



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.016.03.2017

P/17/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/039 – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej¹

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Kontrolerzy

1. Jerzy Baranek – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/145/2017 z 5 lipca 2017 r.
2. Wiesław Matras – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/153/2017 z 21 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miasta w Trzebini, 32-540 Trzebinia, ul. Marszałka Piłsudskiego 14 (Urząd).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Adam Adamczyk, Burmistrz Miasta Trzebini (Burmistrz).

(dowód: akta kontroli str. 5,6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Funkcjonujący na obszarze Gminy Trzebinia (Gminy) system ochrony ludności w ramach struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej nie był w pełni skuteczny. Gmina nie realizowała prawidłowo zadań w zakresie planowania cywilnego oraz przygotowania do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych, a stan zaopatrzenia w sprzęt i środki ochrony indywidualnej formacji przeznaczonej do zadań specjalnych nie były wystarczające do skutecznego zapobiegania i usuwania zagrożeń.

W myśl zawartego porozumienia pomiędzy Gminą a Starostwem Chrzanowskim (Starostwem), Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Chrzanowie (PCZK), wykonywało zadania na obszarze gminy, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³. PCZK pełniło stały całodobowy dyżur oraz było dysponentem systemu alarmowania oraz ostrzegania ludności o zagrożeniach na terenie gminy, przy czym nie miało możliwości uruchamiania drogą radiową syren alarmowych na terenie gminy.

NIK negatywnie ocenia przyjęte przez Burmistrza oraz podległe mu służby rozwiązania prawno-organizacyjne w zakresie planowania oraz przygotowania do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych. Opracowany Plan Reagowania Kryzysowego Gminy, zmieniony następnie na Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy (PZK), nie został znowelizowany na podstawie zmian (ich skutków) wynikających z wejścia w życie 19 września 2009 r. gruntownie znowelizowanej ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁴. W konsekwencji PZK nie odpowiadał wymogom w układzie wskazanym w art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz nie uwzględniał otrzymanych, od Starosty Powiatowego w Chrzanowie, zaleceń. Z niewystarczającą szczegółowością określono w PZK katalog zagrożeń zidentyfikowanych na terenie gminy.

Na konieczność uwzględnienia w PZK powyższych zagrożeń nie wskazał również Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, do zadań którego należały m.in. ocena występujących

¹ Okres objęty kontrolą: lata 2015-2017 (do dnia 30 listopada) oraz działania wcześniejsze, jeżeli miały związek z zadaniami realizowanymi w kontrolowanym zakresie.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 209, dalej: *ustawa o zarządzaniu kryzysowym* lub *ustawa o zk*.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 131, poz. 1076.

i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo i prognozowanie tych zagrożeń. Również PZK nie przewidywało, realizacji przez PCZK zadań wynikających z ww. porozumienia pomiędzy Gminą a Starostwem na obszarze gminy.

Instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny sporządzone przez Urząd nie identyfikowały odpowiednio wszystkich potencjalnych zagrożeń oraz adekwatnych działań niezbędnych do ich usuwania. Plan Obrony Cywilnej Gminy (Plan OC) nie był zgodny w treści oraz strukturze z wytycznymi Szefa OCK z 27 grudnia 2011 r.⁵; wytycznymi Szefa OCP z 10 maja 2012 r.⁶ oraz wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Gminy Trzebinia (OCG) z 5 lipca 2012 r.⁷ Nie uwzględniono w nim uwag Starosty i Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, skierowanych po przeprowadzonej w 2013 r. kontroli w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej (ochrony ludności). Plan OC nie był również na bieżąco aktualizowany.

Ponadto, plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt, mienia na wypadek masowego zagrożenia (ewakuacja II stopnia) oraz Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt, mienia na wypadek masowego zagrożenia w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny (ewakuacja III stopnia) także nie zawierały wszystkich elementów ustalonych w wytycznych Szefa OCK z dnia 17 października 2008 r.⁸, a sformułowane przez Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego wnioski w zakresie zaktualizowania planu ewakuacji ludności na terenie gminy nie zostały zrealizowane.

Stan zaopatrzenia w sprzęt i środki ochrony indywidualnej powołanej przez Burmistrza formacji przeznaczonej do zadań specjalnych, tj. Drużyny Wykrywania i Alarmowania (DWA) nie w pełni odpowiadał normatywowi ustalonym przez Szefa OCG, a Urząd nie prowadził analizy jakościowej posiadanego sprzętu OC. Przechowywany w magazynach OC gminy sprzęt w większości pochodził z lat 50, 60 oraz 70 XX wieku, co znacząco zwiększa, pomimo prawidłowego utrzymania, ryzyko nieprawidłowego funkcjonowania.

Wyniki przeprowadzonego w trakcie kontroli NIK epizodu praktycznego dotyczącego powstania sytuacji kryzysowej wykazały zadysonowanie przez Urząd sprzętu do ewakuacji ludności nieprzewidzianego w dokumentacji planistycznej, tj. PZK oraz planach ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt, mienia na wypadek masowego zagrożenia (II i III stopnia).

Pomimo prawnego obowiązku, nie opracowano wieloletniego planu działania dla gminy w zakresie obrony cywilnej oraz nie zorganizowano szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz nie sporządzano planów w tym zakresie. W badanym okresie organizowano jedynie szkolenia osób funkcyjnych stałego dyżuru. Nie zorganizowano również ćwiczeń obrony cywilnej, do organizacji których Burmistrz (Szef OCG) zobowiązany był, na podstawie wytycznych Szefa OCK z dnia 23 listopada 2012 r.⁹ oraz szkoleń ludności w zakresie powszechnej samoobrony, do czego zobowiązuje Burmistrza § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności¹⁰.

⁵ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej, województw, powiatów i gmin.

⁶ Zarządzenie nr 62/2012 Starosty Chrzanowskiego Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Chrzanowskiego z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej powiatu i gmin powiatu chrzanowskiego.

⁷ Wytyczne Burmistrza Miasta Trzebinia – Szefa Obrony Cywilnej Gminy Trzebinia z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie opracowania Planu Obrony Cywilnej Gminy Trzebinia.

⁸ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

⁹ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie organizowania ćwiczeń obrony kraju.

¹⁰ Dz. U. Nr. 91, poz. 421, dalej: *rozporządzenie RM w sprawie powszechnej samoobrony*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Struktura organizacyjna

Burmistrz wyznaczył Wydział Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Urzędu¹¹ (wydział BZK) do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w gminie. W wydziale BZK zatrudniony był naczelnik oraz dwóch pracowników. Do zakresów czynności pracowników tego wydziału wpisano obowiązki i zadania z zakresu zarządzania kryzysowego i spraw obronnych. Według regulaminu organizacyjnego Urzędu do zadań wydziału BZK należało m.in. w zakresie:

- zarządzania kryzysowego – ustalanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, kontrolowanie ich realizacji oraz koordynowanie i kierowanie działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obejmujących zarządzanie kryzysowe na terenie gminy,
- obrony cywilnej – ustalanie zadań obrony cywilnej oraz koordynowanie i kierowanie działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej na terenie gminy.

(dowód: akta kontroli str.7-27,117,336-354)

Burmistrz wyjaśnił, że:

- monitoring działań dotyczących zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej prowadzony był poprzez udział przedstawicieli gminy w posiedzeniach Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku, podczas których omawiana była problematyka bezpieczeństwa w gminie;
- do wydziału BZK wpływają codziennie (e-mailem) raporty dobowe o sytuacji w gminie od dyżurnego PCZK. Jednocześnie wydział BZK przysyłał do PCZK raporty dobowe, dotyczące zagrożeń i zdarzeń na terenie gminy, które zostały przekazane do Urzędu;
- wydział BZK przeprowadził analizę zagrożeń do *Gminnego Programu Ochrony Środowiska*;
- w ramach nadzoru nad ochotniczymi strażami pożarnymi do Urzędu przekazywane są sprawozdania z działalności rocznej od *Zarządu Oddziału Miejsko-Gminnego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych w Trzebini*. Zagadnienia przedstawione w sprawozdaniu (m.in. działalność ratowniczo – gaśnicza) omawiane są na spotkaniu z przedstawicielami ochotniczych straży pożarnych (OSP) w obecności komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej (PSP);
- nie zidentyfikowano problemów i trudności związanych z realizacją zadań z zakresu obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 27,117,118, 499-501)

W wyniku analizy obowiązujących regulacji wewnętrznych zweryfikowano zapisy wykonywanych zadań przewidzianych w regulaminie organizacyjnym Urzędu (opracowano tekst jednolity) oraz zmieniono regulamin GZZK, co opisano szczegółowo w pkt. 1.2. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 13,27,118,333-335)

W Urzędzie prowadzony był system kontroli zarządczej, którego celem była między innymi ocena skuteczności i efektywności działania. Zgodnie z obowiązującym w Urzędzie *Regulaminem Kontroli Zarządczej Urzędu*¹², Wydział BZK co roku sporządzał sprawozdanie dotyczące stopnia realizacji zadań i celów wyznaczonych do realizacji w roku poprzednim. Ocenie poddano łącznie 12 zadań.

Według sporządzonych przez Naczelnika wydziału BZK sprawozdań z oceny stopnia realizacji zadań i celów wyznaczonych do realizacji w latach 2015-2016 wszystkie zadania

¹¹ Zarządzenie Nr 0050.220.2017 Burmistrza Miasta Trzebini z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia jednolitego tekstu Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

¹² Zarządzenie nr 0050.67.2016 Burmistrza z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Zarządczej Urzędu Miasta Trzebini. Poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 0050.33.2015 Burmistrza z dnia 29 stycznia 2015 r.

i cele zostały zrealizowane w zaplanowanych wartościach finansowych, procentowych oraz liczbowych. Informowano w nich o planowanych działaniach mających na celu poprawę funkcjonowania kontroli zarządczej poprzez aktualizację aktów wewnętrznych, tj. m.in. planu obrony cywilnej oraz planu zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 27,119,511-575)

Burmistrz wyjaśnił, że realizując strategię *Sprawne Państwo 2020*¹³ przy realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej gmina na bieżąco współpracuje z instytucjami i służbami zaangażowanymi w działania ratownicze, bierze udział w szkoleniach organizowanych przez te instytucje. Wskazał, że w ramach doskonalenia sprawności działania oraz poprawy wyposażenia i infrastruktury służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny (cel 7.1.1. Strategii) gmina partycypowała w kosztach budowy i wyposażenia komisariatu Policji w Trzebini¹⁴. Ponadto, w 2017 r. Rada Miasta Trzebini podjęła uchwałę w sprawie przekazania środków finansowych na zakup samochodu oznakowanego wraz z wyposażeniem dla potrzeb Komendy Powiatowej (KP) Policji w Chrzanowie, dla KP PSP oraz na remont podnośnika będącego na wyposażeniu KP PSP w Chrzanowie. W ramach pogłębiania współpracy ze społecznymi organizacjami ratowniczymi (cel 7.4.2. Strategii) gmina wspierała miejscowe organizacje ratownicze poprzez przekazanie środków publicznych przeznaczonych na finansowanie działalności ratowniczej. Poza bieżącym utrzymaniem jednostek OSP, Rada Miasta Trzebini udzieliła dotacji m.in. na zakup lekkiego samochodu pożarniczego, samochodu ratowniczo-gaśniczego i sprzętu przeciwpożarowego. Zaznaczył, że w budżecie gminy na 2017 r. zabezpieczono środki finansowe na zakup nowego średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla jednej jednostki OSP. Burmistrz wyjaśnił również, że nie zidentyfikowano trudności związanych z realizacją zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. W gminie w latach 2015-2017 (I półrocze) nie wystąpiły okoliczności mające wpływ na realizację zadań zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 27,28,119,120,844-887)

Burmistrz wyjaśnił, że definicja sytuacji kryzysowej, określona w art. 3 ustawy o zk: *jednoznacznie definiuje przesłanki, których wystąpienie implikuje uznanie danej sytuacji za kryzysową. Wydaje się, że pominąć należy precyzyjność definicji, bo w sytuacji zagrożenia nie można dyskutować czy się komu wydaje, że wystąpiły znaczne czy nieznaczne ograniczenia w działaniu organów lub czy rozmiar zagrożenia jest znaczny czy nie. Wątpliwości może natomiast budzić interpretacja tego przepisu w takim zakresie czy muszą wystąpić wszystkie, część lub tylko jedna z przesłanek, aby uznać daną sytuację za kryzysową. Jeśli na przykład organ administracji zespolonej jakim jest Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej wykonuje działania ratownicze i dysponuje wystarczającymi siłami i środkami, to czy mimo tego, że występują w tym czasie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi, środowiska, mienia w znacznych rozmiarach, to czy należy taką sytuację uznać jako sytuację kryzysową. Jeśli przyjąć interpretację, że muszą wystąpić wszystkie przesłanki, albo część z nich, ale koniecznie musi to być związane z ograniczeniami w działaniu właściwych organów administracji publicznej, to znaczy, że burmistrz gminy nie posiada sił i środków do kierowania reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń, ponieważ na najniższym szczeblu administracji nie ma odpowiednich sił do reagowania (policji, inspekcji sanitarnej, inspekcji weterynaryjnej, szpitala itp.). Nawet straże pożarne są zgodnie z dotychczasową ich ustawą jednostkami ochrony przeciwpożarowej podlegającymi w trakcie działania, kierującemu akcją, najczęściej strażakowi Państwowej Straży Pożarnej. W takich przypadkach dojsz można do paradoksalnego stwierdzenia, że w gminie każda sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa, jest sytuacją kryzysową bo burmistrz nie posiada adekwatnych środków do reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Powoduje to z kolei trudności w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym i przygotowania się do nich, a następnie usuwania ich skutków. Konsekwencją takich trudności może być to, że organy gminy w ogóle nie realizują*

¹³ Przyjęta uchwałą Nr 17 z dnia 12 lutego 2013 r. Rady Ministrów w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P., poz. 136).

¹⁴ W roku 2015 r. przekazano środki w wysokości 2 mln. zł na budowę komisariatu Policji oraz 50 tys. zł na zakup sprzętu i wyposażenia.

przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Wychodzić mogą bowiem z założenia, że nikt nie ma obowiązku wykonywać zadań, których nie jest w stanie wykonać.

(dowód: akta kontroli str. 27,176)

W latach 2015-2017 (I półrocze) Burmistrz zapewnił realizację zadań, o których mowa w art. 20 ust.1 pkt 1 ustawy o zk na obszarze gminy poprzez PCZK¹⁵, które pełniło stały całodobowy dyżur oraz było dysponentem (uruchamiania) systemu alarmowego oraz ostrzegania ludności o zagrożeniach na terenie gminy. Nadzór nad systemem był sprawowany przez Burmistrza poprzez bieżącą konserwację syren i urządzeń alarmowych oraz prowadzenie testów w centrali alarmowania Urzędu oraz głośnych prób syren. W gminie nie wystąpiły zdarzenia, w związku z którymi realizowane byłyby zadania, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zk¹⁶. PCZK poprzez codzienne meldunki informował o interwencjach komisariatu Policji w Trzebinii, interwencjach PSP oraz o istotnych zdarzeniach występujących w elektroenergetyce, gazownictwie, ciepłownictwie służbie zdrowia (Szpitalny Oddział Ratunkowy).

Burmistrz podał, że w przypadku występowania zjawisk mających znamiona sytuacji kryzysowej PCZK, samodzielnie lub w porozumieniu z burmistrzem podejmuje odpowiednie działania (w szczególności zgodnie z art. 20 ust.1 pkt 1 ustawy o zk) alarmowanie, czy powiadamianie odpowiednich osób, służb (pogotowie gazowe, pogotowie wodno-kanalizacyjne, itp.)¹⁷. PCZK prowadzi także współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze (PSP, Policja, powiatowy lekarz weterynarii, itp.).

(dowód: akta kontroli str. 85-101,180,917-937,949,950,1054)

Zgodnie z porozumieniem zawartym przez Gminę Trzebinia z Powiatem Chrzanowskim¹⁸, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego pełni stały całodobowy dyżur Starosty Chrzanowskiego oraz Burmistrzów i Wójtów poszczególnych gmin powiatu chrzanowskiego. PCZK jest dysponentem uruchamiania systemu alarmowania oraz ostrzegania ludności o zagrożeniach na terenie gminy Trzebinia. Wykonuje zadania określone w art. 18 i 20 ustawy o zk. Do obowiązków dyżurnych PCZK należy m.in. realizacja zadań związanych z powiadamianiem osób odpowiedzialnych na terenie gminy za alarmowanie i aktywizację członków GZZK. Powiadomienie o sytuacji kryzysowej przez PCZK burmistrza (zastępców burmistrza) jest realizowane drogą telefoniczną (tel. komórkowe)¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 85-101,180,917-937,949,950,1054)

Na stronach/zakładkach internetowych BIP Urzędu nie informowano o danych teleadresowych PCZK. Linki do instytucji związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na terenie gminy, w tym do PCZK podane były na stronie internetowej Urzędu, w zakładce mieszkańcy/bezpieczeństwo.

