysyłanie pocztą elektroniczną oraz faksem sporządzanych meldunków do powiatowego centrum zk oraz bieżące dokumentowanie prowadzonych czynności w książce zdarzeń dyżurnego. Zgodnie z procedurą działania gminnego zespołu zk, wskazane wyżej czynności należały w sytuacjach kryzysowych do zadań tego zespołu, a pełnienie całodobowego dyżuru należało do kompetencji inspektora ds. zk. Zapewnienie w sytuacji kryzysowej całodobowego dyżuru w celu zagwarantowania przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności stanowiło natomiast ustawowy obowiązek nałożony na Wójta Gminy Chojnice.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja przez Wójta Gminy Chojnice zadań z zakresu stworzenia warunków organizacyjnych do sprawnej realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Na podstawie art. 19 ust. 1 i 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (zwanej dalej „ustawą o zk”), organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie Gminy Chojnice (zwanej dalej „Gminą”) jest Wójt, który wykonuje swoje zadania, wymienione w art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 tejże ustawy, przy pomocy komórki organizacyjnej UG właściwej w sprawach zk. W regulaminie organizacyjnym, obowiązującym od 23 grudnia 2010 r., nie zostały wskazane żadne szczegółowe zadania Wójta z zakresu zk, o których mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o zk. Niektóre zadania Wójta z zakresu zk należały do zakresu obowiązków inspektora zatrudnionego w UG w Wydziale Organizacyjnym i Spraw Obywatelskich (zwanego dalej inspektorem ds. zk). Określony przez Wójta w dniu 17 stycznia 2013 r. szczegółowy zakres obowiązków, czynności i odpowiedzialności służbowej inspektora ds. zk obejmował realizację następujących spraw w zakresie zk:

- prowadzenie dokumentacji stałego dyżuru oraz pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zk;
- udział w pracach gminnego zespołu zarządzania kryzysowego (gzzk);
- realizowanie zadań związanych z monitorowaniem, reagowaniem, usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- współdziałanie z centrami zk organów administracji samorządowej i rządowej;
- realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej;

- dokumentowanie działań podejmowanych przez gzzk;
- nadzorowanie funkcjonowania systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności na terenie gminy i współdziałanie w ramach tego systemu;
- współpraca z podmiotami prowadzącymi działania i akcje ratownicze, poszukiwawcze, humanitarne, pomocowe;
- współpraca w współdziałanie KP Policji i PSP w Chojnicach oraz pozostałymi jednostkami zespolonymi Powiatu Chojnickiego.

Poza ww. czynnościami do zadań inspektora ds. zk należało także prowadzenie spraw związanych z obronnością RP oraz BHP, wykonywanie zadań i prowadzenie całokształtu dokumentacji i organizacji obrony cywilnej na terenie gminy, a także pełnienie funkcji pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych.

(dowód: akta kontroli str. 15, 32-59)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W regulaminie organizacyjnym UG nie została wyznaczona komórka organizacyjna UG wykonująca zadania Wójta w sprawach zk, które wskazane zostały w art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o zk. Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o zk, Wójt wykonuje zadania, określone w art. 19 ust. 2 przy pomocy komórki organizacyjnej UG właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Zadania należące do kompetencji Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich, w którym zatrudniony był inspektor ds. zk, w ogóle nie obejmowały spraw związanych z zk. Szczegółowy zakres obowiązków, czynności i odpowiedzialności służbowej inspektora ds. zk nie uwzględniał natomiast części zadań Wójta określonych w art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o zk, w tym m.in. związanych z realizacją zadań z zakresu planowania cywilnego, zarządzaniem, organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zk oraz z wykonywaniem przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gminy.

Wójt wyjaśnił, że regulaminowe zadania należące do kompetencji Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich, w których zatrudniony jest inspektor ds. zk nie obejmowały w sposób szczegółowy spraw związanych z zk ze względu na umiejscowienie ich w sposób ogólny w § 5 ust. 2 regulaminu, zaś sam zakres tych zadań wynika z ustawy o zk. Nieuwzględnienie części zadań w zakresie obowiązków, czynności i odpowiedzialności służbowej wynika z faktu, że – zdaniem Wójta – brak jest uregulowań nakładających obowiązek kopiowania zapisów dotyczących poszczególnych zadań bezpośrednio z ustaw. Stąd zastosowano hasłowe zapisy obowiązków dotyczące zarządzania kryzysowego. Pozostałe wymienione są w ustawie o zk i mieszczą się w pkt. 28 zakresu obowiązków. W celu uszczegółowienia, a przede wszystkim wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych zarówno regulamin, jak i zakres obowiązków inspektora zk Wójt zapowiedział, że zostanie uzupełniony o zapisy wynikające bezpośrednio z ustawy o zk.

Zadania z zakresu zk, wyznaczone przez Wójta w dniu 17 stycznia 2013 r. w szczegółowym zakresie obowiązków, czynności i odpowiedzialności służbowej, wykonywane były przez inspektora ds. zk jednoosobowo i stanowiły tylko niewielką część zajmowanego etatu. Do kompetencji inspektora ds. zk należało dodatkowo prowadzenie spraw związanych z obronnością RP oraz BHP, wykonywanie zadań i prowadzenie całokształtu dokumentacji i organizacji obrony cywilnej na terenie Gminy, a także pełnienie funkcji pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych. Obowiązujące dotychczas rozwiązania organizacyjne w zakresie obsady kadrowej odpowiedzialnej za sprawy zk ograniczają, w ocenie NIK, prawidłową realizację zadań z obszaru zk, zwłaszcza w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej,

i uzasadniają podjęcie działań przez Wójta w celu wsparcia kadrowego w tym zakresie.

Wójt wyjaśnił, że w celu usprawnienia wykonywania zadań z zakresu zk przeanalizuje obciążenie stanowiska osoby odpowiedzialnej za zk i przeprowadzi działania związane ze zmniejszeniem pozostałego zakresu czynności nie związanych z zk oraz w – przypadku potrzeby dalszego wzmocnienia – podejmie decyzję o zwiększeniu obsady etatowej.

(dowód: akta kontroli str. 15, 32-59, 638-645, 703)

*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 ww. ustawy (w tym zapewnienia całodobowego alarmowania członków gzzk, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności), Wójt może stworzyć gminne centrum zarządzania kryzysowego (gczk).

W okresie objętym kontrolą Wójt nie powołał gczk. Realizacja obowiązku Wójta, o którym mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zk, polegała na zapewnieniu całodobowego alarmowania niektórych członków tego zespołu w ramach Systemu Stałych Dyżurów⁶, na podstawie karty stałego dyżuru. Karty stałego dyżuru, w których wskazane były numery telefonów stacjonarnych i komórkowych do członków gzzk (z-cy Wójta i inspektora ds. zk) oraz do osób niebędących członkami gzzk (Wójta, Sekretarza) były w dyspozycji jednostek reagowania oraz organów zk wyższego i równorzędnego szczebla (Policja, PSP, OSP, powiatowe i wojewódzkie czk, sąsiednie gminy Powiatu Chojnickiego).

*Ustalone
nieprawidłowości*

W związku z sytuacją kryzysową na terenie Gminy (w okresie objętym kontrolą była to nawałnica w dniach 11-12 sierpnia 2017 r.), od momentu powzięcia informacji o wystąpieniu nawałnicy, w siedzibie UG nie był pełniony całodobowy dyżur, który umożliwiałby bieżący przepływ informacji oraz bieżące dokumentowanie prowadzonych czynności. Zgodnie ze szczegółowym zakresem obowiązków, pełnienie całodobowego dyżuru należało do obowiązków inspektora ds. zk, natomiast według regulaminu organizacyjnego gzzk⁷ zapewnienie całodobowego dyżuru należało do zadań grupy monitorowania, prognoz i analiz, wchodzącej w skład tego zespołu. Stwierdzono ponadto, że nawet w godzinach pracy UG (7.00-15.00) czynności prowadzone przez gzzk w reakcji na skutki nawałnicy, w tym informacje, meldunki, decyzje i polecenia, nie były dokumentowane na bieżąco. Nie prowadzono również książki zdarzeń, podczas gdy zgodnie z procedurą działania gzzk (SPO-12.1) do zadań gzzk należało właśnie takie dokumentowanie podejmowanych działań. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zk, który w sytuacjach kryzysowych nakłada na Wójta obowiązek zapewnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności.

Zdaniem NIK, brak pełnienia całodobowego dyżuru w siedzibie UG uniemożliwił bieżący przepływ informacji, w tym przesyłanie pocztą elektroniczną oraz faksem sporządzanych meldunków do powiatowego centrum zk oraz bieżące dokumentowanie prowadzonych czynności w książce zdarzeń dyżurnego, co mogło mieć negatywny wpływ na koordynację, sprawność i skuteczność podejmowanych działań. Zgodnie z procedurą SPO-12.1, podczas sytuacji kryzysowej wspomniane wyżej czynności należały do obowiązków gzzk.

Wójt wyjaśnił, że na przełomie 11/12 sierpnia 2017 r. nie zapewniono całodobowego dyżuru, gdyż nie wystąpiły przesłanki do jego zapewnienia. Istniejące warunki

⁶ Zarządzenie nr 121/2016 Wójta z dnia 14 września 2016 r. w sprawie utworzenia systemu stałych dyżurów w gminie.

