



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.010.03.2017

P/17/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/039 – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Jacek Tworkowski, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/121/2017 z dnia 27.07.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2 i 720-721) 2. Marek Kubis, Doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/122/2017 z dnia 02.08.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sieradzu, Pl. Wojewódzki 3, 98-200 Sieradz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Bądzior - Starosta od dnia 8 marca 2016 r.; wcześniej (od 9 grudnia 2014 r. do 17 lutego 2016 r.) - Dariusz Olejnik (dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015-2017 (I półrocze), Starosta Sieradzki nie wywiązywał się ze swoich obowiązków z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

Pomimo wydania przez Wojewodę Łódzkiego zaleceń do Powiatowych Planów Zarządzania Kryzysowego w dniu 1 sierpnia 2014 r., Starosta przedstawił Wojewodzie plan do zatwierdzenia dopiero w 2016 r. Plan ten z uwagi na niespełnienie zarówno wymogów ustawowych jak i zaleceń Wojewody, nie został zatwierdzony, nie został też zaopiniowany przez Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (PZZK), w związku z czym na terenie powiatu ostatnim obowiązującym planem był PPZK z 2011 r. Dopiero w toku kontroli, na wniosek Najwyższej Izby Kontroli Starosta podjął działania zmierzające do zatwierdzenia tego planu przez Wojewodę. Starosta nie zatwierdził 1 z 11 podlegających zatwierdzeniu gminnych planów zarządzania kryzysowego. Wątpliwości NIK budził sposób funkcjonowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK), w szczególności powierzenie obowiązku pełnienia dyżuru tylko jednemu pracownikowi, w konsekwencji czego - w ocenie Izby - nie było możliwe zapewnienie przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Starosta nie wywiązał się również z obowiązków w zakresie obrony cywilnej. Plan obrony cywilnej nie został uzgodniony zgodnie z wymogami ustawowymi, ponadto został wprowadzony w życie przed przekazaniem go do uzgodnienia Wojewodzie. W Starostwie nie dokumentowano opiniowania gminnych planów obrony cywilnej. Starosta nie utworzył wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz

¹ 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

społecznych organizacji ratowniczych, a także zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności. Wprawdzie Starosta utworzył formacje obrony cywilnej na terenie powiatu, jednakże nie zapewnił ich wyposażenia w wymagany sprzęt. Ponadto, w okresie objętym kontrolą Starosta nie planował i nie realizował kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przygotowanie do realizacji zadań

Opis ustalonego
stanu faktycznego

1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Sieradzu², w okresie objętym kontrolą zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w Starostwie należały do Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich – Referatu Spraw Obywatelskich. Do zadań tego Referatu w dziedzinie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej należała:

- realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w oparciu o Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego; prowadzenie magazynu sprzętu obrony cywilnej i przeciwpowodziowego (§ 16 ust. 3 Regulaminu),
- obsługa organizacyjna funkcjonowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz Komisji Bezpieczeństwa i Porządku (§ 16 ust. 4 Regulaminu).

Ponadto, do Referatu Spraw Obywatelskich należały zadania z zakresu obronności i spraw wojskowych, współpracy z organizacjami kombatanckimi i pozarządowymi oraz współpraca w dziedzinach obronności, porządku publicznego i zarządzania kryzysowego z Wojskową Komendą Uzupełnień, Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej, Komendą Powiatową Policji, 15 Sieradzką Brygadą Wsparcia Dowodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 9-14 i 798-808)

Zadania w ww. zakresie przypisano w zakresach czynności czterem pracownikom, do których obowiązków należały m. in.:

- obsługa organizacyjna Centrum Zarządzania Kryzysowego (CZK) i prowadzenie dokumentacji w tym zakresie,
- planowanie świadczeń osobowych i rzeczowych na rzecz ochrony ludności i obrony kraju,
- współpraca z Wydziałem Rolnictwa i Ochrony Środowiska w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, przeciwdziałanie zagrożeniom życia i zdrowia obywateli oraz środowiska,
- realizowanie zadań Starosty wynikających z ustawy o ochronie przeciwpożarowej i ratownictwie,
- współdziałanie ze wszystkimi jednostkami samorządu terytorialnego, instytucjami, podmiotami gospodarczymi oraz administracją rządową w zakresie zarządzania kryzysowego i ochrony ludności,
- realizacja zadań wynikających z ustawy o stanie klęski żywiołowej,

² Stanowiącym załącznik do uchwały nr XXX/243/05 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 26 października 2005 r. ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Nr XXVII/194/2012 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 14 grudnia 2012 r.; dalej: Regulamin.

– udział w przeprowadzaniu poboru na terenie powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 15-24)

2. Starosta wyjaśnił, że dokonywał analiz dotyczących realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, w szczególności udoskonalenia systemu łączności funkcjonującej po godzinach pracy Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Efektem tych analiz była decyzja o zakupie telefonu komórkowego dla pracownika oraz usługi polegającej na przełączaniu telefonu stacjonarnego na telefon komórkowy osoby z PCZK.

(dowód: akta kontroli str. 348-349)

3. Starosta nie przeprowadzał oceny efektywności funkcjonowania administracji w zakresie realizacji zadań. Starosta wyjaśnił, że zadania związane ze strategią „Sprawne Państwo 2020” były realizowane między innymi poprzez udział Starosty Sieradzkiego w Komitecie Sterującym o charakterze decyzyjnym, powołanym w związku z przystąpieniem do prac, mających na celu przygotowanie Planu Zarządzania Ryzykiem Powodzi w Regionie Wodnym Warty oraz udział pracownika Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Zespole Planistycznym działającym w celu przygotowania Planu Zarządzania Ryzykiem Powodzi w Regionie Wodnym Warty.

(dowód: akta kontroli str. 348-349)

4. W ocenie Starosty aktualnie obowiązująca definicja sytuacji kryzysowej, określona w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³, w sposób wystarczający definiuje przesłanki, których wystąpienie decyduje o uznaniu danej sytuacji za kryzysową.

(dowód: akta kontroli str. 348-349)

5. Z wyjaśnień Starosty wynika, że nie zidentyfikował konkretnych problemów i trudności związanych z realizacją zadań w zakresie zarządzania kryzysowego. Starosta stwierdził jedynie ogólnie, że realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego zawsze niesie za sobą bardzo różne problemy, trudności i komplikacje i wyjaśnił, że są one na bieżąco rozwiązywane w trakcie trwania działań lub jeśli istnieje taka potrzeba tuż po.

(dowód: akta kontroli str. 348-349)

1. Rozwiązania prawno-organizacyjne dotyczące realizacji zadań planowania cywilnego oraz przygotowania infrastruktury i organów państwa do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych

1.1. Realizacja przez Starostę zadań dotyczących planów zarządzania kryzysowego (powiatowego i gminnych)

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą (tj. 2015 - I półrocze 2017) Starosta wydał zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego w dniu 12 października 2015 r. i przekazał je w dniu 23 października 2015 r. przedstawicielom wszystkich gmin z terenu powiatu sieradzkiego podczas szkolenia związanego z zarządzaniem kryzysowym. Od wydania przez Starostę poprzednich zaleceń upłynął okres 4,5 roku, gdyż wcześniej Starosta wydał zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego w dniu 30 maja 2011 r.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 209 ze zm., dalej: uzk

Wydanie przez Starostę zaleceń z dnia 12 października 2015 r. nie było poprzedzone procesem uzgodnień i opiniowania – Starosta wyjaśnił, że ewentualne opiniowanie i dyskusje dotyczące zaleceń odbywały się tylko w trakcie szkoleń z pracownikami miast i gmin, zajmującymi się tymi zagadnieniami.

W treści zaleceń z 2015 r. – w porównaniu do treści zaleceń z 2011 r. – zaszyły niewielkie zmiany polegające jedynie na doprecyzowaniu niektórych zagadnień.

Starosta wyjaśnił, że w okresie poprzedzającym wydanie zaleceń nie wpłynęły do niego żadne uwagi lub sugestie wskazujące na konieczność uwzględnienia konkretnych aspektów niezbędnych do opracowania gminnych planów zarządzania kryzysowego. Również po wydaniu zaleceń nie wpływały do Starosty uwagi dotyczące możliwości ich praktycznego zastosowania przy opracowywaniu planów.

(dowód: akta kontroli str. 285-296, 331-334, 389-403, 724, 796-797)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. Starosta zatwierdził 10 z 11 podlegających zatwierdzeniu gminnych planów zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 389-403)

W zaleceniach Starosty z dnia 12 października 2015 r. do gminnych planów zarządzania kryzysowego, w części dotyczącej załączników funkcjonalnych, zawarte były sugestie, aby określić organizację ratownictwa, opieki medycznej i pomocy społecznej oraz psychologicznej wraz ze wskazaniem podmiotów uczestniczących w realizacji tych zadań oraz zasad i możliwości ich realizacji. W zaleceniach nie zawarto danych ilościowych, na podstawie których gmina powinna przygotować odpowiednią liczbę miejsc dla ewakuowanych wraz z niezbędną infrastrukturą.

(dowód: akta kontroli str. 287-290)

Starosta zawarł porozumienia na podstawie art. 7a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴ ze wszystkimi starostami powiatów sąsiadujących z powiatem sieradzkim. Przedmiotem zawartych porozumień było udzielanie pomocy przy realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w kontekście zidentyfikowanych ryzyk i zagrożeń. W porozumieniach między powiatem sieradzkim a powiatami: wieluńskim, wieruszowskim, kaliskim, tureckim, ostrzeszowskim, łaskim i zduńskowolskim) określono m.in., że w celu właściwego i terminowego podejmowania przedsięwzięć mających na celu ograniczenie skutków wszelkich zdarzeń kryzysowych, jakie mogą wystąpić na terenie sąsiadujących ze sobą powiatów oraz podjęcia we właściwym czasie działań zapobiegawczych, przedsięwzięć organizacyjnych, informacyjnych i wdrożenia działań odpowiedzialnych służb, starostowie zobowiązują się do:

- wzajemnego informowania o sytuacjach mogących stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, mienia i zwierząt w wymienionych powiatach,
- wymiany informacji o podjętych działaniach z zakresu reagowania kryzysowego na własnym terenie i wynikach analiz zaistniałej sytuacji dotyczących możliwości rozwoju występujących zagrożeń,
- wymiany danych o siłach i środkach, możliwych do udzielenia wsparcia działań na terenie jednego lub drugiego powiatu,
- organizacji łączności, sposobów ostrzegania oraz współdziałania w przypadku prowadzenia wspólnych działań z zakresu reagowania kryzysowego,
- wzajemnego informowania się o wynikach bieżącego monitoringu sytuacji kryzysowych na własnym terenie.