(dowód: akta kontroli str.217,906)

Burmistrz wyjaśnił, że podanie linku do PCZK na stronie Urzędu wydawało się wystarczające dla potencjalnych klientów (mieszkańców gminy). W dalszej części wyjaśnień podał, że *może być to informacja niedostateczna, a w szczególności w odniesieniu do zadań gminy występujących w przepisach prawnych. Dlatego przy najbliższej aktualizacji strony internetowej Urzędu oraz BIP Urzędu (...) zostaną zamieszczone odpowiednie informacje o tym, że na mocy porozumienia pomiędzy gminą, a starostwem PCZK wykonuje niektóre zadania gminy z zakresu zarządzania kryzysowego.*

(dowód: akta kontroli str.891,899)

¹⁵ Według porozumienia zawartego 22 sierpnia 2007 r. pomiędzy Gminą Trzebinia a Powiatem Chrzanowskim (§ 3) PCZK wykonuje zadania zgodnie z art. 16 i 18 oraz 20 ustawy o zk oraz funkcjonuje w oparciu o regulamin opracowany przez Starostę (§ 4).

¹⁶ Wójt, burmistrz, prezydent miasta zapewnia na obszarze gminy (miasta) całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności (art. 20 ust. 1 pkt 1).

¹⁷ W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zjawiska mające znamiona sytuacji kryzysowej.

¹⁸ Porozumienie nr 1/BOC/07 z dnia 22 sierpnia 2007 r.

¹⁹ Wykaz telefonów komórkowych i służbowych kadry kierowniczej Urzędu do powiadomienia o niezwłocznym stawieniu się w miejsce pracy stanowi załącznik nr 3 do *Instrukcji Stałego Dyżuru Urzędu Miasta Trzebinii*.

1.2. Realizacja zadań dotyczących planu zarządzania kryzysowego

Obowiązujące w okresie badanym zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego Starosta ustalił w zarządzeniu z dnia 13 maja 2014 r.²⁰ (poprzednie zalecenia wydał 14 grudnia 2010 r.).

Plan Reagowania Kryzysowego Gminy Trzebinia został zatwierdzony przez Starostę 22 sierpnia 2008 r. Nazwa planu 12 czerwca 2012 r. została zmieniona na PZK. Treść zmiany zapisano w dokumencie pn. Karta aktualizacji planu głównego i karty załącznika funkcjonalnego. Wpisy na karcie aktualizacji PZK²¹ w swej treści odnosiły się także do zmiany nazw instytucji, wykreślenia instytucji lub zmiany osób na stanowiskach kierowniczych. Ponadto o dokonanych zmianach nie informowano Starosty. W ww. planie wyodrębniono m.in. następujące elementy:

- a) wykaz obowiązujących przepisów prawnych;
- b) opis przedmiotu, celu i zakres stosowania planu zarządzania kryzysowego;
- c) zarządzenie Burmistrza w sprawie powołania GZZK wraz z załącznikiem określającym regulamin zespołu oraz jego skład;
- d) plan główny, który obejmował, m.in.:
 - charakterystykę 16 zagrożeń w tym ocenę ich wystąpienia i zestawienie możliwych strat oraz w formie tabelarycznej prawdopodobieństwo występowania w odniesieniu do rodzaju zagrożeń;
 - charakterystykę sił i środków reagowania kryzysowego z podziałem na środki własne, siły i środki szczebla powiatowego,
 - instytucje współdziałające, analizę funkcjonowania administracji publicznej zawierającą opis jednostek administracji biorących udział w procesie zarządzania kryzysowego oraz ocenę możliwości i skuteczności wykorzystania wymienionych jednostek administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, siatkę bezpieczeństwa oraz sposoby działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych;
 - procedurę aktualizacji i kartę aktualizacji;
- e) procedury zarządzania kryzysowego, w tym m.in.: procedury działań w sytuacjach kryzysowych w odniesieniu do poszczególnych stopni alarmowych systemu zarządzania kryzysowego, działania gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, fazy działań w sytuacjach kryzysowych ze wskazaniem na czynności podejmowane w fazach zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy, plan powiadamiania członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego oraz procedurę uruchamiania działań przewidzianych w PZK;
- f) załączniki funkcjonalne do planu głównego (11 załączników²²);
- g) organizację zabezpieczenia działań, która była rozwinięciem siatki bezpieczeństwa w zakresie działania w sytuacji kryzysowej z rozszerzeniem o działania podejmowane w fazie zapobiegania, przygotowania i odbudowy. Wskazywała wiodącą jednostkę organizacyjną przy poszczególnym rodzaju działania, a także jednostki nadrzędne i wspomagające;
- h) uzgodnienia z instytucjami współdziałającymi przy zabezpieczeniu działań.

PZK przewidywało (w siatce bezpieczeństwa), że koordynatorem działań na terenie powiatu jest PCZK. PZK nie przewidywał, że PCZK pełniło stały całodobowy dyżur oraz było dysponentem systemu alarmowania oraz ostrzegania ludności o zagrożeniach na terenie gminy.

(dowód: akta kontroli str. 88,176-180,225-332,942-948,1054)

W PZK podano, że udzielanie pomocy osobom poszkodowanym jest realizowane przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Trzebinie (OPS). Wskazano, że OPS posiada plan operacyjny przewidziany do realizacji zadań z zakresu reagowania kryzysowego, tj. *Plan działania w zakresie zapewnienia pomocy doraźnej dla ludności poszkodowanej.*

(dowód: akta kontroli str. 300,312,381)

²⁰ Zarządzenie nr 45/2014 Starosty Chrzanoskiego z dnia 13 maja 2014 r. w sprawie zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego.

²¹ Ogółem dokonano pięć wpisów na Karcie aktualizacji planu głównego i karcie załącznika funkcjonalnego.

²² 1. Wykaz planów opracowanych przez jednostki organizacyjne gminy i wydziały Urzędu; 2. Wykaz planów operacyjnych opracowanych przez służby, inspekcje i straże realizujące zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wraz z wykazami i związłymi opisami standardowych procedur operacyjnych zawartych w tych planach; 3. Ratownictwo; 4. Porządek Publiczny; 5. Zaopatrzenie w wodę; 6. Zaopatrzenie w żywność; 7. Opieka medyczna; 8. Pomoc Społeczna; 9. Ewakuacja; 10. Transport; 11. Łączność.

Sposób zapewnienia wyposażenia i utrzymania magazynów przeciwpowodziowych w GPZK nie został uregulowany. Według oceny ryzyka przyjętej w katalogu zagrożeń PZK poziom powstania powodzi w gminie określono jako mały.

Naczelnik wydziału BZK Urzędu wyjaśnił, że na terenie gminy zagrożenie powodzią określony jest jako niski (z uwagi na brak rzek). Na istniejących rowach melioracyjnych nie występują także obiekty małej retencji (np. jazy, progi, przepusty, zastawki), których uszkodzenie mogłoby znacząco wpływać na zagrożenie powodziowe na terenie gminy. Ze względu na niewielki poziom zagrożenia powodziowego na terenie gminy nie ma wyodrębnionego magazynu przeciwpowodziowego. Na potrzeby ochrony przeciwpowodziowej jest wykorzystywany magazyn obrony cywilnej (co potwierdziły przeprowadzone oględziny). W magazynie tym przechowywane są worki na piasek w ilości 1000 sztuk. Ponadto na stanie magazynu znajduje się pompa pływająca typu *Niagara*, która została przekazana w użytkowanie OSP w Myślachowicach. Ww. OSP wyposażona jest w sprzęt do ratownictwa wodnego w zakresie podstawowym. Wszystkie OSP z terenu gminy są wyposażone w sprzęt umożliwiający prowadzenie działań przeciwpowodziowych, a w szczególności pompy szlamowe i agregaty prądotwórcze. Każda z OSP posiada też zapas worków na piasek umożliwiający natychmiastowe drobne interwencje na terenie gminy, np. przy zalewaniu piwnic. Dodatkowo OSP w Psarach posiada na swoim wyposażeniu pompę wysokiej wydajności umożliwiającą pompowanie bardzo dużej ilości wody oraz agregat prądotwórczy dużej mocy zapewniający podejmowanie działań w warunkach braku zasilania w energię elektryczną.

(dowód: akta kontroli str. 235,381,366,367,1038)

W latach 2015-2017 (I półrocze) Rada Miasta Trzebini, na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³, zawarła 11 umów dotyczących udzielenia pomocy finansowej dla Powiatu Chrzanowskiego, na łączną kwotę 245,1 tys. zł. Środki te przeznaczone zostały na funkcjonowanie PCZK, zapewnienie ochrony zdrowia, życia i mienia ludzi przed zagrożeniem ze strony zwierząt łownych (w tym odstrzał dzików), likwidację uszkodzonego przejazdu kolejowego, zakup pompy wysokiej wydajności dla KP PSP w Chrzanowie i dofinansowanie zakupu samochodu służbowego na potrzeby PCZK. Gmina nie zawierała innych porozumień (poza porozumieniem zawartym 22 sierpnia 2007 r. opisanym w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego), którego przedmiotem byłoby udzielanie pomocy przy realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 85-101,116,120,121,213,576-587,1054)

1.3. Gminny zespół zarządzania kryzysowego

Zgodnie z regulaminem²⁴ GZZK składało się z 20 osób. W związku ze zmianą regulaminu (5 września 2016 r.) skład GZZK zmniejszony został do czterech osób (burmistrza, zastępców burmistrza oraz naczelnika wydziału BZK). Regulamin ustalał m.in. siedzibę zespołu, tryb pracy zespołu, dokumenty prac i działań zespołu, koszty związane z obsługą zespołu oraz jego zadania, które były zgodne z zadaniami określonymi w art. 14 ust. 8 ustawy o zk. Według wyjaśnień Burmistrza oraz Naczelnika wydziału BZK praca GZZK w tak dużym zespole (powołanym w 2008 r.) okazała się zupełnie niepraktyczna z uwagi na liczne zmiany na stanowiskach powołanych członków.

Według Regulaminu, dokumentami działań i prac GZZK są: gminny plan zarządzania kryzysowego; opinie, a także propozycje działań oraz wnioski dotyczące wykonania, zmiany lub zaniechania działań w gminnym planie zarządzania kryzysowego; projekty decyzji burmistrza; analizy, prognozy, opinie, wnioski, raporty i sprawozdania, informacje związane z zagrożeniami, inne niezbędne dokumenty.

(dowód: akta kontroli str. 28,112-114,174,181,238-243,333-335)

²³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1875.

²⁴ Regulamin Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego stanowił załącznik do zarządzenia nr 0151/195/2008 Burmistrza z dnia 7 lipca 2008 r., dalej: Regulamin.

Dokumentację pracy GZZK w okresie badanym stanowiły:

- wnioski wpływające do zespołu dotyczące finansowania lub współfinansowania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego z Powiatem Chrzanowskim;
- dokumentacja pracy podczas organizacji Świątowych Dni Młodzieży (ŚDM) w 2016 r., która m.in. obejmowała wytypowanie i przygotowanie sieci placówek przeznaczonych do przyjęcia i zakwaterowania pielgrzymów, koordynację współpracy z PPIS, PSP i policją, organizację i przygotowanie miejsc parkingowych oraz zapewnienie transportu.

Stosownie do § 5 Regulaminu, do zadań gminnego zespołu GZZK należała m.in. ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; przygotowanie propozycji działań i przedstawienie burmistrzowi wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego; opiniowanie gminnego planu zarządzania kryzysowego. Ww. regulamin nie określał częstotliwości zbierania się GZZK.

Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2015-2017 (I półrocze) Zespół GZZK zajmował się zagadnieniami dotyczącymi finansowania lub współfinansowania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (m.in. budowy komisariatu Policji w Trzebini, zakupu sprzętu i wyposażenia dla Komendy Powiatowej Policji w Chrzanowie, czy współfinansowaniu remontu podnośnika dla Komendy Powiatowej PSP w Chrzanowie) oraz funkcjonowaniem PCZK, likwidacją skażenia rtęcią ul. Rolnej, likwidacją uszkodzonego przejazdu kolejowego, zapewnieniem ochrony ze strony zwierząt dziko żyjących, czy likwidacją zagrożeń dla ludzi poprzez interwencyjny odstrzał dzików. W badanym okresie GZZK sporządził jednak tylko jeden protokół posiedzenia zespołu (6 września 2016 r.), na którym omawiane były zagadnienia dotyczące oceny przebiegu organizacji ŚDM na terenie gminy oraz wykorzystania tych doświadczeń do realizacji procedur ewakuacji ludności. We wnioskach z posiedzenia GZZK podano, że należy:

- *zaktualizować Plan ewakuacji przyjęcia ludności na terenie gminy,*
- *wziąć udział w ćwiczeniach PSP na terenie Rafinerii Trzebinia ze szczególnym uwzględnieniem udziału Urzędu Miasta, celem doskonalenia procedur ewakuacji ludności.*

Plan ewakuacji nie został zaktualizowany, a ćwiczenia powyższe nie zostały zrealizowane, co zostało opisane odpowiednio w pkt. 2 i 3 wystąpienia pokontrolnego.

Burmistrz wyjaśnił, że w badanym okresie nie było wniosków i propozycji dotyczących zagrożeń nieujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 28,112-114,182,334)

1.4. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego

W badanym okresie Burmistrz nie organizował szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego, pozwalających na zdobycie doświadczeń oraz sprawdzenie możliwości wykorzystania sił i środków podczas zagrożeń. Zorganizował natomiast szkolenia z funkcjonowania stałego dyżuru²⁵:

- w 2015 r. przeprowadzono dwa szkolenia (17 marca oraz 8 września), w których uczestniczyło odpowiednio sześciu oraz siedmiu pracowników Urzędu wyznaczonych do pełnienia służby stałego dyżuru;
- w 2016 r. przeprowadzono szkolenie (8 września), w którym uczestniczyło pięć osób oraz trening (16 marca), w którym wzięło udział siedmiu pracowników Urzędu (jw.);
- w 2017 r. (I półrocze) przeprowadzono trening (15 marca), w którym uczestniczyło pięciu pracowników Urzędu (jw.).

Burmistrz w okresie objętym kontrolą nie zwracał się do starosty lub wojewody o wspólne przeprowadzenie ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 1054)

W toku kontroli przeprowadzono oględziny przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Czynności te miały formę epizodu

²⁵ Zarządzeniem Nr 0050.392.2011 Burmistrza z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie organizacji, uruchamiania i funkcjonowania systemu stałego dyżuru na terenie gminy Trzebinia powołano Stały Dyżur w Urzędzie. Urząd opracował Instrukcję stałego dyżuru (2012 r.), ustalając m.in. zadania realizowane w jego ramach, skład osobowy, miejsce pełnienia, zasady jego uruchamiania, kontrolę i nadzór.

praktycznego dotyczącego powstania sytuacji kryzysowej na administrowanym przez Burmistrza terenie. Epizod został przeprowadzony jednocześnie w odniesieniu do organów zarządzania kryzysowego na terenie województwa małopolskiego (Wojewoda/starosta/burmistrz). Według przyjętego scenariusza doszło do poważnej awarii przemysłowej w jednym z zakładów na terenie miasta. W wyniku zdarzenia na terenie zakładu 15 osób poniosło śmierć na miejscu, a 20 było ciężko rannych. Nastąpiło skażenie atmosfery produktami spalania a skala zjawiska była na tyle intensywna, że niezbędna była czasowa ewakuacja mieszkańców miasta. Stwierdzono, że podjęte działania²⁶ były właściwe co do stopnia zagrożenia. Powyższa sytuacja wykazała, że pomimo wypełnienia przez PCZK zadań gminnego centrum zarządzania kryzysowego niezbędnym było uruchomienie autonomicznego dyżuru na szczeblu gminy. W trakcie epizodu w Urzędzie uruchomiony został Stały Dyżur. Funkcjonowanie (zapewnienie ciągłości kierowania) organów administracji publicznej w sytuacji kryzysowej w PZK określone zostało w planie powiadamiania członków GZZK w którym uwzględniono Stały Dyżur²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 146-170,297,392,630-652,756-759)

W trakcie wyżej opisanego epizodu praktycznego, na posiedzenie PCZK udały się trzy osoby: Zastępca Burmistrza, Naczelnik BZK oraz Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej. NIK zwraca uwagę, że głównym zadaniem władz gminy w sytuacji kryzysowej jest pomoc społeczności lokalnej (burmistrz odpowiada za zarządzanie kryzysowe na terenie gminy), a zwłaszcza monitorowanie, planowanie, reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń na terenie gminy. Sytuacja, w której wszystkie osoby „decyzyjne” znajdują się poza gminą, stwarza ryzyko odnośnie do realizacji procesów dotyczących zabezpieczenia przed negatywnymi skutkami zagrożenia dla społeczności lokalnej.