⁷ Szczegóły zaprezentowane zostały w rozdziale III pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego

pogodowe w dniu 11 sierpnia 2017 r. nie zwiastowały wystąpienia niebezpiecznego zjawiska atmosferycznego, nie otrzymano również żadnego ostrzeżenia meteorologicznego. Całodobowe dyżury pod telefonami komórkowymi przez osoby wskazane w karcie stałego dyżuru oraz rozszerzone o dodatkowe osoby (Komendanta Gminnego OSP, Kierownika Utrzymania Sieci Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. oraz wybrane jednostki organizacyjne UG) zapewniono od powzięcia informacji o nawałnicy, tj. od 12 sierpnia 2017 r. Nie zapewniono fizycznej całodobowej obecności w siedzibie UG, gdyż według Wójta dyżury pod telefonami wyczerpywały znamiona całodobowego dyżuru, co podkreślano niejednokrotnie na naradach i szkoleniach organizowanych przez Pomorski UW w Gdańsku. Ponadto nie zakłóciło to w żaden sposób całodobowego przepływu informacji, podejmowania decyzji oraz dokumentowania prowadzonych czynności. Dokumentowanie działań to również maile oraz korespondencja tradycyjna, którą można sporządzać w dowolnym miejscu i z dowolnego miejsca wysyłać. Dokumentacja ta była na bieżąco sporządzana i wpinana do teczki nr OR.5535 i została przekazana w trakcie kontroli, nie jest więc zasadna teza o niezapewnieniu dokumentowania podejmowanych czynności. Dokumentowanie przebiegu działań podejmowanych w reakcji na skutki nawałnicy, w tym meldunki, decyzje i polecenia nie było prowadzone na bieżąco w karcie czy książce zdarzeń, ze względu na ilość i dynamikę zdarzeń. Dokumentowanie polegało na codziennym sporządzaniu notatek służbowych przez inspektora zk, które uwzględniały w swej treści w/w elementy oraz dodatkowo przebieg codziennych posiedzeń gzzk.

NIK nie podzieliła argumentacji Wójta przywołanej w ww. wyjaśnieniach. Osoby wskazane w karcie stałego dyżuru wykonywały wyłącznie funkcję zapewnienia przez Wójta możliwości całodobowego alarmowania o nadchodzących lub zaistniałych zagrożeniach i były odpowiedzialne za całodobowe przyjmowanie komunikatów i ostrzeżeń w tym zakresie. Zupełnie inne zadania przewidziane zostały natomiast w ustawie o zk dla instytucji całodobowego dyżuru. W czasie reagowania na skutki sytuacji kryzysowej miał on zapewnić przepływ informacji oraz dokumentowanie prowadzonych czynności. Procedura działania gzzk (SPO-12.1) uszczegółowiła ten proces, a mianowicie ustaliła tryb przesyłania sporządzanych meldunków do powiatowego centrum zk poprzez pocztę elektroniczną i faks oraz dokumentowanie prowadzonych czynności w książce zdarzeń dyżurnego. Z ustaleń kontroli wynika, że ze względu na brak pełnienia całodobowego dyżuru w siedzibie UG, dokumentowanie polegało na codziennym sporządzaniu przez inspektora ds. zk notatek służbowych z prowadzonych czynności, które miały miejsce poprzedniego dnia. Nie zapewniono również bieżącego przepływu informacji w trybie określonym procedurą SPO-12.1.

W ocenie NIK, zadania związane z bieżącym przepływem informacji i bieżącym dokumentowaniem prowadzonych czynności mogły być wykonywane w sposób rzetelny wyłącznie podczas całodobowego dyżuru pełnionego w siedzibie UG przy wykorzystaniu niezbędnego sprzętu teleinformatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 23, 58, 124, 127-134, 256, 388-389, 703-704)

*Opis stanu
faktycznego*

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

Zarządzeniem nr 52/2013 z dnia 10 kwietnia 2013 r. Wójt powołał gzzk oraz określił w regulaminie organizacyjnym gzzk⁸ jego skład, organizację, siedzibę i tryb pracy. Gzzk został powołany zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 19 ust. 4 i 6 ustawy o zk. W skład gzzk zostali powołani: Szef gzzk – z-ca Wójta, z-ca Szefa gzzk –

⁸ Załącznik do zarządzenia nr 52/2013 z dnia 10 kwietnia 2013 r.

Komendant OSP Gminy Chojnice, dwie grupy robocze o charakterze stałym, tj. grupa planowania cywilnego (w skład wchodził m.in. inspektor ds. zk) oraz grupa monitorowania, prognoz i analiz, a także trzy grupy robocze o charakterze czasowym. W okresie objętym kontrolą miały miejsce 22 posiedzenia gzzk, z których sporządzone zostały notatki dokumentujące ich przebieg. Wszystkie przywołane wyżej posiedzenia gzzk odbyły się w związku z nawałnicą, która wystąpiła na terenie gminy 11 sierpnia 2017 r., a następnie w związku z pojawieniem się bakterii z grupy coli.

(dowód: akta kontroli str. 24, 119-126, 175-214)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W okresie objętym kontrolą nie były realizowane zadania należące do kompetencji gzzk, o których mowa w art. 19 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 pkt 1 i 2 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 Wójtowi wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zk (gpzk).

Wójt wyjaśnił, że gzzk realizował swoje zadania wynikające z art. 19 ust. 5 w związku z art. 14. ust. 8 pkt. 1 i 2 ustawy o zk poprzez udział w procesie tworzenia i opiniowania gpzk. Proces ten był wieloetapowy i na etapie końcowym zaangażowanych było w nim wiele instytucji, powiatowych służb, inspekcji, straży, Policja oraz inne podmioty. Etapy tworzenia gpzk i konsultacji nie były protokolowane, stąd nie ma to odzwierciedlenia w dokumentacji papierowej. Efektem realizacji zadań wynikających z art. 19 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 pkt. 1 i 2 ustawy o zk jest pkt 2 części I gpzk – „Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia” oraz część II gpzk – „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych” będący wypracowaniem propozycji działań dotyczących wykonania gpzk.

Zdaniem NIK argumentacja Wójta podana w wyżej przytoczonych wyjaśnieniach jest bezprzedmiotowa. Przywołana wyżej ocena NIK obejmuje bowiem działania Wójta z okresu 2015-2017, natomiast Wójt odniósł się do faktów z lat 2012-2013 wykraczających poza okres objęty kontrolą. Należy stwierdzić ponadto, iż wnioski wynikające z ocen i analiz przeprowadzonych przez gzzk, powinny stanowić – w ramach cyklu planowania⁹ – jeden z istotniejszych elementów w ramach procesu aktualizacji gpzk.

Gzzk nie opracował nowych wersji gpzk. Brak kolejnych wersji gpzk stoi w sprzeczności z postanowieniami art. 5 ust. 3 ustawy o zk, który nakłada na Wójta obowiązek cyklicznego tworzenia nowych planów, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata¹⁰.

W okresie od opracowania w 2013 r. gpzk do czasu wystąpienia nawałnicy, która miała miejsce na terenie Gminy Chojnice w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r., nie stwierdzono żadnej udokumentowanej aktywności gzzk, w tym potwierdzającej wykonanie obowiązku dotyczącego opiniowania gminnego planu zk wynikającego z art. 19 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 pkt 4 ustawy o zk. Dokumentowanie działań podejmowanych przez gzzk należało do obowiązków inspektora ds. zk¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 24, 122-126, 252, 704)

⁹ Zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy o zk poprzez „cykl planowania” należy rozumieć okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie.

¹⁰ Szczegóły zaprezentowane zostały w rozdziale III pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹¹ Jw.

1.4. Wójt poinformował, że:

- analizy działań dotyczących zk pod kątem problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych zadań dokonywane były systematycznie na szkoleniach organizowanych przez Pomorski UW w Gdańsku oraz na naradach organizowanych w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Chojnicach. Wynikało z nich, że problemy i trudności związane z realizacją zadań zk wynikają m.in. z możliwości szerokiego zastosowania definicji sytuacji kryzysowej i wynikających z tego trudności z jej interpretacją oraz uznaniem danego zdarzenia za noszące znamiona sytuacji kryzysowej. Kolejnym elementem jest brak ścisłej współpracy między organami administracji publicznej, właściwej w sprawach zk, a jednostkami wykonawczymi i interweniującymi. Jednym z bardziej zawodnych elementów systemu zk jest komunikacja i przepływ informacji. Problemy w komunikacji spowodowane są głównie różnicami w sposobie argumentacji i wnioskowania, ale też, jak w przypadku nawałnicy która miała miejsce w dniach 11/12 sierpnia 2017 r., wynikały z całkowitego braku łączności, co w znaczny sposób utrudniało działania i koordynację służb. Utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w gpzk stwarza trudności, gdyż wiąże się z kosztami. Koszty również mają istotny wpływ na braki etatowe. Do podstawowych obszarów problemowych zk w samorządzie można zaliczyć: analizę zagrożeń, planowanie działań, w tym przygotowywanie procedur działań, zabezpieczenie zasobów, komunikację i przepływ informacji. Stąd niezbędne jest stworzenie jednolitych procedur działań i zaangażowanie wszystkich podmiotów państwowych w działania antykryzysowe;
- badając regulacje wewnętrzne dotyczące usprawnienia realizacji zadań zk należy mieć świadomość katalogu aktów prawnych tworzących cały system. Wszystkie działania, które podejmujemy wynikają m.in. z ustawy o zk, o stanie klęski żywiołowej, o samorządzie gminnym, o państwowym ratownictwie medycznym, prawo wodne, o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wymienione przepisy nie zawsze prowadzą do wypracowania pożądanych i skutecznych rozwiązań. Podczas narad prowadzonych z dyrektorami wydziałów UG oraz szkoleniach przeprowadzanych przez Pomorski UW podkreślane były kwestie dotyczące monitorowania zagrożeń, w tym alarmowania i organizacji łączności, potrzeby zwiększenia obsady kadrowej wykonującej zadania zk oraz ograniczeń budżetowych w zakresie finansowania tych zadań. UG podjął starania w celu stworzenia systemu łączności zapasowej poprzez zakup radiotelefonów i włączenie UG do sieci łączności radiowej Zintegrowanego Systemu Ratowniczego TUR. Pomimo nadanych kryptonimów, z powodów finansowych sąsiednich samorządów nie udało się sfinalizować tej kwestii. 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;
- aktualnie obowiązująca definicja sytuacji kryzysowej zawarta w art. 3 pkt 1 ustawy o zk nie określa w sposób precyzyjny i jednoznaczny przesłanek, które mogą implikować uznanie danego zdarzenia za sytuację kryzysową. Dużą wątpliwość budzi pozostawienie dowolności interpretacyjnej, co może prowadzić do nieporozumień i błędnego stosowania ustawy. Analizując definicję należy wziąć pod uwagę sformułowanie dotyczące poziomu bezpieczeństwa ludzi (czy poziom bezpieczeństwa oznacza i dotyczy bezpieczeństwa socjalnego,

