



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.017.05.2017

P.17.039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@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 Poznaniu
Kontrolerzy	Maciej Sterczała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/168/2017 z 10 października 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Gniezno, Al. Reymonta 9-11, 62-200 Gniezno (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Leman, Wójt Gminy Gniezno od 2002 r. (dalej: Wójt).

II. Ocena¹ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2015-2017² (do 22 grudnia) Urząd nie był właściwie przygotowany pod względem prawno-organizacyjnym do wykonywania działań w sytuacjach kryzysowych.

Ocenę tę uzasadnia m.in. wykorzystywanie jako Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego treści zawartych w Planie Zarządzania Kryzysowego Powiatu Gnieźnieńskiego, bez ich dostosowania do potrzeb Gminy Gniezno (dalej: Gmina), niezachowanie dwuletniego cyklu jego planowania oraz niepowołanie Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego jako istotnego elementu systemu wykrywania, alarmowania oraz wczesnego ostrzegania w Gminie.

Podjęte przez Wójta działania z zakresu reagowania związane z wystąpieniem na terenie Gminy w dniu 11 sierpnia 2017 gwałtownej nawałnicy, nie wyczerpywały wszystkich możliwości ograniczania ryzyk dotyczących jej wtórnych skutków. Niezwołanie bezpośrednio po przejściu nawałnicy posiedzenia Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, niezapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności, a także nieutworzenie punktu informacyjnego dla mieszkańców nie sprzyjało zapewnieniu optymalnego dostępu do szybkiej informacji o sposobach uzyskiwania pomocy przez poszkodowanych.

NIK ocenia natomiast jako dobrą praktykę zapewnienie przez Gminę możliwości ostrzegania mieszkańców m.in. przed zagrożeniami meteorologicznymi, przy pomocy systemu wysyłania bezpłatnych wiadomości tekstowych, pomimo stosunkowo niewielkiej liczby korzystających z niego osób.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy 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 się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, oraz działania podejmowane przed tym okresem, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli, dalej także: kontrolowany okres, okres objęty kontrolą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie prawno-organizacyjne do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych.

*Opis stanu
faktycznego*

1.1. W okresie objętym kontrolą Wójt realizował zadania dotyczące zarządzania kryzysowego na terenie Gminy Gniezno przy pomocy: Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej: Zespół ZK), pracownika Urzędu zajmującego stanowiska młodszego referenta ds. księgowości budżetowej, spraw OSP, świetlic i obrony cywilnej, Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gnieźnie (dalej: GOPS) oraz czterech jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej (dalej: OSP). Zasady realizacji tych zadań, których opracowanie należało do zadań Wójta, zostały zawarte przede wszystkim w następujących regulacjach: w zatwierdzonym przez Starostę Gnieźnieńskiego Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego (dalej: PZK), w opracowanym i wprowadzonym przez Wójta dokumencie pod nazwą „System Ostrzegania i Alarmowania”³ oraz w zatwierdzonym przez Wójta „Planie ewakuacji/przyjęcia ludności Gminy Gniezno”.

(dowód: akta kontroli str. 8-11, 13-17, 159-297, 620-622, 623-636, 651)

W ocenie Wójta, Gmina dysponowała wystarczającymi zasobami rzeczowymi i kadrowymi do realizacji zadań zarządzania kryzysowego. W latach: 2015, 2016 i 2017 Gmina zrealizowała wydatki dotyczące działalności gminnych jednostek OSP (rozdz. 75412) w wysokości odpowiednio: 616,2 tys. zł, 1.834,5 tys. zł oraz 183,2 tys. zł (do 30 września 2017 r.), natomiast wydatki na cele związane z zarządzaniem kryzysowym (rozdz. 75421) w badanym okresie nie były realizowane⁴, pomimo ich zaplanowania w budżecie.

(dowód: akta kontroli str. 566-583, 651, 664-666)

Odnosnie do niewydatkowania z budżetu Gminy środków zaplanowanych na zadania związane z zarządzaniem kryzysowym w latach 2015-2017, Wójt podał, że wydatki na realizację tych zadań były realizowane w rozdziale dotyczącym wydatków na OSP.

(dowód: akta kontroli str. 674)

Wójt wyjaśnił, w okresie objętym kontrolą prowadził on monitoring działań dotyczących zarządzania kryzysowego poprzez coroczne uwzględnianie w budżecie Gminy potrzeb zgłaszanych przez gminne jednostki OSP. Nie dokonywał analizy obowiązujących w Gminie regulacji wewnętrznych w celu usprawnienia zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, a Gmina nie korzystała z zapisów strategii „Sprawne Państwo 2020” w odniesieniu do Celu nr 7 „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego”.