PPZK został uzgodniony z następującymi podmiotami, wymienionymi w siatce bezpieczeństwa planu: Komendantem Powiatowym Policji, Komendantem Powiatowym

⁴ Dz. U z 2017 r. poz. 1868.

Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowym Inspektorem Weterynarii, Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, Powiatowym Zarządem Dróg. Brak było uzgodnień z: Dyrektorem SP ZOZ, Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Dyrektorem Powiatowego Centrum Pomocy Społecznej, Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej, Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych oraz z PKP. Jak wynika z siatki bezpieczeństwa, uzgodniono plan z instytucjami mającymi rolę wiodącą podczas działań w sytuacji przewidywanych zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 33-48, 77 i 249-250)

1.2. Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego

Zarządzeniem nr 27/2011 Starosty Sieradzkiego z dnia 25 lipca 2011 r. zostało utworzone Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego. Organizację oraz tryb pracy PCZK określono w Regulaminie PCZK stanowiącym załącznik nr 1 do ww. zarządzenia, zaś zasady przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego w powiecie określono w załączniku nr 2 do ww. zarządzenia. Poza zarządzeniem Starosty nie obowiązywały żadne inne uregulowania dotyczące kwestii organizacji pracy PCZK, dokumentowania czynności związanych z pełnieniem dyżuru, a także dotyczące jego wyposażenia w sprzęt umożliwiający skuteczną realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 340-346)

PCZK zlokalizowane było w budynku Starostwa i zajmowało jedno pomieszczenie, do którego dostęp był możliwy po otwarciu drzwi przez urzędujące w PCZK osoby. Pomieszczenie wyposażone było m.in. w:

- komputer z dostępem do internetu, z zainstalowaną Centralną Aplikacją Raportującą oraz systemem e-puap,
- radio do łączności radiowej cyfrowej oraz radia do łączności między osobami (7 szt.),
- telefony stacjonarne (2 szt.), w tym jeden bezprzewodowy,
- urządzenie nagłaśniające, mapy terenów w różnych skalach i opracowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 264-266)

Zgodnie z Regulaminem, PCZK składało się z 5 osób – Kierownika, którym był Sekretarz Powiatu oraz z 4 pracowników Referatu Spraw Obywatelskich w Wydziale Organizacyjnym i Spraw Obywatelskich Starostwa. Czas pracy PCZK odpowiadał godzinom i dniom pracy Starostwa Powiatowego. Po godzinach pracy Starostwa, czyli po godzinie 15.30 i w dni wolne od pracy dyżuru w systemie dyżurów domowych pełnił Inspektor Referatu Spraw Obywatelskich (na telefon), także w trakcie jego urlopu.

(dowód: akta kontroli str. 340-343)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły sytuacje kryzysowe. Zgodnie jednak z Regulaminem PCZK, pracownik zobowiązany do takiego dyżuru z chwilą zaistnienia zagrożenia kryzysowego, miał przenosić się na stanowisko dyżurowania. W Regulaminie wskazano jednocześnie, że obsada dyżurna PCZK powołana w sytuacjach kryzysowych pełni dyżur w systemie dwuzmianowym w godz. 8.00-20.00 i 20.00-8.00 i składa się z oddelegowanych pracowników Starostwa.

Informowanie kierownika PCZK oraz dyżurnego Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK) o sytuacji bieżącej, mającej znamiona sytuacji kryzysowej, ma odbywać się w formie elektronicznej przy użyciu komputera PCZK. Opracowanie informacji i meldunków na potrzeby zarządzania kryzysowego Starosty Sieradzkiego oraz Wojewody Łódzkiego również ma odbywać się w formie elektronicznej, a w razie potrzeby także w formie wydruku papierowego.

Wg Regulaminu organizacyjnego PCZK w skład dokumentacji PCZK powinny wchodzić następujące dokumenty:

1) w czasie dyżuru:

- książka meldunków dyżurnego PCZK,

- dziennik ewidencji wchodzącej/wychodzącej,
- Plan Zarządzania Kryzysowego Powiatu Sieradzkiego,
- Operacyjny Plan Ochrony przed Powodzią Powiatu Sieradzkiego,
- grafik dyżurów,
- dokumentacja łączności radiowej,

2) w czasie sytuacji kryzysowej:

- książka meldunków dyżurnego PCZK,
- meldunki,
- komunikaty, ostrzeżenia, informacje.

W trakcie oględzin PCZK stwierdzono: książkę dyżurów PCZK, dziennik meldunków PCZK, Plan Zarządzania Kryzysowego Powiatu Sieradzkiego, Operacyjny Plan Ochrony przed Powodzią Powiatu Sieradzkiego, dokumentację łączności radiowej.

(dowód: akta kontroli str. 264-266, 340-343)

Oględzinom poddano Centralną Aplikację Raportującą (CAR). W wyniku zbadania 10 ostatnich informacji stwierdzono, że w 9 przypadkach informacją wpływającą do PCZK były komunikaty Biura Prognoz Meteorologicznych Oddział w Poznaniu:

- sytuacji hydrologiczno – meteorologicznej „Górnej Warty” – 5 komunikatów IMGW (z 11, 16, 17, 18 i 21 sierpnia 2017 r.),
- ostrzeżenia (lub ich odwołania) dotyczące pogody – 4 przypadki przekazane przez WCZK w Łodzi (nr 45 z 11.08., nr 46 z 12.08. i nr 47 z 19.08.2017 r. oraz odwołanie ostrzeżenia nr 47 – z 19.08.2017 r.).

W jednym przypadku informację z WCZK w Łodzi z dnia 16.08.2017 r., dotyczącą pomocy po zdarzeniach kryzysowych.

(dowód: akta kontroli str. 267-284)

1.3. Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego

Opis stanu
faktycznego

Starosta zarządzeniem nr 28/2007 z dnia 29 sierpnia 2007 r.⁵ – czyli wydanym jeszcze przed gruntowną nowelizacją uzk w 2009 r. – powołał Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (PZZK). Załącznik nr 1 do ww. zarządzenia określał skład PZZK, a załącznik nr 2 Regulamin działania PZZK.

Zgodnie z Regulaminem, w skład PZZK wchodził: Przewodniczący – Starosta Sieradzki, dwóch zastępców – Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej i Komendant Powiatowy Policji oraz 10 członków: Sekretarz Powiatu – kierownik PCZK, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, Powiatowy Lekarz Weterynarii, Powiatowy Inspektor Sanitarny, Kierownik Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska Delegatury w Sieradzu, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg, Dyrektor Zakładu Energetycznego Łódź Teren S.A – Rejon Sieradz, przedstawiciel 15 Sieradzkiej Brygady Wsparcia Dowodzenia, Ordynator Szpitalnego Oddziału Ratunkowego SPZOZ im. Prymasa Kardynała St. Wyszyńskiego w Sieradzu, dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie.

Zadania nałożone na PZZK w § 7 Regulaminu działania były zgodne z zakresem działań wskazanych do realizacji dla PZZK w art. 14 ust. 8 uzk w zw. z art. 17 ust. 5 uzk. Ponadto, w § 4 Regulaminu wskazano, że Zespół wykonuje zadania mające na celu zapobieganie skutkom klęsk żywiołowych lub ich usunięcie.

(dowód: akta kontroli str. 325 -330)

W okresie objętym kontrolą zwołano 5 posiedzeń PZZK o następującej tematyce:

- 11.03.2015 r. – zagrożenia związane z wystąpieniem niekontrolowanego wycieku oleju oraz innych materiałów ropopochodnych na jezdni oraz postępowanie w takiej

⁵ Zarządzenie nr 28/2007 Starosty Sieradzkiego z dnia 29 sierpnia 2007 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

sytuacji związane z przywróceniem przejezdności. Posiedzenie zorganizowane zostało w związku z wystąpieniem takich zdarzeń na drogach powiatu sieradzkiego oraz problemami związanymi z określeniem, która instytucja powinna zająć się usuwaniem skutków tego typu zdarzeń;

- 03.02.2016 r. – omówienie założeń do tworzonej mapy bezpieczeństwa i porządku publicznego, których celem było rzetelne zidentyfikowanie i przedstawienie skali zagrożeń. Posiedzenie zostało zorganizowane zgodnie z sugestiami Komendy Powiatowej Policji, a dotyczyło opracowania ww. mapy;
- 15.07.2016 r. – stan przygotowań organizatorów, służb, inspekcji i straży do utrzymania porządku i bezpieczeństwa w trakcie obchodów „Światowych Dni Młodzieży 2016” w dniach 26-31 lipca 2016 r. Posiedzenie zorganizowano w celu wymiany informacji, zapoznania się ze stanem przygotowań oraz działaniami podejmowanymi przez parafie przyjmujące pielgrzymów;
- 15.09.2016 r. – afrykański pomór świń – objawy choroby, metody zwalczania, możliwości diagnostyczne, możliwości szerzenia się w środowisku, chorobotwórczość, aktualne działania; postępowanie na wypadek pojawienia się ognisk na terenie powiatu;
- 16.03.2017r. – katastrofa drogowa z dużą ilością poszkodowanych, współdziałanie sił i środków służb oraz podmiotów na poziomie powiatu w świetle ostatnich zdarzeń na trasie szybkiego ruchu S-8 oraz na innych drogach przelotowych znajdujących się na terenie powiatu sieradzkiego. Spotkanie zorganizowano z uwagi na zdarzenie na trasie S-8, a dotyczące ewentualnych wypadków, gdzie będzie duża liczba osób poszkodowanych.