finansowego, czy odnosi się do stanu zdrowia, urazu, jakiej grupy osób to dotyczy) Kolejna sprawa dyskusyjna, to określenie „znaczących rozmiarów zdarzenia” (czy znaczne rozmiary dotyczą powierzchni, wartości materialnych, czy procentu, poziomu poniesionych strat, ilości poszkodowanych). Ważnym elementem interpretacyjnym jest określenie rodzajów zagrożeń nie patrząc na poziom bezpieczeństwa i rozmiary strat, lecz na ich występowanie, tzn. czy występują często i są przewidywalne, czy też rzadko i ich skutki są nie do przewidzenia. Zwalczanie zagrożeń typowych i powszechnych nie wymaga dodatkowych sił ani środków i powstaje wątpliwość, czy takie zdarzenia powinny być traktowane jako sytuacja kryzysowa. W ocenie Wójta nie ma takiej konieczności, gdyż sytuacją kryzysową powinno być raczej to, co wykracza poza to, co zwykle, codzienne i typowe. Odnosnie nieadekwatności posiadanych sił i środków, Wójt poddał w wątpliwość czy zwrot ten oznacza użycie własnych jednostek, jednostek własnych plus jednostek zespólnych służb właściwych terytorialnie, które są zobligowane do działań na danym terenie, czy może dotyczy użycia dodatkowych sił spoza powiatu, czy kraju. Do rozstrzygnięcia pozostaje tutaj kwestia wsparcia. Może ono mieć charakter wewnętrzny i zewnętrzny. Wsparcie wewnętrzne odbywa się w ramach struktury organizacyjnej interweniującego samorządu i udzielane jest przez jednostki z poziomu równorzędnego (np. sąsiadujących gmin) lub z poziomu wyższego (np. powiatowego wraz z jednostkami zespólnymi). Wsparcie zewnętrzne natomiast świadczone jest przez podmioty o właściwości ogólnej i ma charakter „dopełniający” i koordynujący. Przez „dopełnianie” można rozumieć aktywność polegającą na podejmowaniu działań m.in. o charakterze socjalnym i organizatorskim, których nie mają w swoich obowiązkach wyspecjalizowane służby, np. tymczasowe zakwaterowanie ludności z zawałonego budynku. Te nieprecyzyjne sformułowania rodzą problemy interpretacyjne, które przekładają się na problemy w działaniu oraz na późniejsze decyzje o uznaniu, bądź nie, sytuacji za kryzysową i podjęciu, czy zaniechaniu działań przez organy odpowiedzialne za zk.

(dowód: akta kontroli str. 16-20)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Wójta Gminy Chojnice zadań z zakresu stworzenia warunków organizacyjnych do sprawnego realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego.

2. Realizacja przez Wójta Gminy Chojnice zadań z zakresu planowania cywilnego (gminny plan zarządzania kryzysowego)

Opis stanu faktycznego

2.1. Stosownie do postanowień art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy o zk, w brzmieniu obowiązującym na dzień 7 kwietnia 2008 r., Starosta Chojnicki przesłał do Wójta zalecenia z dnia 3 kwietnia 2008 r. do gminnego planu reagowania kryzysowego. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o zk, Wójt opracował gpzk i przedłożył go Staroście Chojnickiemu celem zatwierdzenia. Na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy o zk, gpzk został zatwierdzony przez Starostę Chojnickiego. Na stronie tytułowej gpzk, w miejscach gdzie Wójt potwierdził opracowanie, a Starosta zatwierdzenie gpzk, nie ma dat wykonania ww. czynności. Zgodnie z arkuszem uzgodnień, gpzk został uzgodniony przez Starostę w dniu 19 listopada 2013 r. Stosownie do postanowień art. 5 ust. 3 ustawy o zk gpzk był systematycznie aktualizowany. Od daty zatwierdzenia gpzk miało miejsce 35 modyfikacji, które były potwierdzane przez inspektora ds. zk stosowną adnotacją w arkuszu aktualizacji gpzk. Zmiany dotyczyły zmian kadrowych, numerów kontaktowych oraz nowelizacji aktów

prawnych. Jak wyjaśnił Wójt, aktualizacje nie były zatwierdzane przez Starostę, gdyż miały wyłącznie charakter redakcyjny i nie miały wpływu na merytoryczną zawartość gpzk.

(dowód: akta kontroli str. 20, 151-155, 252, 257, 337-340)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Gpzk został opracowany po przeszło pięciu latach od wydania w 2008 r. zaleceń przez Starostę Chojnickiego. Stwierdzono ponadto, że zalecenia Starosty na etapie opracowywania gpzk były nieaktualne. Dotyczyły bowiem gminnego planu reagowania kryzysowego, tj. planu pod rządami ustawy o zk przed jej gruntowną nowelizacją, która to już w 2009 r. wprowadziła instytucję planów zarządzania kryzysowego. Zmianie terminologii towarzyszyły ponadto gruntowane zmiany dotyczące zawartości merytorycznej planów.

Wójt wyjaśnił, że przed rozpoczęciem prac nad opracowywaniem gpzk nie wystąpiono do Starosty Chojnickiego o wydanie aktualnych zaleceń do gpzk, gdyż z informacji uzyskanych na naradach organizowanych w Wydziale Bezpieczeństwa i ZK Starostwa Powiatowego w Chojnicach otrzymano informację od Dyrektora Wydziału o aktualności zaleceń z 2008 roku, pomimo zmiany nazewnictwa planu. Informacje te Dyrektor potwierdził również podczas szkolenia, które odbyło się w Starostwie 22 stycznia 2013 r. na temat aktualizacji planu zk. Wójt dalej wskazał, że skoro zapisy ustawy o zk nakładają na Starostę wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, to na podstawie informacji uzyskanych podczas szkolenia Wójt nie negował stanowiska dotyczącego zaleceń. W celu opracowania nowego gpzk Wójt zapowiedział, że zwróci się do Starosty Chojnickiego o wydanie aktualnych zaleceń do planu.

Opracowany gpzk nie został pisemnie zaopiniowany przez gzzk, co naruszało zasadę dokumentowania działań podejmowanych przez gzzk, określoną w szczegółowym zakresie obowiązków inspektora ds. zk.

Wójt wyjaśnił, że proces tworzenia i opiniowania gpzk przez członków gzzk był wieloetapowy i na etapie końcowym zaangażowanych było w nim wiele instytucji, czego efektem są pozytywne opinie potwierdzone na arkuszu uzgodnień. Etapy tworzenia gpzk i konsultacji nie były protokolowane, stąd nie ma to odzwierciedlenia w dokumentacji papierowej. Zdaniem Wójta nie narusza to zasady dokumentowania działań podejmowanych przez gzzk, określoną w szczegółowym zakresie obowiązków inspektora ds. zk. Zasada ta określa dokumentowanie działań gzzk, nie określa natomiast dokumentowania prac zespołu dotyczących planowania i opiniowania.

Zdaniem NIK, liczne nieprawidłowości stwierdzone podczas analizy kompletności gpzk oraz funkcjonalności przyjętych rozwiązań szczegółowych w tym planie¹², świadczyć mogą o nierzetelnym opiniowaniu gpzk przez gzzk lub wprost o zaniechaniu takich działań. Dodatkowo z ustaleń kontroli wynika, że gpzk nie został uzgodniony z większością, tj. z 20 jednostkami zaplanowanymi do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w gpzk w zakresie ich dotyczącym i uwzględnionymi w siatce bezpieczeństwa gpzk, co stoi w sprzeczności z cytowanym wyżej stanowiskiem Wójta o pozytywnym uzgodnieniu tego dokumentu. Stosownych uzgodnień dokonano zaledwie z siedmioma jednostkami, przy czym trzy z nich (KP Policji i PSP w Chojnicach oraz Powiatowe Centrum Pomocy w Chojnicach) nie zostały w ogóle ujęte w siatce bezpieczeństwa gpzk¹³.

Gzzk nie opracował nowych wersji gpzk. Brak kolejnych wersji gpzk stoi

¹² Szczegóły zaprezentowane zostały w rozdziale III pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹³ Jw.

w sprzeczności z postanowieniami art. 5 ust. 3 ustawy o zk, który nakłada na Wójta obowiązek cyklicznego tworzenia nowych planów, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Zdaniem NIK, od daty zatwierdzenia gpzk przez Starostę Chojnickiego (listopad 2013 r.), powinny zostać opracowane co najmniej dwie nowe wersje gpzk, tj. w latach 2015 i 2017. Brak terminowego wydania zaleceń przez Starostę Chojnickiego do nowych planów powinien skutkować natomiast wystąpieniem Wójta o wydanie stosownego dokumentu, w związku z obowiązkiem nałożonym na Wójta na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o zk. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym gzzk, zadania związane z opracowywaniem planów należały do grupy planowania cywilnego.

Wójt wyjaśnił, że z art. 5 ust. 3 ustawy o zk nie wynika jednoznacznie, że co dwa lata obowiązkowo należy otrzymywać zalecenia i na ich podstawie tworzyć nowy plan. Utwierdzał Wójta w tym przekonaniu fakt, że Wojewoda Pomorski nie wydawał co dwa lata zaleceń do ppzk, nie przekazał również podobnej interpretacji na szkoleniach, czy naradach, a Starosta Chojnicki tym samym nie powiadomił Wójta o tego typu interpretacji, ani też nie wydał kolejnych zaleceń do planów gminnych. W celu opracowania nowego gpzk Wójt zapowiedział, że zwróci się do Starosty o wydanie aktualnych zaleceń do planu, a podczas tworzenia planu uwzględnione zostaną wnioski z niniejszej kontroli oraz analizy działań dotyczących likwidacji skutków nawałnicy.