1.5. Sytuacje kryzysowe na terenie gminy

W PZK w procedurach działania w sytuacjach kryzysowych wskazano źródła informacji o zagrożeniach. Według tego planu informacje o zagrożeniach mogły być przekazywane GZZK poprzez PCZK, PSP, Policję, pogotowie ratunkowe oraz w ramach SWO (zgodnie z oddzielnym planem) i komunikaty władz w środkach masowego przekazu.

(dowód: akta kontroli str.292-294)

Informacje o zdarzeniach na terenie gminy, za pośrednictwem PCZK, przekazywane były poprzez codzienne meldunki dobowe które obejmowały informacje o interwencjach komisariatu Policji w Trzebini, interwencjach PSP oraz istotne zdarzenia występujące w elektroenergetyce, gazownictwie, ciepłownictwie służbie zdrowia (Szpitalny Oddział Ratunkowy), komunikacji, wodociągach oraz innych istotnych zdarzenia z terenu gminy. Również za pośrednictwem PCZK przekazywane były doraźne meldunki o zagrożeniach meteorologicznych (spadkach temperatur), ostrzeżenia o zanieczyszczeniach powietrza (przekroczeniu stanów dopuszczalnych).

Według przekazanych w latach 2015-2017 (I półrocze) do Urzędu sprawozdań i analiz z Policji, PSP oraz PCZK na terenie gminy odnotowano m.in. pożary, wypadki drogowe, awarie w obiektach mieszkalnych i budynkach, awarie sieci energetycznej oraz przerwy w dostawie energii, interwencje dot. zwierząt.

(dowód: akta kontroli str.609-611,949-1031,1054)

Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2015-2017 (I półrocze) na terenie gminy nie wystąpiły sytuacje kryzysowe, w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o zk. Natomiast Gmina uczestniczyła w kosztach działań związanych z usunięciem skażenia terenu znaczną ilością rtęci, likwidacją uszkodzonego przejazdu kolejowego stwarzającego zagrożenie oraz interwencyjnym odstrzale dzików na terenie gminy, przy czym, zdarzenie te nie spełniały kryteriów sytuacji kryzysowych. W przypadkach wymagających działania Burmistrza jako organu właściwego w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze gminy, potrzeby

²⁶ Zastępca burmistrza (Burmistrz był nieobecny podczas ćwiczenia) jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze miasta realizował zadania ustawowe, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o zk.

²⁷ W myśl § 4 ust. 2 zarządzenia burmistrza sprawie organizacji, uruchamiania i funkcjonowania systemu stałego dyżuru system stałego dyżuru może być uruchamiany w stanie stałej gotowości obronnej państwa, o którym mowa w § 3 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r., w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. Nr 219, poz. 2218), na polecenie burmistrza lub wojewody w celu m.in. reagowania na zaistniałą sytuację kryzysową w rozumieniu art.3 pkt 1 ustawy o zk.

takie zgłaszane są poprzez PCZK lub bezpośrednio do starosty w formie korespondencji pisemnej lub na naradach i posiedzeniach Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (omówiono szczegółowo w pkt. 1.1. wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 86,87,116,213)

Naczelnik wydziału BZK wyjaśnił, że katalog zagrożeń wraz z syntetyczną charakterystyką i oceną ryzyka ich powstania dla gminy wskazuje, że największe prawdopodobieństwo wystąpienia dotyczy pożarów. Inne zdarzenia o różnym charakterze miały niewielkie znaczenie jeśli chodzi o zagrożenie dla mieszkańców gminy. W PZK katalog ten wskazuje jako zagrożenia ze średnim prawdopodobieństwem wystąpienia, tj. wichury/huragany, śnieżyce, trzęsienia ziemi, osuwiska, szkody górnicze o znacznych rozmiarach, awarie z udziałem niebezpiecznych substancji chemicznych. W latach 2015-2017 (I półrocze) takie zjawiska nie wystąpiły. Miały miejsce zdarzenia o podobnym charakterze ale o bardzo małym zasięgu, które nie można było ująć jako mające znamiona sytuacji kryzysowej. Ocena zagrożeń występująca na terenie gminy była omawiana na posiedzeniach OSP. Sprawozdania służb i PCZK były analizowane i oceniane na posiedzeniach *Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego* i *Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego*, w których biorą udział przedstawiciele gminy.

(dowód: akta kontroli str.255,611,977-982)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. PZK nie został zaktualizowany – w ramach cyklu planowania – o elementy wynikające z wejścia w życie 19 września 2009 r. gruntownie znowelizowanej ustawy o zk²⁸ w zakresie odnoszącym się do wymogów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o zk oraz elementy zawarte w zaleceniach Starosty z dnia 14 grudnia 2010 r. i 13 maja 2014 r., tj.:
 - a) do gminnych planów zarządzania kryzysowego do planu głównego:
 - oceny ryzyka wystąpienia dla infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń, rozumiane jako katalog zagrożeń wraz z określeniem prawdopodobieństwa, zasięgu i skutków ich wystąpienia;
 - siatek bezpieczeństwa dla faz przygotowania i usuwania skutków zagrożeń;
 - realnego czasu potrzebnego na uruchomienie danych zasobów;
 - danych o siłach i środkach do wykorzystania w sytuacji kryzysowej;
 - działań wymienionych w planie działań krótkoterminowych do wykonania których zobowiązana jest administracja samorządowa w województwie;
 - b) do zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych:
 - zakresu informacji jakich można oczekiwać od struktur odpowiedzialnych za monitorowanie poszczególnych kategorii zagrożeń określonych w katalogu zagrożeń, osób do kontaktu w sytuacji zagrożenia (zaktualizowanych danych);
 - trybu raportowania i wymiany informacji o zagrożeniach pomiędzy danymi strukturami a powiatowym centrum zarządzania kryzysowego (telefonicznie, pocztą elektroniczną lub poprzez inne automatyczne systemy raportowania/wymiany informacji);
 - trybu uruchamiania niezbędnych sił i środków gminy uczestniczących w realizacji przedsięwzięć planowych na wypadek sytuacji kryzysowej;
 - listy zadań do zrealizowania dla procedur reagowania kryzysowego przez ogniwa dyżurne, wraz ze wskazaniem momentów krytycznych;
 - zasad współdziałania, między siłami uczestniczącymi w realizacji planowych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej określonych w siatce bezpieczeństwa. Brak syntetycznego rozwinięcia informacji w siatce przede wszystkim przez: a) określenie podstaw prawnych podejmowanych działań, b) wskazanie kierujących c) określenia zakresu i trybu wymiany informacji, d) określenie zasad tworzenia sztabów dowodzenia, kierujących działaniami, podmiot wiodący w poszczególnych rodzajach zagrożeń jak również podmioty współpracujący. Nie określono ramowych zasad i harmonogramu ćwiczeń

²⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 131, poz.1076.

podmiotów współdziałających w realizacji przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych;

- c) do załączników funkcjonalnych planu głównego:
- nie zawarto procedur, odnośników lub wyciągów z procedur działania w sytuacjach kryzysowych części służb, straży i inspekcji wykazanych w planie, realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, np. Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Chrzanowie, Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Chrzanowie, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, Tauron Dystrybucja Oddział w Będzinie – Będziński Zakład Energetyczny itd.;
 - nie określono organizacji łączności pomiędzy podmiotami realizującymi zadania z zakresu zarządzania kryzysowego (w tym zapasowe systemy łączności);
 - nie określono organizacji systemu monitorowania zagrożeń dot. określenia środków łączności wykorzystywanych systemów np. wykazu syren alarmowych znajdujących się na terenie gminy;
 - nie określono zasad informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania (m.in. kto jest odpowiedzialny za informowanie ludności, kontakty z mediami, tryb informowania, siły i środki które mogą być w tym celu wykorzystane, wzory komunikatów i ulotek informacyjnych, które mogą być wykorzystane w sytuacjach zagrożenia, tryb dystrybucji informacji);
 - nie uwzględniono w załączniku do PZK opracowanych Planów ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia na terenie gminy (dot. planów ewakuacji²⁹). Nie określono formularzy, które będą wykorzystywane przy prowadzeniu ewakuacji. Jak również nie dokonano 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;
 - nie odniesiono się w PZK do wojewódzkiego planu działania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. Nie zawarto ogólnych zasad organizacji pomocy społecznej i pomocy psychologicznej wraz ze wskazaniem podmiotów uczestniczących w realizacji tych zadań oraz zasad i możliwości ich realizacji;
 - nie odniesiono się w załączniku do organizacji ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru;
 - nie odniesiono się w załączniku do zawartych przez burmistrza umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego;
 - nie odniesiono się w załączniku do procedur uruchomienia rezerw strategicznych, tj. zasad i trybu wnioskowania o ich uruchomienie przez burmistrza;
 - nie odniesiono się w załączniku do informacji przekazanej przez Wojewodę Małopolskiego o infrastrukturze krytycznej na terenie gminy (z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych);

Ponadto:

- PZK nie obejmował zadań realizowanych we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego (zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy).
- przygotowanie planu nie zostało poprzedzone opracowaniem analizy zagrożeń na terenie miasta/gminy, z której wnioski i kierunki działania wynikające powinny zostać uwzględniane w planie zarządzania kryzysowego, przede wszystkim w zakresie: identyfikacji i hierarchizacji zagrożeń, wyszczególnienia przedsięwzięć, które będą realizowane w celu zminimalizowania możliwości wystąpienia zagrożenia lub ograniczenia jego skutków;
- plan nie został podzielony na funkcjonalne, jasno oznaczone foldery z zastosowaniem systemu indeksów lub oznaczeń kolorystycznych;
- potwierdzeniem uzgodnienia planu (po wydanych zaleceniach Starosty) z kierownikami jednostek organizacyjnych (szczególnie działających na poziomie miasta/gminy) planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie powinny być: pieczęć na karcie uzgodnień oraz podpis złożony w obrębie tej pieczęci przez kierownika właściwej jednostki;

²⁹ Gmina opracowała w 2009 r. plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia na terenie gminy (ewakuacji I, II i III stopnia).

- podmioty uczestniczące w realizacji zadań zawartych w gminnym planie zarządzania kryzysowego powinny zostać zobowiązane do bezzwłocznego sygnalizowania potrzeby dokonania zmian w planie. Zawartość planu powinna być modyfikowana, m.in. na podstawie wniosków z rzeczywistych sytuacji kryzysowych, ćwiczeń i szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 25,104-111,176-180,201,206,225-332,375-381,942-948)

NIK zwraca również uwagę na pasywność GZZK, który w okresie badanym nie podejmował działań mogących zainicjować aktualizację planu zk, pomimo że stosownie do § 5 Regulaminu, do zadań gminnego zespołu GZZK należała m.in. ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; przygotowanie propozycji działań i przedstawienie burmistrzowi wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego; opiniowanie gminnego planu zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str.112-114,334)

Zgodnie z art. 5 ust. 3, 4 oraz 5 ustawy o zk:

- plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata;
- cykl planowania realizują właściwe organy administracji publicznej oraz podmioty przewidywane do realizacji przedsięwzięć określonych w planie zarządzania kryzysowego, w zakresie ich dotyczącym;
Stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 2 lit. a) ustawy o zk do zadań burmistrza w sprawach zarządzania kryzysowego należy realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Burmistrz i Naczelnik wydziału BZK wyjaśnili, że zalecenia Starosty zostały przekazane w formie takiej jak brzmi zapis ustawy o zarządzaniu kryzysowym, bez rzetelnego rozpatrzenia czy dane zagadnienie dotyczy gminy lub czy gmina posiada informacje umożliwiające realizację zadań. *Ponadto zalecenia zawierały sformułowania nieprecyzyjne, nie wyjaśniające istoty zagadnienia. Często występowały określenia typu „powinno/a zawierać”, „powinno zostać dokonane” ale co to jest nie definiowano. Powodowało to istotne trudności interpretacyjne, a przede wszystkim przedłużyło samo wykonanie prac planistycznych. Ponadto częste zmiany w przepisach związanych z zagadnieniami, które były konieczne do ujęcia w planie, sprawiały trudności w rzetelnym opracowaniu tych zagadnień.* Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Burmistrz nie przekazał powyższych wątpliwości Staroście Chrzanowskiemu.

Podkreślili, że zakres zgromadzonych materiałów źródłowych oraz doświadczenia z prowadzonych działań w ramach likwidacji zagrożeń, nawet takich, które nie miały znamion sytuacji kryzysowej pozwoli na wykonanie, w relatywnie krótkim czasie, nowego PZK zgodnie z aktualnym stanem prawnym. Dotyczy to także planów ewakuacji II i III stopnia, które stanowić powinny załączniki do planów zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Katalog zagrożeń zostanie poszerzony o zagrożenia telekomunikacyjne, informatyczne oraz zanieczyszczenia powietrza na znacznym obszarze. W związku z tym, że wymienione zagrożenia zostały ujęte w planie zarządzania kryzysowego województwa gmina wystąpi do służb wojewody o niezbędne informacje w celu aktualizacji PZK.

(dowód: akta kontroli str. 626,627,888-890,897-899)

2. Nie organizowano szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz nie sporządzano planów w tym zakresie.

Stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zk, do zadań burmistrza należy zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

W badanym okresie organizowano jedynie szkolenia osób funkcyjnych stałego dyżuru. Według dokumentacji szkoleniowej w ramach tych szkoleń omawiano podstawy prawne do przygotowania i organizacji stałego dyżuru, obowiązki i zadania osób pełniących stały dyżur oraz zadania zmiany przejmującej dyżur, w tym przyjmowanie meldunków i procedury uruchomienia Systemu Wczesnego Ostrzegania, wypełnianie dziennika stałego dyżuru,

procedury przyjmowania meldunków o występowaniu zagrożeń, znajomości sygnałów powszechnego ostrzegania i alarmowania oraz zasad powiadamiania ludności o zagrożeniach.

Burmistrz wyjaśnił, że racjonalne planowanie, szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, na poziomie gminy powinno być prowadzone we współpracy i współdziałaniu gminy ze starostą lub wojewodą ponieważ organy te dysponują siłami i środkami reagowania kryzysowego. W przeciwnym wypadku szkolenie musiałoby się ograniczyć do przeczytania instrukcji. *W przyszłości wystąpimy do organów szczebla wyższego o przekazanie niezbędnych informacji do planowania szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. Ewentualnie opracowany zostanie własny plan, który w trakcie roku będzie weryfikowany i aktualizowany.*

(dowód: akta kontroli str. 116,216,890,898)

Naczelnik wydziału BZK wyjaśnił, że w oparciu o zarządzenie Wojewody Małopolskiego z dnia 20 lutego 2009 r.³⁰ wydane zostało zarządzenie Burmistrza z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie organizacji, uruchamiania i funkcjonowania systemu stałego dyżuru na terenie gminy³¹, które przewiduje uruchamianie i funkcjonowanie stałego dyżuru na terenie gminy w sytuacjach kryzysowych. W związku z powyższym szkolenie osób funkcyjnych stałego dyżuru jest szkoleniem z zakresu zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 58-69,116,146-170,216,588-595,890,898,1039-1044)

NIK zwraca uwagę, że ustawa ZK nie wprowadza potrzeby organizacji Stałego Dyżuru, tylko ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³² i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa³³. W przytoczonym zarządzeniu Wojewoda jako podstawę podaje ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w związku z ustawą zk i rozporządzeniem w sprawie gotowości obronnej państwa. Stosownie do art. 20 ust. 1 pkt 6 ustawy o zk, Wójt, burmistrz, prezydent miasta zapewnia na obszarze gminy (miasta) m.in. realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że ćwiczenia stałego dyżuru nie są związane z zarządzaniem kryzysowym.