Ww. zagrożenia nie zostały wcześniej zidentyfikowane, scharakteryzowane i zawarte w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego z 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 347)

1.4. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego

Opis stanu
faktycznego

Do zadań Starosty, zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 3 uzk należy m.in. organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. W okresie objętym kontrolą Starosta Sieradzki zorganizował następujące szkolenia i ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego:

- szkolenia na następujące tematy w dniach:
 - omówienie założeń do tworzonej mapy bezpieczeństwa i porządku publicznego – 03.02.2016 r.;
 - afrykański pomór świń – objawy choroby, metody zwalczania, możliwości diagnostyczne, możliwości szerzenia się w środowisku, chorobotwórczość, restrykcje oraz aktualne działania zmierzające do zmiany przepisów prawnych prowadzone w związku z pojawieniem się ognisk choroby w Polsce. Postępowanie na wypadek pojawienia się ognisk afrykańskiego pomoru świń na terenie Powiatu - film instruktażowy dotyczący postępowania w obszarze zapowietrzonym i obszarze zagrożonym wokół ogniska ASF – 15.09.2016 r.;
 - katastrofa drogowa z dużą ilością poszkodowanych, współdziałanie sił i środków, służb oraz podmiotów na poziomie Powiatu w świetle ostatnich zdarzeń na trasie szybkiego ruchu S-8 oraz na innych drogach przelotowych znajdujących się na terenie powiatu sieradzkiego – 16.02.2017 r.;
 - szkolenie związane z organizacją ćwiczeń powiatowych – omówienie m.in. technicznej strony epizodu praktycznego – 10.05.2017 r.;
 - szkolenie poświęcone m.in. aktualizacji miejskich-gminnych planów zarządzania kryzysowego oraz nowym zaleceniom Starosty Sieradzkiego – 23.10.2015 r.;
 - szkolenie związane z przygotowaniem do Światowych Dni Młodzieży organizowanych w dniach 26-32 lipca 2016 r. – 17.06.2016 r.;

• ćwiczenia:

- praca Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego - praktyczna organizacja ewakuacji ludności z terenów zalewowych wraz z ewakuacją mienia osób poszkodowanych przy wykorzystaniu sprzętu pływającego, będącego na wyposażeniu Powiatowego Magazynu Sprzętu Przeciwpowodziowego, Drużyn Ratownictwa Przeciwpowodziowego, Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, Ochotniczych Straży Pożarnych – 08-09.10.2015 r.;
- działanie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w poszerzonym składzie - praktyczna organizacja ewakuacji ludności z uszkodzonej jednostki pływającej przy wykorzystaniu sprzętu pływającego będącego na wyposażeniu Powiatowego Magazynu Sprzętu Przeciwpowodziowego, Drużyn Ratownictwa Przeciwpowodziowego, Ochotniczych Straży Pożarnych, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu o/Skęczniew – 29-30.06.2017 r.

Starosta nie organizował w okresie objętym kontrolą treningów w zakresie zarządzania kryzysowego, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 3 uzk .

(dowód: akta kontroli str. 335-336)

1.5. Sytuacje kryzysowe na terenie powiatu sieradzkiego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2017 (I półrocze) na terenie powiatu sieradzkiego nie wystąpiły sytuacje kryzysowe, jednakże wystąpiły następujące zdarzenia, niespełniające kryteriów sytuacji kryzysowej:

- wypadek na trasie S8, w wyniku którego kurczęta przewożone przez jeden z samochodów biorących udział w zdarzeniu wymagały zabezpieczenia do czasu podjęcia decyzji przez właściciela co do dalszego postępowania z ładunkiem;
- dwa przypadki fałszywych alarmów (e-maili) o podłożeniu ładunków wybuchowych, które dotarły do Starostwa Powiatowego, jak również do innych instytucji na terenie Sieradza; została podjęta decyzja o ewakuacji pracowników budynku Starostwa oraz przebywających w nim interesantów oraz powiadomiona została straż pożarna i policja; po przeprowadzeniu rozpoznania minersko-pirotechnicznego przez specjalną policyjną grupę i niewykryciu żadnych podejrzanych przedmiotów, jak również ładunków wybuchowych, protokolarnie przekazano budynek zarządcy.

(dowód: akta kontroli str. 337-339 i 796-797)

W trakcie kontroli NIK, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, przeprowadzono oględziny przebiegu czynności realizowanych przez organy Powiatu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Czynności miały formę epizodu praktycznego przeprowadzonego metodą treningu decyzyjnego, dotyczącego powstania sytuacji kryzysowej na administrowanym przez Starostę terenie. Tematem epizodu była organizacja działań i podejmowania decyzji – w fazie reagowania – bezpośrednio po informacji o strefie burz z wystąpieniem intensywnych opadów deszczu, przechodzących w deszcz nawalny. Ostrzeżenie hydrologiczne 3 stopnia, na terenie gminy i miasta Warta został przerwany wał przeciwpowodziowy. Nadal przewidywane są intensywne opady oraz nawalne opady deszczu. Fala powodziowa zagraża mieszkańcom gminy Warta. Epizod został przeprowadzony jednocześnie w odniesieniu do właściwych organów zarządzania kryzysowego na terenie województwa (wojewoda, starosta, wójt)

Przeprowadzone oględziny wykazały, że:

- Po otrzymaniu informacji telefonicznej z WCZK o sytuacji kryzysowej i jej potwierdzeniu e-mailem z WCZK, Inspektor z PCZK poinformował o tym sms-em Sekretarza Powiatu, gminy Powiatu oraz e-mailem: Komendę Powiatową Policji,

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

Komendę Powiatową Straży Pożarnej, Sanepid, Powiatowego Lekarza Weterynarii oraz sprawdził łączność radiową z WCZK oraz gminnymi CZK.

- Inspektor nawiązał kontakt telefoniczny z Burmistrzem miasta Warty i uzyskał informacje o sytuacji i podjętych działaniach.
- Sekretarz Powiatu (Kierownik PCZK) zarządził zwołanie PZZK, a Inspektor powiadomił o tym wszystkich członków PZZK.
- Po otrzymaniu z Warty informacji o przerwaniu wałów powodziowych w dwóch miejscowościach i o konieczności ewakuacji ludzi, przekazano tę informację do WKU i 15 Sieradzkiej Brygady Wsparcia Dowodzenia (zgodnie z porozumieniem).
- Podczas posiedzenia PZZK (o godz. 12.00) otrzymano informację, że ogłoszony został alarm przeciwpowodziowy na terenie gminy-miasta Warta do odwołania. PZZK omówił sytuację oraz przydzielono zadania poszczególnym instytucjom i służbom. Instytucje, straże i służby zrelacjonowały zabezpieczenie sytuacji w swoich zakresach. Ustalono ewentualne następne spotkanie PZZK w Warcie.
- Trwała ciągła wymiana informacji pomiędzy PCZK oraz organami Warty oraz WCZK. Burmistrz Warty zgłaszał zapotrzebowanie na łóżka i informował o przebiegu ewakuacji ludności z dwóch miejscowości.
- Inspektor doprowadził do zabezpieczenia 10 tys. worków na piasek, 10 rolek folii, o które występował Burmistrz Warty.
- Po uzyskaniu informacji z WCZK o zakończeniu ćwiczenia, Inspektor przesłał za pomocą Centralnej Aplikacji Raportującej informację o ww. epizodzie oraz poinformował wszystkie zainteresowane instytucje o zakończeniu ćwiczenia.

Podczas posiedzenia Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz w trakcie podejmowanych działań nie poddano analizie, jakie konsekwencje dla Powiatu Sieradzkiego będą miały intensywne opady deszczu w stopniu trzecim (deszcz nawalny) gdzie zjawisko jest przewidywane od godz. 9:30 dnia 14-09-2017 r. do 12:00 dnia 17-09-2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 371-388)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c uzk w związku z art. 5 ust. 3 uzk, tj. nie wydał organom gmin z terenu powiatu zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego przez okres 4,5 roku od wydania poprzednich zaleceń 30 maja 2011 r.

Starosta wydał zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego 12 października 2015 r. i przekazał je przedstawicielom wszystkich gmin 23 października 2015 r.

Starosta wyjaśnił powód tak długiego okresu pomiędzy datami wydania kolejnych zaleceń następująco: „Zalecenia do sporządzania gminnych planów zarządzania kryzysowego były wydawane na podstawie zaleceń otrzymywanych z Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW. I tak pierwsze zalecenia wpłynęły w roku 2011, zostały przeredagowane i przekazane do gmin powiatu sieradzkiego w 2011 r. Następne zalecenia do Planów Zarządzania Kryzysowego wpłynęły z Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW w roku 2014 – zostały przekazane do gmin w roku 2015.”

(dowód: akta kontroli 252-263, 319-322, 362-363, 365-370)

2. Starosta nie wywiązał się z obowiązków określonych w art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a i b uzk, tj. nie przedłożył Wojewodzie do zatwierdzenia PPZK opracowanego w 2015 r. i nie zrealizował zaleceń do PPZK w terminie określonym w art. 5 ust. 3 uzk, w konsekwencji czego na terenie powiatu sieradzkiego obowiązywał nieaktualny Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego z 2011 r.

Pismem z dnia 1 sierpnia 2014 r. Wojewoda Łódzki przekazała starostom zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Ponadto pismem z dnia 9 października 2015 r. zastępca Dyrektora WBiZK ŁUW przypomniał Staroście o obowiązku przygotowania i przedłożenia Wojewodzie powiatowego planu zarządzania kryzysowego do zatwierdzenia. Starosta przekazał Wojewodzie do zatwierdzenia powiatowy plan zarządzania kryzysowego dopiero pismem z dnia 2 lutego 2016 r., przy czym plan ten został zwrócony Staroście przez Wojewodę, gdyż nie spełniał szeregu wymogów formalnych określonych w art. 5 uzk oraz zaleceń Wojewody. Wojewoda wskazał szereg istotnych zastrzeżeń i uwag do planu:

- katalog zagrożeń, mapa zagrożeń, siatka bezpieczeństwa i procedury zawierały inne zagrożenia,
- mapa zagrożeń była wykonana metodą opisową, niezgodnie z zaleceniami,
- siatka bezpieczeństwa była wykonana niezgodnie z zaleceniami Wojewody, była mało czytelna i nie miała powiązania z katalogiem zagrożeń,
- zadania mające szczególne znaczenie dla pracy PCZK w zakresie monitorowania zagrożeń nie spełniały wymogów określonych w zaleceniach,
- niestosowanie nazw procedur wskazanych w zaleceniach,
- niezamieszczenie w załączniku wzorów komunikatów i ulotek informacyjnych,
- brak wzorów formularzy w części planu dotyczącej organizacji ewakuacji z obszarów zagrożonych,
- braki w załączniku dotyczącym organizacji ratownictwa, opieki medycznej i pomocy społecznej,
- nieprawdziwe zapisy w planie dotyczące kwestii wykazu infrastruktury krytycznej,
- nieprawidłowa podstawa prawna załącznika dotyczącego oceniania i dokumentowania.