(dowód: akta kontroli str. 20, 58, 151-155, 252, 257, 337-340, 638-645, 703-707)

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 oraz tryb ich działania (ogniwa dyżurne adekwatnie do rodzaju zagrożenia);
- tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji przedsięwzięć planowych na wypadek sytuacji kryzysowej został przygotowany łącznie z zestawieniem sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych;
- procedury reagowania kryzysowego powiązane były z innymi planami obowiązującymi na terenie Gminy;
- współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej – lista określała 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, obejmują 24 jednostki organizacyjne zaplanowane do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w gpzk. Gpzk uzgodniony został łącznie z kierownikami siedmiu podmiotów, z czego: w miesiącach listopad – grudzień 2013 r. z KP PSP w Chojnicach, KP Policji w Chojnicach oraz Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego

Starostwa Powiatowego w Chojnicach, w styczniu 2015 r. z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Chojnicach, a także bez wskazania daty z Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Chojnicach, Powiatowym Lekarzem Weterynarii w Chojnicach oraz Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego 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 dostępne jest gzzk wraz z określeniem środków łączności wykorzystywanych systemów, wskazano administratora ww. systemów, wskazano rezerwowego systemu łączności;
- organizacja monitorowania zagrożeń koresponduje z częścią planu głównego gpzk poświęconego monitorowaniu zagrożeń;
- przyjęto i opracowano strategię komunikacyjną;
- organizacja ewakuacji z obszarów zagrożonych – odnośnik do Planu Obrony Cywilnej Gminy Chojnice. 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 uwzględniała 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. 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;
- 44 procedury z 46 wskazanych w wykazie procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego zostały opracowane i stanowią załącznik do gpzk;
- kwestia udzielania pomocy społecznej osobom poszkodowanym w wyniku zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, a także klęski żywiołowej i ekologicznej¹⁴ uregulowana została w gpzk w siatce monitorowania zagrożeń poprzez uruchomienie działań w tym zakresie przez GOPS i PCK.

*Ustalone
nieprawidłowości*

Szczegółowa analiza przeprowadzona pod kątem kompletności i funkcjonalności gminnego planu zk wykazała liczne i istotne nieprawidłowości. Brak elementów planu był sprzeczny z obowiązującymi przepisami ustawowymi (art. 5 ustawy o zk), natomiast brak funkcjonalności części przyjętych rozwiązań szczegółowych zawartych w poszczególnych procedurach postępowania w sytuacjach kryzysowych należy ocenić jako działanie nierzetelne.

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

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 (w części Standardowych Procedur Operacyjnych ocena ryzyka uwzględnia ww. elementy);
- dla potrzeb opracowania oceny ryzyka nie wykorzystano materiałów pomocniczych przygotowanych przez RCB zawierających wskazówki dla potrzeb 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 procesu zarządzania kryzysowego;
- siatka bezpieczeństwa nie obejmowała trzech podmiotów, z którymi uzgodniono gpzk, tj. KP PSP i Policji w Chojnicach oraz Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Chojnicach;
- 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” stwierdzona nieprawidłowość polegała na tym, że uwzględniono struktury odpowiedzialne za monitorowanie zagrożenia (ogniwa dyżurne adekwatnie do rodzaju zagrożenia) oraz tryb ich pracy ale nie został wskazany czasokres przekazywania informacji (raportowania).

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

- siatka bezpieczeństwa nie obejmowała trzech podmiotów z którymi uzgodniono gpzk, tj. KP Policji i PSP w Chojnicach oraz Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Chojnicach (PCPR). Zawarte w gpzk procedury, odnośniki lub wyciągi z procedur działania w sytuacjach kryzysowych poszczególnych służb, straży i inspekcji realizujących zadania z zakresu zk nie zostały uzgodnione z 20 jednostkami zaplanowanymi do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w gpzk w zakresie ich dotyczącym i uwzględnionymi w siatce bezpieczeństwa (przedsiębiorstwa dysponujące sprzętem specjalistycznym, Posterunek Policji w Charzykowach, Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Zarząd Dróg Powiatowych, Rejon Dróg Wojewódzkich, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Słupsku, Wojewódzki Inspektorat inspekcji ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku – Biuro Powiatowe w Chojnicach, Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Gdańsku – filia Człuchów, Nadleśnictwo Rytel, Szpital

Specjalistyczny w Chojnicach, PCK, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe Charzykowy, OSP, operatorzy telefonii stacjonarnej i komórkowej, Rejon Energetyczny ENEA w Chojnicach, Punkt Dystrybucji Gazu w Chojnicach, PKP, PKS, media lokalne). 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.

Wójt wyjaśnił, że siatka bezpieczeństwa nie obejmuje trzech podmiotów, z którymi uzgodniono gpzk, gdyż na podstawie konsultacji prowadzonych na etapie tworzenia planu otrzymaliśmy informacje dotyczące konieczności dostosowywania siatki bezpieczeństwa do własnych struktur, czy też mających siedzibę na naszym terenie. Dlatego w siatce bezpieczeństwa zamiast KP PSP Chojnice umieszczono jednostki OSP, natomiast zamiast KP Policji umieszczono, mający siedzibę na naszym terenie Posterunek Policji w Charzykowach, który wchodzi w skład struktury organizacyjnej KPP Chojnice, stąd uzgodnienie z KP PSP i Policji. Jeśli chodzi o uzgodnienie z PCPR, to dodatkowo uzgodniono z nim plan ze względu na umieszczenie go w wykazie zadań w zakresie monitorowania zagrożeń. Gpzk nie został uzgodniony z 20 podmiotami uwzględnionymi w siatce bezpieczeństwa z powodu interpretacji, którą UG otrzymał na etapie tworzenia planu od Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i ZK Starostwa Powiatowego w Chojnicach, która wskazywała jako właściwe uzgodnienia planu wyłącznie z jednostkami zespolonymi i niezespolonymi powiatu;

- 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;
- wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w gpzk – zawarto wyłącznie porozumienie z jednostką wojskową w Niezychowicach, która nie została objęta siatką bezpieczeństwa gpzk. Stwierdzono brak innych porozumień, co naruszało art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. h ustawy o zk.

Wójt wyjaśnił, że gpzk nie uwzględniał dodatkowych porozumień (oprócz porozumienia z JW Niezychowice, która nie została ujęta w siatce bezpieczeństwa, lecz została ujęta w zespole przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych) w kwestii dysponowania sprzętu przez gminne struktury zk, gdyż analizując występujące dotychczas zagrożenia i związane z tym akcje ratownicze nie wymagały one zadysponowania dodatkowego sprzętu, który w danej sytuacji miałby być dostępny. Podobnie wyglądała sytuacja podczas usuwania skutków nawałnicy. Nie wystąpiła ani jedna sytuacja związana z brakiem sprzętu na potrzeby akcji ratowniczej, który należałoby pozyskać ze strony przedsiębiorców. Wskutek tego sytuacja ta bezspornie nie miała wpływu na sprawność i skuteczność reagowania w sytuacjach kryzysowych. Ponadto art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. h ustawy o zk mówi o załącznikach funkcjonalnych planu, m.in. wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego. Taki załącznik w planie się znajduje. Według Wójta przepis jednoznacznie nie wskazuje ile ma być tych porozumień, nie mówi również, że mają to być porozumienia podpisane z podmiotami z siatki bezpieczeństwa, lecz z podmiotami realizującymi zadania,

a JW Nieżychowice takie zadania realizuje. Wobec czego nie narusza to art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. h ustawy o zk.

W ocenie NIK, brak uregulowania w gpzk źródeł i zasad wykorzystywania sprzętu specjalistycznego pochodzącego od przedsiębiorstw i jednostek organizacyjnych ujętych w siatce bezpieczeństwa gpzk, a co za tym idzie zaplanowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w gpzk, ze względu na brak pewności możliwości wykorzystania tego sprzętu, w oczywisty sposób może mieć negatywny wpływ na sprawność i skuteczność reagowania w sytuacjach kryzysowych. Kontrola wykazała, że sprzęt używany podczas akcji ratowniczej był w większości własnością OSP. Niemniej jednak przy usuwaniu skutków nawałnicy zaangażowany był powszechnie również sprzęt należący do osób prywatnych, w tym głównie ciągniki rolnicze wyposażone w ładowacze czołowe oraz ładowarki teleskopowe;

- 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 46), 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.

Wójt wyjaśnił, że w celu opracowania nowego gpzk zwróci się do Starosty o wydanie aktualnych zaleceń do planu. Podczas tworzenia nowego planu uwzględnione zostaną wnioski z niniejszej kontroli oraz analizy działań dotyczących likwidacji skutków nawałnicy.

(dowód: akta kontroli str. 252-255, 257-532, 705-706)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Wójta Gminy Chojnice zadań z zakresu planowania cywilnego (gminny plan zarządzania kryzysowego).

3. Realizacja przez Wójta Gminy Chojnice zadań z zakresu zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów dotyczących zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

Do zadań Wójta, 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 zostało przeprowadzonych, we współpracy z pomorskim wczk i Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Chojnicach, pięć koordynowanych ćwiczeń (treningów), 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 25 czerwca 2015 r. – tematem treningu było działanie struktur powiatowych SWA w sytuacji wystąpienia skażeń chemicznych i radiacyjnych. W treningu brało udział siedem osób;
- 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 osiem osób;

- 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 15 osób;
- w dniu 22 września 2016 r. - tematem treningu było ostrzeganie i alarmowanie ludności w sytuacji wystąpienia zagrożenia skażeniami chemicznymi. W treningu brało udział osiem osób;
- w dniu 6 czerwca 2017 r. – tematem treningu było doskonalenie struktur powiatowych SWA w sytuacji wystąpienia skażenia radiacyjnego lub biologicznego.

Niezależnie od powyższego, w okresie objętym kontrolą w UG zorganizowano 41 szkoleń i ćwiczeń, których tematyka obejmowała zagadnienia z obszaru zk. Dotyczyły one głównie: znajomości procedur gpzk, ratownictwa wodnego, drogowego, technicznego i poszukiwawczego oraz działań związanych z ewakuacją, pożarami, wypadkami masowymi i udzielaniem pierwszej pomocy

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

(dowód: akta kontroli str. 168-174)

Ocena częściowa

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

4. Realizacja przez Wójta Gminy Chojnice zadań z zakresu ostrzegania i reagowania na sytuacje kryzysowe

Opis stanu faktycznego

W dniu 11 sierpnia 2017 r. na terenie Gminy wystąpiła sytuacja kryzysowa, na skutek silnego wiatru i opadów deszczu. W nocy z 11/12 sierpnia 2017 r. zgodnie z danymi uzyskanymi z KP PSP w Chojnicach działania ratownicze na terenie Gminy prowadziły: jednostki PSP (36 zastępów 132 strażaków), jednostki OSP (36 zastępów, 190 strażaków w tym 15 zastępów z Gminy), 11 zespołów ratownictwa medycznego, Policja (30 pojazdów, 115 policjantów) oraz osoby fizyczne (6 pojazdów, 19 osób).

(dowód: akta kontroli str. 650)

Przed wystąpieniem nawałnicy do UG, w tym do osób wskazanych na podstawie karty stałego dyżuru i przewidzianych do całodobowego alarmowania o zagrożeniach (Wójta, z-cę Wójta oraz inspektora ds. zk) nie wpłynęły prognozy niebezpiecznych zjawisk meteorologicznych, ostrzeżenia i komunikaty meteorologiczne, pochodzące od innych organów zk wyższego szczebla lub 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/zaгроżenie 2 stopnia;

komunikat meteorologiczny nr 1 z 11 sierpnia 2017 r., godz. 23:09 - dotyczący ostrzeżenie nr 63);

- wygenerowane przez Regionalny System Ostrzegania o ww. zagrożeniu (publikacja od 11 sierpnia 2017 r., godz. 14.30).

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

(dowód: akta kontroli str. 535-537, 630-634)

Pierwszą telefoniczną informację o szkodach wyrządzonych przez burzę na terenie Gminy Wójt otrzymał telefonicznie 11 sierpnia 2017 r. (około godz. 23.30) od Sołtysa wsi Sławęcina, z prośbą o pomoc w odblokowaniu dróg do wsi (leżące drzewa na jezdni). Wójt skontaktował się telefonicznie z Komendantem Gminnego OSP z prośbą o podjęcie działań celem udrożnienia dróg. Sołtys ze Sławęcina dzwonił ponownie 12 sierpnia 2017 r. około godz. 00.30 chcąc się upewnić, w jakim czasie służby ratunkowe zajmą się udrażnianiem dróg wokół Sławęcina. W związku z brakiem możliwości połączenia się z Komendantem Gminnym OSP, Wójt zadzwonił na numer 112, poinformowano go, że zgłoszenie przekazane zostanie do KP PSP w Chojnicach.

Natomiast inspektor ds. zk około godz. 1.45 w dniu 12 sierpnia 2017 r. otrzymał telefoniczną informację od Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Chojnicach, który poinformował, że przez teren powiatu Chojnickiego przeszła burza, ale swoim zasięgiem nie objęła Gminy i miasta Chojnice.

Informację o nawałnicy, jej rozmiarze i skutkach Wójt otrzymał 12 sierpnia 2017 r. ok. godz. 7.45 od patrolu Policji, który przyjechał do jego miejsca zamieszkania. Policjanci poinformowali Wójta o ofiarach śmiertelnych w obozie harcerskim zlokalizowanym na terenie Gminy oraz zgłosili potrzebę pomocy w zorganizowaniu miejsca do ewakuacji harcerzy i zaproponowali szkołę w Nowej Cerkwi. Wójt po nieudanych próbach powiadomienia telefonicznego dyrektora szkoły, skontaktował się telefonicznie z Sołtysiem Nowej Cerkwi, którego poprosił o poinformowanie obsługi szkoły celem przygotowania obiektu na przyjęcie harcerzy. Około godz. 8.00 Wójt o sytuacji powiadomił również Komendanta Gminnego OSP, celem ustalenia sytuacji na terenie Gminy oraz inspektora ds. zk, któremu polecił stawienie się w KP PSP w Chojnicach celem wsparcia działań, gdzie działało pczk.

Inspektor ds. zk o godz. 8.05 uzyskał informację o nawałnicy i jej skutkach od Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa ZK Starostwa Powiatowego w Chojnicach.

(dowód: akta kontroli str. 630-634)

Ze względu na brak bieżącego dokumentowania czynności prowadzonych w celu likwidacji skutków nawałnicy, co spowodowane było niezapewnieniem przez Wójta całodobowego dyżuru w UG, na wezwanie kontrolującego inspektor ds. zk sporządził, na podstawie notatek z posiedzeń gzzk i innych dokumentów, informację obejmującą kalendarium działań, w których uczestniczył, podjętych w okresie 12-30 sierpnia 2017 r. przez gminne struktury zk w zakresie reagowania na sytuację kryzysową. Zgodnie z przedłożoną informacją, po przejściu nawałnicy:

- w dniu 12 sierpnia 2017 r. (godz. 1.45 – 18) Wójt wspólnie ze Starostą Chojnickim ok. 8.30-8.40 przyjechali do Nowej Cerkwi celem zorganizowania punktu ewakuacji w szkole, do której przewożono harcerzy. Harcerzom zapewniono ciepłe napoje, posiłki oraz opiekę lekarską i psychologiczną. Na potrzeby ewakuacji pod szkołę podstawiono również dwa autobusy MZK

Chojnice, dzieci przewożone były przez policję oraz straż pożarną. Po odebraniu harcerzy przez rodziców i Wojewodę Łódzkiego, Wójt wraz ze Starostą objechali najbardziej poszkodowane miejscowości (większość dróg była już przejezdna) i ok. godz. 17:00 przybyli na naradę do KP PSP w Chojnicach. W tym dniu inspektor ds. zk. zajmował się dystrybucją plandek będących w posiadaniu UG do zabezpieczenia budynków, zapewnieniem wody pitnej dla strażaków, wraz z Sekretarzem Gminy i inspektorem ds. gospodarki mieszkaniowej, sołtysami oraz mieszkańcami wstępnie ustalał zakres i rozmiar strat, określał zakres pomocy, w tym medycznej oraz potrzeby mieszkaniowe osób pozostających bez dachu nad głową; wraz z Komendantem Gminnym OSP koordynował prace jednostek w terenie oraz ustalał priorytety działań. Prowadzono również rozmowy z Dyrektorem Enea oddział Chojnice w sprawie strat w infrastrukturze energetycznej oraz na temat przywracania zasilania na terenie gminy;

- w dniu 13 sierpnia 2017 r. (godz. 8.00-0.00) w UG odbyło się spotkanie gzzk, któremu przewodniczył Wójt. W trakcie spotkania ustalono zadania m.in. dla inspektora ds. zk i Sekretarza Gminy - koordynację pomocy dla poszkodowanych mieszkańców, działania w terenie tj. koordynacja pracy strażaków OSP, współpraca z ENEA przy przywracaniu zasilania w energii elektrycznej, Komendanta Gminnego OSP – koordynacja działań ratowniczych na terenie gminy, Kierownika Utrzymania Sieci w Gminnym Zakładzie Gospodarki Komunalnej –zapewnienie dostaw wody i odbioru ścieków, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej - powołanie komisji, wyruszenie w teren celem oszacowania strat i wypłaty zasiłków, Wydział Budownictwa - oddelegowanie pracowników z uprawnieniami budowlanymi, Wydział Rolnictwa - nadzór nad usuwaniem drzew i wnioskowanie do wojewody i utworzenie komisji do szacowania strat w rolnictwie, Wydział Finansowy – utworzenie rezerwy celowej na pomoc w zwalczaniu skutków nawałnicy i utworzenie kont pomocowych dla poszkodowanych mieszkańców, współpraca z samorządami oferującymi pomoc, Wydział Programów Rozwojowych – organizację wypoczynku dzieci i rodziców, którzy byli w grupie poszkodowanych. Na tym posiedzeniu ustalono, że gzzk będzie się spotykał codziennie do odwołania. W tym dniu utworzono rezerwę celową na usuwanie skutków nawałnicy w kwocie 300 tys. zł, zorganizowano dyżury pracowników GOPS w celu wypłaty zasiłków celowych. Wójt uczestniczył w spotkaniu z przedstawicielami Enea w sprawie współpracy przy odbudowie sieci i przywróceniu zasilania oraz zasad właściwego korzystania z agregatów. Sołtys Lotynia utworzył bazę noclegową dla wolontariuszy biorących udział w zwalczaniu skutków nawałnicy;
- w dniu 14 sierpnia 2017 r. (godz. 7.00-23.30) w UG odbyło się spotkanie gzzk, na którym, po omówieniu aktualnej sytuacji na terenie gminy i prowadzonych działań w dniu poprzednim, ustalono kolejne zadania pomiędzy członków zespołu i pracowników UG. Wójt wystąpił o pomoc Sił Zbrojnych RP (szczegóły w dalszej części wystąpienia). Ponadto wydano zakaz wstępu do zespołów parkowych oraz ograniczony sposób korzystania ze ścieżek rowerowych, ośmiu pracowników GOPS pracowało w terenie w celu wypełnienia wywiadu i szacowania strat, zorganizowano przenośne toalety dla wolontariuszy oraz zwiększono ilość pojemników na śmieci w najbardziej poszkodowanych miejscowościach, jak również zwiększono częstotliwość ich opróżniania. Dyrektor Zespołu Szkół w Nowej Cerkwi przygotował bazę noclegową oraz stołówkę dla wolontariuszy oraz SZ RP niosących pomoc poszkodowanym, utworzono też tam punkt zbiórki i dystrybucji darów dla poszkodowanych mieszkańców;