(dowód: akta kontroli str. 651)

W latach 2015-2017 Rada Gminy Gniezno nie zawierała porozumień dotyczących zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 292)

1.2. Gminny PZK⁵ został sporządzony w maju 2015 r., tj. w okresie obowiązywania wprowadzonych przez Starostę Gnieźnieńskiego Zarządzeniem Nr 24/2015 z dnia 19 marca 2015 r. zaleceń do miejskiego oraz gminnych planów zarządzania kryzysowego. PZK, opracowany na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia

³ Zarządzenie Nr 3/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie przygotowania i zapewnienia działania gminnego systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania w Gminie Gniezno.

⁴ Wydatki zaplanowane w budżecie Gminy na zadania dotyczące zarządzania kryzysowego w latach: 2015, 2016, 2017 wyniosły odpowiednio: 75,0 tys. zł, 125 tys. zł oraz 74 tys. zł.

⁵ Przed zatwierdzeniem PZK z 2015 r. w Gminie obowiązywał „Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy Gniezno” zatwierdzony przez Starostę Gnieźnieńskiego w 2011 r.

2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁶, Starosta Gnieźnieński zatwierdziła w dniu 24 sierpnia 2015 r. W planie tym zawarto m.in. wzmiankę o jego zaktualizowaniu w dniu 20 maja 2016 r. Dokument opracowany przez pracownika Urzędu zatrudnionego na stanowisku ds. obrony cywilnej, składał się z planu głównego, zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, załączników funkcjonalnych planu głównego, arkusza uzgodnień oraz arkusza aktualizacji. PZK został pozytywnie zaopiniowany przez Wójta jako Szefa Zespołu ZK.

Zgodnie z treścią PZK, w Gminie nie zidentyfikowano zagrożenia powodziowego i w konsekwencji nie utworzono magazynów przeciwpowodziowych. Zagadnienie pomocy społecznej udzielanej poszkodowanym w związku z występowaniem sytuacji kryzysowych znalazło odzwierciedlenie w treści PZK.

(dowód: akta kontroli str. 150-158, 159-300, 678)

1.3. W dniu 3 grudnia 2004 r. Wójt utworzył, składające się z sześciu członków, Gminne Centrum Reagowania, którego działalność, zgodnie z wyjaśnieniem Wójta, ustalała, w związku z wejściem w życie z dniem 22 sierpnia 2007 r. ustawy o ZK⁷. Od 2007 r. do czasu kontroli NIK, Wójt nie powołał Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: Centrum ZK).

(dowód: akta kontroli str. 12, 652, 660)

Zarządzeniem nr 80/2015 z dnia 31 grudnia 2015 r. Wójt powołał Zespół ZK w pięcioosobowym składzie, jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach zarządzania kryzysowego. W skład tego zespołu weszli: Wójt (Szef Zespołu), Sekretarz Gminy (Zastępca Szefa Zespołu), mł. referent ds. zarządzania kryzysowego, obronności i OC, insp. ds. planowania oraz insp. ds. ochrony środowiska, rolnictwa i leśnictwa (Członkowie Zespołu). Od dnia powołania, Zespół ZK zebrał się jeden raz, w dniu 14 sierpnia 2017 r., a przedmiotem posiedzenia było omówienie zagadnień dotyczących nawałnicy z dnia 11 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 660)

1.4. W badanym okresie, pracownik Urzędu, do którego obowiązków należało wykonywanie zadań w zakresie zarządzania kryzysowego na stanowisku młodszego referenta ds. księgowości budżetowej, spraw OSP, świetlic i obrony cywilnej, uczestniczyła w pięciu ćwiczeniach organizowanych przez Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Gnieźnie (dalej: PCZK) i przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego w Poznaniu⁸ (dalej: WCZK) oraz w dwóch organizowanych przez podmioty zewnętrzne szkoleniach⁹, których tematyka dotyczyła zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 482-551)

1.5. Wójt podał, że poza sytuacją kryzysową powstałą w wyniku nawałnicy z dnia 11 sierpnia 2017 r., w badanym okresie, na terenie Gminy nie występowały zdarzenia, które można zakwalifikować jako „kryzysowe” oraz zdarzenia o charakterze zbliżonym do zagrożeń wymienionych w PZK. Dodał, że określona w art. 3 pkt 1 ustawy o ZK definicja „sytuacji kryzysowej” jasno określa przesłanki i sposób reagowania na sytuację kryzysową.

(dowód: akta kontroli str. 652)

1.6. W dniu 1 lutego 2016 r. Gmina zawarła z podmiotem zewnętrznym umowę, której przedmiotem było odpłatne korzystanie przez Gminę z systemu MultiSMS.pl

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 209, dalej: ustawa o ZK.

⁷ Ustawa ta zastąpiła „gminne centra reagowania” „gminnymi centrami zarządzania kryzysowego”.