Dopiero w czasie trwania kontroli NIK, po poinformowaniu⁷ Starosty o powyższych nieprawidłowościach, zostały podjęte działania mające na celu uaktualnienie Planu.

Starosta wyjaśnił, że ww. uwagi Wojewody zostały częściowo uwzględnione i plan został przekazany do zatwierdzenia Wojewodzie pismem z dnia 28 sierpnia 2017 r. W odpowiedzi na powyższe, Wojewoda pismem z dnia 1 września 2017 r. wskazując na rażącą nieterminowość Starosty w przekazaniu planu do zatwierdzenia stwierdził, że wprowadzone przez Starostę zmiany w planie mają charakter pobieżny i powierzchowny, nie uwzględniają szeregu uwag Wojewody i dlatego też niemożliwe jest jego zatwierdzenie. Jednocześnie Wojewoda wskazał, że Starosta powinien opracować plan z 2015 r. zgodnie z zaleceniami z 2014 r., mimo, że już zostały wydane jego zalecenia z 2017 r. Starosta w dniu 11 września 2017 r., tj. po ponad trzech latach od wydania w dniu 1 sierpnia 2014 r. zaleceń przez Wojewodę Łódzkiego, przekazał do zatwierdzenia kolejną wersję planu. Wojewoda stwierdził, że plan zawiera elementy określone w art. 5 uzk oraz uwzględnia zalecenia Wojewody. Jednakże w związku z tym, że plan został złożony po wydaniu przez Wojewodę Łódzkiego nowych zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego w dniu 31 sierpnia 2017 r., Wojewoda odmówił zatwierdzenia tego planu (uznając tylko obowiązek przedstawienia planu za dopełniony).

Starosta wyjaśnił, że zalecenia Wojewody zostały uwzględnione w powiatowym planie, jednak „pewne treści w poszczególnych elementach planu mogły zostać nie do końca doprecyzowane, co w konsekwencji spowodowało ponowne

⁷ W dniu 28 sierpnia 2017 r.

przekazanie planu do dopracowania”, a ponadto opóźnienie w przedłożeniu planu do zatwierdzenia powstało na skutek dużego natężenia innych prac.

(dowód: akta kontroli 252-263, 319-322, 362-363, 365-370)

Zdaniem NIK wyjaśnienia Starosty nie usprawiedliwiają w żaden sposób powyższej nieprawidłowości i są wyrazem lekceważenia zagadnień związanych z zarządzaniem kryzysowym.

3. Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. Starosta nie zatwierdził gminnego planu zarządzania kryzysowego gminy Złoczew i nie egzekwował od tej gminy przedstawienia aktualnego planu zarządzania kryzysowego. Starosta nie miał wiedzy, ile spośród ww. gminnych planów podlegało już aktualizacji i ile nie zostało zaktualizowanych.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. d uzk do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Starosta wyjaśnił, że po upływie terminu przekazania przez gminy gminnych planów zarządzania kryzysowego były wysyłane przypomnienia pocztą e-mail, jednak ten jeden plan nie został dostarczony.

(dowód: akta kontroli str. 811)

4. Starosta nie zapewnił rzetelnej realizacji przez PCZK jego zadań, o których mowa w art. 16 ust. 2 uzk w zw. z art. 18 ust. 2 uzk, w szczególności:

- za pełnienie dyżuru po godzinach pracy Starostwa, a także w dni wolne od pracy 24 godziny na dobę odpowiadał tylko jeden pracownik – Inspektor w Referacie Spraw Obywatelskich, także w czasie przebywania przez niego na urlopie czy na zwolnieniu lekarskim (np. pobyt w szpitalu), wskutek czego nie byłoby możliwe zapewnienie ciągłego i skutecznego przepływu informacji,
- w trakcie oględzin PCZK stwierdzono brak grafiku dyżurów; meldunków, komunikatów, ostrzeżeń i informacji; zaś książka meldunków dyżurnego PCZK oraz dziennik ewidencji wchodzącej/wychodzącej funkcjonowały pod nazwą „książka dyżurów PCZK” oraz „dziennik meldunków PCZK”.

Powyższe świadczy o nieprzygotowaniu PCZK do pełnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Starosta wyjaśnił, że jeżeli ww. Inspektora nie było na miejscu, przekazywał on informacje do innego pracownika, który również mógł uruchomić odpowiednie procedury działania, a w sytuacjach kryzysowych dyżur w pierwszej kolejności będą pełnić pozostałe osoby wchodzące w skład PCZK. Natomiast co do brakujących w PCZK dokumentów, Starosta wyjaśnił, że grafik dyżurów jest sporządzany w momencie, kiedy zapada decyzja o uruchomieniu dyżurów całodobowych, a meldunki, komunikaty, ostrzeżenia i informacje były sporządzane w zależności od zaistniałej sytuacji kryzysowej; „książka dyżurów PCZK” i „dziennik meldunków PCZK” zostały założone jeszcze w okresie, kiedy nie były powołane PCZK.

(dowód: akta kontroli str. 811-812)

5. PZZK nie zaopiniował PPZK z 2015 r., co było niezgodne z art. 14 ust. 8 pkt 4 uzk w zw. z art. 17 ust. 5 uzk. Wprawdzie Starosta nie przedstawił Wojewodzie w ustawowym terminie ww. planu do zatwierdzenia, to również PZZK – którego Przewodniczącym był Starosta – nie zaopiniował tego planu.

Starosta wyjaśnił, że opiniowanie planu z 2015 r. było bezcelowe ze względu na brak zatwierdzenia Wojewody Łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 812)

6. W trakcie przeprowadzonego w dniu 15 września 2015 r. epizodu praktycznego, pomimo podania przez Burmistrza Warty informacji o przewidywanych w kolejnych dwóch dniach obfitych opadach deszczu, podczas posiedzenia Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego nie poddano analizie, jakie konsekwencje mogłoby to przynieść dla Powiatu Sieradzkiego i jakie działania należałoby podjąć w tym zakresie. Powyższe ustalenia potwierdza opinia biegłego, powołanego przez NIK w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 812)

7. PPZK nie został uzgodniony z następującymi podmiotami z siatki bezpieczeństwa w PPZK: Dyrektorem SP ZOZ, Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Dyrektorem Powiatowego Centrum Pomocy Społecznej, Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej, Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych oraz z PKP.

(dowód: akta kontroli str. 33-48, 77 i 249-250)

Ocena
częstkowa

W okresie objętym kontrolą Starosta Sieradzki nie wywiązał się z obowiązków w zakresie zarządzania kryzysowego. Pomimo wydania przez Wojewodę Łódzkiego zaleceń do PPZK w dniu 1 sierpnia 2014 r., Starosta przedstawił Wojewodzie plan do zatwierdzenia dopiero w 2016 r. Plan ten z uwagi na niespełnienie wymogów ustawowych i zaleceń Wojewody, nie został zatwierdzony, nie został też zaopiniowany przez PPZK, w związku z czym na terenie powiatu ostatnim obowiązującym planem był PPZK z 2011 r. Starosta nie zatwierdził 1 z 11 podlegających zatwierdzeniu gminnych planów zarządzania kryzysowego. Negatywnie NIK ocenia sposób funkcjonowania PCZK, w szczególności powierzenie obowiązku pełnienia dyżuru tylko jednemu pracownikowi, w konsekwencji czego, w ocenie liczby, nie było możliwe zapewnienie przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

2. Instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny w kontekście potencjalnych zagrożeń i przewidywanych adekwatnych działań, niezbędnych do ich usuwania

2.1. Plan obrony cywilnej powiatu sieradzkiego

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Plan Obrony Cywilnej Powiatu Sieradzkiego (dalej: „plan OC”) został opracowany w 2012 roku i w dniu 18 października 2012 r. przekazany do uzgodnienia do Wojewody Łódzkiego. W odpowiedzi, Z-ca Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW poinformował Sekretarza Powiatu Sieradzkiego o stwierdzonych brakach w przedstawionym do uzgodnienia planie OC oraz stwierdził, że po uzupełnieniu planu OC należy go ponownie przedstawić Szefowi Obrony Cywilnej Województwa celem zaopiniowania. Ww. braki były następujące:

- 1) brak kart realizacji zadania obrony cywilnej (§ 3. Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego z dnia 13 stycznia 2012 r. w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej powiatów),
 - 2) brak mapy zawierającej niezbędne dane do podejmowania decyzji oraz kierowania działaniami (ust. 4 załącznika Nr 1 do Wytycznych),
 - 3) brak uzgodnień z instytucjami realizującymi zadania na rzecz obrony cywilnej.
- Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w dniu 7 lutego 2013 r. przekazał Staroście Sieradzkowskiemu uzgodniony z Wojewodą Łódzkim plan OC dla

powiatu sieradzkiego. Plan OC został zatwierdzony przez Starostę Sieradzkiego będącego Szefem Obrony Cywilnej Powiatu (przy adnotacji „Zatwierdzam” brak było daty zatwierdzenia).

Plan OC (jego treść i struktura) – poza arkuszem uzgodnień treści Planu z organami i podmiotami biorącymi udział w realizacji zadań OC – był zgodny z *Wytycznymi Szefa OC Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie opracowania planu obrony cywilnej kraju, województw, powiatów, gmin oraz Wytycznymi Szefa OC Województwa Łódzkiego z dnia 13 stycznia 2012 r. w tej samej sprawie (dalej: Wytyczne)*.

W Planie OCP odwoływano się do informacji zawartych w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego (Standardowe procedury operacyjne dla powiatu sieradzkiego, Zasoby struktur organizacyjnych powiatu sieradzkiego w rozdz. I.2, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych – punkty 2.2 do 2.18, Wykaz jednostek PSP z terenu powiatu sieradzkiego – wyposażenie sprzętowe)⁸.