- w dniu 15 sierpnia 2017 r. (godz. 9.00-22.30) w UG odbyło się spotkanie gzzk, w którym wzięło również udział 24 sołtysów. Ustalono zasady uporządkowania poboczy przez mieszkańców – w zamian za pozyskane drewno, podjęto prace związane z usuwaniem niebezpiecznych konarów w zespołach pałacowo-parkowych w Kruszcze, Powalach, Otyniu i Raclawkach – przy współpracy OSP, wolontariuszy i wojska. Poinformowano o wpłynięciu na konto gminy pierwszej transzy pomocy rządowej, która miała zostać uruchomiona 16 sierpnia 2017 r. Prowadzono stałą współpracę z przedstawicielami Enea w zakresie przywracania energii elektrycznej;
- w dniu 16 sierpnia 2017 r. (godz. 7.00-23.30) w UG odbyło się spotkanie gzzk. Zwrócono się o pomoc do UM Chojnice oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o pomoc w szacowaniu szkód i przyspieszenie wypłaty zasiłków, na prośbę PINB sporządzono wykaz obiektów, które w znaczny sposób ucierpiały w wyniku nawałnicy, przekazano informację nt. uproszczonych zasad odbudowy uszkodzonych budynków oraz o zmianie zasad szacowania strat. Wysłano zapotrzebowanie na pomoc materialną do Fundacji Polskiego Korpusu Pokoju, utworzono i rozpowszechniono numery kont, na które można wpłacać pieniądze na rzecz poszkodowanych, przy współpracy z PZU zorganizowano Mobilne Centrum Odszkodowań, celem przyspieszenia likwidacji szkód. Prowadzono rozmowy w sprawie pomocy z Hufcami Pracy oraz współpracowano z przedstawicielami Enea w zakresie przywracania energii elektrycznej. Przyjęto transport 24 palet wody pitnej, olejów i łańcuchów do pił spalinowych;
- w dniu 17 sierpnia 2017 r. (godz. 7.00-23.00) w UG odbyło się spotkanie gzzk. Organizowano pracę dla wolontariuszy¹⁵ - prace porządkowe w parkach, na poboczach dróg i do usuwania gałęzi, elementów konstrukcyjnych dachów i innych zanieczyszczeń ze zbóż celem dokończenia prac żniwnych. Wraz z podmiotami powiatowymi podjęto prace związane z zabezpieczeniem podmytego mostu w Jarcewie. Zinventaryzowano i przesłano do Enea miejsca i rodzaj usterek na linii niskiego napięcia na terenie Gminy. Wysłano kolejne zapotrzebowanie na artykuły spożywcze i przemysłowe, garaże blaszane i paliwo do pomorskiego oddziału PCK, złożono zapotrzebowanie na dostarczenie 3 tys. litrów paliwa¹⁶, pozyskano dla poszkodowanych mieszkańców gwoździe, śruby, łańcuchy do pił, artykuły chemiczne, podjęto współpracę z Chojnickim Bankiem Żywności w sprawie przekazania żywności dla poszkodowanych mieszkańców. Przystąpiono do uściślenia zasad i wyjaśnienia kosztów utylizacji eternitu z uszkodzonych dachów. Rozpowszechniono informację Prezesa KRUS o pomocy w opłacaniu składek. Wójt wystąpił do Wojewody Pomorskiego z wnioskiem o pomoc Sił Zbrojnych RP w udrażnianiu koryt cieków wodnych za pomocą specjalistycznego sprzętu służącego do ich odmulania. Zgłoszono kolejne budynki do kontroli nadzoru budowlanego;
- w dniu 18 sierpnia 2017 r. (godz. 7.00-23.30) w UG odbyło się spotkanie gzzk. Uzgadniano zasady i rodzaj wypoczynku dzieci i rodziców z poszkodowanych rodzin w ramach Programów Rozwojowych. Z pomocą GOPS zebrano dane do PFRON odnośnie ilości osób niepełnosprawnych dotkniętych skutkami nawałnic. Złożono zapotrzebowanie do Fundacji Orlen-Dar Serca na bony paliwowe oraz pomoc finansową oraz zapotrzebowanie do pomorskiego oddziału PCK. Sporządzono i przesłano Wojewodzie Pomorskiemu

¹⁵ Osoby przybyłe do pomocy z innych miast, harcerze.

¹⁶ Sprawę pozyskania paliwa od Grupy Lotos koordynował przedstawiciel Pomorskiego UW.

sprawozdanie z podjętych działań i strat na terenie gminy Chojnice, w tym o ilości uszkodzonych budynków mieszkalnych i gospodarczych.

W kolejnych dniach działania inspektora ds. zk 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 Wójtem.

(dowód: akta kontroli str. 619-627, 630-634, 703-751)

W związku z wydarzeniami w obozie harcerskim zlokalizowanym na terenie Gminy 12 sierpnia 2017 r. w Zespole Szkół w Nowej Cerkwi zorganizowano punkt przyjęcia ewakuowanych harcerzy oraz zapewniono pomoc psychologiczną, transport i ciepłe posiłki. W Lotyniu Straż Pożarna rozwinęła dwa namioty medyczne z nagrzewnicami. Po udzieleniu pomocy dzieci przewożone były do świetlicy wiejskiej w Lotyniu, a stamtąd do Zespołu Szkół w Nowej Cerkwi. Dotarcie do poszkodowanych utrudniała ciemność i powalone drzewa. Rolę punktu kontaktowego w pierwszej fazie działań pełnił przedstawiciel gminy Czersk. Wynikało to z faktu, iż informacje od organizatorów obozu docierające do WCPR Łódź i dalej do służb ratunkowych dotyczące lokalizacji obozu wskazywały na jego położenie w miejscowości Suszek, w gminie Czersk. W ślad za tym dane kontaktowe inspektora ds. zk z UM w Czersku zostały przekazane przez Dyrektora WBiZK Starostwa Powiatowego w Chojnicach, przebywającego w KP PSP w Chojnicach oraz osobom funkcyjnym ZHR.

Przed okresem objętym kontrolą wszyscy organizatorzy wypoczynku dzieci i młodzieży, również w przypadku organizowania wypoczynku w obiekcie używanym okazjonalnie oraz bez stałej infrastruktury komunalnej, byli zobowiązani do złożenia karty kwalifikacyjnej obiektu do Kuratora Oświaty, który zatwierdzał obiekt (oddzielnie na akcję zimową i letnią) pod warunkiem uzyskania zgody m.in. właściwego terenowo burmistrza – wójta. Obowiązujące przepisy¹⁷ zniosły ten obowiązek, co w opinii Wójta w znaczny sposób utrudnia lokalizację takich miejsc i ustalenie terminu organizacji wypoczynku, a najczęściej wiedzę o tym posiadają sąsiadujący mieszkańcy.

W dniu 8 kwietnia 2017 r. do UG wpłynęło, przekazane zgodnie z właściwością miejscową przez UM Czersk, pismo ZHR Okręg Łódzki w sprawie uzgodnienia dolów chłonnych. Pismo po zadekretowaniu trafiło bezpośrednio do Wydziału Rolnictwa Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami. Odpowiedzi na temat utylizacji ścieków związanych z bytowym użytkowaniem wody na terenie oddziału leśnego nr 216 w imieniu Wójta udzielił Dyrektor Wydziału. Jak wyjaśnił Wójt, UG prowadzi wykaz obiektów wypoczynkowych na terenie Gminy. Baza ta służy głównie możliwości zakwaterowania większej ilości osób na wypadek ewakuacji. Podobny wykaz dostępny jest również na stronie GOK Chojnice w zakładce Turystyka. Natomiast UG nie prowadzi dodatkowego wykazu obiektów, w sprawie których załatwiane są jakiekolwiek sprawy w UG. Sprawy te dotyczą m.in. warunków zabudowy, podatków gruntowych i od nieruchomości, koncesji na alkohol. Dokumentowanie ich odbywa się na podstawie rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.

(dowód: akta kontroli str. 538-542, 646-707)

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 grudnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania (Dz.U. z 2009 r. Nr 218, poz. 1696).

Z wyjaśnień Wójta wynika, że w dniu 12 sierpnia 2017 r. uruchomiono następujące procedury:

- SPO-12.1 – Procedura działania gzzk; procedurę realizowano na podstawie przedsięwzięć określonych w części IV procedury oraz na podstawie Zarządzenia Wójta nr 52/2013 z 10.04.2013 r. w sprawie powołania gzzk;
- SPO-4.3 – Procedura wykorzystania sprzętu z magazynu OC; procedurę realizowano natychmiastowo po przyjeździe do siedziby KP PSP w Chojnicach i powzięciu informacji o potrzebach mieszkańców i ratowników. Sprzęt, który pobrano z magazynu, to plandeki. W tym wypadku nie zastosowano się do pkt.6 Przebiegu procedury (podjęciu decyzji o przesunięciu sprzętu stanowiącego własność skarbu państwa), gdyż sprzęt był własnością gminy;
- SPO-10.12 – Procedura działania jednostek PSP w przypadku braku dostaw energii elektrycznej dla dużej grupy mieszkańców powiatu; w związku z brakiem własnej procedury kierowano się procedurą dotyczącą w tym samym zakresie PSP;
- SPO-11.1 – procedura organizowania punktu informacyjnego dla ludności – w dniu 13.08.2017 r. Wójt utworzył punkt informacyjny dla ludności w siedzibie urzędu działający codziennie w godzinach pracy urzędu. Akcję informacyjną koordynował Wójt oraz gzzk. Informacje pojawiły się w środkach masowego przekazu oraz zamieszczane były na stronie internetowej UG;
- SPO-11.3 – Procedura alarmowania, ostrzegania i informowania ludności o zagrożeniach wykonano czwartą część przedsięwzięć z tej procedury - Informowanie;
- SPO-11.6 – Procedura oceniania i dokumentowania strat – zgodnie z nią powołane zostały trzy komisje do szacowania strat – Komisja ds. szacowania strat powstałych w wyniku działania żywiołu w sierpniu 2017 r. na terenie Gminy, Komisję do szacowania szkód i strat powstałych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej w infrastrukturze komunalnej Gminy, Komisję ds. szacowania szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej spowodowanych przez huragan i deszcz nawalny w dniach 11-12 sierpnia 2017 r. na terenie Gminy;
- SPO-11.8 – Procedura wnioskowania o wsparcie działań siłami i środkami pododdziałów Sił Zbrojnych RP oraz uzgodnienia ich działań – w przypadku ubiegania się o wsparcie przez siły zbrojne

(dowód: akta kontroli str. 648)

W dniu 13 sierpnia 2017 r. Wójt utworzył w UG punkt informacyjny dla ludności działający codziennie w godzinach pracy urzędu.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że skuteczną metodą docierania do odbiorcy indywidualnego okazała się informacja dostarczana przez sołtysów. Tą formę wymiany informacji przyjęto z uwagi na fakt, że od sołtysów można było uzyskać informacje zbiorcze, co również umożliwiałoby szybszą ocenę potrzeb z sołectwa. W większości przypadków wykorzystywano łączność telefoniczną, a w pierwszych dniach po nawałnicy również poprzez kontakty bezpośrednie. Ponadto Wójt wyjaśnił, że sołtysi sygnalizowali potrzeby podczas spotkań i narad w UG oraz bezpośrednio w terenie, wzywali pomoc, opiekowali się zwłaszcza osobami starszymi, schorowanymi i nieporadnymi życiowo, pomagali mieszkańcom zabezpieczać nieruchomości, zbierać plody rolne, dostarczali żywność i art.

przemysłowe. W ocenie Wójta poprzez swoje działania sołtysi zaktywizowali większość mieszkańców, którzy wspólnie ruszyli usuwać skutki nawałnicy.