3. W trakcie prowadzonego przez NIK epizodu praktycznego dot. powstania sytuacji kryzysowej stwierdzono, że zadysonowany sprzęt do ewakuacji mieszkańców (cztery autobusy) nie był przewidziany w PZK (Zestawieniu sił i środków różnych podmiotów do wykorzystania w likwidacji skutków zdarzeń kryzysowych) oraz Planie ewakuacji II i III stopnia (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia. W wymienionym planie ewakuacji wskazano firmę (przewoźnika), nie określono środków jakie firma mogłaby zabezpieczyć do ewakuacji mieszkańców;

(dowód: akta kontroli str. 630-634,758,759)

Burmistrz wyjaśnił, że w dokumentacji planistycznej można określić jedynie ilość sprzętu jakim w ogóle dysponuje przewoźnik. Będzie to stanowić podstawę do ustalenia do jakich i ilu przewoźników należy się zwrócić w sytuacji kryzysowej. Wykazy takie zostaną włączone do dokumentacji planistycznej przy najbliższej aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 891,898,899)

Na podstawie wyników przeprowadzonego epizodu praktycznego należy zwrócić uwagę, że brak określenia w dokumentach planistycznych ilości sprzętu, w przypadku zaistnienia zdarzenia kryzysowego, może skutkować podejmowaniem działań doraźnych oraz brakiem niezbędnego sprzętu. Również wskazanym byłoby aby informacje dotyczące stanu sytuacji na posiedzenie powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego przedstawiała jedna osoba lub powinny być przedstawiane za pomocą technicznych środków łączności. Powyższe

³⁰ Zarządzenie nr 45/09 Wojewody Małopolskiego z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie organizacji, uruchamiania i funkcjonowania systemu stałych dyżurów na terenie województwa małopolskiego.

³¹ W myśl zarządzenia Burmistrza z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie organizacji, uruchamiania i funkcjonowania systemu stałego dyżuru na terenie gminy Trzebinia (§ 4) system stałego dyżuru może być uruchamiany w stanie stałej gotowości obronnej państwa m.in. w celu reagowania na zaistniałą sytuację kryzysową, rozumianą w brzmieniu art. 3 pkt 1 ustawy o zk.

³² Dz. U. z 2017 r., poz. 1430 ze zm.

³³ Dz. U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218.

nieprawidłowości potwierdza opinia biegłego powołanego przez NIK w toku kontroli, na podstawie art. 49 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, rozwiązanie prawno-organizacyjne Gminy w zakresie realizacji zadań planowania cywilnego oraz przygotowania infrastruktury do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych było nieprawidłowe. W szczególności, PZK nie odpowiadał wymogom w układzie wskazanym w art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz nie uwzględniał otrzymanych, od Starosty Powiatowego w Chrzanowie, zaleceń.

2. Instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności

Opis stanu
faktycznego

2.1. Plan obrony cywilnej gminy

Sporządzony w 2012 r. plan OC został zatwierdzony w tym samym roku przez Szefa OCG (plan nie posiadał daty zatwierdzenia, tj. dnia/miesiąca). Dokument uzgodniony został ze Starostą przy uwzględnieniu uwag (według pisma z 21 maja 2013 r.), które należało wykonać do 30 czerwca 2013 r.

Na strukturę Planu OC składały się następujące elementy:

- a) zarządzenie i wytyczne Burmistrza w sprawie opracowania Planu OC, arkusz uzgodnień Planu OC;
- b) 18 procedur postępowania związanych z podnoszeniem gotowości obronnej i odnoszących się do czasu zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- c) 18 kart realizacji zadań obrony cywilnej;
- d) 16 załączników funkcjonalnych według rodzajów działalności w myśl wytycznych Szefa OCK z 27 grudnia 2011 r.

W Planie OC i jego załącznikach funkcjonalnych uwzględniono m.in.:

- organizację monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania (wykaz syren wraz z systemami sterowania i przynależnością, ogólny schemat systemu monitorowania, ostrzegania i alarmowania w gminie, wykaz formacji obrony cywilnej wykrywania i alarmowania w gminie);
- wykaz danych teled adresowych uczestników procesów kierowania na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, wykaz danych służb, inspekcji i straży – właściwych dla miejsca tworzenia planu, wykaz osób „funkcyjnych” – skład GZZK wraz z adresami, numerami telefonów stacjonarnych i/lub komórkowych, imiona i nazwiska osób do kontaktów oraz ich dane do kontaktu;
- sposób ewakuacji ludności i zwierząt i mienia na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- sposób opieki medycznej, pomocy społecznej oraz psychologicznej i religijnej;
- przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych;
- działania ratownicze i udzielanie pomocy ludności przez: PSP; OSP; Policja; PCK (w ramach ośrodka pomocy społecznej), Szpitalny Oddział Ratunkowy; formacje obrony cywilnej; pogotowia (ratunkowe, energetyczne, wodno-kanalizacyjne);
- wykrywanie i oznaczenie stref niebezpiecznych;
- doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej;
- pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych do przetrwania;
- doraźną pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami
- powiązania z innymi planami, tj. planem operacyjnym funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; planem działania drużyny wykrywania i alarmowania, planem organizacji ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, planem przygotowań publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa na terenie gminy; planem organizacji i funkcjonowania zastępczych miejsc szpitalnych na terenie gminy Trzebinia, planem dystrybucji preparatów stabilnego jodu na wypadek wystąpienia zagrożenia radiacyjnego w gminie; PZK (na kartach realizacji zadania obrony cywilnej).

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: *ustawa o NIK*.

Gmina nie podpisywała porozumień ze środkami masowego przekazu (telewizją, radiem, prasą)

(dowód: akta kontroli str. 28,183-185,187-200,202-206,255,382-384,1055-1060,1065,1066,1069-1103,1154-1296)

Plan OC odwoływał się do planu operacyjnego funkcjonowania gminy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny na kartach realizacji zadania obrony cywilnej oraz załącznikach funkcjonalnych.

Załącznik funkcjonalny Planu OC (zadanie 3) Organizacja ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia odnosił się do Planów Ewakuacji II i III stopnia ludności na wypadek masowego zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 384,1059,1060,1062)

Naczelnik wydziału BZK wyjaśnił, że dla potrzeb opracowania Planu OC gminy analizę potencjalnych zagrożeń przeprowadzili pracownicy wydziału BZK (nie sporządzono odrębnego dokumentu poza ujęciem tych zagrożeń w Planie OC). Analiza potencjalnych zagrożeń obejmowała ustalenie jakie zagrożenia występują na terenie gminy lub mogą wystąpić w przypadku skupienia się niekorzystnych zjawisk. Ustalenie zagrożeń podzielono na zagrożenia związane z działalnością człowieka oraz na katastrofy naturalne występujące w przyrodzie. Przy ocenie zagrożeń związanych z działalnością człowieka przede wszystkim wzięto pod uwagę infrastrukturę komunalną, transportową i przemysłową, występującą na terenie gminy. Rodzaj i ilość substancji niebezpiecznych produkowanych, gromadzonych lub przewożonych przez teren gminy. Wyodrębnione zagrożenia odnoszono do takich czynników jak charakterystyka zabudowy, gęstość zaludnienia oraz możliwości występowania kilku niekorzystnych czynników jednocześnie. Ww. analizę przeprowadzono we współpracy z innymi wydziałami Urzędu oraz odpowiednimi komórkami organizacyjnymi w urzędach sąsiednich gmin i Starostwa. Przy określeniu zagrożeń instalacji komunalnych, sieci drogowej i kolejowej wykorzystano dostępne w Urzędzie mapy Państwowego Zasobu Geodezyjno-Kartograficznego, a także informacje od niektórych przedsiębiorców, np. Rejonowego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Chrzanowie. Korzystano także ze sprawozdań rocznych z działalności PSP, Policji, Szpitala Powiatowego oraz PCZK (omówionych w pkt. 1.5. wystąpienia pokontrolnego). Wykorzystywano również dane ogólnie dostępne np. dane internetowe na stronach KW PSP w Krakowie, a także dane dotyczące zagrożeń mogących wystąpić na terytorium całego kraju, np. zagrożenia radiacyjne związane z awariami elektrowni jądrowych w krajach sąsiednich. Wyniki analiz nie były przedmiotem uzgodnień pisemnych z innymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli str. 367,368)

W Planie OC uwzględniono:

- zagrożenia techniczne i budowlane (katastrofy, wypadki, awarie z udziałem niebezpiecznych substancji chemicznych, katastrofy komunikacyjne, awarie i katastrofy budowlane);
- zagrożenia wywołane celowymi działaniami (np. zakłócenia w porządku publicznym, w tym akty terroru);
- inne, jak np.: awarie urządzeń i instalacji wodnokanalizacyjnych, awarie urządzeń i instalacji elektroenergetycznych, awarie urządzeń i instalacji ciepłowniczych, awarie urządzeń i instalacji gazowych, zagrożenia epidemiologiczne, awarie urządzeń i instalacji na produkty ropopochodne, awarie elektrowni jądrowych, zagrożenia radiacyjne, epizocje, osuwiska (zapadliska szkody górnicze);
- militarne (odwołano się do zagrożeń ujętych w planie operacyjnym funkcjonowania Gminy w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny).

(dowód: akta kontroli str. 1048-1053)

2.2. Plan działania gminy w zakresie obrony cywilnej

W badanym okresie sporządzano i uzgadniano ze Starostą roczne plany działania dla gminy w zakresie obrony cywilnej, zarządzania – reagowania kryzysowego i spraw obronnych. Plany te nie były w trakcie ich realizacji aktualizowane. Nie opracowano wieloletniego planu działania dla gminy w zakresie obrony cywilnej.

W planie działania gminy w zakresie obrony cywilnej (ochrony ludności), zarządzania – reagowania kryzysowego i spraw obronnych w 2015 r. zaplanowano 28 zadań z zakresu obrony cywilnej, w tym 19 zagadnień stanowiły zadania ustalone w wytycznych Szefa OCP³⁵. Zrealizowano 20 planowych zagadnień. W planie działania gminy w 2016 r. zaplanowano 25 zadań z zakresu obrony cywilnej, z tego dwa zagadnienia stanowiły zadania ustalone w wytycznych Szefa OCW³⁶ a 15 zagadnień w wytycznych Szefa OCP³⁷. Zrealizowano 21 planowych zadań. W planie działania gminy w 2017 r. zaplanowano 22 zadania w zakresie zadań obrony cywilnej, w tym 14 zadań stanowiły zadania ustalone w wytycznych Szefa OCP³⁸. Zrealizowano osiem z 10 zaplanowanych w I półroczu 2017 r. zadań.

W planach działania gminy w zakresie obrony cywilnej (z lat 2015-2017) nie uwzględniono trzech zadań³⁹ ustalonych w wytycznych Szefa OCP.

(dowód: akta kontroli str. 388,395-458,741-745,760-843)

Naczelnik wydziału BZK wyjaśnił, że realizację zadań określonych w rocznych planach działania gminy w zakresie obrony cywilnej monitorowano poprzez składanie pisemnych odpowiedzi na zapytania Starostwa oraz poprzez sporządzenie oceny z realizacji zadań za rok poprzedni. Nieuwzględnienie wszystkich zadań z wytycznych Szefa OCP wynikało natomiast z faktu, że wydawane były ze znacznym opóźnieniem (7 kwietnia 2015 r., 17 sierpnia 2016 r., 27 kwietnia 2017 r.), co nie pozwalało na rzetelną ich weryfikację, ponieważ zadania już zaplanowane były w toku realizacji. Ponadto w przypadku niektórych zadań zachodziły wątpliwości czy zadanie powinno być realizowane przez gminę. Dotyczy to przykładowo aktualizacji bazy danych układu pozamilitarnego w zakresie rozpoznania skażeń na terenie województwa małopolskiego lub danych o potencjalnych źródłach zagrożeń. Trudno jest bowiem z poziomu gminy prowadzić spory kompetencyjne, a zaznaczyć należy, że gmina nie ma narzędzi prawnych do pozyskiwania informacji o zagrożeniach. Możliwości takie leżą bezpośrednio w zakresie działania Komendanta Powiatowego PSP, a więc na poziomie starostwa powiatowego. Mówi o tym art. 23 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej⁴⁰, określający kompetencje do prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych mających na celu rozpoznanie zagrożeń. Komendant Powiatowy PSP ma też obowiązek gromadzić wyniki czynności kontrolno-rozpoznawczych. Dlatego też zadania tego nie wpisano do gminnego planu OC. Jest to zadanie relatywnie nowe w planowanych działaniach obrony cywilnej. Dlatego po doprecyzowaniu przez starostwo treści zadania będzie ono wprowadzone do planu gminnego. Jeśli chodzi o analizę zabezpieczenia ochrony płodów rolnych, zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz przed skażeniami, a także aktualizację planu OC w tej dziedzinie, to ze względu na niewielką ilość zwierząt gospodarskich w gminie Trzebinia uznano działania te za mało istotne. Zadanie w zakresie opracowania informacji o zapewnieniu sił i środków do doraźnej pomocy przy grzebaniu zmarłych nie planowano, w związku z prowadzoną likwidacją zakładu Usługi Komunalne Trzebinia Sp. z o.o. (postawiona w stan likwidacji z dniem 1 sierpnia 2016 r.), które do tej pory było przewidziane do wykonania takiego zadania i posiadało odpowiednie siły i środki. Przekazanie do Starostwa informacji w tym zakresie nastąpi po wyznaczeniu nowego podmiotu, który miałby możliwości wykonania takiego zadania. Zakończenie pracy nad ustaleniem podmiotów, które mogłyby zrealizować zadanie doraźnej pomocy przy grzebaniu zmarłych jest planowane na koniec 2017 r.

³⁵ Wytyczne Starosty Chrzanowskiego z dnia 7 kwietnia 2015 r. do realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego, zarządzania – reagowania kryzysowego, obrony cywilnej /ochrony ludności, i spraw obronnych w 2015 r.

³⁶ Wytyczne Wojewody Małopolskiego z dnia 19 stycznia 2016 r. do realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego, zarządzania kryzysowego, systemu powiadamiania ratunkowego, spraw obronnych i ochrony ludności /obrony cywilnej/, w 2016 r.

³⁷ Wytyczne Starosty Chrzanowskiego z dnia 17 sierpnia 2016 r. do realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego, zarządzania – reagowania kryzysowego, obrony cywilnej /ochrony ludności, i spraw obronnych w 2016 r.

³⁸ Wytyczne Starosty Chrzanowskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. do realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego, zarządzania – reagowania kryzysowego, obrony cywilnej /ochrony ludności, i spraw obronnych w 2017 r.

³⁹ W planie działania gminy dot. *obrony cywilnej (ochrony ludności)* nie uwzględniono trzech zadań ustalonych przez Szefa OCP, tj.: aktualizacji bazy danych układu pozamilitarnego w zakresie rozpoznania skażeń na terenie województwa małopolskiego, analizy zabezpieczenia ochrony płodów rolnych, zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz przed skażeniami. Aktualizacja planów obrony cywilnej w części dotyczącej ochrony żywności, płodów rolnych i zwierząt gospodarskich oraz opracowania informacji o zapewnieniu sił i środków do doraźnej pomocy przy grzebaniu zmarłych.

⁴⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1204, ze zm.

Naczelnik wydziału BZK wskazał również, że niezrealizowanie zadań w zakresie obrony cywilnej ustalonych w planach działania gminy wynikało m.in. z uwagi na wykonywanie innych zadań z zakresu obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego, zmniejszenia budżetu obrony cywilnej (dot. remontów magazynów OC), koordynacji i organizacji ŚDM na terenie gminy, zmian organizacyjnych w placówkach oświatowych (plan ewakuacji ludności w gminie opierał się na ich wykorzystaniu w związku z tym aktualizację tego planu przeniesiono na czwarty kwartał 2017 r.). Natomiast brak realizacji zarządzenia wojewody w sprawie tworzenia i przygotowania do działania formacji obrony cywilnej wynikał z faktu, że nie nastąpiły zmiany w przepisach dot. przekształcenia jednostek OSP w terenowe formacje obrony cywilnej oraz sposobie ich finansowania w związku z tym nie tworzą nowych jednostek obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 112,374,751-755,775,795,819,1068)

2.3. Wykaz instytucji państwowych, przedsiębiorstw i jednostek przewidzianych do prowadzenia przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej

Szef OCG określił zadania obrony cywilnej realizowane przez 37 jednostek organizacyjnych (tym 18 szkół oraz osiem OSP), przy czym plan OC nie został z nimi uzgodniony. Zadania ustalone przez Szefa OCG w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez szefów obrony w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych na obszarze gminy określono na 18 kartach realizacji zadań obrony cywilnej. Wymienione karty uzgodniono z Wydziałem Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Starostwa. Na ww. kartach wskazano od czterech do ośmiu jednostek organizacyjnych realizujących zadanie obrony cywilnej (w tym dla szkół przez Trzebińskie Centrum Administracyjne oraz ogółem przez OSP). Treść Planu OC była adekwatna do specyfiki Gminy w zakresie występujących zagrożeń na jej terenie oraz ich skutków (tj. występowanie niebezpiecznych substancji chemicznych, awarie urządzeń i instalacji elektroenergetycznych, awarie urządzeń i instalacji na produkty ropopochodne, zagrożenia pożarowe).