Opracowane zostały wszystkie wymagane wytycznymi załączniki funkcjonalne, w których określono potrzeby osobowo – sprzętowe.

Starosta wyjaśnił, że dla potrzeb opracowania Planu OCP, pracownicy z PCZK dokonali analizy potencjalnych zagrożeń w powiecie sieradzkim, w tym analizy zagrożeń na czas „W” (wojny). Pomocnymi i wykorzystywanymi podczas analiz materiałami okazały się również dane, na podstawie których opracowywane były inne plany, np. Operat Przeciwpowodziowy Województwa Sieradzkiego, a także plany obrony cywilnej gmin z terenu powiatu sieradzkiego⁹. Dodatkowo wykorzystywane były dane pozyskiwane w trakcie spotkań i narad z pracownikami jednostek administracji terytorialnej powiatu sieradzkiego, m.in. dotyczące zagrożeń, związanych z oddaną do użytku trasą szybkiego ruchu S-8.

W planie OC (punkt I.3), dokonano następujących zmian:

- 1) zmiany związane z wyborami samorządowymi i zmianą osób funkcyjnych oraz z nowymi dokumentami i nazewnictwem – 15.01.2015 r.,
- 2) zmiany dotyczące osób pełniących funkcje Starosty i Wicestarosty oraz dotyczące nowych zarządzeń Szefa OC – 20.04.2016 r.,
- 3) zmiany dotyczące osób zajmujących się zadaniami z zakresu OC – 30.03.2016 r.

Plan OC był aktualizowany w latach 2013, 2015, 2016 i 2017.

(dowód: akta kontroli str. 390, 396, 417-556, 593, 597, 601, 684 i 722)

2.2. Opiniowanie gminnych planów obrony cywilnej przez Szefa OCP

1. Na dzień 30 czerwca 2017 r. wszystkie gminy powiatu sieradzkiego (11) miały opracowane i zaopiniowane przez Szefa OCP plany obrony cywilnej.

Starosta wyjaśnił, że plany OC gmin były opiniowane, czego końcowym efektem było uzgodnienie ich przez Starostę. Do niektórych planów obrony cywilnej gmin formułowane były ustne uwagi, które osoby koordynujące opracowanie tych planów uwzględniały i ponownie przedstawiały do Szefa OCP. Uwagi dotyczyły najczęściej braku kart realizacji zadań lub braków w części graficznej planu. Opinii i uzgodnień planów OC nie formułowano na piśmie, gdyż jak wyjaśnił Starosta „przesłanie planu do gminy, wprowadzenie zmian, ponowne dostarczenie Planu do Starostwa powodowałoby niepotrzebne wydłużenie okresu uzgadniania. Jeżeli w planach dostarczonych do uzgodnienia wystąpiły jakieś braki, nieścisłości bądź niezgodności z

Opis stanu
faktycznego

⁸ Planie Reagowania Kryzysowego dla Rejonu Dystrybucji Gazu w Pabianicach Oddział Zakład Gazowniczy Łódź Mazowieckiej Spółki Gazownictwa S.A., Planie Operacyjnym Funkcjonowania Powiatu Sieradzkiego w Warunkach Zewnętrznych Zagrożenia Bezpieczeństwa Państwa i w Czasie Wojny, Planie Przygotowań Publicznej i Niepublicznej Służby Zdrowia Powiatu Sieradzkiego na Potrzeby Obronne Powiatu Sieradzkiego, Planem Ewakuacji II i III Stopnia na Wypadek Masowego Zagrożenia.

⁹ Niektóre gminy zostawiły w Starostwie swoje plany OC na płytach CD

wytycznymi (np. brak kart realizacji zadań, rozbieżności w układzie planów co do zgodności z wytycznymi Starosty) lub nasuwały się jakieś uwagi (np. braki w części graficznej planu) albo zostały zauważone jakieś inne niedociągnięcia, to były usuwane na bieżąco w trakcie kontaktów z pracownikami, a jeśli występowały duże braki, pracownik zabierał plan w celu usunięcia zaznaczonych uwag i za kilka dni przywoził ponownie."

2. W kwestii zapewnienia korelacji pomiędzy planami (OC i zarządzania kryzysowego) Starostwo przeprowadziło 1 czerwca 2012 r. szkolenie z pracownikami gmin, poświęcone opracowaniu Planów Obrony Cywilnej według nowych wytycznych Starosty Sieradzkiego z dnia 25 maja 2012 rok, podczas którego zostały te zagadnienia omówione i przeanalizowane. Natomiast w przypadkach szczególnych prowadzono konsultacje bezpośrednio z osobą, która zajmowała się opracowaniem – koordynowaniem planu i która plan przedkładała do uzgodnienia. Konsultacje były przeprowadzane w trakcie spotkań (szkoleń) lub telefonicznie.

(dowód: akta kontroli str. 396-397, 557-558 i 560)

2.3. Wieloletni i roczne plany działania dla powiatu sieradzkiego w zakresie OC

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Starosta opracował:

- Ramowy plan działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2013-2017,
- Plan działania w zakresie obrony cywilnej na 2015 r.,
- Plan działania w zakresie obrony cywilnej na 2016 r.,
- Plan działania w zakresie obrony cywilnej na 2017 r.

Plany zawierały przedsięwzięcia z zakresu: organizacyjnego, planowania, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, edukacji oraz zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, wraz z określeniem wykonawcy tych zadań oraz terminu ich realizacji.

Plany te były opracowane na bazie planów opracowanych przez Szefa OC Województwa i zostały uzgodnione z Szefem OC Województwa – Wojewodą Łódzkim.

2. Kontrola realizacji tych planów odbywała się, jak wyjaśnił Starosta, w trakcie cyklicznej działalności kontrolnej, pod kątem realizacji zagadnień Obrony Cywilnej, która prowadzona była dla jednej lub dwóch gmin w ciągu roku.

Zapisy zawarte w planach działania były realizowane, a fakt ten był odnotowywany w części tabelarycznej. Oprócz jednego zadania organizacyjnego w 2015 r. (przesłanie do WBiZK ŁUW wniosków o nadanie medalu „Za zasługi dla obronności kraju”), wszystkie zaplanowane zadania były zrealizowane, a niektóre z zadań jako zadania całoroczne przechodziły na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 397, 560, 564-602 i 813-814)

2.4. Ustalenie i kontrola realizacji zadań oraz koordynacja i kierowanie działalnością przez Szefa OCP w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez szefów OC gmin powiatu sieradzkiego

Opis stanu
faktycznego

1. Szef OCP opracowywał i wprowadzał zadania dla gmin w formie wytycznych do działalności w dziedzinie OC na początku każdego roku kalendarzowego (05.02.2015 r., 04.03.2016 r., 03.03.2017 r.). Ponadto zadania te były zamieszczone w Planach działania w zakresie OC na poszczególne lata, wydane w terminach jak wytyczne.

2. Wytyczne zawierały przedsięwzięcia w zakresie organizacyjnym, planowania, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, edukacji oraz zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej.

Starosta wyjaśnił, że „koordynacja realizacji zadań sprowadzała się np. do ustalania pewnych zagadnień z pracownikami ds. obrony cywilnej z gmin, np. dotyczących organizowania ćwiczeń powiatowo-gminnych, nad którymi całościowe kierownictwo sprawował Starosta.”

Wytyczne były corocznie przekazywane gminom. Stanowiły one podstawę do opracowywania gminnych planów OC, wysyłanych Staroście celem uzgodnienia.

(dowód: akta kontroli str. 397 i 603-611, 813-815)

2.5. Ustalenie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej

Opis stanu
faktycznego

Wykazy przedsiębiorców, którzy są przewidziani do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej, były sporządzone od 2001 r. W bazie znajdują się między innymi wykazy stacji paliw, zakładów naprawczych sprzętu samochodowego, piekarnie, młyny, zakłady produkujące żywność, ubojnie zwierząt, miejsca noclegowe służące do zakwaterowania ludności, wykazy urządzeń specjalnych, wykazy ukryć, wykazy sprzętu OC, znajdujących się w magazynach gminnych i powiatowym, wykaz jednostek ratownictwa chemicznego. Powyższe wykazy zawierały dane dotyczące lokalizacji zakładów (gmina, adres), możliwości produkcji lub napraw sprzętu, adresy instytucji posiadających urządzenia specjalne.

Starosta wyjaśnił, że baza danych służyła tylko jako informacja pomocnicza i nie była wykazem przedsiębiorstw, które są przeznaczone do realizacji zadań OC. Oprócz zakładów w wykazie znajdują się inne dane, niekoniecznie dotyczące produkcji na potrzeby przetrwania ludności, np. wykaz miejscowości na terenie danej gminy. Wykaz taki został opracowany w 2006 r. po wystąpieniu na terenie Powiatu ogniska ptasiej grypy (gmina Warta).

W żadnym z tych podmiotów Starostwo nie tworzyło formacji Obrony Cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 560-561 i 612)

2.6. Opiniowanie przez Szefa OCP projektów aktów prawa miejscowego, dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań OC

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Szef OCP nie opiniował i nie opracowywał projektów aktów prawa miejscowego dotyczących OC.

(dowód: akta kontroli str. 398)

2.7. Sposób zapewnienia skutecznej realizacji działania dotyczącego przygotowania i zapewnienia funkcjonowania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie zarządzenia nr 420/2014 Szefa OCW Wojewody Łódzkiego z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie organizacji wojewódzkiego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania na terenie województwa łódzkiego, Starosta Sieradzki opracował i wydał jako Szef Obrony Cywilnej Powiatu zarządzenie nr 23/2015 z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie organizacji systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach i systemu wykrywania i alarmowania na terenie powiatu sieradzkiego, które zostało przekazane pracownikom urzędów miast i gmin w trakcie szkolenia obronnego w dniu 22 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 816)

System Wykrywania i Alarmowania¹⁰ oraz System Wczesnego Ostrzegania¹¹ działa na terenie powiatu sieradzkiego w oparciu o Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego działające w Starostwie oraz w Miejskich/Gminnych Centrach Zarządzania Kryzysowego, a w przypadku kiedy któraś z gmin nie dysponuje centrum zarządzania kryzysowego, działanie jest prowadzone przy wykorzystaniu drużyny wykrywania i alarmowania (która funkcjonuje w każdej gminie).