⁸ 25 czerwca 2015 r. (trening Systemu Wczesnego Ostrzegania i Alarmowania, dalej: SOA), 24 września 2015 r. (trening stałego dyżuru), 26 listopada 2015 r. (trening SOA), 22 września 2016 r. (trening stałego dyżuru), 23 marca 2017 r. (trening stałego dyżuru).

⁹ 30 listopada – 2 grudnia 2016 r. „Planowanie i organizowanie systemów ostrzegania ludności”, 11-13 października 2017 r. „Doskonalenie kadry kierowniczej i zespołów zadaniowych w identyfikowaniu zagrożeń i reagowaniu adekwatnie do nich”.

umożliwiającego automatyczną wysyłkę i odbiór wiadomości tekstowych (sms). System ten pozwalał m.in. na przekazywanie przez Urząd zarejestrowanym odbiorcom (mieszkańcom Gminy) bezpłatnych sms zawierających ostrzeżenia przed zagrożeniami meteorologicznymi. Według stanu na dzień 30 listopada 2017 r. w przedmiotowym systemie, zarejestrowanych było ok. 600 mieszkańców Gminy (5%). Wójt wyjaśnił, że do ostrzeżenia mieszkańców Gminy przed zagrożeniami meteorologicznymi system ten został dotychczas wykorzystany kilkunastokrotnie.

(dowód: akta kontroli str. 552-565)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Zarówno w przypadku Planu Zarządzania Kryzysowego Gminy Gniezno z 2011 r., jak i w przypadku PZK, nie zachowano dwuletniego cyklu planowania, o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o ZK. PZK został bowiem zatwierdzony w sierpniu 2015 r., a więc po ponad trzech latach od zatwierdzenia poprzedniego planu. Jednocześnie, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, w odniesieniu do PZK, Gmina nie sfinalizowała cyklu planowania.

(dowód: akta kontroli str. 159, 674)

Wójt wyjaśnił, że niezachowanie dwuletniego cyklu planowania gminnych planów zarządzania kryzysowego wynikało z niewystępowania w okresie ich obowiązywania nowych istotnych okoliczności uzasadniających takie działanie.

(dowód: akta kontroli str. 680)

NIK wskazuje, że wynikający z przepisu art. 5 ust. 3 ustawy o ZK obowiązek zachowania dwuletniego cyklu planowania planów zarządzania kryzysowego nie daje możliwości odstąpienia od jego realizacji ze wskazanego przez Wójta powodu.

2. Z uwagi na to, że obowiązujący w okresie objętym kontrolą PZK w znacznym stopniu powielał treść Planu Zarządzania Kryzysowego Powiatu Gnieźnieńskiego, dokument ten był całkowicie nieadekwatny do potrzeb i realiów Gminy Gniezno. O tym, że pracownik Urzędu przygotowujący PZK, jedynie niestarannie skorygował sporządzony na potrzeby Powiatu Gnieźnieńskiego dokument, świadczy zamieszczenie w 15 częściach PZK¹⁰ regulacji dotyczących realizacji zadań i działań przez organy i jednostki powiatu gnieźnieńskiego (w tym m.in. Starosty, Starostwa Powiatowego, Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz powiatowych jednostek Policji i Straży Pożarnej). W świetle treści art. 5 i 19 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ZK, PZK powinien zawierać regulacje planistyczne właściwe dla Gminy, a nie dla Powiatu Gnieźnieńskiego.

Konsekwencją wadliwie sporządzonego planu było niezgodnienie go z wszystkimi ujętymi w siatce bezpieczeństwa podmiotami, brak możliwości właściwego wykorzystania siatki bezpieczeństwa, zastosowania procedury alarmowania, ostrzegania i informowania ludności oraz całodobowego alarmowania członków Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. W Planie nie zamieszczono wzmianki o systemie ostrzegania ludności przy pomocy wiadomości tekstowych SMS.

(dowód: akta kontroli str. 159-297, 303-447)

¹⁰ „Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa” (str. 15-16), „Zestawienie sił i środków planowanych do wykonywania w sytuacji kryzysowej” (str. 17-18), „Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji planowych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych”, „Procedura związana z monitorowaniem zagrożeń szczególnych...”, „Procedura zwrócenia się o pomoc do Wojewody”, Procedura reagowania kryzysowego PRK16 „Podwyższanie gotowości działania szpitali” (str. 72-73), „Standardowe Procedury Operacyjne” (str. 74): SP1 „Alarmowanie, ostrzeganie i informowanie ludności” SPO2 „Monitoring zagrożeń” (str. 74-78), „Współdziałanie między siłami uczestniczącymi w procesie zarządzania kryzysowego” (str. 87-89), „Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego” (str. 93-125), „Organizacja łączności w PCZK” (str. 126-127), „Organizacja ratownictwa, opieki medycznej i pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej” (str. 130-131), „Organizacja ochrony przed zagrożeniami charakterystycznych dla powiatu gnieźnieńskiego” (str. 132), „Wykaz zawartych umów i porozumień w powiecie gnieźnieńskim” (str. 133), „Wykaz infrastruktury krytycznej” (str. 136).