W latach 2015-2017 (do dnia zakończenia kontroli) Szef OCG nie kontrolował przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez szefów obrony w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych na obszarze gminy oraz nie przedkładał informacji o realizacji tych zadań Szefowi OCK/OCW/OCP.

(dowód: akta kontroli str. 115,207,369-374,382,383,388,1048-1053,1065,1066,1068-1103)

Burmistrz wyjaśnił, że z wykazu instytucji państwowych przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych i społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej wykreślono jedno przedsiębiorstwo (w 2016 r.) w związku z jego likwidacją. W dalszej części podał, że nie ma odrębnych powiadomień ww. podmiotów o fakcie ich ujęcia w wykazie.

(dowód: akta kontroli str. 115,208-210,374)

Czterech pracowników Urzędu (wiceburmistrz, naczelnik wydziału BZK, chemik w DWA i kierownik Referatu Obsługi Burmistrza i Urzędu) reklamowano na wniosek Burmistrza od powszechnego obowiązku obrony RP (wszystkich na których złożono wniosek). Burmistrz nie składał wniosków o reklamowanie osób od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w czasie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny w stosunku do członków OSP z terenu gminy.

(dowód: akta kontroli str. 102,394,733-740)

W analizie realizacji wytycznych Szefa OCK do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2014 r. podano, że rekomenduje się sukcesywne powołanie obrony cywilnej na bazie jednostek ochotniczych straży pożarnej włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

(dowód: akta kontroli str. 1301)

Burmistrz wyjaśnił, że nie sporządzał (nie opiniował) oraz nie opracowywał projektów/aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 115,210)

2.4. System wykrywania i alarmowania oraz system wczesnego ostrzegania

W załączniku funkcjonalnym do Planu OC⁴¹ podano, że monitorowanie zagrożeń odbywa się w ramach działania systemu wykrywania i alarmowania. Według załącznika system ten w gminie obejmuje drużynę wykrywania i alarmowania oraz punkty alarmowania. Załącznik ten zawierał wykaz sił środków realizujących zadanie, tj. zestawienie elementów systemu wykrywania i alarmowania na terenie gminy, wykaz sił i środków współdziałających w procesie informowania, ostrzegania i alarmowania oraz realizacji zadania, wykaz powiadamianych osób i służb. Wskazano m.in., że zadaniem formacji obrony cywilnej jest wykonywanie czynności związanych z wykrywaniem zagrożeń, przekazywanie informacji o ich zaistnieniu, opracowaniem danych oraz ostrzeganiem i alarmowaniem w stanach nadzwyczajnych, w tym w stanie klęski żywiołowej i w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i gotowości obronnej państwa czasu wojny.

W ww. załączniku odwołano się do zadań ujętych w innych planach i dokumentach m.in. do planu działania formacji obrony cywilnej Systemu Wykrywania i Alarmowania (tabeli należności sprzętu dla formacji OC), planów działania drużyny wykrywania i alarmowania i punktów alarmowania.

(dowód: akta kontroli str. 1154-1164)

Organizację systemu wykrywania i alarmowania na terenie gminy określało zarządzenie Burmistrza z dnia 15 grudnia 2003 r.⁴², które obejmowało w szczególności zadania i organizację systemu, jednostki organizacyjne systemu, zasady funkcjonowania, zasady przekazywania informacji i alarmowania oraz zadania systemu wykrywania i alarmowania na terenie gminy.

Podstawowym elementem systemu wykrywania i alarmowania (SWA) na terenie gminy była drużyna wykrywania i alarmowania (DWA) formacja OC podległa Szefowi OCG. Dokumentem podstawowym opracowanym na potrzeby systemu wykrywania i alarmowania był *Plan Drużyny Wykrywania i Alarmowania* zaktualizowany w grudniu 2014 r.

W skład systemu alarmowania w gminie wchodziły również punkty alarmowania wyposażone w mechaniczne systemy alarmowania. Na sprzęt alarmowania w punkcie alarmowania składała się syrena alarmowa oraz urządzenie włączające syrenę wyposażone w instalację antenową. Syreny mogły być uruchamiane drogą radiową z centrali alarmowania znajdującej się w budynku Urzędu lub na miejscu za pomocą przycisku. Centrala alarmowania wyposażona była w komputer wraz z oprogramowaniem do uruchamiania syren alarmowych oraz radiostację do nadawania sygnałów alarmowych.

Na terenie gminy (na dzień kontroli, tj. 10 października 2017 r.) znajdowało się osiem punktów alarmowania (wszystkie sprawne⁴³). Ponadto z centrali alarmowej była możliwość uruchomienia zdalnie sześciu syren OSP z terenu gminy.

PCZK, który był dysponentem uruchamiania systemu alarmowego oraz ostrzegania ludności o zagrożeniach na terenie gminy⁴⁴, nie miało połączenia z centralą alarmowania Urzędu w zakresie zdalnego uruchomienia/włączenia ww. syren alarmowych.

(dowód: akta kontroli str. 115,122-144,173,210,211,607,608,612,613)

W myśl załącznika nr 1 do zarządzenia Starosty w sprawie powiatowego Systemu Wczesnego Ostrzegania (SWO) o zagrożeniach na terenie Powiatu Chrzanowskiego, PCZK

⁴¹ Załącznik funkcjonalny – zadanie 1 Organizacja monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, w tym organizacja informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania w przypadku ich wystąpienia.

⁴² Zarządzenie Nr 326/2003 Burmistrza Miasta w Trzebinie z dnia 15 grudnia 2003 r. w sprawie systemu wykrywania i alarmowania na terenie gminy Trzebinia, dalej: zarządzenie Burmistrza z dnia 15 grudnia 2003 r.

⁴³ Centrala alarmowania Urzędu dawała możliwość wykonania próby testowej urządzenia włączającego syrenę. Test polegał na nadaniu sygnału sprawdzającego i otrzymaniu potwierdzenia czy urządzenie na punkcie alarmowania jest sprawne (bez włączania syreny).

⁴⁴ W myśl § 2 pkt 2 Porozumienia z 22 sierpnia 2007 r. zawartego pomiędzy Gminą Trzebinia a Powiatem Chrzanowskim, PCZK jest dysponentem (uruchamiania) systemu alarmowania oraz ostrzegania ludności o zagrożeniach na terenie gminy.

realizuje ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach (w tym skażeniach) m.in. poprzez systemy syren alarmowych⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 614,618)

Naczelnik wydziału BZK wyjaśnił, że:

- wydział BZK corocznie składał do Starostwa sprawozdania, które obejmują dane teleadresowe formacji cywilnej systemu wykrywania i alarmowania, ewidencję systemu syren alarmowych, ewidencję systemu ostrzegania ludności, rozmieszczenie punktów wykonujących pomiary skażeń w zależności od stanu gotowości systemu. Sprawdzanie sprawności syren alarmowych przez wydział BZK odbywa się podczas szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej. Wykonywane były również próby testowe, bez głośnego uruchamiania syren. W ramach dozoru dokonywane były niezbędne remonty i naprawy urządzeń służących do alarmowania;
- wniosek w sprawie utworzenia jednego centrum dyspozytorskiego, z którego mogłyby być uruchomiane wszystkie syreny alarmowe z terenu powiatu, został ze strony Burmistrza skierowany do Starosty w 2010 r. Wniosek ten wynikał z faktu utworzenia w Starostwie PCZK ze służbą dyżurną 24 godziny na dobę. Przedstawiona wtedy propozycja obejmowała koncepcję funkcjonowania systemu na zasadzie *dysponowanie i zarządzanie systemem (tj. uruchamianie syren alarmowych) po stronie powiatu, utrzymanie syren i urządzeń alarmowych po stronie gmin (z pozostawieniem dotychczasowych stanowisk dyspozytorskich w gminach, jako zapasowe)*. Na pismo w tej sprawie skierowane do Starosty odpowiedziano negatywnie z powołaniem się na *podstawy prawne (których nie wskazano) oraz trudności organizacyjne i finansowe (...)* *Nie podjęto (...) żadnych działań ze strony starostwa (...)* *Ze względu na brak zaangażowania szczebla powiatowego oraz wcześniej odmowną odpowiedź, nie podejmowano tego tematu w ostatnim czasie (tj. w latach 2015-2017)*.

(dowód: akta kontroli str. 173,608,748-750,938)

Syreny alarmowe z terenu gminy mogły być uruchamiane drogą radiową z centrali alarmowania zlokalizowanej w Urzędzie lub na miejscu za pomocą przycisku. Ustalony zarządzeniem burmistrza z 15 grudnia 2003 r. punkt alarmowania w przedsiębiorstwie nie był podłączony do centrali alarmowania (zakłady zostały wykreślone z rejestru przedsiębiorstw w 2013 r.). Natomiast działająca w budynku Urzędu syrena alarmowa uruchamiana drogą radiową nie została wykazana w wymienionym zarządzeniu.

Ponadto PCZK które pełniło rolę centrum zarządzania kryzysowego dla gminy nie miało możliwości uruchamiania drogą radiową syren alarmowych z terenu gminy.

Burmistrz wyjaśnił, że w celu poprawy bezpieczeństwa mieszkańców zostanie wystosowany do Starostwa ze strony gminy ponowny wniosek w sprawie utworzenia jednego centrum dyspozytorskiego umożliwiającego uruchomienie syren alarmowych w PCZK. W dalszej części wyjaśnień podał, że syrena zlokalizowana w byłych zakładach nadal znajduje się na budynku nie jest jednak podłączona pod centralę alarmowania (istnieje tylko możliwość uruchomienia syreny na miejscu). Dlatego nie wykreślono tego punktu alarmowania z rejestru. Docelowo planowane jest przeniesienie syreny na sąsiadujący budynek szkoły podstawowej i aktualizacja zarządzenia burmistrza w sprawie systemu alarmowania na terenie gminy. Aktualizacja obejmie także punkt alarmowania znajdujący się w budynku Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 71,124,607,612,613,894,896,900,901,905)

2.5. Działania związane z przygotowaniem i organizowaniem ewakuacji

Opracowano plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia na terenie gminy⁴⁶ (w 2009 r.) pn.:

- *Zasady ewakuacji doraźnej na terenie Gminy Trzebinia (ewakuacja I stopnia)*. W planie ewakuacji I stopnia określono zasady jakimi należy się kierować w przypadku ewakuacji

⁴⁵ Pkt III Zasady alarmowania i przekazywania informacji w systemie wczesnego ostrzegania ppkt 1 Załącznika Nr 1 do Zarządzenia nr 82/2014 Starosty Chrzanowskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 11 września 2014 r.

⁴⁶ Zarządzenie nr 0151/217/2009 Burmistrza z 27 sierpnia 2009 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

doraźnej oraz podano dane teleadresowe na potrzeby ewakuacji instytucji (urzędów, ośrodków zdrowia, placówek oświatowych, służb i innych);

- *Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt, mienia na wypadek masowego zagrożenia (ewakuacja II stopnia);*
- *Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt, mienia na wypadek masowego zagrożenia w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny (ewakuacja III stopnia).*

W ww. planach II i III stopnia określono m.in. cel i zamiar ewakuacji /przyjęcia/ ludności w gminie w czasie zagrożenia, organy kierujące procesem ewakuacji, współdziałanie w procesie ewakuacji z innymi podmiotami, sposoby prowadzenia ewakuacji, rejon i drogi wyłączone z ewakuacji, ewakuacje z rejonów zagrożonych na terenie gminy, zadania realizowane w procesie ewakuacji.

Plany I, II i III stopnia zostały uzgodnione ze Starostwem oraz ośmioma podmiotami przewidzianymi do udziału w realizacji ewakuacji.

Ww. plany znajdują odzwierciedlenie w Planie OC, tj. załączniku funkcjonalnym oraz kartach realizacji zadania obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 145,214-216,389-390,474-495,1069-1103,1175-1187)

2.6. Sposób ochrony dóbr kultury

W gminie opracowano w czerwcu 2005 r. *Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych dla Gminy Trzebinia* w części opisowej i graficznej, stosownie do wymogów *Instrukcji przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych⁴⁷. Ww. plan został uzgodniony z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Krakowie (21 czerwca 2006 r.) oraz Starostwem (20 czerwca 2005 r.). W arkuszu aktualizacyjnym występuje jeden wpis z 20 sierpnia 2008 r. dot. wpisania do planu jednej nieruchomości. Na terenie gminy występowały tylko zabytki nieruchome.

(dowód: akta kontroli str. 211,212,390,391,467-469,627)

2.7. Zakłady opieki zdrowotnej

Na wniosek Burmistrza, Wojewoda Małopolski decyzją z 24 czerwca 2010 r. nałożył na *NZOZ Trzebinia Sp. z o.o.* (NZOZ) obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa i w czasie wojny w zakresie:

- zapewnienia obsady stanowisk personelu medycznego w zespole zastępczych miejsc szpitalnych zgodnie z *Planem organizacji i funkcjonowania zastępczych miejsc szpitalnych miasta Trzebinia*,
- zabezpieczenia produktów leczniczych i wyrobów będących w dyspozycji NZOZ.

Burmistrz opracował (w 2012 r.) i uzgodnił z NZOZ oraz Wojewodą:

- *Plan organizacji i funkcjonowania zastępczych miejsc szpitalnych gminy i miasta Trzebinia*, w którym określono liczbę osób, którym ma być udzielona pomoc oraz jej zakres. W ww. planie zawarto m.in. strukturę organizacyjną zespołu miejsc szpitalnych, zakres obowiązków kierownika zespołu i zakres obowiązków personelu medycznego oraz zabezpieczenie logistyczne zespołu zastępczych miejsc szpitalnych. W części tabelarycznej planu podano dane o rozmieszczeniu komórek organizacyjnych zespołu zastępczych miejsc szpitalnych (ZMSz) w obiekcie⁴⁸. Dane te dotyczyły, m.in. punktu zabiegów sanitarnych, kostnicy, pralni, magazynu, spalarni odpadów, pomieszczenia kierownictwa zespołu, izby przyjęć, punktu zabiegów sanitarnych i specjalnych, punktu ewakuacyjnego, gabinetów lekarskich i sali chorych;
- *Plan przygotowań podmiotów leczniczych gminy Trzebinia na potrzeby obronne Państwa* (na terenie gminy zidentyfikowano 16 zagrożeń). W ww. planie określono stan i możliwości posiadanych sił i środków do wykorzystania. W jego części tabelarycznej określono wykaz ZMSz w obiekcie (200 miejsc) oraz dane podmiotu leczniczego zabezpieczającego udzielanie świadczeń zdrowotnych.

⁴⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 212, poz. 2153.

⁴⁸ Zastępcze Miejsca Szpitalne w gminie zorganizowano na bazie Zespołu Szkół Techniczno-Usługowych w Trzebinie (Zespół Szkół).

W okresie badanym Szef OCG nie prowadzil nadzoru nad przygotowaniem NZOZ do niesienia pomocy, w tym do zidentyfikowanych zagrozen.

Burmistrz wyjasnil, ze zgodnie z ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadani na rzecz obronnosci panstwa realizowanych przez przedsiebiorcow⁴⁹ nadzor nad NZOZ sprawuje wojewoda. W 2018 r. Gmina wystapi do Wojewody o informacje kiedy bedzie prowadzona kontrola w ramach nadzoru nad NZOZ z prosba o wspoldzialanie w czynnosciach kontrolnych. W dalszej czesci wyjasnien Burmistrz podal, ze ewentualnie wystapimy o upowaznienie do przeprowadzenia czynnosci kontrolnych w ramach nadzoru sprawowanego nad NZOZ.