W ramach działania SWO, w okresie objętym kontrolą, były przeprowadzone cztery treningi związane z uruchamianiem syren alarmowych na terenie gmin powiatu sieradzkiego. Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego brało również udział w różnego rodzaju treningach, organizowanych przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego ŁUW w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 561, 613-631, 684 i 722)

2.8. Działania związane z przygotowywaniem i organizowaniem ewakuacji ludności na wypadek masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze

Opis stanu
faktycznego

1. Ewakuacja na terenie powiatu sieradzkiego została zorganizowana jako ewakuacja doraźna - ewakuacja I stopnia. Organizowana jest przede wszystkim z terenów zagrożonych zalaniem i podtopieniem oraz z terenów bezpośrednio przyległych do tras drogowych oraz tras kolejowych, którymi przemieszczają się transporty z Toksycznymi Środkami Przemysłowymi (TŚP). W przypadku awarii spowodowanej katastrofą drogową lub kolejową uwolnione TŚP mogą stwarzać zagrożenie dla ludności zamieszkałej w bezpośredniej bliskości tych ciągów, co z kolei będzie się wiązało z prowadzeniem ewakuacji doraźnej. Na terenie miasta Sieradz znajdują się dwa zakłady, które w procesie produkcji wykorzystują niebezpieczne substancje. Uwolnienie się któregoś z tych środków może spowodować tylko zagrożenie miejscowe, praktycznie niestwarzające niebezpieczeństwa dla ludności zamieszkałej w pobliżu. Zadanie odnośnie zorganizowania ewakuacji w takich przypadkach spoczywa głównie na służbach oraz terenowych szefach obrony cywilnej.

Również na terenie powiatu sieradzkiego jest planowana ewakuacja z terenu zalewowego na wypadek przerwania zapory bocznej na rzece Teleszyna na zbiorniku Jeziorsko leżącym na terenie gminy Warta. W Urzędzie Gminy i Miasta Warta znajduje się dokładny plan związany z ewakuacją ludności z miejscowości Jeziorsko, Ostrów Warcki i Zaspy Kolonia, leżących na potencjalnym terenie zalewowym na wypadek przerwania zapory oraz znajduje się wykaz miejscowości, do których ludność będzie ewakuowana. W sumie będzie ewakuowanych około 500 osób. Wszystkie informacje odnośnie zabezpieczenia potrzeb ludności, w tym zabezpieczenie pomocy medycznej, transportu, pomocy społecznej, miejsc zakwaterowania osób ewakuowanych – są dokładnie ujęte w planie gminy na terenie której odbywa się ten proces.

2. Zagadnienia w zakresie ewakuacji zostały opracowane w Planach ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia: II stopnia (na wypadek masowego zagrożenia) i III stopnia (na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub wojny). Plany te zostały uzgodnione z Szefem OC Województwa – Wojewodą Łódzkim w 2012 r. i były aktualizowane odpowiednio: Plan ewakuacji II stopnia – w maju 2015 r. oraz w kwietniu 2016 r., a Plan ewakuacji III stopnia – w styczniu 2015 r., w kwietniu 2016 r. i w styczniu 2017 r.

Plany ewakuacji zawierały m.in.: cele i zamiary ewakuacji, wykazy osób kierujących ewakuacją oraz organizację ich współdziałania, sposoby powiadamiania ludności

¹⁰ zwany dalej „SWA”

¹¹ zwany dalej „SWO”

o ewakuacji, organizację zabezpieczenia opuszczonych pomieszczeń mieszkalnych, zestawienie liczby osób przewidzianych do ewakuacji, zestawienie i sposób zabezpieczenia środków transportowych, technicznych i medyczno-sanitarnych na potrzeby ewakuacji, zadania i podział odpowiedzialności członków PZZK. W Planie ewakuacji III stopnia zawarto ponadto charakterystykę możliwych zagrożeń w czasie wojny lub zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

(dowód: akta kontroli str. 399, 404-405, 448, 463, 481, 550, 722 i 726-790)

2.9. Plan sposobu ochrony oraz ewakuacji dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem

Opis stanu
faktycznego

W 2005 r. opracowano Powiatowy Plan Ochrony Zabytków na wypadek Konfliktu Zbrojnego i Sytuacji Kryzysowych. Plan został opracowany przez Starostę Sieradzkiego i uzgodniony z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz Szefem Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego w 2005 r. Jeden egzemplarz tego Planu znajduje się u Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Zgodnie z zapisami rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych¹², Plan jest aktualizowany corocznie do dnia 31 marca, wg stanu na 31 grudnia roku poprzedniego. Zaktualizowane materiały Planu (poszczególne strony, zawierające aktualizacje) są przekazywane do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w celu wymiany w egzemplarzu Planu, który jest w jego posiadaniu.

Plan zawiera zagadnienia związane z charakterystyką zasobów i rozmieszczeniem zabytków, spodziewanymi zagrożeniami, oceną dla zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego oraz wykaz zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru z poszczególnych gmin, a także dane do współdziałania. Określono w nim również jednostki, instytucje, organizacje, rzeczoznawców oraz sprzęt przewidziane do udzielania pomocy zabytkom w razie zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 400, 550-556 i 722-723)

2.10. Zakłady opieki zdrowotnej, zobowiązane do udzielenia pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności nadzór nad przygotowaniem tych zakładów do niesienia pomocy

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 3 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹³, do zakresu działania szefa OC powiatu, na obszarze jego działania, należy m.in. wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej, zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowanie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy.

Opieka zdrowotna na terenie powiatu sieradzkiego oparta jest przede wszystkim na istniejących zakładach leczenia zamkniętego i odnosi się do całej populacji Powiatu. Starosta nie był organem założycielskim szpitali na terenie powiatu.

2. Starosta Sieradzki opracował, a Wojewoda Łódzki zatwierdził 8 sierpnia 2013 r., *Plan przygotowań podmiotów leczniczych powiatu sieradzkiego na potrzeby obronne państwa*. W Planie tym zawarto m.in.: analizę zagrożeń dla Powiatu, wykaz zakładów opieki zdrowotnej leczenia zamkniętego (szpitale), plan rozwinięcia łóżek szpitalnych, wykaz tworzonych zastępczych miejsc szpitalnych, zestawienie personelu medycznego wg specjalności i stopnia specjalizacji.

¹² Dz. U. z 2004 r. Nr 212, poz. 2153.

¹³ Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850, dalej rozporządzenie RM z 2002 r.

(dowód: akta kontroli str. 400-401, 481, 550 i 686-719)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wg § 14 Wytycznych Szefa OCK z 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, plan OC przed zatwierdzeniem wymaga uzgodnienia z nadzrędnym organem OC oraz innymi organami i podmiotami w części ich dotyczącej.

W arkuszu uzgodnień Planu OCP brak było wpisów części podmiotów i instytucji, które zostały przewidziane do działań lub współpracy w siatce bezpieczeństwa oraz w Systemie Wczesnego Ostrzegania, a mianowicie: Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, Samodzielnego Publicznego ZOZ w Sieradzu, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, Polskich Koleji Państwowych, Powiatowego Inspektoratu Ochrony Roślin.

Osobą odpowiedzialną za ten stan rzeczy był Starosta, który zatwierdził Plan OCP bez kompletnych uzgodnień.

Starosta wyjaśnił, że *uzgodnienia Planu OCP były prowadzone przede wszystkim z instytucjami, którym przypada wiodąca rola w prowadzeniu działań ratowniczych na terenie powiatu sieradzkiego.*

(dowód: akta kontroli str. 417-424, 441, 445, 462, 476 i 813)

2. Plan OC wprowadzono zarządzeniem nr 22/2012 Starosty Sieradzkiego z 20 sierpnia 2012 r.¹⁴, czyli przed dniem przekazania Wojewodzie do uzgodnienia. Starosta wyjaśnił przyczynę powyższej sytuacji następująco: „Zarządzenie dotyczące wprowadzenia w życie Planu OCP było opracowywane równolegle z Planem OCP. Został nadany numer oraz data wydania zarządzenia. Natomiast samo opracowanie Planu OCP z różnych powodów przeciągało się i z opóźnieniem został on przekazany do uzgodnienia.”

(dowód: akta kontroli str. 417-421, 441-444 i 471)

3. Opinie do gminnych planów obrony cywilnej powiatu sieradzkiego nie były dokumentowane przez Starostę w formie pisemnej, tylko ustnej, co było działaniem nierzetelnym.

Starosta wyjaśnił, że do niektórych planów obrony cywilnej gmin formułowane były ustne uwagi, które osoby koordynujące opracowanie tych planów uwzględniały i ponownie przedstawiały do Szefa OCP. Uwagi dotyczyły najczęściej braku kart realizacji zadań lub braków w części graficznej planu.

(dowód: akta kontroli str. 560)

4. Starosta nie utworzył wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych, a jedynie bazę danych tych podmiotów. Podmioty znajdujące się w tej bazie nie zostały o fakcie umieszczenia ich w bazie powiadomione przez Starostę. Było to niezgodne z § 3 pkt 24 rozporządzenia RM z 2002 r., zgodnie z którym do zakresu działania szefa obrony cywilnej powiatu należy ustalanie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej.

Starosta wyjaśnił, że „wykazy te były sporządzane na podstawie informacji otrzymanych z jednostek administracji samorządowej powiatu sieradzkiego

¹⁴ Starosta Sieradzki – Szef Obrony Cywilnej Powiatu.

i znajdują się na terenie poszczególnych gmin. Przyjęto zatem, że gminy te powiadomiły ww. przedsiębiorstwa zgodnie z własnymi kompetencjami, jako jednostki mogące być niezbędne do zabezpieczenia potrzeb mieszkańców tych gmin. Wykazy te są aktualizowane corocznie, co jest związane m.in. z opracowywaniem podobnej bazy danych na potrzeby zadań obronnych”.

(dowód: akta kontroli str. 560-561 i 612)

5. Starosta nie wyznaczył zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowanie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy. Było to niezgodne z § 3 pkt 12 rozporządzenia RM z 2002 r., zgodnie z którym do zakresu działania szefa OC powiatu na obszarze jego działania należy m.in. wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej, zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowanie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy.

Starosta wyjaśnił, że analiza zagrożeń Powiatu w opracowanym *Planie przygotowań podmiotów leczniczych powiatu sieradzkiego na potrzeby obrony państwa* oraz przyjęte w różnych planach liczby osób poszkodowanych, to tylko prognozy, które między innymi stanowią dane wyjściowe, pomocne przy tworzeniu dodatkowych miejsc szpitalnych oraz Zapasowych Miejsc Szpitalnych i są tylko częściową informacją, jeśli chodzi o ilość osób. Należy przyjąć, że ilość osób potrzebujących pomocy może być większa niż liczba przygotowywanych łóżek bazy szpitalnej, wynikająca z rozporządzenia Rady Ministrów, które przewiduje 75 łóżek szpitalnych na 10.000 mieszkańców (dochodzą osoby ewakuowane na teren powiatu sieradzkiego i osoby które dokonały tzw. samoewakuacji czyli samoistnie przenieśli się na teren Powiatu). Dlatego w planie, w porozumieniu z gminami zostały sporządzone wykazy podmiotów zapewniających opiekę medyczną oraz zestawienia posiadanego personelu medycznego na terenie powiatu, które mają być pomocne w udzielaniu pomocy. Służą temu również dodatkowe miejsca szpitalne oraz Zapasowe Miejsca Szpitalne, organizowane na terenie powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 481, 550 i 686-719)

Ocena
częstkowa

Starosta nie wywiązał się z obowiązków w zakresie obrony cywilnej. Plan obrony cywilnej nie został uzgodniony zgodnie z wymogami ustawowymi, został wprowadzony w życie przed przekazaniem go do uzgodnienia Wojewodzie. W Starostwie nie dokumentowano niektórych czynności z zakresu obrony cywilnej w formie pisemnej, tj. opiniowania gminnych planów obrony cywilnej. Starosta nie utworzył wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych, a także zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowanie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy.

3. Siły i środki przeznaczone do skutecznego zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń

3.1. Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu sieradzkiego przez Szefa OCP w latach objętych kontrolą

Opis stanu
faktycznego

Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej Powiatu była każdorazowo sporządzana na podstawie sprawozdań i informacji sporządzonych przez Szefów Obrony Cywilnej Gmin i przekazanych do Starostwa. Sprawozdania z gmin były przekazywane do

Starostwa przy pomocy poczty elektronicznej lub - w niektórych przypadkach - w formie papierowej. Informacje wyjaśniające lub poszerzające ich zakres były weryfikowane poprzez telefoniczne konsultacje z pracownikami, zajmującymi się sprawami OC w gminach. Oceny te były sporządzane w pierwszym kwartale każdego roku na formularzach stanowiących załącznik do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju i były przekazywane do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW. W ocenach stanu przygotowania obrony cywilnej nie były formułowane żadne wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 401, 561-562 i 612)

3.2. Tworzenie i przygotowywanie do działania jednostek organizacyjnych OC

Opis stanu
faktycznego

Starosta utworzył 2 formacje OC:

- 1) Powiatowy Ośrodek Analizy Danych i Alarmowania (POADiA) – w 2015 r.,
- 2) Powiatowy Ośrodek Analiz Laboratoryjnych (POAL) – w 2016 r.

Kadrę POADiA tworzy 6 osób, powołanych przez jego Komendanta (Sekretarz Powiatu). Ośrodek został utworzony na bazie Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego i jest jednostką organizacyjną systemu wykrywania i alarmowania. Podlega szefowi OC powiatu sieradzkiego. Ilość osób w powołanym ośrodku jest aktualna i adekwatna do mogących występować zagrożeń.

POAL również jest jednostką organizacyjną systemu wykrywania i alarmowania. Tworzy się i rozwija w oparciu o struktury organizacyjne, siedziby i wyposażenie techniczne następujących instytucji:

- Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Sieradzu – Sekcja Sanitarno-Epidemiologiczna (5 osób),
- Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Sieradzu – Sekcja Higieny Weterynaryjnej (4 osoby),
- Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Łodzi – Sekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (5 osób).

POAL i jego Komendant operacyjnie podporządkowany jest Szefowi OC Powiatu Sieradzkiego, a jego kadra została powołana przez Komendanta Ośrodka (Powiatowy Inspektor Sanitarny).

(dowód: akta kontroli str. 401, 562, 632-656 i 722-723)

3.3. Zaopatrzenie podległych formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie, niezbędne do wykonywania zadań OC w okresie wojny i pokoju

Opis stanu
faktycznego

Formacje obrony cywilnej były wyposażone w sprzęt ogólnego przeznaczenia, tj. komputer, odbiornik KF, telefony, zestaw ratownictwa medycznego, łopaty, siekiery, łomy, kamizelki.

(dowód: akta kontroli str. 643-648)

Starosta poinformował, że „Starostwo może zaopatrzyć formacje w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie znajdujące się na wyposażeniu Powiatowego Magazynu Sprzętu OC. Jest to sprzęt przestarzały np.: umundurowanie – to kurtki z napisami „OBRONA CYWILNA PRL”, podobnie jak mundury ćwiczebne. Tylko kilkanaście par spodni oraz kamizelek to sprzęt spełniający jakieś minimalne kryteria. Tak samo sytuacja wygląda jeśli chodzi o środki łączności. Oprócz radiotelefonów Motorola oraz telefonów tradycyjnych i komórkowych pozostały sprzęt to aparaty telefoniczne MB – 66 oraz łącznice telefoniczne ŁP 110 MR. W przypadku sprzętu ochrony osobistej to jedynie 4 sztuki masek typu MP-5 odpowiadają normom rocznikowym. Brak środków finansowych w Starostwie nie pozwala na ponoszenie wydatków związanych z zakupem sprzętu. Niewielka ilość sprzętu została kupiona jedynie ze środków otrzymywanych na organizację ćwiczeń.

Sprzęt, który nadaje się do użytku to: szpadle, łopaty, łomy, kilofy, siekiery, namioty, kamizelki ratunkowe, zestawy narzędziowe.”

Starosta poinformował, że wyposażenie, które znajduje się w Powiatowym Magazynie Sprzętu Obrony Cywilnej, to sprzęt przekazany Starostwu w użytkowanie przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW na mocy porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 401-402 i 643-648)

Ustalone w Planie działania POADiA należności sprzętu i wyposażenia dla tej formacji były spełnione.

Posiadany sprzęt był przechowywany lub znajdował się w pomieszczeniu Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (sprzęt techniczny, elektroniczny sprzęt ogólnego przeznaczenia, szablony, mapy, plansze oraz kurtki OC) lub w Powiatowym Magazynie Sprzętu Obrony Cywilnej w Sieradzu (łopaty, łomy, siekiery i kamizelki OC). Warunki przechowywania były odpowiednie dla rodzaju sprzętu – pomieszczenia magazynu były suche, a odzież zabezpieczona foliami przez kurzeniem się. Przedmioty były oznakowane (karty inwentarzowe).

(dowód: akta kontroli str. 643-648)

3.4. Organizowanie i koordynowanie szkolenia obrony cywilnej przez Szefa OC powiatu sieradzkiego

Opis stanu
faktycznego

1. Starosta poinformował, że szkolenia związane z działalnością w dziedzinie obrony cywilnej organizowane były corocznie. W 2017 r., w związku z ćwiczeniami, były zorganizowane dwa szkolenia. Programy do przeprowadzania szkoleń opracowywane były przez pracownika zajmującego się obroną cywilną i zatwierdzane przez Szefa OC Powiatu.

2. Szkolenia OC były planowane w corocznie opracowywanych „Planach Działania w zakresie Obrony Cywilnej na dany rok kalendarzowy” w rubryce „EDUKACJA”. W każdym roku objętym kontrolą, jako przedsięwzięcie – zadanie całoroczne Szefa Obrony Cywilnej Powiatu występowało szkolenie pt. „Organizacja szkoleń z zakresu ochrony ludności i Obrony Cywilnej dla organów kierowania OC i aparatu wykonawczego gmin zgodnie z Wytocznymi Wojewody Łódzkiego – Szefa OC Województwa w sprawie zasad organizacji szkolenia i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu ochrony ludności i Obrony Cywilnej w województwie łódzkim oraz opracowanego harmonogramu szkoleń”. W ramach tego całorocznego działania zorganizowano w poszczególnych latach objętych kontrolą następujące szkolenia:

w roku 2015:

- 23 stycznia 2015 r. – omówienie zagadnień zarządzeń Szefa OCW: nr 420 z 15 grudnia 2014 r. w sprawie organizacji wojewódzkiego SWO oraz SWA na terenie woj. łódzkiego, nr 425 z 17 grudnia 2014 r. w sprawie organizacji, funkcjonowania i rozwijania Wojewódzkiego Ośrodka Analizy Laboratoryjnej oraz formacji OC wykonujących działania w zakresie monitoringu, wykrywania oraz alarmowania o skażeniach na terenie woj. łódzkiego, nr 421 z 15 grudnia 2014 r. w sprawie organizacji, funkcjonowania i rozwijania Wojewódzkiego Ośrodka Analizy Danych i Alarmowania na terenie woj. łódzkiego.
- 14 września 2015 r. – przedstawienie koncepcji przygotowania i przeprowadzenia powiatowego ćwiczenia z OC (udział formacji OC przeciwpowodziowych z gmin, zabezpieczenie epizodu praktycznego, szkolenie załóg (osad) łodzi, bezpieczeństwo podczas ćwiczeń).
- 27 listopada 2015 r. – podsumowanie przygotowania do powiatowego ćwiczenia OC, omówienie epizodu praktycznego w zakresie jego relacji do Planu OC oraz Planu Operacyjnego Ochrony Przeciwpowodziowej, podsumowanie udziału formacji OC w ćwiczeniu na zbiorniku Jeziorsko,

omówienie błędów w trakcie ćwiczenia oraz uwag obserwatorów i uczestników ćwiczenia.

w roku 2016:

- 17 czerwca 2016 r. – przedstawienie i omówienie zagadnień związanych ze zbliżającymi się Światowymi Dniami Młodzieży, omówienie zadań, wynikających z zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 marca 2016 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, zapoznanie się ze stopniami alarmowymi w przypadku zdarzeń terrorystycznych lub sabotażowych, omówienie zadań organów administracji publicznej oraz kierowników służb i instytucji w poszczególnych stopniach alarmowych, sposób i tryb uruchamiania przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.
- 9 grudnia 2016 r. – przedstawienie nowego harmonogramu ćwiczeń powiatowo-gminnych w latach 2017-2022, propozycje ćwiczeń OC, przedstawienie nowych wytycznych Szefa OCK w sprawie oceny przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w powiatach i gminach, zapoznanie z wytycznymi Szefa OCK do działalności w dziedzinie OC w 2017 r., podsumowanie działalności OC w roku 2016 w Starostwie i w urzędach gmin Powiatu, omówienie kontroli w 2016 r., omówienie sprawozdawczości w zakresie OC, obowiązującej na końcu bieżącego i początku następnego roku.