3. Niektóre części PZK były zredagowane nierzetelnie z uwagi na niezamieszczenie w nich wymaganych treści.

W części PZK pod nazwą: „Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich występowania” w zagrożeniu: „Zagrożenie klimatyczne” nie uwzględniono scenariusza „Nawałnice”, pomimo że w procedurze reagowania kryzysowego PRK1 wymieniono „silne wiatry”. W części pod nazwą „Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń” nie wymieniono przywołanych w innych częściach tego dokumentu „zagrożeń pożarowych”, a w części „Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa”, brak było „zagrożeń terrorystycznych” oraz „zagrożeń pożarowych” wymienionych w części PZK pod nazwą „Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich występowania”.

(dowód: akta kontroli str. 159-297)

Odnosząc się do ww. nieprawidłowości opisanych w punktach 1, 2 i 3, Wójt podał, że z uwagi na upływ czasu nie są mu znane przyczyny nierzetelnego sporządzenia PZK. Wskazał, że wadliwy dokument został zatwierdzony przez Starostę Gnieźnieńskiego.

(dowód: akta kontroli str. 669)

4. Wójt, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o ZK, nie zapewnił, możliwości całodobowego alarmowania członków Zespołu ZK. W Gminie brak było formalnych regulacji w przedmiotowym zakresie. Ponadto w procedurach reagowania kryzysowego oraz w standardowych procedurach operacyjnych PZK, nie wymieniono „ogniów dyżurnych”, o których mowa w zaleceniach Starosty Gnieźnieńskiego do gminnych planów zarządzania kryzysowego¹¹, tj. przykładowo osób, które byłyby zobowiązane do odbierania sygnałów o zagrożeniach, w szczególności poza godzinami pracy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 150-158, 189-244, 287)

Wójt poinformował, że w dniu 11 sierpnia 2017 r. członkowie tego Zespołu ZK zostali bezpośrednio przez niego zaalarmowani telefonicznie o powstaniu sytuacji kryzysowej spowodowanej przez nawałnicę.

(dowód: akta kontroli str. 652-653, 660)

NIK wskazuje, że wynikający z przywołanego przepisu obowiązek dotyczy rozwiązania systemowego, a nie konkretnej sytuacji kryzysowej.

5. W okresie objętym kontrolą, Wójt nie zarządził i nie organizował szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, co naruszało art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o ZK.

Odnosząc się do tej nieprawidłowości, Wójt wymienił treningi i ćwiczenia, inicjowane i przeprowadzane przez WCZK oraz PCZK.

(dowód: akta kontroli str. 649, 652)

NIK wskazuje, że przywołany przepis, obowiązek zarządzania i organizowania ćwiczeń nakłada na wójta, a więc zakłada realizację takich zadań z jego inicjatywy. Udział w ćwiczeniach zarządzanych, zorganizowanych i prowadzonych przez inne podmioty nie może zostać uznany za wywiązanie się z przedmiotowego obowiązku.

6. Wójt, wbrew postanowieniom swego Zarządzenia Nr 3/2014 z dnia 26 lutego 2014 r., nie powołał Centrum ZK jako jednostki realizującej w sposób ciągły zadania gminnego systemu ostrzegania i alarmowania. Niezapewnienie funkcjonowania

¹¹ Załącznik do zarządzenia Nr 24/2015 Starosty Gnieźnieńskiego z dnia 19 marca 2015 r. (pkt 3 ostatni akapit w punkcie 1.2. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych”).

Centrum ZK, w świetle zadań nałożonych na tę jednostkę przez ww. zarządzenie¹², praktycznie uniemożliwiało ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 474-481, 670)

Wójt wyjaśnił, że powołanie Centrum ZK nastąpi dopiero w sytuacji nadzwyczajnej.

(dowód: akta kontroli str. 671)

NIK wskazuje, że Centrum ZK, ze swej istoty, jest jednostką, która powinna w sposób ciągły – a nie jedynie dorywczy – realizować powierzone jej zadania.

7. Wójt, wbrew postanowieniom § 4 ust. 2 lit. b oraz § 5 ust. 2 swego Zarządzenia Nr 80/2015 z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie powołania Zespołu ZK, nie zatwierdził jego regulaminu pracy oraz rocznego planu pracy, a także nie zwoływał planowanych posiedzeń Zespołu ZK w 2015 i w 2016 r.¹³

Wójt wyjaśnił, że plan pracy Zespołu został zawarty w ww. zarządzeniu, a niezwoływanie przynajmniej raz w roku posiedzeń Zespołu wynikało z braku takiej konieczności.