(dowod: akta kontroli str. 116,212,213,673-701,895,904,1104,1302-1341)

Ustalone
nieprawidlowosci

W dzialalnosci kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyzej zakresie stwierdzono nastepujace nieprawidlowosci:

1. Plan OC:

a) nie zawieral w swej strukturze:

- wykazu elementow skladajacych sie na plan glowny (załącznik nr 1 do wytycznych Szefa OCK z 27 grudnia 2011 r.);
- terminu i trybu aktualizacji planu (jw.);
- czesci graficznej (mapy) - wytyczne Szefa OCK jw. (§ 20 pkt b), wytyczne z 10 maja 2012 r. Szefa OCP (§ 6 pkt 1 b), wytyczne z 5 lipca 2012 r. Szefa OCG (§ 14 pkt b);
- wersji cyfrowej - wytyczne Szefa OCK jw. (§ 20 pkt a), wytyczne jw. Szefa OCP (§ 6 pkt 1 a), wytyczne jw. Szefa OCG (§ 14 pkt a);
- powiazania z planem zarzadzania kryzysowego gminy (odwołania do informacji zawartych w tym planie, tj. danych rzeczowo-materialowych i osobowych - § 10 zarzadzenia nr 59/12 Wojewody Malopolskiego z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej wojewodztwa, powiatow, gmin);
- dwuch załącznikow funkcjonalnych (opracowano procedury oraz karty zadani): *Przygotowanie ludnosci do realizacji zadani z powszechnej samoobrony* (procedura/karta realizacji zadani OC o nr 16) i *Tworzenie i przygotowanie do dzialania jednostek organizacyjnych Obrony Cywilnej* (procedura/karta realizacji zadani OC o nr 17)

b) nie zostal zaktualizowany o uwagi Starosty (pismo z 21 maja 2013 r.) w kwestiach opisanych powyzej, jak rowniez:

- nie wprowadzono numeracji stron (dot. procedur postepowania, kart realizacji zadani OC, załącznikow funkcjonalnych) oraz spisu tresci;
- nie uzupełniono planu o zarzadzenie Starosty - Szefa OCP;
- usunięcia zapisu dot. *Gminnego Centrum Zarzadzania Kryzysowego (GCZK)*. Pozostawiono zapis dot. *Gminnego Centrum Zarzadzania Kryzysowego* jako uczestnika w procedurach, np. Zadanie nr 1. *Procedura organizacji monitorowania zagrozen, ostrzegania i alarmowania, w tym organizacja informowania ludnosci o zagrozeniach i sposobach postepowania w przypadku ich wystapienia* (faktycznie nie powolano GCZK);
- nie sporzadzono *Schematu powiadamiania w przypadku wystapienia zagrozenia radiacyjnego* dla procedury pn. *Organizacja ochrony przed zagrozeniami radiacyjnymi, biologicznymi i chemicznym*;
- nie uzupełniono procedury *Organizacja ochrony przed zagrozeniami radiacyjnymi, biologicznymi i chemicznym* o *Schemat powiadamiania w przypadku wystapienia zagrozenia radiacyjnego*;
- nie uzupełniono siedmiu załącznikow funkcjonalnych⁵⁰ o przekazane przez Staroste uwagi (np. zestawienia tabelaryczne, stany ilosciowe, wykazy)

⁴⁹ Dz. U. Nr 122, poz. 1320 ze zm.

⁵⁰ 1. Organizacja ewakuacji ludnosci, zwierzat i mienia na wypadek masowego zagrozenia; 2. Organizacja ochrony przed zagrozeniami radiacyjnymi, biologicznymi i chemicznymi; 3. Obsluga srodkow zaciemniania; 4. Przygotowanie i zapewnienie niezbednych sil i srodkow do doraźnej pomocy w grzebaniu zmarlych; 5. Planowanie i zapewnienie warunkow bytowych dla ewakuacji ludnosci, srodkow transportowych, pomocy przedmedycznej oraz zapewnienia doraźnych pomieszczen i zaopatrzenia; 6. Planowanie i zapewnienie ochrony plodow rolnych, zwierzat gospodarskich oraz produktow zywnosciowych i pasz, a takze ujec i urzadzen wodnych oraz innych obiektow uzytecznosci publicznej na wypadek

- c) nie został zaktualizowany o uwagi Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego z 22 maja 2013 r., przekazane po przeprowadzonej kontroli problemowej oraz Starosty skierowane w piśmie z 11 lipca 2013 r. w związku z ww. kontrolą, tj.:
- w procedurach nie wyszczególniono zadań realizowanych przez Burmistrza w stanach: stałej gotowości obronnej państwa, gotowości obronnej czasu kryzysu i gotowości obronnej czasu wojny;
 - nie odniesiono się w załącznikach funkcjonalnych Planu OC do PZK,
 - w sześciu zadaniach Planu OC⁵¹ nie opracowano wymaganej dokumentacji (np. tabel, wykazu dokumentów, opisów postępowania);
- d) nie uwzględnił w zakresie:
- organizacji monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania – rodzajów alarmów oraz sygnałów alarmowych i komunikatów ostrzegawczych, umiejscowienia, współrzędnych rozmieszczenia zgodnie z UTM wykazu formacji OC, zakresu i zasad sporządzania meldunków, ogólnego opisu zachowania się ludności (sposobach postępowania) w przypadku wydania ostrzeżenia lub ogłoszenia alarmu o zagrożeniach;
 - organizacji kierowania i łączności – wykazu formacji obrony cywilnej przeznaczonych do wykonywania zadań specjalnych (łączności). W wykazie osób „funkcyjnych” – przy osobach wchodzących w skład GZZK nie podano numerów faksów, adresów poczty elektronicznej, osobom funkcyjnym wchodzących w skład GZZK nie nadano kryptonimów radiowych;
 - opieki medycznej – wykazu placówek służby zdrowia przygotowanych do udzielania pomocy przedmedycznej i udzielenia kwalifikowanej pomocy medycznej, przygotowania i utrzymywania (w czasie pokoju) zastępczych miejsc szpitalnych dla poszkodowanej ludności (plan rozwinięcia łóżek szpitalnych na okres wojny, wykaz i liczba rozwijanych zastępczych miejsc szpitalnych w gminie), przygotowania i utrzymywania zapasów sprzętu medycznego i lekarstw;
 - odkażania i innych podobnych działań ochronnych – zasad i sposobu prowadzenia dekontaminacji, odkażania, dezaktywacji, dezynfekcji; wykazu obiektów i urządzeń do prowadzenia dekontaminacji, odkażania, dezaktywacji, dezynfekcji; zestawienia urządzeń do likwidacji skażeń i ich możliwości oraz stan obsługi;
 - obsługi środków zaciemnienia – odpowiedniego dostosowanie podświetlanych znaków na szlakach drogowych, kolejowych;
 - walki z pożarami – opracowań dot. pomocniczych działań gaśniczo-ratowniczych dotyczących ewakuacji osób zagrożonych i poszkodowanych oraz mienia z obiektów i rejonów objętych akcją gaśniczo-ratunkową; pomocniczych działań udzielania poszkodowanym pomocy przedmedycznej; pomocniczych działań utrzymania porządku w rejonach akcji gaśniczej; pomocniczych działań do prowadzenia niezbędnych prac zabezpieczających, wyburzeniowych i rozbiórkowych;
 - wykrywania i oznaczania stref niebezpiecznych – wykazu obiektów stwarzających zagrożenie (rodzaje obiektów, charakterystyka, umiejscowienie współrzędne UTM), zasady pomiaru skażeń chemicznych, możliwości w zakresie wykrywania skażeń biologicznych i oznaczanie strefy, zasady pomiaru skażeń promieniotwórczych;
 - dostarczania doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia – wykazu publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę;
 - doraźnego przywrócenia działania niezbędnych służb użyteczności publicznej – wsparcia służb profesjonalnych, tj. energetyki i komunikacji;
 - pomocy ratowania dóbr niezbędnych do przetrwania – zakresu pomocy niezbędnej do funkcjonowania Urzędu;

zagrożenia zniszczeniem; 7. Zapewnienie ciągłości dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów pracy oraz wody do urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych.

⁵¹ Zadanie nr 2 Organizacja kierowania i łączności; zadanie nr 6 Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych; zadanie nr 10 Wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; zadanie nr 12 Planowanie i zapewnienie ochrony plodów rolnych, zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz, a także ujęć i urządzeń wodnych oraz innych obiektów użyteczności publicznej na wypadek zagrożenia zniszczeniem; zadanie nr 13 Doraźna pomoc przy grzebaniu zmarłych; zadanie nr 18 Zapewnienie dostaw wody dla ludności, wyznaczonych zakładów oraz do urządzeń specjalnych i do celów ppoż.

- określenia minimalnych zapasów żywności dóbr, gwarantujących przeżycie ludności oraz funkcjonowanie zakładów pracy – rozśrodkowanie zasobów utrzymywanych w gospodarstwach domowych, zakres pomocy w zabezpieczeniu urządzeń użyteczności publicznej, niezbędnych do przetrwania ludności oraz funkcjonowania urzędu takie jak urządzenia energetyczne, ciepłownicze, wodno-kanalizacyjne i im podobne, sposób zabezpieczenia dokumentacji szczególnie ważnej ze względu na interes państwa;
- e) nie uwzględniał specyfiki zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, tj.:
- możliwość prowadzenia działań militarnych na administrowanym terenie (możliwość uderzenia lotnictwa na ważne obiekty użyteczności publicznej, infrastrukturę, tj. elementy systemów zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, systemów bankowych i finansowych, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, systemów transportowych i komunikacyjnych, ratowniczych oraz zapewniających funkcjonowanie administracji publicznej)
 - możliwość aktywności działania grup dywersyjno-rozpoznawczych (powodujące: sabotaże, wybuchy, pożary, powodzie, itp.);
 - zagrożenie stabilności granicy państwowej (niekontrolowane migracje transgraniczne, zorganizowana działalność przestępcza, akty terrorystyczne, przemyt, handel narkotykami);
 - negatywny wpływ zjawisk konfliktu zbrojnego (niepokoje społeczne, wzrost przestępstw pospolitych i gospodarczych);
- f) nie odwoływał się do informacji zawartych w PZK poprzez dokonanie korelacji danych rzeczowo – materiałowych i osobowych (§ 19 wytycznych Szefa OCK z 12 grudnia 2011 r.)
- g) nie uwzględniał zmian związanych z likwidacją trzech gimnazjów (w ich miejsce funkcjonowały dwie szkoły podstawowe oraz liceum ogólnokształcące).

(dowód: akta kontroli str. 38-50,189-191,196,202-206,357,358,363-365,382-388,509,510,1097-1100,1118-1127,1054,1055-1059)

W myśl § 16 wytycznych Szefa OCK (z 27 grudnia 2011 r.), § 10 wytycznych Szefa OCG (z 5 lipca 2012 r.) oraz § 10 zarządzenia Starosty – Szefa OCP (z 10 maja 2012 r.) plany obrony cywilnej podlegają bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak, niż co dwa lata.

(dowód: akta kontroli str.38-50,189-200)

Burmistrz i Naczelnik wydziału BZK wyjaśnili, że za brak aktualizacji i realizacji zaleceń do planu obrony cywilnej odpowiada poprzedni Burmistrz. Jednak po czasie ustalonym do naniesienia poprawek do BZK nie zostały przekazane żadne wskazania co do wykonania zaleceń Starosty (Urząd nie posiadał na okoliczność ww. wyjaśnień notatki służbowej lub adnotacji na piśmie). Przed opracowaniem Planu OC gmina nie otrzymała wskazań co do procedury jego aktualizacji. W związku z tym, większość zmian w planie dot. zmiany adresu, numeru telefonu (nie odnotowywano tego w arkuszu uzgodnień do planu OC).W dalszej części wyjaśnień Burmistrz podał, że w związku z powyższym zostanie opracowana w uzgodnieniu ze Starostwem *Procedura aktualizacji Planu OC*. Pozwoli to w dalszej kolejności dokonać niezbędnych aktualizacji i usunąć nieprawidłowości w tym planie.

(dowód: akta kontroli str. 627,756,891-894,900,1104.)

2. Nie określono wzoru karty realizacji zadania obrony cywilnej do opracowania przez instytucje/zakłady pracy z terenu gminy przewidziane w Planie OC do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej i nie uzgodniono zadań obrony cywilnej z ww. jednostkami organizacyjnym, do czego zobowiązuje Gminę § 11 Wytycznych Szefa OCK z 27 grudnia 2011 r. oraz § 6 Wytycznych Szefa OCG z 5 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 40,190,369-373,1065,1066,1068-1103)

Burmistrz oraz Naczelnik wydziału BZK wyjaśnili, że instytucje/zakłady pracy informowano o konieczności realizacji zadań obrony cywilnej poprzez uzgodnienia do

planów szczegółowych dotyczących obrony cywilnej w gminie. Przy aktualizacji Planu OC wzór karty realizacji zadania obrony cywilnej zostanie opracowany.

(dowód: akta kontroli str. 115,209,2010,1107)

3. Nie opracowano wieloletniego planu działania dla gminy w zakresie obrony cywilnej do czego zobowiązuje § 5 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁵².

(dowód: akta kontroli str. 185,894)

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina nie otrzymała stosownych założeń do sporządzenia planów wieloletnich od szefów obrony cywilnej szczebli wyższych (starosty/województwo). W związku z powyższym nie opracowywano planu wieloletniego ponieważ brak niezbędnych informacji uniemożliwiało rzetelne opracowanie dokumentacji planistycznej. *Poważne podejście do wypełnienia obowiązku wynikającego z rozporządzenia RM, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin wymaga naszym zdaniem wskazania co najmniej docelowego rezultatu zaplanowanych działań, a nie jedynie wypełnienia zapisu ustawy. Dlatego, w przypadku najbliższego opracowywania dokumentacji planistycznej dotyczącego działania obrony cywilnej gmina wystąpi o stosowne dane do opracowania planu wieloletniego, ewentualnie plan wieloletni zostanie podmiotowo opracowany w uzgodnieniu ze starostwem powiatowym.*

(dowód: akta kontroli str. 894,901)

4. Organizacja systemu wykrywania i alarmowania w gminie ustalona zarządzeniem Burmistrza z dnia 15 grudnia 2003 r. nie została zaktualizowana i dostosowana do:
- wytycznych Szefa OCK dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie ogólnych zasad przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania (SWA) oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach (SWO) w województwach, powiatach i gminach;
 - zarządzenia nr 82/2014 Starosty (Szefa OCP) z dnia 11 września 2014 r. w sprawie Powiatowego Systemu Wczesnego Ostrzegania o zagrożeniach na terenie Powiatu Chrzanowskiego,
 - zarządzenia nr 89/2014 Starosty (Szefa OCP) z dnia 26 września 2014 r. w sprawie Powiatowego Systemu Wykrywania i Alarmowania na terenie Powiatu Chrzanowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 33-37,122-126,614-625,894)

W myśl § 3 pkt 6 cytowanego rozporządzenia RM w sprawie zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin do zadań Burmistrza należy przygotowanie i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach.

Burmistrz i Naczelnik wydziału BZK wyjaśnili, że wydane wcześniej (w 2003 r.) zarządzenie Burmistrza w sprawie systemu wykrywania i alarmowania na terenie gminy było zgodne z ogólnymi zasadami ujętymi w zarządzeniu Wojewody w zakresie systemu wykrywania i alarmowania (SWA). Istniała i funkcjonowała już drużyna wykrywania i alarmowania oraz punkty alarmowania, które stanowiły element systemu funkcjonującego i uruchamianego lub rozwijanego w ramach jednolitego *Krajowego Systemu Wykrywania Skazań i Alarmowania*.

Jeśli chodzi o strukturę systemu wczesnego ostrzegania, to wskazano w załączniku do wyżej wymienionego zarządzenia Starosty jednostki organizacyjne. Należą do nich między innymi urzędy miast i gmin, które nie spełniają wymogów wytycznych wojewody tzn. nie posiadają całodobowej służby dyżurnej. Wskazać jednak należy, że zgodnie z zawartym porozumieniem z dnia 22 sierpnia 2007 r. pomiędzy gminą a Powiatem Chrzanowskim całodobową służbę dyżurną dla gminy pełni PCZK. Służba ta ma za zadanie realizować cele SWO na terenie powiatu, w tym na terenie gminy. W konsekwencji tworzenie służby dyżurnej w ramach SWO w Urzędzie poprzez osoby wyznaczone do pełnienia dyżurów domowych będzie zasadne w przypadku likwidacji

⁵² Dz. U. Nr 96, poz. 850.

PCZK lub rozwiązania wymienionego porozumienia pomiędzy gminą a powiatem. W dalszej części wyjaśnień Burmistrz podał, że biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, że tak samo jak w przypadku systemu wykrywania i alarmowania nie zachodziła potrzeba wydania nowego zarządzenia przez Burmistrza (...) dotyczącego wczesnego ostrzegania, ponieważ funkcjonująca faktycznie służba dyżurna, która pracuje 24 godziny na dobę spełnia wymogi Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej kraju z dnia 17 grudnia 2010 roku. Nie zostało to jednak wskazane w zarządzeniu Burmistrza. Dlatego podjęte zostaną czynności mające na celu opracowanie nowego zarządzenia w sprawie systemu wykrywania skażeń i ostrzegania ludności o zagrożeniach, które będzie spełniać wymogi prawne wszystkich wcześniej wydanych aktów prawnych, które nadal są obowiązujące. Takie opracowanie jednolitego tekstu zarządzenia jest także zasadne ze względu na podstawę prawną.

(dowód: akta kontroli str. 628,629,894,901-903,938)

Należy jednakże podkreślić, że zgodnie z rozporządzeniem RM w sprawie systemu wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwych organów w tych sprawach⁵³ (§5) systemu obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach powinny działać w sposób zapewniający jednolitość funkcjonowania oraz wzajemną interoperacyjność, w szczególności przez stosowanie: takich samych metodyk i procedur obserwacji i pomiarów skażeń; takich samych formatów meldunków i informacji o skażeniach; identycznych procedur przekazywania meldunków i informacji o skażeniach; jednolitego schematu obiegu i wymiany informacji o skażeniach.