(dowód: akta kontroli str.535-551, 630-634)

W wyniku przejścia nawałnicy, w początkowym okresie częściowo pozbawionych zasilania było 15 miejscowości. Całkowitą odbudowę linii niskiego napięcia zakończono 24 sierpnia, lecz ze względu na problemy z transformatorem w miejscowości Pawłowo, ostatnie nieruchomości otrzymały zasilanie 25 sierpnia 2017 r. W najpilniejszych przypadkach wspomagano zasilanie za pomocą agregatów prądotwórczych pozyskanych z pomorskiego UW, Urzędu Marszałkowskiego, pozyskanych i zakupionych indywidualnie oraz użyczonych przez wojsko. Te ostatnie wspomagały głównie gospodarstwa rolne w celu przygotowania pasz, obrzadku zwierząt oraz rozładunku zbóż. UG współpracował również z ENEA przy przywracaniu zasilania w energii elektrycznej m.in. przekazując informacje o miejscach i rodzajach usterek na linii niskiego napięcia.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że ilość urządzeń zasilających w energię zastępczą do utrzymania ciągłości funkcjonowania ujęć wody była wystarczająca. Dzięki wyposażeniu wszystkich ujęć wody na terenie Gminy w agregaty prądotwórcze, nie było przerw w dostawie wody. Natomiast nie wszystkie przepompownie, ze względu na ich ilość, były wyposażone w agregaty. Sytuacja nie była niebezpieczna, gdyż tylko część przepompowni była pozbawiona zasilania. Wobec tego Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Chojnicach rozwiązał sytuację w ten sposób, że cyklicznie podłączał awaryjne źródła zasilania w przepompowniach, w których system monitoringu pokazywał podniesiony stan ścieków. Ponadto Wójt wyjaśnił, że na żadnym z etapów sytuacji kryzysowej jednostki ratownicze na terenie Gminy nie były pozbawione dostaw paliw. Ilość paliw, którymi dysponowały i na bieżąco je uzupełniały¹⁸ była wystarczająca zarówno do wykorzystywanych w trakcie działań samochodów, jak i agregatów czy pól spalinowych.

Większość dróg na terenie Gminy była przejezdna już 12 sierpnia 2017 r. Lecz jak wyjaśnił Wójt nie można przez to rozumieć pełnej funkcjonalności tych dróg, gdyż nie można było z nich korzystać w pełnej szerokości, lecz umożliwiały normalne przemieszczanie się. Uporządkowanie wszystkich dróg(nieprzejezdne fragmenty dróg przebiegające przez tereny leśne do pojedynczych pól czy łąk) trwało do miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 535-601)

W dniu 14 sierpnia 2017 r. Wójt wystąpił pisemnie do dowódcy 34 Batalionu Radiotechnicznego w Niezychowicach, stacjonującego na terenie Gminy, o użyczenie trzech agregatów prądotwórczych o mocy 36 kW, celem zapewnienia zasilania dla gospodarstw z dużą hodowlą zwierząt. Wójt wyjaśnił, że nie zastosował się do postanowień art. 25 ust. 1 ustawy o zk (o pomoc w użyciu SZ RP może wnioskować Wojewoda), ponieważ w dniu 14 sierpnia 2017 r. ok. godz. 11.00 w trakcie spotkania z Wicewojewodą Pomorskim w Starostwie Powiatowym Chojnice zwrócił uwagę na konieczność szybkiego wysłania wojska z agregatami prądotwórczymi, celem zabezpieczenia w prąd największych gospodarstw rolnych (zwierzęta były trzeci dzień bez paszy). Wicewojewoda nie podjął decyzji, natomiast poinformował, że należy złożyć stosowny wniosek do Pomorskiego UW. W tej sytuacji celem zapewnienia szybkiej pomocy Wójt w tym dniu złożył pismo do jednostki wojskowej i około godziny 18.00 agregaty z wojska zaopatrywały gospodarstwa rolne przez dwa tygodnie do momentu przywrócenia zasilania. Podobnie ze względu na pilność sprawy (pomoc uzyskano następnego dnia) w dniu

¹⁸ Paliwo przekazywali darczyńcy, PCK, Grupa Lotos.

21 sierpnia 2017 r. inspektor ds. zk (w imieniu Wójta) zwrócił się bezpośrednio do dowódcy jednostki wojskowej o pomoc Sił Zbrojnych w usuwaniu wiatrołomów powstałych wskutek nawałnicy w zespołach pałacowo-parkowych w czterech miejscowościach. Natomiast Wójt wnioskował do Wojewody Pomorskiego o pomoc Sił Zbrojnych w dniu 17 sierpnia 2017 r. - udrażnianie koryt cieków wodnych za pomocą specjalistycznego sprzętu służącego do ich odmulania oraz w dniu 25 sierpnia 2017 r. - wykonywanie prac pilarskich oraz porządkowych w zabytkowym parku w Krojantach. Ze względu na brak sił i środków wniosek nie został zrealizowany przez SZ RP. Ostatecznie właściciel poradził sobie we własnym zakresie wynajmując do prac porządkowych prywatny podmiot.

(dowód: akta kontroli str. 535-601, 602-618, 703-751)

W gpkz przewidziano jedynie łączność podstawową w postaci łączności mobilnej – komórkowej oraz łączność dodatkową w postaci łączności telefonicznej stacjonarnej.

W pierwszym etapie (bezpośrednio po przejściu nawałnicy) prowadzonych działań ratowniczych funkcjonowała tylko łączność radiowa. To za pomocą niej służby mogły się ze sobą kontaktować. Na początku całkowicie, później częściowo zawiodła łączność komórkowa – mobilna, przez pewien czas nie funkcjonowała również łączność stacjonarna. Podczas pracy w terenie wymiana informacji pomiędzy pczk a Wójtem i Starostą polegała na przemieszczaniu się samochodem inspektora ds. zk i bezpośrednim przekazywaniu informacji. Wszystkie zgłoszenia (z rejonów, w których docierała stopniowo łączność) dotyczące zdarzeń odbierało stanowisko dyżurne KP PSP w Chojnicach. Informacje dla służb były przekazywane drogą radiową.

Wójt wyjaśnił, że UG ma techniczną możliwość nawiązania łączności radiowej ze służbami ratowniczymi i porządkowymi na terenie powiatu i gminy. W dniu 12 grudnia 2013 r. UG zakupił 2 radiotelefony Motorola celem włączenia do sieci łączności radiowej Zintegrowanego Systemu Ratowniczego TUR. Niestety, pomimo nadanych kryptonimów z powodów finansowych sąsiednich samorządów nie udało się sfinalizować tej kwestii i włączyć UG do tego systemu. Temat rozszerzenia i udoskonalenia systemu łączności TUR powrócił na Komisji Bezpieczeństwa Starostwa Powiatowego w dniu 30 października 2017 r. Ponadto pracownicy zajmujący się tematyką zarządzania kryzysowego z terenu powiatu chojnickiego podnieśli pomysł stworzenia oddzielnego kanału łączności dla samorządów, który nie kolidowałby z systemem TUR.

W kwestii ostrzegania UG nie posiada dedykowanego SMS-owego systemu powiadamiania mieszkańców o sytuacji kryzysowej. Dysponuje jedynie dobrowolnym systemem SMSFall, który dotyczy przekazywania wiadomości dotyczących wyłącznie gospodarki odpadami komunalnymi. Obecnie przystąpiło do niego 3032 mieszkańców. Na etapie wdrażania nowych zasad gospodarki odpadami i wdrażania systemu SMS mieszkańcy nie wyrażali zgody na otrzymywanie innego rodzaju informacji.

Ostrzeganie i informowanie mieszkańców Gminy oraz osób przebywających czasowo na terenie Gminy realizowane było poprzez ostrzeżenia meteorologiczne oraz orientacyjne prognozy pogody (otrzymywane za pośrednictwem Starostwa Powiatowego w Chojnicach z IMiGW), które umieszczano na stronie internetowej UG w zakładce „Komunikaty i Ostrzeżenia”. Informacje na ten temat rozpowszechniane były na naradach sołtysów oraz podczas zebrań wiejskich.

Osobą wyznaczoną do kontaktów z mediami w sprawach usuwania skutków nawałnicy był Wójt oraz inspektor ds. zk. Wójt wyjaśnił, że posiada 27-letnie

doświadczenie w kontakcie z mediami. Oprócz okazjonalnych wywiadów i audycji, cyklicznie od wielu lat organizuje konferencje prasowe, a inspektor ds. zk ukończył szkolenie prowadzone przez Warszawską Grupę Doradców PR z wystąpień publicznych i mowy ciała.

(dowód: akta kontroli str. 535-551, 641-651, 703-751)

Skutki nawałnicy, która przeszła przez teren Gminy w wymiarze rzeczowym, osobowym i finansowym przedstawia się w następujący sposób:

- straty poniesione przez mieszkańców Gminy, które wg szacunkowych danych kształtowały się w następujący sposób:
 - straty w budynkach mieszkalnych: ok. 2.000 tys. zł,
 - straty w budynkach gospodarczych: ok. 5.000 tys. zł,
 - maszyny rolnicze: ok. 500 tys. zł,
 - użytki rolne/uprawy: ok. 2.000 tys. zł,
- straty w mieniu komunalnym, które z wstępnych szacunków sięgają 12.400 tys. zł, przy czym kwota ta ciągle rośnie. Wynika to z faktu strat wtórnych spowodowanych dewastacją dróg gminnych, po których (prawdopodobnie jeszcze przez 4 lata) odbywa się transport drewna ze zniszczonych lasów,
- wypłata ekwiwalentu strażakom ochotnikom biorącym udział w zdarzeniach. Na podstawie potwierdzeń otrzymanych z KP PSP w Chojnicach ustalono, że kwota ta oscyluje w granicach 60 tys. zł.

W wyniku nawałnicy śmierć poniosły trzy osoby (turyista w miejscowości Małe Swornegacie oraz dwie harcerki z obozu zlokalizowanego w okolicy miejscowości Suszek), 37 osób zostało rannych.