NIK wskazuje, że Zarządzenie Nr 80/2015 nie zawiera w swej treści rocznego planu pracy, a powinność zwołania corocznego posiedzenia planowanego nie została uzależniona od jakiegokolwiek, w tym wskazanej przez Wójta, okoliczności.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 660, 674)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę, że udzielenie przez Urząd w dniu 20 maja 2016 r. PCZK pisemnej informacji w zakresie aktualnych danych o miejscach noclegowych i punktach zbiorowego żywienia na terenie Gminy, nie może być uznana za aktualizację Planu Zarządzania Kryzysowego w rozumieniu art. 5 ust. 3 ustawy o ZK, ponieważ działanie to nie było ani korektą ani uzupełnieniem treści tego dokumentu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Działania podejmowane w fazie reagowania sytuacji kryzysowej po nawałnicy, która wystąpiła na terenie Gminy w dniu 11 sierpnia 2017 r.

*Opis stanu
faktycznego*

W dniu 11 sierpnia 2017 r. (piątek), w godzinach wieczornych (ok. godz. 21.00) na terenie Gminy miała miejsce gwałtowna nawałnica (burza połączona z bardzo silnym wiatrem), której bezpośrednim skutkiem były m.in.: poważne uszkodzenia wielu budynków, długotrwałe przerwy w dostawach prądu dla odbiorców indywidualnych, gospodarczych oraz instytucjonalnych w związku z awariami sieci energetycznych oraz liczne przypadki nieprzejezdności dróg po ich zatarasowaniu przez połamane drzewa i gałęzie¹⁴.

Z udzielonych przez Wójta wyjaśnień wynika, że przesłankami uznania przez niego ww. nawałnicy za sytuację kryzysową, była duża skala strat dotyczących znajdujących się na terenie Gminy budynków mieszkalnych i gospodarczych oraz mienia gminnego.

(dowód: akta kontroli str. 614, 623-636, 640-647, 652, 653, 654-655, 660-663, 671, 672, 675)

W dniu 11 sierpnia 2017 r. o godz. 13.09 PCZK przekazało pocztą elektroniczną do wszystkich gmin powiatu gnieźnieńskiego komunikat ostrzegawczy nr 52 Instytutu

¹² W szczególności monitorowanie i ocenianie zagrożeń oraz współpraca z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego w Gnieźnie.

¹³ Przynajmniej jeden raz w roku kalendarzowym.

¹⁴ Z uwagi na ograniczony zakres dostępnej dokumentacji źródłowej, znaczna część ustaleń kontrolnych dotyczących przebiegu nawałnicy i działań podejmowanych po jej zakończeniu, oparta została na wyjaśnieniach.

Meteorologii i Gospodarki Wodnej o wystąpieniu tego dnia w godzinach wieczornych, m.in. na terenie Gminy, gwałtownych burz z gradem drugiego stopnia połączonych z obfitymi opadami deszczu oraz bardzo silnym wiatrem (ok. 100 km/h). Ostrzeżenie zostało wysłane m.in. na dwa adresy poczty elektronicznej Urzędu, jednak z nieustalonych przyczyn, nie dotarło do adresata. Z informacji udzielonych przez wójtów i burmistrzów powiatu gnieźnieńskiego oraz przez Prezydenta Miasta Gniezna wynika, że ww. komunikat ostrzegawczy dotarł do urzędów wszystkich gmin tego powiatu, z wyjątkiem Urzędu Gminy Gniezno oraz Urzędu Miasta Gniezna.

Wójt podał, że przypadek nieotrzymania przez Urząd z PCZK istotnego e-maila nigdy wcześniej się nie zdarzył i nie są mu znane przyczyny takiego stanu rzeczy. W związku z nieotrzymaniem ww. komunikatu ostrzegającego przed nawałnicą, Urząd nie przekazał mieszkańcom Gminy ostrzeżenia przed tym zjawiskiem pogodowym.

(dowód: akta kontroli str. 584-587, 589-611, 660)

Z udzielonych przez Wójta wyjaśnień wynika, że po uzyskaniu przez niego w dniu 11 sierpnia 2017 r. ok. godz. 21.40 telefonicznej informacji o katastrofalnych skutkach nawałnicy od Prezesa OSP w Mnichowie oraz od Sekretarza Gminy – Zastępcy Szefa Zespołu ZK, Wójt podjął decyzję o dokonaniu osobistych oględzin terenu Gminy. Z uwagi na nieprzejezdnosć dróg oraz problemy z oceną skutków nawałnicy związane z niedziałającym oświetleniem ulicznym, Wójt podjął decyzję o zakończeniu oględzin i powrocie do miejsca zamieszkania, pozostając jednocześnie w stałym kontakcie telefonicznym z prezesami OSP z terenu Gminy oraz z sołtysami, którzy informowali Wójta o wyrządzonych szkodach i postępach w usuwaniu skutków nawałnicy. W dniach 12-13 sierpnia 2017 r., po przywróceniu przejezdnosć dróg, Wójt osobiście zapoznawał się ze skutkami nawałnicy w miejscowościach północno-zachodniej części Gminy, które poniosły największe szkody. Spośród pięciorga członków Zespołu, poza Wójtem jako Szefem Zespołu, w działaniach w fazie reagowania ww. sytuacji kryzysowej udział wzięli także: Sekretarz Gminy - Zastępca Szefa Zespołu, oraz dwoje Członków Zespołu: młodszy referent ds. Zarządzania Kryzysowego, Obronności, Obrony Cywilnej i inspektor ds. Ochrony Środowiska, Rolnictwa, Leśnictwa¹⁵. Osoby te, pozostając w kontakcie telefonicznym z Wójtem, otrzymywały z jednostek OSP i od mieszkańców Gminy (bezpośrednio lub telefonicznie) informacje o skutkach nawałnicy i ich usuwaniu, sprawdzały na miejscu skalę szkód, a także udzielały mieszkańcom informacji o postępowaniu w sytuacji zagrożenia zdrowia oraz w sprawie sposobu uzyskania przez poszkodowanych pomocy finansowej.

Jednym z budynków pozbawionych, wskutek nawałnicy, dostawy prądu był budynek Urzędu, a o tym, że jest on pozbawiony zasilania, Wójt dowiedział się w poniedziałek 14 sierpnia 2017 r. o godz. 7.15. Dostawa energii elektrycznej do Urzędu została wznowiona w dniu 14 sierpnia 2017 r. o godz. 8.30.

W dniu 13 sierpnia 2017 r. Wójt telefonicznie poinformował członków Zespołu o zwołaniu posiedzenia Zespołu w siedzibie Urzędu na poniedziałek 14 sierpnia 2017 r. na godz. 7.15. Posiedzenie Zespołu odbyło się w zaplanowanym terminie i miejscu, a jego przedmiotem, zgodnie z protokołem, było omówienie przez Szefa Zespołu stwierdzonych dotychczas skutków nawałnicy, zaprezentowanie działań zmierzających do usunięcia jej skutków oraz możliwości udzielania poszkodowanym pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 612-613, 614, 623-636, 640-647, 653, 654-655, 661-663, 674-675)

¹⁵ Inspektor ds. planowania - w dniach 11-13 sierpnia br. przebywał na urlopie wypoczynkowym.

Spośród wymienionych w PZK podmiotów instytucjonalnych mogących potencjalnie podejmować działania w fazie reagowania sytuacji kryzysowej, w akcji ratowniczej po przejściu nawałnicy uczestniczyły jednostki OSP, których działania polegały przede wszystkim na usuwaniu z chodników i dróg połamanych drzew i gałęzi¹⁶ i na zabezpieczaniu uszkodzonych budynków, a także służby energetyczne przywracające dostawę prądu do odbiorców z Gminy. Łącznie, w okresie od 11 do 14 sierpnia 2017 r. gminne jednostki OSP odnotowały 53 wyjazdy interwencyjne na terenie Gminy oraz 30 wyjazdów na terenie Miasta Gniezna.

Z dokumentacji sprawozdawczej gminnych jednostek OSP oraz wyjaśnień Wójta wynika, że w fazie reagowania ww. sytuacji kryzysowej, udrażnianiem dróg i usuwaniem z nich połamanych drzew i gałęzi zajmowali się strażacy tych jednostek oraz mieszkańcy Gminy¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 623-636, 662-663)

Wójt nie posiadał informacji o ewentualnych obozach harcerskich znajdujących się na terenie Gminy w czasie wystąpienia nawałnicy.

(dowód: akta kontroli str. 662)

Odnosząc się do kwestii udziału w usuwaniu skutków nawałnicy przedstawicieli nadzoru budowlanego, Wójt podał, że pierwsze czynności na terenie Gminy zostały przez nich podjęte w dniu 23 sierpnia 2017 r. W związku z poważnym zniszczeniem budynku mieszkalnego, jednej rodzinie zapewniono lokal zastępczy do czasu naprawy uszkodzeń. Poza tym przypadkiem nie zaistniała konieczność ewakuacji mieszkańców. Wójt dodał też, że na terenie Gminy, w czasie wystąpienia ww. nawałnicy nie zamieszkiwały osoby wymagające opieki medycznej w formie respiratorów zasilanych energią elektryczną i w związku z tym nie zaistniała konieczność zapewnienia zastępczych źródeł energii elektrycznej (agregatów).

(dowód: akta kontroli str. 662)

W ocenie Wójta, w dniach 11-14 sierpnia 2017 r. nie występowały trudności w prowadzeniu akcji ratunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 662)

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Komendanta Powiatowego Policji w Gnieźnie, Wójt nie zwracał się do Komendy Powiatowej Policji w Gnieźnie o podjęcie ponadnormatywnych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego na terenie Gminy. Komendant jednocześnie podał, że w dniu 11 oraz 12 sierpnia br. do służby zostały skierowane dodatkowe siły i środki w celu utrzymania bezpieczeństwa publicznego oraz wsparcia innych służb zaangażowanych w usuwanie powstałych zniszczeń, a dzielnicowym rejonu Gniezno postawiono zadania uzyskiwania informacji o zagrożeniach dla mieszkańców i niezwłocznego reagowania w celu udzielenia pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 677)

W dniu 14 sierpnia 2017 r., Zarządzeniem nr 34A/2017 r. Wójt powołał czteroosobową komisję ds. ustalania szkód i szacowania strat powstałych w budynkach w wyniku nawałnicy w dniu 11 sierpnia 2017 r. na terenie Gminy. Do zadań tej komisji należało: przeprowadzenie wizji lokalnej w terenie, oszacowanie szkód i strat powstałych w budynkach mieszkalnych w wyniku tej nawałnicy oraz sporządzenie protokołu wizji lokalnej, oszacowania szkód i strat powstałych w budynkach mieszkalnych, w trybie art. 67 i 85 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 615, 616)

¹⁶ W okresie od 11 do 13 sierpnia br. nieprzejezdnych było ok. 5% dróg znajdujących się na terenie Gminy.

¹⁷ W Gminie zadania dot. utrzymania dróg są realizowane przez pracownika Urzędu zatrudnionego na stanowisku ds. techniczno-inwestycyjnych i infrastruktury technicznej.

¹⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257.

Z treści sprawozdania przekazanego w dniu 31 października 2017 r. przez GOPS do Wydziału Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, wynikają następujące dane dotyczące poziomu pomocy udzielonej rodzinom Gminy w formie zasiłków celowych, w związku z ze zniszczeniem przez nawałnicę z dnia 11 sierpnia 2017 r. budynków mieszkalnych i gospodarczych:

a) zasiłki celowe do 6 tys. zł:

- liczba złożonych wniosków: 390,
- liczba wypłaconych zasiłków: 382,
- łączna kwota wypłaconych zasiłków: 1.320 tys. zł,
- liczba zniszczonych budynków mieszkalnych: 338,

b) zasiłki celowe do 20 tys. zł (budynki mieszkalne i gospodarcze):

- liczba złożonych wniosków: 134,
- liczba wypłaconych zasiłków: 93,
- łączna kwota wypłaconych zasiłków: 883,5 tys. zł,
- liczba zniszczonych budynków mieszkalnych: 129,
- liczba zniszczonych budynków gospodarczych: 39,

c) zasiłki celowe do 100 tys. zł (budynki gospodarcze):

- liczba złożonych wniosków: 6,
- liczba wypłaconych zasiłków: 4,
- łączna kwota wypłaconych zasiłków: 272,0 tys. zł,
- liczba zniszczonych budynków gospodarczych: 9,

d) zasiłki celowe do 200 tys. zł (budynki mieszkalne):

- liczba złożonych wniosków: 8,
- liczba wypłaconych zasiłków: 7,
- łączna kwota wypłaconych zasiłków: 203,0 tys. zł,
- liczba zniszczonych budynków mieszkalnych: 8.

(dowód: akta kontroli str. 620-622)

Wójt wyjaśnił, że przy rozpatrywaniu wniosków o zasiłki celowe kierowano się zasadami określonymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁹ w piśmie nr DOLiZK-IV-775-10/2017 z dnia 17 sierpnia 2017 r., zmienionym pismem nr DOLiZK-IV-775-20/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 663)

Odnosząc się do wystąpienia trudności dotyczących rozpatrywania wniosków o zasiłki celowe, Wójt podał, że najważniejszym problemem był stosunkowo krótki czas na udzielenie odpowiedzi na wniosek i wydanie decyzji. Dodał, że w trakcie działań ratowniczych na terenie Gminy nie doszło do żadnych wypadków.

(dowód: akta kontroli str. 659, 663)

Wójt wskazał, że bezpośrednio po przejściu nawałnicy, w dniach 11-12 sierpnia 2017 r., pracownicy Urzędu (w tym członkowie Zespołu) nie przekazywali systemowo mieszkańcom Gminy informacji dotyczących sytuacji kryzysowej, a Wójt nie wyznaczył osoby do kontaktów z mediami, gdyż osobiście informował indywidualnie o wszystkich kwestiach związanych z nawałnicą. Z wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Szefa Zespołu oraz dwóch członków Zespołu wynika, że wszyscy troje indywidualnie przekazywali zainteresowanym osobom informacje dotyczące sytuacji kryzysowej. Jako źródła pozyskiwania przez mieszkańców Gminy wiedzy o wydarzeniach z dnia 11 sierpnia 2017 r. bezpośrednio po nawałnicy, Wójt wskazał radio i internet.

(dowód: akta kontroli str. 640-647, 662)

¹⁹ Zasady udzielania, ze środków rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, pomocy finansowej w formie zasiłków celowych, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących, poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych.

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

1. Wójt, nie zwołał w trybie natychmiastowym, bezpośrednio po wystąpieniu na terenie Gminy w dniu 11 sierpnia 2017 r. nawałnicy, posiedzenia Zespołu ZK w celu dokonania analizy i oceny powstałych zagrożeń oraz przygotowania i podjęcia odpowiednich, przeciwdziałających tym zagrożeniom działań.

Zwołanie posiedzenia Zespołu w poniedziałek 14 sierpnia 2017 r., tj. dopiero na trzeci dzień od przejścia nawałnicy, było działaniem opóźnionym, stwarzającym do tego czasu nieuzasadnione ryzyko podejmowania przez Wójta błędnych decyzji zarówno w fazie reagowania na sytuację kryzysową jak i w zakresie usuwania jej skutków.

(dowód: akta kontroli str. 238-239, 240-242, 662, 675)

Wójt wyjaśnił, że posiedzenie Zespołu nie mogło się odbyć z powodu braku prądu zarówno w Urzędzie jak i w innych budynkach gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 661, 675)

NIK podkreśla, że nawet uwzględniając nieprzystawanie większości PZK do realiów Gminy Gniezno (w tym także w zakresie procedur działania w sytuacjach kryzysowych), konieczność natychmiastowego zwołania posiedzenia Zespołu po wystąpieniu sytuacji kryzysowej wynikała z zamieszczonej w PZK standardowej procedury operacyjnej (SPO4). Brak prądu nie powinien przy tym stanowić niemożliwej do pokonania przeszkody dla zwołania przedmiotowego posiedzenia. Ponadto, z wyjaśnień Wójta wynika, że o przedmiotowej awarii dowiedział się dopiero 14 sierpnia 2017 r. o godzinie 7.15, a więc trzeciego dnia po przejściu nawałnicy.

(dowód: akta kontroli str. 661)

2. Wójt, pomimo obowiązku wynikającego z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o ZK, nie zapewnił na obszarze Gminy bezpośrednio po przejściu nawałnicy w dniu 11 sierpnia 2017 r. (w dniach: 11-13 sierpnia 2017 r.), całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji i dokumentowania podejmowanych działań. Wójt nie uruchomił ponadto w tych dniach punktu informacyjnego dla ludności w celu przekazywania mieszkańcom informacji związanych ze skutkami nawałnicy i przebiegiem akcji ratunkowej. Konieczność taką przewidywała zamieszczona w PZK standardowa procedura operacyjna (SPO3).

(dowód: akta kontroli str. 653, 654, 661)

Wójt wyjaśnił m.in., że członkowie Zespołu byli z nim w tych dniach w stałym kontakcie.

(dowód: akta kontroli str. 661)

NIK wskazuje, że indywidualne, nieskoordynowane, nietrwające całą dobę przekazywanie informacji mieszkańcom Gminy przez Wójta oraz przez innych pracowników Urzędu informacji nie może być uznane za wypełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o ZK.

NIK zwraca uwagę, że brak możliwości długoterminowego zasilania awaryjnego będącego na wyposażeniu Urzędu sprzętu komputerowego, telefonów oraz faksów, może znacząco ograniczać możliwości podejmowania niezbędnych działań zarówno w fazie reagowania sytuacji kryzysowych jak i w zakresie ograniczania i likwidowania jej skutków.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1) dostosowania Planu Zarządzania Kryzysowego do potrzeb Gminy, wyeliminowania z jego treści nierzetelnych zapisów oraz zachowania dwuletniego cyklu jego planowania,
- 2) zapewnienia przestrzegania postanowień Planu Zarządzania Kryzysowego w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych,
- 3) powołania Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego dla umożliwienia realizacji jego zadań, zgodnie z postanowieniami Zarządzenia Nr 3/2014 Wójta Gminy Gniezno z dnia 26 lutego 2014 r.,
- 4) zatwierdzenia regulaminu pracy i rocznego planu pracy Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz zwoływania jego posiedzeń przynajmniej jeden raz w roku kalendarzowym,
- 5) zarządzania i organizowania ćwiczeń w zakresie zarządzania kryzysowego.

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 Poznaniu.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku*

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

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

Poznań, 16 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Maciej Sterczała
Główny specjalista k. p.

Dyrektor
Z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.