5. Stwierdzone nieprawidłowości odnośnie do sporządzonego *Planu ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt, mienia na wypadek masowego zagrożenia (ewakuacja II stopnia) oraz Planu ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt, mienia na wypadek masowego zagrożenia w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny (ewakuacja III stopnia) dotyczyły:*
- nieokreślenia środków technicznych do przeprowadzenia ewakuacji, w tym: środków transportowych (Wytoczne Szefa OCK z dnia 17 października 2008 r. pkt. 8 lit. e) i sposobu zapewnienia poszkodowanej ludności pomocy przedmedycznej, medycznej i społecznej (Wytoczne Szefa OCK jw. pkt. 8 lit. d);
 - nieopracowania dokumentacji w części graficznej na mapie w skali 1:10 000 (granice gminy i sołectw, obiekty stwarzające szczególne zagrożenie, rejony planowanego rozmieszczenia ludności z oznaczeniem jednostki organizacyjnej kierującej ludność, drogi kołowe i kolejowe wyznaczone do przemieszczania ludności, rozmieszczanie elementów organizacyjnych procesu ewakuacji (przyjęcia) ludności oraz liczba ludności obsługiwana przez nie, rozmieszczenie posterunków regulacji ruchu, czasy zakończenia rozmieszczenia ludności na terenie gminy (Wytoczne Szefa OCK jw. pkt 9 oraz *Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia* pkt 8⁵⁴);
 - nieokreślenia rodzaju oraz ilości zwierząt w gminie oraz ilości zwierząt planowanych do przemieszczenia (Wytoczne Szefa OCK jw. pkt 8 lit i.). Według danych Wydział Gospodarki Komunalnej Ochrony Środowiska i Leśnictwa Urzędu, stan pogłowia zwierząt gospodarskich w gminie wynosił 41 sztuk (na dzień kontroli, tj. 28 września 2017 r.);
 - niewypełnienia wykazu dot. ilości/liczby możliwości wykorzystania formacji porządkowo-ochronnych do ochrony rejonów ewakuowanych (Wytoczne Szefa OCK jw. pkt 8 lit i.);
 - nie określenia sposobu powrotu osób oraz mienia do miejsc stałego zamieszkania lub innej lokalizacji po ustaniu zagrożenia (Wytoczne Szefa OCK jw. pkt 8 lit e.);
 - niezgodnienia planów z przedstawicielami policji oraz PSP (instytucjami współdziałającymi w procesie ewakuacji);
 - niewypełnienia wykazu nr. telefonów służbowych/prywatnych przy spisie osób kierujących procesem ewakuacji/ przyjęcia ludności;

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwych organów w tych sprawach (Dz.U., poz. 96).

⁵⁴ Wydana przez Szefa OCK, Warszawa październik 2008 r.

- braku aktualizacji planów II i III stopnia pomimo zmiany funkcjonowania podmiotu realizującego zadania w zakresie ewakuacji, dot. zlikwidowanego Zakładu Usług Komunalnych Trzebinia sp. z o.o. – (Wytyczne Szefa OCK jw. pkt 15).
(dowód: akta kontroli str. 29-32,374,389,390,476-495,498,914,916)

Burmistrz i Naczelnik wydziału BZK wyjaśnili, że plany ewakuacji II i III stopnia zostaną zaktualizowane oraz poprawione o stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości przy najbliższej aktualizacji.

W dalszej części wyjaśnień Burmistrz podał, że *kwestia uzgodnień planów sporządzanych w gminach nie została jednoznacznie określona. Nie ustalono na przykład czy uzgodnienia wymagają plany, w których określono działania służb wynikające z ich obowiązków prawnych (...). Plany te przedstawiono do uzgodnienia Staroście nadzorującemu służby. Wydaje się, że starosta jako organ zarządzania kryzysowego oraz szef obrony cywilnej dokonuje uzgodnień w konsultacji ze służbami, które mu podlegają (...)* Dlatego uzgodnienia obejmowały tylko te instytucje (podmioty), które w swoim zakresie obowiązków nie mają działań związanych z ewakuacją (przyjęciem) ludności oraz takie, które sprawują nadzór nad elementami procesu ewakuacji. W przypadku braku aktualizacji planu po likwidacji zakładu Usługi Komunalne (...) opóźnienie w realizacji tego zadania było spowodowane tym, że nie ustalono podmiotu, który mógłby realizować zadania nałożone wcześniej na przedsiębiorstwo. Po określeniu takiego podmiotu zostanie dokonana odpowiednia aktualizacja.

(dowód: akta kontroli str.627,894,895,903,904)

W myśl Instrukcji w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia (pkt 7) plany ewakuacji (przyjęcia) ludności III stopnia podlegają m.in. uzgodnieniu z organami policji oraz PSP.

(dowód: akta kontroli str. 911,912)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak możliwości uruchamiania przez PCZK, które pełniło rolę centrum zarządzania kryzysowego dla gminy, drogą radiową syren alarmowych z terenu gminy, stwarza ryzyko opóźnień w przekazywaniu mieszkańcom komunikatów tą drogą.

Sporządzone instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny, tj. w zakresie planu obrony cywilnej, systemu wykrywania i alarmowania oraz planów ewakuacji ludności zwierząt i mienia nie odpowiadały obowiązującym przepisom.

Ocena cząstkowa

3. Siły i środki

Opis stanu faktycznego

3.1. Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej

Analiza i ocena stanu przygotowań obrony cywilnej gminy dokonywana była przez Szefa OCG w rocznych planach działania gminy w zakresie obrony cywilnej (ochrony ludności), zarządzania reagowania kryzysowego i spraw obronnych. Działalność w zakresie obrony cywilnej obejmowała działania planistyczne i szkoleniowe. Burmistrz wyjaśnił, że w zakresie szkolenia analiza i ocena dotyczyła sprawdzenia czy gmina uczestniczyła w szkoleniach organizowanych przez szefów obrony cywilnej stopnia wyższego (powiatu, województwa), w związku z funkcjonowaniem systemu wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania.

Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej gminy, według wyjaśnień Burmistrza, dokonywana była na podstawie informacji znajdujących się w wydziale BZK. Sformułowano następujące wnioski:

- w 2015 r. zasadniczym celem działania było *doskonalenie systemu zarządzania na terenie gminy przy zapewnieniu integracji z organami zarządzania na wyższych i równoległych szczeblach organizacyjnych. Jako główne zadania przyjęto, współdziałać w rozbudowie systemu zarządzania kryzysowego w ramach porozumienia Gminy (...) ze Starostwem (...). Doskonalenie procedur działania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w zakresie likwidowania skutków klęsk żywiołowych, w tym, szczególności zagrożeń występujących na terenie gminy (...);*
- w 2016 r. zasadniczym celem działania była *integracja systemu zarządzania kryzysowego na terenie gminy z elementami obrony cywilnej, a w szczególności z systemem wykrywania i alarmowania. Jako główne zadania przyjęto zapewnienie działania systemu alarmowania ludności o zagrożeniach oraz szkolenie drużyny*

wykrywania i alarmowania do realizacji zadań w czasie pokoju. Wnioski zrealizowano poprzez bieżące utrzymanie i remonty systemu syren alarmowych. W ramach modernizacji systemu alarmowania, wymieniono w budynku Urzędu (...) syrenę alarmową mechaniczną na nowoczesną elektroniczną;

- w 2017 r., jako główne zadanie przyjęto analizę i ocenę Planu Obrony Cywilnej i Planu Zarządzania Kryzysowego poprzez udział w ćwiczeniach organizowanych przez służby oraz przeprowadzenie szkolenia elementów organizacyjnych procesu ewakuacji na terenie gminy (...) Planowany jest udział przedstawicieli gminy (...) w ćwiczeniach, które mają się odbyć na terenie ORLEN Południe S.A. – Zakład w Trzebini.

(dowód: akta kontroli str. 171,218,219,395-458)

Na terenie gminy funkcjonowała jedna formacja OC (drużyna wykrywania i alarmowania-DWA), powołana zarządzeniem Burmistrza z 15 grudnia 2003 r. Według przyjętej struktury organizacyjnej DWA na obsadę etatową składało się 14 stanowisk. Stan osobowy DWA na 25 września 2017 r. wynosił 14 osób (pracowników Urzędu). Docelowa liczba formacji obrony cywilnej określona w Planie OC obejmowała:

- a) drużynę wykrywania i alarmowania (1 formacja),
- b) jednostki ochrony przeciwpożarowej – 9 jednostek na bazie OSP funkcjonujących na terenie gminy,
- c) jednostki porządkowo ochronne – 6 jednostek przedsiębiorstw/institucji.

Przyjęty przez Szefa OCG normatyw dla DWA przywidywał jej udział w dwóch przedsięwzięciach (zadaniach), wynikających z Planu OC (na 19 zadań zidentyfikowanych), tj.:

- organizacji monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, w tym organizacja informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania w przypadku ich wystąpienia;
- organizacji kierowania i łączności.

Burmistrz wyjaśnił, że nie ustalono stanu osobowego formacji planowanych do powołania. Będzie to uzależnione od możliwości organizacyjnych podmiotów tworzących te formacje. Przy określaniu przeznaczenia planowanych docelowo jednostek organizacyjnych obrony cywilnej przede wszystkim wzięto pod uwagę zagrożenie pożarowe występujące w gminie. Największe zagrożenie występuje ze strony *ORLEN Południe S.A. – Zakład w Trzebini*. Skala zagrożenia w czasie pokoju obejmuje około 5 tys. mieszkańców gminy i taką wielkość przyjęto też na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa przy planowaniu docelowej formacji obrony cywilnej. W zakresie ostrzegania i alarmowania organizacja wewnętrzna i stan osobowy drużyny wykrywania i alarmowania jest adekwatny do występujących zagrożeń.

Na dzień 22 listopada 2017 r. nadano cztery przydziały organizacyjno-mobilizacyjne (nie dotyczyły żołnierzy rezerwy) na 14 obsadzonych etatów osobowych DWA. Według ww. przydziałów trzy osoby pod względem wieku spełniały wymogi rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej⁵⁵ (w jednym przypadku wiek osoby której nadano przydział został przekroczony). Według *Rejestru ewidencji osób przeznaczonych do pełnienia służby w formacjach obrony cywilnej* nie uchylano nadanych przydziałów mobilizacyjnych. Nadane przydziały organizacyjno-mobilizacyjne do pełnienia służby na stanowiskach odpowiadały etatom osobowym ustalonych dla DWA (komendant, chemik/zwiadowca, chemik/fizyk, radiotelefonista). Osoby którym nadano przydziały organizacyjno-mobilizacyjne jak również pozostałe osoby stanowiące obsadę DWA nie posiadały wykształcenia w kierunku nadanej specjalności.

Burmistrz nie występował do wojskowego komendanta uzupełnień o wyrażenie zgody na nadanie przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego do OC żołnierzom rezerwy.

Naczelnik wydziału BZK wyjaśnił, że wśród pracowników Urzędu nie ma żołnierzy rezerwy o wymaganych specjalnościach dla DWA jak również osoby na przydzielonym stanowisku formacji OC nie posiadają odpowiedniego wykształcenia. W związku z tym nie składano

⁵⁵ Dz. U. Nr. 169, poz. 1391.

wniosków do wojskowego komendanta uzupełnień o wyrażenie zgody na nadanie przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do formacji OC.

(dowód: akta kontroli str. 122-144,171,219,220,393,470,471,473, 502-504,509,1061-1066,1104,1106,1128-1131)

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną niereklamowania strażaków OSP z terenu gminy od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w czasie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny było niepełnienie przez członków OSP służby w formacji obrony cywilnej gminy.

(dowód: akta kontroli str. 896,905)

3.2. Wyposażenie formacji obrony cywilnej

Według ustalonej przez Szefa OCG tabeli należności dla DWA przewidziano sprzęt przeciwchemiczny, sanitarny, łączności, inżynieryjno-saperski oraz inny sprzęt, np. samochód terenowy rozpoznawczy, umundurowanie OC, sprzęt RTV, zestaw METEO, zestaw szablonów i przyborów kreślarskich, tablice, plansze, mapy.

Przyjęty normatyw należności sprzętu dla DWA odpowiadał minimalnemu wyposażeniu ustalonemu dla drużyny wykrywania i alarmowania w załączniku nr 1 do wytycznych Szefa OCK w sprawie normatywów⁵⁶.

Sprzęt obrony cywilnej gminy przechowywany był w dwóch magazynach zlokalizowanych w Trzebini. W okresie badanym nie dokonywano zakupów nowego sprzętu do magazynów OC gminy. Według sprawozdania przekazanego przez wydział BZK (8 lutego 2017 r.) do Starostwa w magazynach OC gminy znajdował się sprzęt sprawny technicznie (nie przewidywano sprzętu do likwidacji). Dotyczyło to sprzętu ochrony osobistej w ilości 1 290 szt., rozpoznania skażeń chemicznych w ilości 17 szt., rozpoznania skażeń promieniotwórczych w ilości 27 szt. oraz sprzętu budowli ochronnych w ilości 15 szt. (np. kłapa wywiewna, automatyczny zawór przeciwwybuchowy).

Naczelnik wydziału BZK wyjaśnił, że bieżącą konserwację sprzętu obrony cywilnej w magazynach przeprowadzano corocznie (od 2 do 16 września 2015 r., od 6 do 16 czerwca 2016 r. oraz od 10 do 24 maja 2017 r.), w ramach której wykonywano przegląd zewnętrzny, sprawdzenie stanu technicznego sprzętu i usunięcie stwierdzonych usterek, zakonserwowanie sprzętu metodą i technologią ustaloną dla danego rodzaju sprzętu. Przechowywanie sprzętu obrony cywilnej w magazynach odpowiada warunkom jakie powinny spełniać tego typu pomieszczenia. Pomieszczenia magazynowe są ogrzewane ponieważ przechodzą przez nie główne ciągi ciepłownicze budynków a instalacje elektryczne wyposażone w oświetlenie awaryjne. Zapewnia to stałą temperaturę i wilgotność, niezależnie od warunków atmosferycznych. Obydwa magazyny posiadają instalacje wodociągowe a jeden wyposażony jest w węzeł sanitarny. W dalszej części wyjaśnień naczelnik wydziału BZK podał, że *należy jednak wskazać, że ze względu na datę produkcji sprzętu znajdującego się w magazynach obrony cywilnej (...) znacząca większość powinna być wybrakowana. Biorąc pod uwagę funkcjonalność sprzętu dotyczyłoby to praktycznie całości sprzętu stanowiącego wyposażenie obrony cywilnej w gminie (...). Umożliwiłoby to przygotowanie magazynów do przyjęcia nowego sprzętu zapewniającego prawidłowe wykonywanie zadań obrony cywilnej w zakresie ochrony ludności, szkolenia formacji OC, jak również ratowników.*

Oględziny magazynu OC gminy wykazały, że przechowywano w nim sprzęt:

- maski przeciwgazowe z filtrem (290 szt. z lat 1966,1973);
- odzież ochronną lekką (124 szt. z lat 1977-1988);
- przyrząd rozpoznania chemicznego (17 szt. z lat 1971,1973,1989);
- pojemnik ochrony dla niemowląt (z 1989 r.);
- zestaw meteorologiczny Tretiakowa (4 szt. z 1963 r.);
- sygnalizator promieniowania (21 szt. z lat 1971,1981);
- pochłaniacz (200 szt. z lat 1976-1992);

⁵⁶ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 3 marca 2014 r. w sprawie normatywów, w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, z uwzględnieniem ramowych struktur organizacyjnych i podstawowych zadań formacji obrony cywilnej. Normatywy dla formacji do zadań specjalnych (pkt 2.12. *Drużyna wykrywania i alarmowania*) - załącznik nr 1.

- przyrząd do rozpoznania skażeń – rentgenoradiometr (DP-66, DP-75, KOS-1, tj. 5 szt. z lat 1974, 1988, 1989, 1992)⁵⁷;
- komplet dozymetrów (z 1971 r.);
- nosze sanitarne (2 szt. z 1971 r.);
- rękawice ochronne (75 szt. z 1957 r.);
- aparat telefoniczny (10 szt. z 1952 r.).

Burmistrz wyjaśnił, że w związku z tym, że sprzęt obrony cywilnej w gminie jest w większości bardzo stary i jest go znaczna ilość, zachodzi konieczność w pierwszej kolejności zlikwidowania starego sprzętu. Dlatego nie ustalano nowych potrzeb w zakresie wyposażenia formacji OC.