UG nie posiada wiedzy na temat osób, które uległy wypadkowi w trakcie działań ratowniczych oraz przy usuwaniu skutków nawałnicy na terenie Gminy. Wypadków nie zgłaszali również strażacy OSP.

Na dzień 30 listopada 2017 r. do UG Chojnice wpłynęły 963 wnioski o pomoc finansową (na zabezpieczenie podstawowych potrzeb, remont budynków mieszkalnych, remont budynków gospodarczych), z czego wydano 862 decyzje kwalifikując do wypłaty 692 wnioski, na podstawie których wypłacono 2.571,7 tys. zł. Pomocą objęto 588 rodzin. Wszystkie zakwalifikowane wnioski do wypłaty zostały zrealizowane. Zasiłki wypłacane były od dnia 16 sierpnia 2017 r. Jak wyjaśnił Wójt, przy rozpatrywaniu wniosków o zasiłki celowe kierowano się zasadami¹⁹ określonymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 17 sierpnia 2017 r.²⁰.

Do UG nie wpłynęły skargi wynikające z działań prowadzonych w związku z wystąpieniem nawałnicy.

Większość dróg na terenie Gminy była przejezdna już 12 sierpnia 2017 r., lecz w ograniczonym zakresie (tj. nie można było z nich korzystać w pełnej szerokości), lecz umożliwiały normalne przemieszczanie się. Uporządkowanie wszystkich dróg, nieprzejezdne fragmenty dróg przebiegające przez tereny leśne do pojedynczych pól czy łąk, trwało do miesiąca.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

(dowód: akta kontroli str. 535-553)

Wójt wyjaśnił, że działania związane z zaistniałą sytuacją kryzysową nie zostały zakończone. Niemniej dokonano weryfikacji przyjętych w gpkz procedur. Z ich analizy wynikały następujące wnioski:

- SPO -10.12 – Procedura działania jednostek PSP w przypadku braku dostaw energii elektrycznej dla dużej grupy mieszkańców powiatu – procedura powinna opisywać również działania Wójta podejmowane w tej samej tematyce,
- - SPO-11.3 – Procedura alarmowania, ostrzegania i informowania ludności o zagrożeniach – procedura określa zasady przekazywania informacji dla ludności w sytuacjach kryzysowych lub w sytuacjach możliwych do ich wystąpienia, należałoby się zastanowić co w przypadku braku otrzymania informacji o zdarzeniu,
- - SPO-11.6 – Procedura oceniania i dokumentowania strat – podczas jej omawiania na posiedzeniu gzzk Dyrektor GOPS odnosiła się niejednokrotnie do doniesień medialnych w sprawie „odszkodowań dla mieszkańców” i kwot wypłat. Wyjaśniła, że nie jest to odszkodowanie, lecz zasiłki celowe, a ich kwota nie wynosi w pierwszym progu 6 tys. zł, lecz do 6 tys. zł.

Wyposażenie techniczne będące w dyspozycji inspektora ds. zarządzania kryzysowego (przed 11 sierpnia 2017 r.) wchodziło w skład magazynu przeciwpowodziowego, gdzie przechowywano worki do piasku na tworzenie wałów przeciwpowodziowych w ilości 2 tys. szt., szpadle i łopaty w ilości ok. 40 szt. oraz plandeki 14 szt.

Na bazie doświadczeń usuwania skutków nawałnicy zakupiono dla jednostek OSP Gminy m.in.:

- samochód pożarniczy Ford Transit dla jednostki OSP Nowa Cerkiew – aktualnie posiadany znacznie ucierpiał podczas działań związanych z ewakuacją harcerzy i działaniach ratowniczych prowadzonych po nawałnicy,
- samochód terenowy Pickup Ford Ranger dla Zarządzania Kryzysowego samochód stacjonuje przy OSP Charzykowy – wykorzystywany będzie do działania w ciężkim terenie oraz do transportu przewoźnego agregatu pompowego oraz mobilnych agregatów prądotwórczych,
- agregat pompowy na przyczepie, motopompę pożarniczą, dwa Agregaty prądotwórcze o mocy 40 kW na przyczepie, mniejsze agregaty o mocy 2,2 kW – 10 szt., pilarki do drewna 15 szt., radiotelefony,
- umundurowanie bojowe typu Nomeks, umundurowanie koszarowe, hełmy, rękawice, obuwie pożarnicze,
- drabiny, węże pożarnicze, drobny sprzęt (m.in. siekiery, bosaki, latarki, węże pożarnicze, smoki ssawne, rozdzielacze, narzędzia wielofunkcyjne typu hooligan).

(dowód: akta kontroli str. 535-553, 602-618, 646-702)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Posiedzenia gzzk odbywały się codziennie od 13 do 30 sierpnia 2017 r. oraz w dniach 11-13 października 2017 r. Z przebiegu posiedzeń inspektor ds. zk. sporządzał notatki służbowe. W dokumentach tych z dnia 14-30 sierpnia 2017 r. nie wymieniano osób, które brały udział w posiedzeniach. Inspektor ds. zk. wyjaśnił, że skład gzzk został wymieniony w notatce z dnia 13 sierpnia 2017 r. i na tym posiedzeniu ustalono, że zespół w tym składzie będzie się spotykał codziennie do odwołania. Natomiast z ustaleń kontroli wynika, że poza członkami gzzk udział w posiedzeniach brali również Dyrektorzy GZO, GOK, Skarbnik Gminy, Sekretarz, pracownicy merytoryczni ze względu na szacowanie szkód, gospodarkę

mieszkańców, przedstawiciele Enea, PINB, RZGW, Wojska, Starostwa Powiatowego w Chojnicach oraz sołtysi.

Wg informacji uzyskanych od KP PSP w Chojnicach, w związku z brakiem zasilania w energię elektryczną wskutek nawałnicy strażacy ochotnicy udzielali pomocy osobom, których zaopatrzenie w energię elektryczną było niezbędne do podtrzymywania funkcji życiowych w dwóch przypadkach na terenie gminy Chojnice. Urządzenia, z których korzystali mieszkańcy nie były dysponowane poprzez Samodzielną Publiczną przychodnię Wiejską Gminy. Pacjenci będący pod opieką SPPW Gminy wykorzystują sprzęt zasilany bateryjnie, nie wymagający dostępu do sieciowej energii elektrycznej, są to m. in. holtery.

UG nie był w posiadaniu wiedzy o liczbie osób, dla których zaopatrzenie w energię elektryczną jest niezbędne do podtrzymania funkcji życiowych. Adresy tych osób podczas akcji ratowniczej strażacy ochotnicy otrzymywali z PSK PSP w Chojnicach. Ponadto Wójt wyjaśnił, że UG z pomocą Samodzielnej Publicznej Przychodni Wiejskiej Gminy od 2011 r. pilotuje ten temat i jeśli mieszkańcy używający takiego sprzętu są pod opieką przychodni, to takie informacje UG otrzymuje²¹.

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, co mogło skutkować utratą zdrowia, a nawet zgonem osób chorych pozbawionych stałego dostępu do zasilania w energię elektryczną.

(dowód: akta kontroli str. 535-601, 646-651)

Ocena częściowa

Przed wystąpieniem nawałnicy na terenie gminy do UG, 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. Zapewniono zaopatrzenie ludności w wodę, a także zabezpieczono dostępność artykułów spożywczych i innych niezbędnych środków. Podczas reagowania kryzysowego nie wystąpiły braki paliw. Na terenie Gminy pomocy udzielały Siły Zbrojne RP oraz mieszkańcy. Do UG 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, a wypłaty zasiłków rozpoczęto już 16 sierpnia 2017 r. Przejezdność sieci dróg na terenie Gminy została przywrócona na drugi dzień po nawałnicy.

Niemniej jednak należy pokreślić, że ze względu na niekompletność i niefunkcjonalność gpzk, brak wyposażenia w zapasową łączność radiową zastosowane środki w znacznej mierze odbiegały od ustalonych procedur postępowania i wynikały z głównie z decyzji podejmowanych doraźnie. Sytuacja

²¹ Art. 7 pkt 14-15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.).

taka może mieć negatywny wpływ na koordynację i sprawność podejmowanych działań w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej.

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 UG właściwej w sprawach zk rzetelne wykonywanie wszystkich zadań Wójta, wskazanych w ustawie o zk;
- 2) zmianę regulaminu organizacyjnego UG w części dotyczącej zadań komórki organizacyjnej UG właściwej w sprawach zk oraz szczegółowego zakresu obowiązków obsady osobowej tej komórki w sposób uwzględniający wszystkie ustawowe zadania Wójta z obszaru zk;
- 3) zapewnianie w sytuacjach kryzysowych występujących na terenie Gminy całodobowego dyżuru w UG w celu zagwarantowania przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności w książce zdarzeń dyżurnego gzzk, stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zk oraz procedury działania gzzk (SPO-12.1);
- 4) realizację zadań należących do kompetencji gzzk, o których mowa w art. 19 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 pkt 1 i 2 ustawy o zk oraz w procedurach wewnętrznych UG, a także rzetelne dokumentowanie podejmowanych działań;
- 5) 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;
- 6) 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;
- 7) 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;
- 8) uwzględnienie w siatce bezpieczeństwa gpzk podmiotów, z którymi uzgodniono plan, tj. KP Policji i PSP w Chojnicach oraz Powiatowe Centrum Pomocy w Chojnicach;
- 9) sporządzenie wykazu osób chorych na terenie Gminy, które wymagają stałego dostępu do zasilania w energię elektryczną oraz bieżącą aktualizację tego wykazu;
- 10) wyposażenie gminnych struktur zk w zapasową łączność radiową współpracującą z systemami wykorzystywanymi przez służby ratownicze

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Wójta Gminy Chojnice, drugi – do akt kontroli.

*Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Wójtowi Gminy Chojnice 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.

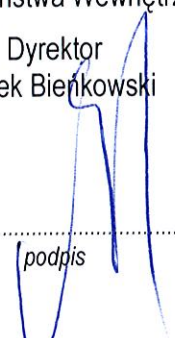
Warszawa, dnia 22 XII 2017 r.

Kontrolerzy:
Jacek Zaremba
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Dyrektor
Marek Bienkowski


.....
podpis