(dowód: akta kontroli str. 402, 562, 591-602 i 791-795, 815)

3.5. Organizowanie i koordynowanie ćwiczeń obrony cywilnej przez Szefa OC powiatu sieradzkiego

Opis stanu
faktycznego

Szef OC Powiatu organizował i koordynował ćwiczenia obrony cywilnej. W okresie objętym kontrolą ćwiczenia o zasięgu powiatowym były organizowane dwukrotnie, tj. w roku 2015 i 2017. Obydwa dotyczyły funkcjonowania Starostwa Powiatowego oraz jednostek administracji samorządowej w czasie podwyższania stanów gotowości obronnej państwa oraz realizacja przedsięwzięć wynikających z planów obrony cywilnej, planu ewakuacji i planu zarządzania kryzysowego na terenie powiatu sieradzkiego. Starosta wyjaśnił, że „Wytyczne Szefa OCK w sprawie organizowania ćwiczeń” były respektowane i wykorzystywane, a w szczególności Poradnik Metodyczny, który jest załącznikiem do wytycznych.” W sprawozdaniach z ćwiczeń zapisano, że założone cele szkoleniowe zostały w pełni zrealizowane przez osoby biorące udział w ćwiczeniu.

Z przeprowadzonych ćwiczeń nie były formułowane wnioski. Wynikające z ćwiczeń przeprowadzonych w 2017 r. spostrzeżenia, dotyczące użycia większych łodzi niezbędnych przy ewakuacji większej ilości osób przy niekorzystnych warunkach atmosferycznych (lekkie pontony jakimi dysponują drużyny ratownictwa przeciwpowodziowego mogą nie zdać egzaminu), zostały omówione przez kierownika ćwiczenia na podsumowaniu ćwiczenia.

Ćwiczenia obrony cywilnej były również planowane w corocznie opracowywanych „Planach Działania w zakresie Obrony Cywilnej na dany rok kalendarzowy” w rubryce dotyczącej „PLANOWANIA”. Wcześniej jest opracowywana „Koncepcja przygotowania i przeprowadzenia powiatowego ćwiczenia obronnego i obrony cywilnej na terenie powiatu sieradzkiego oraz Zarządzenie i wytyczne Starosty Sieradzkiego. Bezpośrednio przed ćwiczeniami jest opracowywany Plan przeprowadzenia powiatowego ćwiczenia obronnego i obrony cywilnej na terenie powiatu sieradzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 402, 562, 657-662 i 722-723, 813-815)

3.6. Planowanie przez Szefa OC powiatu sieradzkiego potrzeb w zakresie środków finansowych i materiałowych, niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie OC

Opis stanu faktycznego

Starosta podał, że szczupłość środków finansowych, jakimi dysponuje Starostwo, nie pozwala na przeznaczanie większych środków na wydatki związane z realizacją zadań związanych z obroną cywilną.

Pieniądze zarezerwowane w rozdziale 75095 corocznie w kwocie 15.000 zł na wydatki związane z obroną cywilną to przede wszystkim kwota na utrzymanie Powiatowego Magazynu Sprzętu Obrony Cywilnej i Sprzętu Przeciwpowodziowego.

Z tych środków były regulowane zobowiązania związane z konserwacją sieci LSA, której celem jest utrzymanie w stałej sprawności eksploatacyjnej urządzenia i instalacji lokalnego systemu alarmowania w obiekcie Powiatowego Magazynu Sprzętu Obrony Cywilnej i Sprzętu Przeciwpowodziowego oraz pokrywanie wydatków związanych z ochroną i monitoringiem sygnałów alarmowych, ubezpieczeniem sprzętu znajdującego się w magazynie, zużyciem energii elektrycznej, podatkami od nieruchomości oraz bieżącymi naprawami w obiektach magazynowych.

W każdym z lat 2015 – 2017 Plan wydatków w rozdziale 75095 był jednakowy i wynosił 15.000 zł, z tego:

- w § 4210 (zakup materiałów i wyposażenia) – 3.000 zł, w § 4260 (zakup energii) – 1.200 zł, w § 4270 (zakup usług remontowych) – 6.000 zł, w § 4300 (zakup usług pozostałych) – 3.600 zł, w § 4430 (różne opłaty i składki) – 1.200 zł.

Realizacja wydatków w latach 2015 i 2016 przedstawiała się następująco:

- w 2015 r.:

- w § 4210 – 980,19 zł i 6.021,48 zł (wydatki podlegały refundacji z ŁUW), w § 4260 – 688,32 zł, w § 4270 – 370 zł, w § 4300 – 2.066,40 zł, w § 4430 – 150 zł. Razem: 10.276,39 zł;

- w 2016 r.:

- w § 4210 – 985 zł, w § 4260 – 1.176,18 zł, w § 4270 – 926,73 zł, w § 4300 – 2.103,30 zł, w § 4430 – 285 zł. Razem: 5.476,21 zł;

- w 2017 r. (I półrocze):

- w § 4260 – 149,44 zł, w § 4300 – 738 zł, w § 4430 – 285 zł. Razem: 1.172,44 zł;

(dowód: akta kontroli str. 402-403, 562-563 i 663-683)

3.7. Planowanie i realizacja kontroli przygotowania formacji OC i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Starosta nie planował i nie realizował kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 403 i 563)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Formacje obrony cywilnej nie były wyposażone w wymagany sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej w okresie wojny i pokoju. Nie zapewniono w ilości wymaganej normatywem: sprzętu ochrony osobistej, sprzętu i wyposażenia do wykrywania, pomiaru, likwidacji skażeń, sprzętu technicznego.

Starosta wyjaśnił następująco: „W związku z faktem, iż bardzo dużo sprzętu, będącego na wyposażeniu Powiatowego Magazynu Sprzętu OC, jest już po okresie jakiegokolwiek gwarancji, zostaje on systematycznie wybrakowywany i poddawany utylizacji. Zostały już poczynione kroki, aby brakujący sprzęt

pozyskać z zasobów Wojewódzkiego Magazynu Sprzętu OC. Już została uzupełniona część brakującego wyposażenia, między innymi kamizelki dla członków formacji, a w najbliższym okresie zostanie pozyskany pozostały sprzęt. Dodatkowo, w związku z planowanymi środkami finansowymi, które zostaną przekazane po raz pierwszy przez ŁUW do Starostw, zostaną poczynione pewne zakupy sprzętu na potrzeby powiatowego oraz gminnych magazynów sprzętu OC."

(dowód: akta kontroli str. 403 i 563)

2. Starosta nie planował i nie realizował kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych, o których mowa w § 3 pkt 23 rozporządzenia Rady Ministrów z 2002 r.

Starosta wyjaśnił, że „przyjętą formą kontroli stanu przygotowania Formacji Obrony Cywilnej do prowadzenia działań ratowniczych w powiecie sieradzkim był udział tych formacji, a w szczególności formacji przeciwpowodziowych, w organizowanych corocznie przez ŁUW zawodach sprawnościowych, mających na celu sprawdzenie przygotowania gminnych drużyn ratownictwa powodziowego do działania w sytuacjach zagrożenia powodziowego. Z terenu powiatu w zawodach brały udział zazwyczaj trzy lub cztery drużyny z gmin, przez których teren przepływa rzeka Warta. Również urzędy gmin organizowały zawody sprawnościowe dla drużyn ratownictwa pożarowego. Dodatkowo kontrolą stanu przygotowania i przeszkolenia formacji obrony cywilnej były coroczne sprawozdania ze szkoleń tych formacji, zarówno zakładowych jak i terenowych oraz poszczególnych członków tych formacji."

(dowód: akta kontroli str. 403 i 563)

**Ocena
częstkowa**

Wprawdzie Starosta utworzył formacje obrony cywilnej na terenie powiatu, jednakże nie zapewnił ich wyposażenia w wymagany sprzęt. Ponadto, w okresie objętym kontrolą Starosta nie planował i nie realizował kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.

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 Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Przestrzeganie systematycznej aktualizacji powiatowego planu zarządzania kryzysowego.
2. Zatwierdzanie gminnych planów zarządzania kryzysowego, zgodnie z przepisami uzk.
3. Zapewnienie sprawnego działania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, w tym pełnienia całodobowego dyżuru w sposób gwarantujący ciągły i skuteczny przepływ informacji.
4. Opiniowanie przez Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego powiatowych planów zarządzania kryzysowego.
5. Uzgadnianie PPZK ze wszystkimi podmiotami z siatki bezpieczeństwa.
6. Uzgadnianie planu obrony cywilnej przez wszystkie podmioty wskazane w Wytocznych Szefa OCK.
7. Opiniowanie gminnych planów obrony cywilnej w formie pisemnej.

8. Utworzenie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych.
9. Wyznaczenie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności.
10. Podjęcie działań w celu wyposażenia formacji obrony cywilnej w wymagany sprzęt, środki techniczne i umundurowanie.
11. Planowanie i realizowanie kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych.
12. Uzgadnianie Powiatowych Planów OC ze wszystkimi podmiotami z siatki bezpieczeństwa.

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 Łodzi.

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.

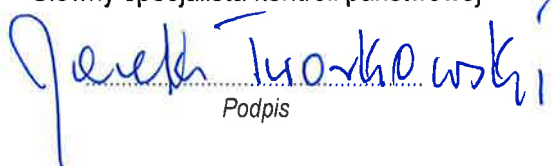
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 18 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

Kontroler
Jacek Tworkowski
Główny specjalista kontroli państwowej


Podpis


podpis