(dowód: akta kontroli str. 132,171,221,471,472,603-606,658,664,1132-1148)

3.3. Szkolenia

Rozpoznanie potrzeb szkoleniowych co do liczby osób wymagających szkolenia organizowanego przez Szefa OCG prowadzono według wyjaśnień Burmistrza na podstawie ilości osób zatrudnionych w Urzędzie współpracujących z wydziałem BZK w realizacji zadań obrony cywilnej, jak również na podstawie ilości i rodzaju formacji planowanych do powołania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny w instytucjach oraz organizacjach społecznych.

Szef OCG w okresie badanym (corocznie) planował szkolenia obrony cywilnej z uwzględnieniem wytycznych Szefa OCK w sprawie organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej⁵⁸ w trzech poniżej wymienionych tematach:

- *Zadania samorządu w zakresie obrony cywilnej. Realizacja zadań powszechnej samoobrony* – jedno szkolenie przeznaczone dla przedstawicieli zakładów pracy realizujących zadania obronne i obrony cywilnej;
- *Alarmowanie i ostrzeganie ludności. Podstawy prawne. Sygnały alarmowe* – 12 szkoleń (raz w miesiącu) dla obsad osobowych drużyny wykrywania i alarmowania, obsad osobowych punktów alarmowania, dyżurnych stałego dyżuru oraz pracowników realizujących zadania obrony cywilnej;
- *Zadania obrony cywilnej realizowane przez samorząd gminy* – jedno szkolenie dla przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Szkolenia obrony cywilnej prowadzone były według konspektów opracowanych przez wydział BZK w następujących tematach:

- *zadania obrony cywilnej realizowane przez samorządy gminy;*
- *szkolenie dla osób kierujących działaniami ratowniczymi; Punkt alarmowania w systemie ostrzegania i alarmowania; Zadania obrony cywilnej realizowane przez samorządy gminy. Ratownictwo;*
- *obieg informacji w ramach wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania w przypadku wystąpienia skażeń;*
- *funkcjonowanie służby zdrowia w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w sytuacjach kryzysowych;*
- *ostrzeganie ludności o zagrożeniach* (szkolenie przeprowadzane z udziałem pracowników Urzędu raz w miesiącu z wykorzystaniem centrali alarmowej Urzędu).

W 2015 i 2016 r. przeprowadzono po 16 szkoleń OC, przeszkalając łącznie 66 osób. W roku 2017 (I półroczu) na siedmiu szkoleniach przeszkolono 16 osób. Do przeprowadzonych szkoleń opracowano szczegółowy program szkolenia, listę obecności (zawierająca imię i nazwisko uczestnika, datę szkolenia oraz podpis) i kopie materiałów pomocniczych wydanych uczestnikom szkolenia. Nie zrealizowano dwóch szkoleń zaplanowanych w latach 2015-2016 dla przedstawicieli zakładów pracy realizujących zadania z zakresu obrony cywilnej.

⁵⁷ Według świadectwa okresowej kontroli (Legalizacji rentgenometrów dokonał Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Pracownia Dozymetryczna MUW) z 15 czerwca 2016 r. wskazania przyrządów odpowiadały wymaganiom tolerancji. Urząd posiadał instrukcje dwóch rodzajów urządzeń DP-75 oraz KOS-1.

⁵⁸ Wytyczne Szefa OCK z 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu prowadzenia szkoleń z zakresu obrony cywilnej. Poprzednio obowiązywały wytyczne Szefa OCK z 21 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

Burmistrz wyjaśnił, że w trakcie roku okazało się, że przedstawiciele zakładów pracy nie mogą uczestniczyć w zaplanowanych szkoleniach w wyznaczonym terminie, ze względu na realizację innych zadań. W zamian zrealizowano inne szkolenie dla pracowników Urzędu⁵⁹ (2016 r.), ale nie zweryfikowano (aktualizowano) planu szkolenia. Stąd wyniknęły różnice. Dlatego w kolejnych latach w gminie plany szkolenia będą opracowywane po uprzednim uzgodnieniu z przedstawicielami podmiotów zaplanowanych do przeszkolenia. Plany szkolenia będą też weryfikowane i aktualizowane według potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 51-57,74-84,171,221-223,702-732,895,905,1067)

W okresie badanym Szef OCG nie organizował ćwiczeń obrony cywilnej oraz szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony.

W sześciu ćwiczeniach/treningach organizowanych przez szefa OCP oraz szefa OCW w okresie badanym uczestniczyło 16 pracowników Urzędu (z drużyny DWA i dyżurni stałego dyżuru). Ćwiczenia te polegały na odbieraniu komunikatów radiowych, odbieraniu informacji o działaniach które należało podjąć na terenie gminy, np. włączania syren alarmowych, składania meldunków o podjętych działaniach.

Według sporządzonych przez wydział BZK sprawozdań z udziału w przeprowadzonych przez Szefa OCP/OCW ww. ćwiczeniach/treningach oraz wyjaśnień Naczelnik wydziału BZK po ich przeprowadzeniu nie sformułowano uwag oraz wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 172,223,496,497,746,747,1149-1152,1068)

3.4. Planowanie środków finansowych i materiałowych

W okresie objętym kontrolą, na finansowanie zadań z zakresu obrony cywilnej⁶⁰ w rozdziale 75414 *Obrona cywilna* zaplanowano w 2015 r. 21,5 tys. zł⁶¹, w 2016 r. 34,1 tys. zł oraz 2017 r. 34,9 tys. zł. Z tego wydatkowano:

a) w 2015 r. kwotę 19,3 tys. zł na:

- zakup materiałów i wyposażenia OC /§ 4210/ 3,3 tys. zł;
- zakup pomocy naukowych dydaktycznych i książek /§ 4240/ 0,4 tys. zł;
- zakup energii /§ 4260/ 0,4 tys. zł;
- zakup usług remontowych /§ 4270/ 9,9 tys. zł, na remont syreny alarmowej, remont agregatu prądotwórczego, przegląd instalacji elektrycznej;
- zakup usług pozostałych /§ 4300/ 5,3 tys. zł, na szkolenie OC, usługi transportowe;

b) w 2016 r. kwotę 32,7 tys. zł na:

- zakup materiałów i wyposażenia OC /§ 4210/ 3,2 tys. zł;
- zakup energii /§ 4260/ 0,7 tys. zł;
- zakup usług remontowych /§ 4270/ 21,8 tys. zł na remont magazynu OC, konserwacje sprzętu OC, konserwacje urządzeń alarmowych;
- zakup usług pozostałych /§ 4300/ 7 tys. zł, na szkolenie OC.

(dowód: akta kontroli str. 172,223,224,459-464)

3.5. Kontrole przygotowania formacji obrony cywilnej ratowników

Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2015-2017 (I półrocze) nie planowano i nie realizowano kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej na terenie gminy. Na terenie gminy funkcjonuje tylko jedna formacja obrony cywilnej *drużyna wykrywania i alarmowania*/ powołana przez Szefa OCG i stan jej monitorowany jest na bieżąco przez wydział BZK.

(dowód: akta kontroli str. 172,224,665-672)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Drużyna wykrywania i alarmowania OC gminy nie dysponowała sprzętem ustalonym dla formacji przez Szefa OCG w tabeli należności⁶², tj.:

⁵⁹ Funkcjonowania służby zdrowia w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w sytuacjach kryzysowych .

⁶⁰ Dział 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

⁶¹ Plan przed zmianami 34,5 tys. zł (w rozdziale 75414), zmniejszenia w planie finansowy o kwotę 13 tys. zł, dot. zaplanowanych wydatków na utylizację odpadów skażonych rtęcią (rozdz. 75421 *Zarządzanie kryzysowe*) oraz na zakup kamery dla sołectwa (rozdz. 75495 *Pozostała działalność*).

⁶² Plan działania drużyny wykrywania i alarmowania; IV. Tabela należności sprzętu OC drużyny wykrywania i alarmowania; str. 6.

- sprzętem przeciwichemicznym (suwakiem dozymetrycznym, indywidualnym pakietem przeciwichemicznym, indywidualnym pakietem radioochronnym, zestawem do pobierania próbek materiałów skażonych);
- sprzętem sanitarnym (opatrunkiem osobistym, pantocidem⁶³, apteczką);
- sprzętem łączności, tj. telefonem komórkowym;
- sprzętem inżynieryjno-saperskim (latarką, łopatami, kilofami).

Natomiast przechowywany w magazynach OC gminy sprzęt w zdecydowanej większości pochodził z lat 50,60 oraz 70 XX wieku (według daty produkcji liczy od 40 do 65 lat).

(dowód: akta kontroli str. 132,471,472,895)

Burmistrz i Naczelnik wydziału BZK wyjaśnili, że dotychczasowa praktyka dotycząca gminy polegała na prowadzeniu gospodarowania sprzętem obrony cywilnej (zarządzanie inwentaryzacji, wybrakowanie sprzęt, legalizacja przyrządów dozymetrycznych, przekazywanie sprzętu gminy do magazynu wojewódzkiego) przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego MUW⁶⁴. Gmina nie otrzymała z wojewódzkiego magazynu obrony cywilnej sprzętu na wyposażenie drużyny wykrywania i alarmowania. W związku z tym sprzęt obrony cywilnej znajdujący się w gminie był przestarzały nie prowadzono analizy jakościowej tego sprzętu. Działania wydziału BZK skupiały się przede wszystkim na przygotowaniu tego sprzętu celem przekazania do wojewódzkiego magazynu obrony cywilnej MUW dla jego wybrakowania oraz likwidacji. W budżecie gminy na 2018 r. na zakup nowego sprzętu obrony cywilnej zostaną zaplanowane środki finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 895,904,905,1297-1300)

2. Szef OCG w okresie badanym nie przeprowadzał ćwiczeń obrony cywilnej.

Zgodnie z pkt III Wytocznych Szefa OCK z dnia 23 listopada 2012 r.

- realizacja ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej odbywa się na podstawie rocznego planu działania w zakresie obrony cywilnej;
- w celu zapewnienia właściwego poziomu gotowości do działania struktur obrony cywilnej na danym szczeblu administracyjnym zaleca się prowadzenie (treningów decyzyjnych – nie rzadziej niż jednego w roku na każdym szczeblu administracyjnym; ćwiczeń epizodycznych jednostek organizacyjnych OC – nie rzadziej niż jednego na dwa lata; ćwiczeń kompleksowych – nie rzadziej niż jednego na trzy lata).

Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2015-2017 (I półrocze) nie planowano i nie organizowano w gminie ćwiczeń obrony cywilnej przez Szefa OCG. Ćwiczenia obrony cywilnej miały być zaplanowane w 2016 r. w połączeniu z ćwiczeniami KW PSP w Krakowie na obiektach *ORLEN Południe – Zakład w Trzebini*. W związku z tym, że ćwiczenia komendanta wojewódzkiego PSP nie odbyły się, odstąpiono od organizowania ćwiczeń obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 172,224,939-941,1068)

3. Nie unieważniono nadanego przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego do formacji obrony cywilnej osobie niespełniającej wymogu.

Na dzień 22 listopada 2017 r. jedna osoba, której nadano przydział organizacyjno-mobilizacyjny do formacji obronnej DWA nie spełniała pod względem wieku wymogu rozporządzenia MSWiA w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej, określonego w §16 ust. 2 pkt 11 rozporządzenia MSWiA w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 122-144,171,219,220,393,470,471,473, 502-504,509,1061-1066,1104,1106,1128-1131)

Naczelnik wydziału BZK wyjaśnił, że brak uchylecia przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego do DWA dla jednej z osób nastąpił przez przeoczenie. Uchylenie tego przydziału nastąpi bezwzględnie.

(dowód: akta kontroli str. 1063,1064,1106)

⁶³ Środek antyseptyczny i dezynfekujący, używany do odkażania wody do picia oraz dezynfekcji narzędzi chirurgicznych i bielizny.

⁶⁴ Według załącznika nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego MUW do zadań Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego MUW należy w szczególności zaopatrywanie formacji obrony w sprzęt, środki techniczne, umundurowanie, zapewnienie warunków do przechowywania i konserwacji (pkt 4c).

4. Nie organizowano szkoleń ludności w zakresie powszechnej samoobrony oraz nie prowadzono w Urzędzie ewidencji osób podlegających obowiązkowi szkolenia w zakresie powszechnej samoobrony oraz osób, które odbyły przeszkolenie do czego zobowiązuje § 2 i § 7 rozporządzenia RM w sprawie powszechnej samoobrony.

Nie prowadzono również ewidencji stanu osobowych kadry instruktorów OC, celem realizacji zadań szkoleniowych w obszarze powszechnej samoobrony dla ludności i pracowników zakładów pracy do czego zobowiązywały wytyczne Szefa OCK z dnia 23 listopada 2015 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2016 r.⁶⁵

Naczelnik wydziału BZK wyjaśnił, że szkolenia te nie były organizowane ponieważ Rada Gminy Trzebinia nie podjęła stosownej uchwały o nałożeniu takiego obowiązku na mieszkańców gminy (nie składano wniosków o podjęcie takiej uchwały). W związku z tym, że gmina nie otrzymała środków finansowych z budżetu państwa na realizację takich szkoleń, nie podjęto takiej uchwały. Organizacja szkolenia w zakresie powszechnej samoobrony w tym prowadzenie dokumentacji szkoleniowej oraz odpowiedniej ewidencji (w tym ewidencji instruktorów OC), zostanie wdrożone i zrealizowane po dokonaniu odpowiednich uzgodnień z Szefami OCP/OCW m.in. w zakresie finansowania zadań w ramach wydatków na cele obronne.

(dowód: akta kontroli str. 1067,1068,1105,1106)

5. Prowadzona dokumentacja szkoleń obrony cywilnej nie zawierała planu szkolenia z podpisami wykładowców, poświadczających ich przeprowadzenie do czego zobowiązuje załącznik nr 2 do Wytycznych Szefa OCK w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej.

Naczelnik wydziału BZK wyjaśnił, że ww. dokumentacja nie była wymagana przez komórki organizacyjne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i obrony cywilnej Szefa OCP/Szefa OCW. Wymieniona dokumentacja zostanie zaprowadzona w najbliższym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 81,1067,1105,1106,1153)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że znajdujący się w magazynach gminy sprzęt OC w większości wyprodukowany został kilkadziesiąt lat temu, co znacząco zwiększa, pomimo prawidłowego utrzymania, ryzyko nieprawidłowego funkcjonowania. Zasadnym byłoby przeprowadzenie analizy jakościowej tego sprzętu i jego wymiany, odpowiednio do zaplanowanych środków finansowych na OC w budżecie gminy.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, siły i środki obrony cywilnej gminy nie były wystarczające do skutecznego zapobiegania i usuwania zagrożeń. W szczególności, nieprawidłowości dotyczyły braku zaopatrzenia formacji OC gminy, tj. drużyny wykrywania i alarmowania w sprzęt oraz nieprzeprowadzania ćwiczeń OC przez Szefa OCG.

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) dostosowanie Planu Zarządzania Kryzysowego Gminy Trzebinia do wymogów znowelizowanej od 2009 r. ustawy o zarządzaniu kryzysowym (w tym przedstawienie do zaopiniowania Gminnemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego).
- 2) przeprowadzenie wymaganych aktualizacji: Planu Obrony Cywilnej Gminy Trzebinia oraz planów ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt, mienia na wypadek masowego zagrożenia (ewakuacji II i III stopnia) oraz zarządzeń Burmistrza do funkcjonującej w gminie organizacji systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania.
- 3) sporządzanie planów szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.
- 4) opracowanie i uzgodnienie z właściwymi dla swojego terenu działaniami organami obrony cywilnej, wieloletniego planu działania dla gminy w zakresie obrony cywilnej.

⁶⁵ Celem zapewnienia właściwego poziomu przygotowań obrony cywilnej w 2016 r. należało w zakresie edukacji prowadzić bieżącą aktualizację stanów osobowych kadry instruktorów OC, celem realizacji zadań szkoleniowych w obszarze powszechnej samoobrony dla ludności i pracowników zakładów pracy.

- 5) wyposażenie Drużyny Wykrywania i Alarmowania OC w sprzęt zgodny z przynależnym normatywem.
- 6) włączenie do dokumentacji planistycznej wykazu sprzętu, jakimi dysponują przewoźnicy, co umożliwi ich rzeczywiste planowanie ewakuacji w sytuacji kryzysowej.
- 7) organizowanie szkoleń w zakresie powszechnej samoobrony dla ludności oraz prowadzenie właściwej ich ewidencji.
- 8) każdorazowe unieważnianie nadanego przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego do formacji obrony cywilnej w przypadku zaistnienia braku spełnienia odpowiednich warunków lub okoliczności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

Kraków, dnia 29 grudnia 2017 r.

Kontroler

Wiesław Matras
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska