



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.012.03.2017
P/17/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@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 we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Mieczysław Obrzut, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/126/2017 z dnia 5 lipca 2017 r. 2. Marek Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/136/2017 z dnia 10 sierpnia 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2, 408-411)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Krotoszycach, ul. Piastowska 46, 59-223 Krotoszyce, dalej: „UG” lub „Urząd”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Castañeda Trujillo, Wójt Gminy Krotoszyce (dalej „Wójt”) od dnia 6 grudnia 2010 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że na terenie Gminy Krotoszyce w latach 2015-2017 (I półrocze) nie funkcjonował – w ramach istniejących struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej – skuteczny system ochrony ludności. Wprawdzie opracowano i zatwierdzono do stosowania Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego² oraz Plan Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce³, jednakże dokumenty te nie były aktualizowane od momentu wejścia ich w życie do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych⁴. Wskazuje to na opracowanie tych planów jedynie dla zaspokojenia formalnych wymogów w tym zakresie, co NIK ocenia negatywnie. Ponadto, pierwszy z tych planów opracowany został niezgodnie z wymogami ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*⁵ (dalej: „ustawa o zk”) i Zaleceniami Starosty Legnickiego z dnia 24 marca 2010 r. dla wójtów i burmistrzów z terenu powiatu legnickiego do gminnych planów zarządzania kryzysowego, a drugi z planów niezgodnie z Wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. O nierzetelnym opracowaniu powyższych planów świadczy m.in. fakt, iż już na etapie monitorowania zagrożeń, a następnie ostrzegania, alarmowania i reagowania na zagrożenia, założono zaangażowanie zewnętrznych sił i środków (przy braku uzgodnień z ich dysponentami udziału w takich procesach), przy minimalnym jednocześnie udziale struktur organizacyjnych Gminy Krotoszyce. Potwierdzeniem nierzetelności sporządzenia obu planów był także brak organizacji szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, które umożliwiałyby praktyczną weryfikację procedur, a ponadto minimalne nakłady finansowe na funkcjonowanie struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w Gminie Krotoszyce, co w ocenie NIK dodatkowo osłabia niewłaściwie opracowany, wzmiankowany wcześniej, system ochrony ludności. Również negatywnie NIK ocenia postawę Wójta w zakresie rozumienia definicji sytuacji kryzysowej, jak i nałożonych na niego ustawowych obowiązków z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

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.

² W kwietniu 2011 r.

³ W lipcu 2013 r.

⁴ W dniu 15 września 2017 r.

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 209.

Uznając specyfikę kontrolowanej jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności jej położenie, wielkość i możliwości finansowe, NIK zwraca uwagę na niewykorzystywanie możliwości identyfikacji i pokonywania barier prawno-organizacyjnych pozwalających organom administracji publicznej na opracowanie skutecznego systemu ochrony ludności w ramach struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, np. poprzez zawieranie porozumień z ościennymi gminami w zakresie udzielania wzajemnej pomocy przy realizacji zadań w kontrolowanym zakresie. Wskazane powyżej słabości i niedomagania funkcjonowania systemu ochrony mieszkańców Gminy Krotoszyce przed możliwymi i zidentyfikowanymi zagrożeniami ujawniły się w trakcie zorganizowanych przez NIK oględzin przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, przeprowadzonych w formie symulowanej sytuacji kryzysowej – epizodu praktycznego o kryptonimie „Legnica”, w wyniku których stwierdzono, że w związku z nieopracowaniem w planie zarządzania kryzysowego procedur podejmowano działania niezapewniające sprawnego reagowania na sytuację kryzysową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015-2017 (I półrocze), realizację zadań określonych w art. 19 ustawy o zk oraz w art. 17 ust. 7 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶ (dalej: „ustawa o pooRP”), Wójt – jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze Gminy Krotoszyce oraz jako Szef Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce – przewidział w:

- Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego, dalej: „GPZK”, opracowanym przez UG w kwietniu 2011 r. i zatwierdzonym przez Starostę Legnickiego w dniu 28 kwietnia 2011 r.,
- Planie Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce, dalej: „POC”, opracowanym w lipcu 2013 r. i wprowadzonym do stosowania zarządzeniem Wójta nr 67/2013 z dnia 6 listopada 2013 r.⁷,
- regulaminach organizacyjnych Urzędu⁸, obowiązujących w okresie objętym kontrolą.

Według obowiązujących w badanym okresie regulaminów organizacyjnych UG, realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej Wójt⁹ wykonywał samodzielnie. Wspomagany był w tym zakresie przez jednoosobowe stanowisko ds. zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej¹⁰, oznaczone symbolem „ZK”¹¹, podlegające, zgodnie ze schematem organizacyjnym UG, Sekretarzowi Gminy Krotoszyce.

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1430 ze zm.

⁷ W sprawie wprowadzenia do stosowania planu obrony cywilnej Gminy Krotoszyce.

⁸ Ustanowionych zarządzeniami Wójta: 1] nr 52/2014 z dnia 25 lipca 2014 r., zmienione zarządzeniem nr 7/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r.; 2] nr 81/2015 z dnia 2 listopada 2015 r., zmienione zarządzeniem nr 2/2017 z dnia 24 stycznia 2017 r.; 3] nr 26/2017 z dnia 20 kwietnia 2017 r.

⁹ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym UG, wprowadzonym przez Wójta w życie zarządzeniem nr 52/2014 Wójt odpowiada m.in. za: 1] wykonywanie zadań Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce, 2] zarządzanie ewakuacji z obszarów zagrożonych, 3] wyznaczanie szefa gminnego zespołu zarządzania kryzysowego oraz jego zastępców. Wójt sprawowała bezpośredni nadzór m.in. nad: Szefem Centrum Zarządzania Kryzysowego. Ponadto, w ww. regulaminie organizacyjnym UG do zadań Wójta należało m.in. wyznaczanie szefa gminnego zespołu zarządzania kryzysowego i jego zastępców Zgodnie z regulaminem organizacyjnym UG wprowadzonym przez Wójta w życie zarządzeniem nr 81/2015 i nr 26/2017 Wójt odpowiadała m.in. za sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad takimi samymi stanowiskami jak w zarządzeniu nr 52/2014.

¹⁰ Nazwa ta obowiązywała w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 20 kwietnia 2017 r., a w okresie od 20 kwietnia 2017 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, jako stanowisko do zarządzania kryzysowego, drogownictwa i ochrony przeciwpożarowej.

¹¹ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym UG, wprowadzonym w życie zarządzeniem Wójta nr 52/2014, do stanowiska tego przypisano m.in.: 1] prowadzenie spraw z zakresu obrony cywilnej (prowadzenie spraw z zakresu obrony cywilnej, w zakresie zbiorowej ochrony ludności, uzgadniania dokumentacji projektowej dla nowych inwestycji na terenie gminy pod kątem wymogów obrony cywilnej, szkolenie ludności oraz popularyzacja obrony cywilnej), 2] zarządzanie kryzysowe, 3] planowanie, opracowywanie i realizowanie zadań gminy z zakresu spraw obronnych. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym UG, wprowadzonym w życie zarządzeniami Wójta nr 81/2015 i nr 26/2017, stanowisko ds. zarządzania kryzysowego (następnie jako stanowisko do zarządzania kryzysowego, drogownictwa i ochrony przeciwpożarowej) odpowiadało m.in. za: 1] prowadzenie spraw z zakresu obrony cywilnej tak jak określono to w zarządzeniu 52/2014, 2] realizację

W strukturze UG przewidziano także funkcjonowanie Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: „GCZK”), podległego – według schematu organizacyjnego Urzędu – Wójtowi, niemniej w obowiązujących, w okresie objętym kontrolą, regulaminach organizacyjnych UG nie określono dla tej komórki organizacyjnej żadnych zadań (wskazano jedynie, że zasady funkcjonowania GCZK określają odrębne przepisy – bez ich wymienienia).

Zgodnie z GPZK do zadań GCZK należało: 1] monitorowanie zagrożeń, 2] reagowanie kryzysowe (określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych), 3] współdziałanie między siłami – uczestnikami reagowania kryzysowego oraz uczestniczenie w systemie ostrzegania i alarmowania¹².

(dowód: akta kontroli str. 13-99, 141-310, 371)

1.2. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono monitoringu działań dotyczących zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej na terenie Gminy Krotoszyce pod kątem problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych im zadań.

Wójt wskazała, że spowodowane było to brakiem występowania w latach 2015-2017 (I półrocze) zjawisk i zdarzeń, w wyniku których powstałoby zagrożenie dla życia i zdrowia oraz mienia mieszkańców Gminy Krotoszyce.

(dowód: akta kontroli str. 328-331, 540)

1.3. W latach 2015-2017 (I półrocze) w Urzędzie nie dokonywano analizy obowiązujących regulacji wewnętrznych pod kątem usprawnienia realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Dokonywane zmiany regulaminów organizacyjnych Urzędu związane były głównie ze zmianami zakresu czynności pracownika zatrudnionego od marca 2015 r. na stanowisku podinspektora ds. zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej.

Wójt wskazała, że powodem tego było niewystąpienie w kontrolowanym okresie żadnych zjawisk i zdarzeń, w wyniku których powstałoby zagrożenie dla życia i zdrowia oraz mienia mieszkańców Gminy Krotoszyce.

(dowód: akta kontroli str. 238-331, 467, 540, 552-554)

1.4. W okresie objętym kontrolą w UG nie przeprowadzono oceny efektywności funkcjonowania administracji w zakresie realizacji zadań w obszarze zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

Wynikało to, według Wójta, z braku merytorycznych podstaw do dokonania oceny efektywności funkcjonowania administracji w zakresie realizacji zadań w obszarze zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, a to w związku z brakiem zjawisk i zdarzeń, w wyniku których powstałoby zagrożenie dla życia i zdrowia oraz mienia mieszkańców Gminy Krotoszyce.

wytycznych i zarządzeń Szefa Obrony Cywilnej oraz opracowywanie, uzgadnianie i opiniowanie planów obrony cywilnej, 3] przygotowanie i organizacja ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego rażenia dla zdrowia im życia, 4] współpracę ze służbami w celu prowadzenia akcji ratowniczych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska, współpracę z gminnym centrum zarządzania kryzysowego, prowadzenie dokumentacji, 5] planowanie, opracowywanie i realizowanie zadań gminy z zakresu spraw obronnych, organizowanie akcji kurierskiej, 6] prowadzenie dokumentacji w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obronności kraju. W okresie od dnia 26 lutego 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych na ww. stanowisku zatrudniona była, jako podinspektor, jedna osoba na pełny etat. Zakres obowiązków szczegółowych obejmował zadania wskazane w regulaminie organizacyjnym Urzędu, wprowadzonym zarządzeniem Wójta nr 81/2015.

¹² Przykładowo: w zakresie monitorowania zagrożeń, w sytuacji wystąpienia zagrożeń lub w sytuacji kryzysowej GCZK spełniało podstawową i wiodącą rolę i zobowiązane było do natychmiastowego poinformowanie Wójta o zaistniałym zdarzeniu i udzielaniu każdorazowo Wójtowi pełnej informacji o rozwoju i ewentualnej prognozie rozwoju sytuacji. W zakresie współdziałania między siłami GCZK, dla potrzeb sprawnego zarządzania oraz reagowania, winno utrzymywać stałe kontakty robocze, polegające na: wzajemnej wymianie informacji, ustalaniu wspólnych planów działania i wspólnej realizacji podejmowanych działań, wspólnym wypracowaniu koncepcji reagowania w zależności od sytuacji, koordynacji niektórych działań, informowaniu o każdorazowej zmianie osób funkcyjnych i danych teleadresowych ich dotyczących. W ramach ostrzegania i alarmowania GCZK winno wykorzystywać: syreny alarmowe, regionalne rozgłośnie radiowe i telewizyjne, urządzenia nagłaśniające montowane na pojazdach Państwowej i Ochotniczej Straży Pożarnej oraz Policji, stronę internetową gminy, dostępne środki łączności przewodowej, sieć radiową zarządzania Starosty Legnickiego i system informatycznego sms.

Wójt nie wskazała w jaki sposób do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej wykorzystywała informacje na temat kierunków planowanych zmian administracji publicznej w celu poprawy jej efektywności, zawarte w celu nr 7 uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. pn. „Sprawne Państwo 2020”.

Wójt wskazała natomiast, że zawarte we wzmiankowanym powyżej dokumencie informacje wykorzystwała: 1] w spotkaniach dotyczących bezpieczeństwa mieszkańców Gminy Krotoszyce, organizowanych we współpracy z dzielnicowym z Komendy Miejskiej Policji w Legnicy, 2] w konsultacjach dotyczących opracowywania mapy zagrożeń w Komendzie Miejskiej Policji w Legnicy, 3] w organizowanych przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Legnicy szkoleniach w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz szkoleniach strażaków Ochotniczej Straży Pożarnej, dalej „OSP” (kursy podstawowe i specjalistyczne z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy przedmedycznej, ćwiczenia strażaków OSP z terenu Gminy Krotoszyce w zawodach sportowo-pożarniczych gminnych i powiatowych oraz współdziałał w organizowaniu ćwiczeń przeciwpożarowych w szkołach z terenu Gminy Krotoszyce), 4] na pomoc w pozyskaniu średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla jednostki OSP w Krotoszycach i finansowaniu zakupów i remontów sprzętu dla jednostek OSP z terenu Gminy Krotoszyce, oraz na przeprowadzenie remontów strażnic, 5] na zakup systemu ostrzegania i alarmowania mieszkańców Gminy Krotoszyce (tzw. Samorządowy Informator SMS).

(dowód: akta kontroli str. 328-331, 467, 540)

1.5. W kwestii definicji „sytuacji kryzysowej” (określonej w art. 3 pkt 1 *ustawy o zk*), tzn. jej precyzyjności, jednoznacznego definiowania przesłanek (których wystąpienie skutkuje uznaniem danej sytuacji za kryzysową), jak również ewentualnych wątpliwości lub trudności w tym zakresie, Wójt wskazała, że definicja ta, pomimo bardzo ogólnego sformułowania, jest dla niej zrozumiała i pozwala ocenić oraz zakwalifikować daną sytuację do sytuacji kryzysowej. Nadmieniała jednocześnie, że ze względu na rozmiar i charakter Gminy Krotoszyce, często używa się określenia sytuacji kryzysowej do zdarzeń lokalnych, które nie w pełni odpowiadają tej definicji. Według Wójt „charakter gminy” to odczucia mieszkańców w stosunku do władz Gminy Krotoszyce oraz jej współmieszkańców. Gmina Krotoszyce jest podmiejską gminą wiejską o charakterze rolniczym zamieszkałą przez 3200 mieszkańców. W większości przypadków jej mieszkańcy znają się osobiście, co powoduje, że przepływ informacji między nimi odbywa się sprawnie. W każdej miejscowości są osoby aktywne społecznie, posiadające duże zaufanie współmieszkańców, które w sytuacjach kryzysowych mogą organizować pomoc sąsiedzka. Wójt wskazała także, że w przypadku Gminy Krotoszyce do lokalnych sytuacji kryzysowych, oprócz zdarzeń wymienionych w planie zarządzania kryzysowego, można zaliczyć:

- 1) lokalne zalania spowodowane wiosennymi roztopami i ulewnymi deszczami – ich następstwem mogą być podtopienia pojedynczych posesji,
- 2) wichury – połamane drzewa czy też gałęzie,
- 3) lokalne opady śniegu, oblodzenia,
- 4) pożar w szkole,
- 5) awaria kanalizacji sanitarnej,
- 6) brak wody w wodociągu.

(dowód: akta kontroli str. 332, 335, 552-554)

1.6. Odnośnie problemów lub trudności związanych z realizacją zadań w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, zidentyfikowanych w Gminie Krotoszyce w latach 2015-2017 (I półrocze) – Wójt wskazała, że: 1] Gmina Krotoszyce jest małą gminą wiejską, zamieszkałą przez ok. 3 200 mieszkańców w 14 miejscowościach zlokalizowanych na obszarze 67 km²; 2] jako Szef Sztabu Kryzysowego potrafi na bieżąco określić sytuacje kryzysowe i podjąć natychmiastowe działania; 3] współpraca z innymi szczeblami zarządzania kryzysowego zawsze przebiegała sprawnie, podobnie jak z innymi jednostkami organizacyjnymi zaangażowanymi w taką działalność (np. Straż Pożarna, Policja, różne inspekcje); 4] główne wsparcie pochodzi od OSP (czterech funkcjonujących na terenie Gminy Krotoszyce, w tym dwóch działających w ramach KSRG¹³ - w sumie 80 strażaków); 5] bardzo niski budżet Gminy Krotoszyce powoduje, że środki finansowe przewidziane na

¹³ Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy.

zarządzanie kryzysowe i obronę cywilną są niewielkie, niemniej wystarczają na realizację zadań; 6] sytuacje kryzysowe określane są najczęściej w oparciu o komunikaty otrzymywane z zewnątrz (od Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego i od Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego), przy czym identyfikowane są również lokalne sytuacje kryzysowe, rozpoznawane samodzielnie i rozwiązywane na bieżąco (np. lokalne podtopienia i pożary, wypadki komunikacyjne na drogach lokalnych oraz konflikty rodzinne); 7] podejmowane dotychczas działania operacyjne w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej prowadzone były sprawnie i właściwie.

Powyższe stanowisko Wójta wskazuje na niezidentyfikowanie jakichkolwiek problemów i trudności związanych z realizacją w okresie objętym kontrolą zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w Gminie Krotoszyce. Zdaniem NIK oznacza to niewłaściwą identyfikację trudności i problemów w sferze zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, o czym przesądzają stwierdzone nieprawidłowości, opisane w dalszym ciągu niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 332-333, 335)

*Ustalona
nieprawidłowość*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewłaściwym ustaleniu podległości służbowej jednoosobowej komórki organizacyjnej Urzędu realizującej zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. W obowiązujących w badanym okresie regulaminach organizacyjnych Urzędu jednoosobowe stanowisko ds. zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej podlegało bowiem Sekretarzowi Gminy Krotoszyce. Do zakresu działania tego stanowiska należało między innymi zadanie wspomaganie Wójta w zakresie zarządzania kryzysowego.

W ocenie NIK taka podległość była niekorzystna w sytuacji nałożenia na Wójta (art. 19 ustawy o zk) obowiązku realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w związku z niewykonywaniem tych zadań osobiście przez Wójta.

Ponadto wskazać należy, iż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴, Wójt jest osobą odpowiedzialną za realizację zadań nałożonych na gminę, a jednostką organizacyjną Gminy Krotoszyce, realizującą nałożone na Wójta zadania jest (zgodnie z art. 33 ust. 1 ww. ustawy) Urząd, którego strukturę oraz zasady funkcjonowania określa (na podstawie art. 33 ust. 2 ww. ustawy) Wójt w regulaminie organizacyjnym nadanym w drodze zarządzenia.

Dopiero w trakcie niniejszej kontroli, tj. w dniu 10 lipca 2017 r. jednoosobowe stanowisko ds. zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej zostało podporządkowane bezpośrednio Wójtowi.

Według Wójta taka sytuacja spowodowana była mylnym podporządkowaniem stanowiska ds. zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej Sekretarzowi Gminy Krotoszyce. Wójt stwierdził również, że pomimo formalnego podporządkowania tego stanowiska Sekretarzowi Gminy wszystkie sprawy związane z realizacją zadań z zakresu zarządzania kryzysowego trafiały na jego biurko.

(dowód: akta kontroli str. 5-10, 229-310, 325-327, 552-554)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż Wójt Gminy Krotoszyce nienależycie przygotowała Urząd do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Wprawdzie opracowano wymagane dokumenty planistyczne, niezbędne do funkcjonowania zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, niemniej przygotowano je nierzetelnie, bo niezgodnie z obowiązującymi zaleceniami i wymogami prawa. Ponadto, w ocenie NIK, Wójt nie w pełni rozumiała ustawową definicję sytuacji kryzysowej oraz nałożone na Wójta ustawowe obowiązki z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

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

2.1. Realizacja przez Wójta zadań dotyczących GPZK

*Opis stanu
faktycznego*

2.1.1. W okresie objętym kontrolą w Gminie Krotoszyce obowiązywał GPZK opracowany w kwietniu 2011 r., a zatwierdzony przez Starostę Legnickiego w dniu 28 kwietnia 2011 r.

¹⁴ Dz. U z 2016 r., poz. 446, ze zm.

Plan ten został przedłożony przez Wójta do zatwierdzenia Staroście Legnickiemu w kwietniu 2011 r., pomimo iż termin na jego przedłożenie upłynął w dniu 30 czerwca 2010 r. GPZK nie zawierał wszystkich elementów wymaganych *ustawą o zk* oraz Zaleceniami Starosty Legnickiego z dnia 24 marca 2010 r. dla wójtów i burmistrzów z terenu powiatu legnickiego do gminnych planów zarządzania kryzysowego (dalej: „Zalecenia Starosty Legnickiego z dnia 24 marca 2010 r.”). W okresie od zatwierdzenia GPZK do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, plan ten nie był aktualizowany¹⁵.

W GZPK wymieniono następujące zagrożenia: 1] powodzie i podtopienia, 2] pożary, 3] wypadki i katastrofy komunikacyjne (przewóz TŚP), 4] awarie infrastruktury technicznej, 5] awarie sieci energetycznych – przerwy zasilania w energię elektryczną, 6] uszkodzenia urządzeń wodno-kanalizacyjnych, 7] uszkodzenia urządzeń magazynujących materiały niebezpieczne, 8] związane z występowaniem niekorzystnych warunków meteorologicznych, 9] epidemiologiczne, 10] epidemie roślin i zwierząt (epizootie i epifitozy), 11] terroryzm – bioterroryzm, 12] radiacyjne. Zagrożenia wymienione w GZPK były również wymienione w powiatowym planie zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 19-27, 360-372, 376-378, 389-394)

2.1.2. W GPZK działania z zakresu pomocy i opieki społecznej osobom poszkodowanym w wyniku zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, a także klęski żywiołowej i ekologicznej - określono, jako obejmujące zapewnienie tymczasowego zakwaterowania, żywności, opieki medycznej, ubrania i innych potrzeb istotnych dla życia i zdrowia ludzi. Działania te, według zapisów na str. 72 GPZK, podejmować winna Gmina Krotoszyce, a podstawowym wykonawcą zadań z tego zakresu winien być Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Krotoszycach (dalej: „GOPS”). Monitorowaniem sytuacji we wskazanym zakresie oraz ewentualnym podejmowaniem działań koordynujących i wspierających ma się zajmować Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej: „GZZK”), niepowoływany od dnia zatwierdzenia GPZK¹⁶. Jego zapisy przewidywały, że z chwilą wystąpienia sytuacji wymagającej bezpośredniego reagowania Gminy Krotoszyce w zakresie opieki społecznej, sytuacja ta ma zostać przeanalizowana przez Grupę pomocy socjalno-bytowej i opieki zdrowotnej GZZK, która stosowne wnioski winna przedstawić Wójtowi poprzez swojego szefa. Kluczową rolę wsparcia działań ww. Grupy przypisano GOPS i Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 38, 44, 47, 84, 386-387, 398)

2.1.3. Rada Gminy Krotoszyce nie zawarła z innymi gminami, związkami międzygminnymi oraz ze stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego porozumień lub innego rodzaju umów, mających na celu udzielenie pomocy przy realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym w kontekście zidentyfikowanych ryzyk i zagrożeń.

Gmina Krotoszyce dysponowała magazynem przeciwpowodziowym, w którym zgromadzono sprzęt i materiały niezbędne do prowadzenia akcji ratowniczej. W magazynie tym, usytuowanym w piwnicy siedziby Urzędu, przechowywano worki, szpadle, siekiery i buty gumowe.

(dowód: akta kontroli str. 336, 341, 398, 467)

2.2. Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego

Wójt nie skorzystała z zapisów upoważnienia określonego w art. 20 ust. 2 *ustawy o zk* i nie utworzyła GCZK.

(dowód: akta kontroli str. 337, 341)

2.3. Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego

W okresie objętym kontrolą GZZK, jako organ pomocniczy Wójta, istniał wyłącznie w zapisach GPZK. Brak było oznak (dowodów) jego funkcjonowania w badanym okresie.

W GPZK zamieszczono zapisy wskazujące, że GZZK winien się składać ze Sztabu Kryzysowego Wójta (obejmującego sześć osób, wymienionych z imienia i nazwiska, zajmujących następujące stanowiska: Sekretarza Gminy, Podinspektora ds. Zarządzania Kryzysowego, Komendanta Gminnej OSP, Skarbnika Gminy, Kierownika Gminnego Ośrodka Zdrowia i Kierownika GOPS), jak również z:

¹⁵ Zgodnie z art. 5 ust. 3 *ustawy o zk*.

¹⁶ Do dnia 15 września 2017 r. zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie.

- a) Grupy operacji i organizacji działań – składającej się z wymienionych z imienia i nazwiska osób zajmujących stanowiska: Podinspektora ds. Zarządzania Kryzysowego i Komendanta Gminnego OSP, jak również z przedstawicieli Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Legnicy i Komendy Miejskiej Policji w Legnicy – łącznie cztery osoby,
- b) Grupy zabezpieczenia logistycznego – składającej się z wymienionych z imienia i nazwiska osób zajmujących stanowiska: Skarbnika Gminy, Inspektora ds. Gospodarki Komunalnej i Inspektora w Urzędzie, a ponadto z Dyrektora Zespołu Szkół w Krotoszycach i Dyrektora Szkoły Podstawowej w Kościelcu – łącznie pięć osób,
- c) Grupy pomocy socjalnej i opieki zdrowotnej – składającej się z wymienionych z imienia i nazwiska osób zajmujących stanowiska: Kierownika GOPS, Kierownika Gminnego Ośrodka Zdrowia i trzech Inspektorów w Urzędzie – łącznie pięć osób.

W GPZK nie wskazano, kto kieruje Sztabem Kryzysowym Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 13-99, 468)

2.4. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego

W badanym okresie (lata 2015-2016 i I półrocze 2017 r.) Wójt nie zarządzała, nie organizowała i nie prowadziła szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. Nie uczestniczyła również w tym czasie w szkoleniach z zakresu zarządzania kryzysowego.

Wójt wskazała, że w szkoleniach z ww. zakresu, organizowanych przez Starostwo Powiatowe w Legnicy, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu oraz inne służby, uczestniczył pracownik Urzędu realizujący zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

W każdym z badanych lat Urząd finansował szkolenia organizowane dla strażaków z Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Krotoszyce.

(dowód: akta kontroli str. 337, 342, 468, 552-554)

2.5. Sytuacje kryzysowe na terenie Gminy Krotoszyce

Monitorowanie zagrożeń na terenie powiatu legnickiego, w tym na terenie Gminy Krotoszyce, prowadziły powołane do tego celu instytucje i służby (niepodlegające Wójtowi), które w przypadku wystąpienia ewentualnych zagrożeń przekazywały ostrzeżenia do centrum zarządzania kryzysowego.

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Krotoszyce nie zarejestrowano zdarzeń, w tym również niespełniających kryteriów sytuacji kryzysowej, dotyczących każdego z zagrożeń wyszczególnionych w planie głównym GPZK.

W dniu 15 sierpnia w 2015 r. na obszarze Gminy Krotoszyce wystąpiły intensywne opady deszczu, które spowodowały uszkodzenia dróg publicznych:

- nr 108464D Janowice Duże na odcinku 1 000 mb,
- nr 108454D Świąciany na odcinku 1 900 mb.

Wartość szkód powstałych na powyższych odcinkach dróg publicznych oszacowano na kwotę odpowiednio 477 039,00 zł i 1 555 559,00 zł.

Ponadto, w wyniku wzmiankowanych opadów deszczu, uszkodzeniu uległy dwie drogi wewnętrzne w miejscowości Krotoszyce (ul. Zielona i ul. Piaskowa) na łącznej długości 280 mb. Wartość tych uszkodzeń została oszacowana na kwotę 249 163,00 zł.

Intensywne opady deszczu w dniu 15 sierpnia 2015 r. nie zostały zakwalifikowane, jako sytuacja kryzysowa. W GPZK nie wyszczególniono, jako zagrożeń, deszczy ulewnych, natomiast za zagrożenie uznano (w charakterystyce zagrożeń) deszcze nawalne.

(dowód: akta kontroli str. 17, 25, 337-340, 467, 540)

2.6. Epizod praktyczny¹⁷

W trakcie kontroli, z inicjatywy NIK, w dniu 22 sierpnia 2017 r. przeprowadzono oględziny przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Oględziny miały formę epizodu praktycznego przeprowadzonego metodą treningu decyzyjnego, dotyczącego powstania sytuacji kryzysowej na administrowanym

¹⁷ Epizod praktyczny przeprowadzony został metodą treningu decyzyjnego, którego celem było sprawdzenie zdolności reagowania organów bezpośrednio po informacji o sytuacji kryzysowej, a także przebiegu procesów decyzyjnych realizowanych przez zespoły zarządzania kryzysowego. Przedmiotowy trening decyzyjny został przeprowadzony równoległe w: Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, Starostwie Powiatowym w Legnicy, Urzędzie Gminy Krotoszyce.

przez Wójta terenie. Tematem epizodu była organizacja działań i podejmowania decyzji – w fazie reagowania – bezpośrednio po informacji o zaistnieniu awarii przemysłowej. Epizod został przeprowadzony jednocześnie w odniesieniu do organów zarządzania kryzysowego różnego szczebla na terenie województwa (wojewoda, starosta, wójt) właściwych dla rozpatrywanej sytuacji. Przedmiotem ćwiczeń była hipotetyczna, poważna awaria zakładu przemysłowego w wyniku której doszło do: 1] rozszczelnienia rurociągów i wycieku gazów procesowych zawierających w swoim składzie dwutlenek siarki i tlenek węgla, 2] rozszczelnienia rurociągów i wycieku gazu ziemnego, 3] rozszczelnienia aparatów produkcyjnych, rurociągów, zbiorników magazynowych i wycieku kwasu siarkowego. Zgodnie z założeniami oględzin powyższe zdarzenia doprowadziły do: a) pożarów, wybuchów i emisji niebezpiecznych gazów do powietrza, a stężenia trujących gazów miały bezpośredni wpływ na otoczenie miejsca awarii, b) znaczącej emisji substancji niebezpiecznych do środowiska¹⁸. Skala zjawiska i właściwości par substancji niebezpiecznych, uwolnionych w czasie awarii, zagrażały życiu lub zdrowiu ludzkiemu na terenie Gminy Krotoszyce. Konieczna była czasowa ewakuacja wszystkich mieszkańców tej Gminy. Głównym założeniem oględzin przebiegu czynności w formie epizodu praktycznego było zweryfikowanie obowiązujących procedur i regulacji dotyczących zarządzania kryzysowego, ujętych w GPZK, podczas zdarzenia związanego z uwolnieniem zgromadzonych substancji niebezpiecznych, decydujących o zaliczeniu zakładu przemysłowego do kategorii dużego ryzyka.

Kontrola wykazała¹⁹, że:

- a) w dniu 22 sierpnia 2017 r. (o godz. 10:11) stanowisko ds. zarządzania kryzysowego przyjęło telefoniczną informację z Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego o zaistnieniu na obszarze Gminy Krotoszyce sytuacji kryzysowej wskutek awarii przemysłowej na terenie zakładu przemysłowego, a następnie podobną informację z Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Legnicy;
- b) o zaistniałej sytuacji kryzysowej natychmiast została poinformowana Wójt, która podjęła decyzję o zwołaniu posiedzenia Sztabu Kryzysowego Wójta²⁰;
- c) w trakcie posiedzenia Sztabu Kryzysowego Wójta podjęto decyzję o ostrzeżeniu mieszkańców Gminy Krotoszyce dźwiękiem syren alarmowych i poinformowaniu ich (za pomocą systemu SISMS²¹ oraz na stronie internetowej Urzędu) o zaistniałej sytuacji kryzysowej i konieczności ewakuacji części mieszkańców, oraz zarządzono ewakuację z terenów zagrożonych do miejsca czasowej ewakuacji, zgodnej z GPZK (Szkoła Podstawowa w Krotoszycach);
- d) Wójt, po telefonicznym zaproszeniu²², udała się na posiedzenie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Legnicy, przekazując dowodzenie akcją ewakuacyjną Sekretarzowi Gminy Krotoszyce;
- e) prowadzono akcję ewakuacyjną²³;
- f) Wójt zarządziła (o godz. 11:25) ewakuację mieszkańców całej Gminy Krotoszyce do wskazanych miejsc w Złotorzy i Chojnowie; podjęto działania w celu pozyskania dodatkowych środków transportu niezbędnego do ewakuacji wszystkich mieszkańców Gminy Krotoszyce, w tym ewakuowanych do Szkoły Podstawowej w Krotoszycach, co zgłoszono do Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Legnicy; Wojewodzie Dolnośląskiemu złożono zapotrzebowanie na żywność i napoje dla ewakuowanych; nie

¹⁸ Duże prawdopodobieństwo wystąpienia poza terenem zakładu stężeń gazu, w tym w szczególności dwutlenku siarki i trójtlenku siarki, w stężeniach odpowiadających wskaźnikom ERPG-2 i ERPG-3.

¹⁹ W oparciu o wyniki oględzin reakcji (czynności) na zaistniałą sytuację kryzysową, przeprowadzonych w dniu 22 sierpnia 2017 r. na podstawie art. 39 *ustawy o NIK*.

²⁰ W składzie: Wójt, Sekretarz Gminy, Skarbnik Gminy, podinspektor ds. zarządzania kryzysowego, drogownictwa i ochrony p.poż., przedstawiciel GOPS i przedstawiciel Gminnego Ośrodka Zdrowia w Krotoszycach (dalej: „GOZ”).

²¹ Samorządowy informator SMS, do którego dobrowolnie przystąpiło ok. 130 osób (ok. 4,0% mieszkańców Gminy Krotoszyce). Zakładając, iż jedna osoba z rodziny przystąpiła do tego systemu, a średnia liczba członków rodziny w Gminie Krotoszyce wynosi 5 osób, zasięg tego systemu to ok. 20% mieszkańców Gminy Krotoszyce.

²² Przez pracownika Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Legnicy.

²³ Po zbilansowaniu przewidywanej liczby mieszkańców z zagrożonych miejscowości, odległości od miejsca pobytu do miejsca czasowej ewakuacji oraz możliwych do użycia środków transportowych (wyszczególnionych w GPZK z uwzględnieniem samoewakuacji). Akcja ewakuacji prowadzona była przy pomocy pracowników Urzędu, pracowników GOPS, GOZ i sołtysów zagrożonych miejscowości.

uznano za konieczne wystąpienie z wnioskiem do Wojewody Dolnośląskiego o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na terenie Gminy Krotoszyce;
g) do Sztabu Kryzysowego Wójta wpływały meldunki o postępie w ewakuacji mieszkańców;
h) wzięto udział w telekonferencji zorganizowanej przez Wojewodę Dolnośląskiego;
i) o godz. 13:59 do stanowiska ds. zarządzania kryzysowego dotarła informacja o zakończeniu epizodu praktycznego, co spowodowało zakończenie działań ewakuacyjnych na terenie Urzędu i Gminy Krotoszyce.

Do oceny działań podejmowanych w trakcie epizodu praktycznego na obszarze Gminy Krotoszyce powołany został biegły, postanowieniem p.o. Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 13-99, 472-506, 535-541, 549)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1) Nieterminowe przedłożenie GPZK do zatwierdzenia przez Starostę Legnickiego.
Obowiązujący, w badanym okresie, GPZK sporządzony został w kwietniu 2011 r. i przekazany do zatwierdzenia przez Starostę Legnickiego w tym samym miesiącu (nie ustalono dokładnej daty przekazania GPZK z powodu braku dokumentów potwierdzających datę wykonania tej czynności – dokument przekazał osobiście ówczesny inspektor ds. zarządzania kryzysowego Urzędu bez pozyskania potwierdzenia tego przekazania). Zgodnie z Zaleceniami Starosty Legnickiego z dnia 24 marca 2010 r. (pkt 17) termin przekazania GPZK do zatwierdzenia upływał w dniu 30 czerwca 2010 r. Nastąpiła zatem prawie 10-miesięczna zwłoka w przekazaniu GPZK w stosunku do terminu zalecanego przez Starostę Legnickiego.

Osobą odpowiedzialną za niedotrzymanie terminu przekazania opracowanego GPZK był poprzedni Wójt Gminy Krotoszyce, co wynika z przepisu art. 19 ust. 2 pkt 2 lit. „b” *ustawy o zk* w związku z pkt 17 Zaleceń Starosty Legnickiego z dnia 24 marca 2010 r. Przyczyną zwłoki w przekazaniu GPZK do zatwierdzenia była zmiana na stanowisku Wójta w grudniu 2010 r. Według wyjaśnień obecnego Wójta po objęciu stanowiska przystąpiono do reorganizacji pracy Urzędu, w tym do bezzwłocznego opracowania GPZK przy zaangażowaniu jednoosobowego stanowiska inspektora ds. zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 376-378, 384-385)

2) Niezgodność treści GPZK z *ustawą o zk* i Zaleceniami Starosty Legnickiego z dnia 24 marca 2010 r.

Analiza GPZK wykazała między innymi, że:

- ujęta w nim siatka bezpieczeństwa zawierała zestawienie rodzajów działań (kierowanie i nadzór, planowanie zarządzania, monitoring zagrożeń, alarmowanie i ostrzeganie, ratownictwo, ewakuacja, pomoc socjalna i medyczna, logistyka, łączność, porządek publiczny, usuwanie awarii i zniszczeń, ochrona i odtwarzanie) oraz realizujących te działania podmiotów, wiodących i pomocniczych (współpracujących), podczas gdy zgodnie z wymogiem art. 3 pkt 8 *ustawy o zk*, winno to być zestawienie potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących;
- obejmował on mapy zagrożeń dotyczących: uszkodzeń urządzeń magazynujących materiały niebezpieczne, wypadków i katastrof komunikacyjnych (związanych z transportem ładunków niebezpiecznych), pożarów; natomiast nie obejmował takich map dla pozostałych zidentyfikowanych zagrożeń, tj.: powodzi i podtopień, awarii infrastruktury technicznej, awarii sieci energetycznych, uszkodzeń urządzeń wodno-kanalizacyjnych, terroryzmu i bioterroryzmu, radiacji, czy związanych z występowaniem epidemii wśród mieszkańców, roślin i zwierząt; zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. „a” *ustawy o zk* w skład planów zarządzania kryzysowego wchodzi plan główny zawierający między inny charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia oraz mapy tych zagrożeń.

Jednocześnie GPZK nie realizował następujących wymogów Zaleceń Starosty Legnickiego z dnia 24 marca 2010 r.:

- a) co do jego maksymalnej użyteczności i funkcjonalności w sytuacji kryzysowej (poprzez brak szczegółowych procedur postępowania dla każdego zidentyfikowanego zagrożenia) – zalecenia nr: 3, 7,

- b) odnośnie zawarcia porozumień, uzgodnień i/lub umów z instytucjami i służbami wymienionymi w GPZK w kontekście ich wykorzystania do celów w nim wskazanych – zalecenia nr: 5, 6,
- c) opracowania procedur postępowania ze zwłokami w przypadkach zdarzeń masowych i katastrof oraz powiadamiania rodzin ofiar lub poszkodowanych (także pomoc psychologiczna dla uczestników zdarzeń i uczestników akcji ratowniczej) – zalecenie nr 8,
- d) nie został zaopiniowany przez gminny zespół zarządzania kryzysowego – zalecenie nr 11,
- e) opracowania procedury umieszczania w planie głównym informacji o aneksach z krótkim komentarzem ich zawartości – zalecenie nr 12,
- f) określenia procedury zapoznania się z GPZK pracowników sąsiednich gmin – zalecenie nr 14,
- g) opracowania procedur systematycznej aktualizacji GPZK – zalecenie nr 15,
- h) opracowania procedury nakazującej dokonywanie (po każdym zdarzeniu powodującym uruchomienie procedur zarządzania kryzysowego) analizy funkcjonalności i ewentualnego wprowadzenia zmian, stosownie do nowych doświadczeń zaistniałych w toku reagowania na określone zagrożenie (tzw. otwartość GPZK) – zalecenie nr 16.

Osobą odpowiedzialną za opracowywanie GPZK i jego przedłożenie Staroście Legnickiemu do zatwierdzenia, stosownie do zapisów art. 19 ust. 2 pkt 2 *ustawy o zk*, był Wójt.

Wójt wyjaśniła, że przed zatwierdzeniem przez Starostę Legnickiego, GPZK konsultowany był z pracownikami Starostwa Powiatowego w Legnicy, w wyniku czego dokonano wymaganych przez nich zmian i poprawek. Dlatego też – według Wójt – zatwierdzenie GPZK przez Starostę Legnickiego uznana za spełnianie wszystkich zaleceń tegoż Starosty, a także przepisów *ustawy o zk*.

(dowód: akta kontroli str. 13-99, 357-358, 376-378, 463)

3) Od dnia zatwierdzenia (28 kwietnia 2011 r.) do dnia zakończenia niniejszej kontroli (15 września 2017 r.) GPZK nie był aktualizowany w trybie określonym w art. 5 ust. 3 i 4, art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. d) oraz art. 19 ust. 2 pkt 2 lit. b) *ustawy o zk*. Zmiany GPZK dokonywano wyłącznie w formie jego modyfikacji poprzez wymianę stron zawierających: a) nieaktualny skład osobowy Sztabu Kryzysowego Wójta i grup operacyjnych wskazanych w GPZK w latach 2011-2017²⁴; b) zapisy o wykorzystaniu, zakupionej na okres od dnia 29 maja 2015 r., usługi powiadamiania przy pomocy komunikatora SISMS części mieszkańców Gminy Krotoszyce między innymi o zaistniałych zagrożeniach – bez formalnego zgłoszenia tego faktu, jako aktualizacji GPZK, do Starosty Legnickiego. Dokonywanie powyższych zmian GPZK bez zachowania trybu wynikającego z wskazanych przepisów *ustawy o zk*, skutkowało niedotrzymaniem wymogu systematycznej aktualizacji tego planu, realizowanej w cyklu nie dłuższym niż dwa lata, a wynikającej z przepisu art. 5 ust. 3 *ustawy o zk*. Z kolei w myśl art. 5 ust. 4 *ustawy o zk*, za realizację nie dłuższego niż dwa lata cyklu planowania gminnego planu zarządzania kryzysowego odpowiedzialnym jest właściwy organ administracji publicznej, tj. Wójt.

GPZK nie zostało także zaktualizowane po zmianie z dniem 28 maja 2012 r. *ustawy o zk*. Od tego dnia do dnia zakończenia niniejszej kontroli plan główny GPZK nie obejmował

²⁴ Jako skład Sztabu Kryzysowego Wójta podano: 1] Annę Rabską – Sekretarza Gminy (stanowisko to zajmuje od 1 października 2013 r., poprzednio stanowisko to zajmowała Elżbieta Popielarz), 2] Janusza Terelaka – podinspektora ds. zarządzania kryzysowego (stanowisko to zajmuje od 1 marca 2015 r., poprzednio stanowisko to zajmował Stanisław Mieśniak), 3] Ewę Mirek - Skarbnik Gminy (stanowisko to zajmuje od 30 maja 2017 r., poprzednio stanowisko to zajmowała Halina Żurawska), 4] Agnieszkę Tabiszewską – kierownika GOZ (stanowisko to zajmuje od 27 lipca 2015 r., poprzednio stanowisko to zajmowała Anna Szymczak). Jako skład Grupy operacji i organizacji działań wykazano: 1] Janusza Terelaka – podinspektora ds. zarządzania kryzysowego (stanowisko to zajmuje od 1 marca 2015 r., poprzednio stanowisko to zajmował Stanisław Mieśniak). Jako Grupę zabezpieczenia logistycznego wskazano: 1] Ewę Mirek - Skarbnik Gminy (stanowisko to zajmuje od 30 maja 2017 r., poprzednio stanowisko to zajmowała Halina Żurawska), 2] Pawła Hubaczka – inspektora ds. gospodarki komunalnej (stanowisko to zajmuje od 1 sierpnia 2012 r., poprzednio stanowisko to zajmował Bogdan Hrynczyszyn), 3] Barbarę Iwan – dyrektor Szkoły Podstawowej w Kościelcu (stanowisko to zajmuje od 1 sierpnia 2013 r., poprzednio stanowisko to zajmowała Emilia Janiszek). W Grupie pomocy socjalnej i opieki zdrowia wykazana została Agnieszka Tabiszewska – kierownik GOZ (stanowisko to zajmuje od 27 lipca 2015 r., poprzednio stanowisko to zajmowała Anna Szymczak).

zadań określonych planami działań krótkoterminowych²⁵, o których mowa w art. 92 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*²⁶, a wymaganych przepisem art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. d) *ustawy o zk*.

Ponadto, nie aktualizowano, ujętej w GPZK, tabeli pn. „Wykaz zasobów magazynów przeciwpowodziowych”. Faktyczny stan niektórych materiałów i sprzętu w tym magazynie nie zgadzał się ze stanem wskazanym w GPZK, co ujawniono w wyniku oględzin tego magazynu, przeprowadzonych w trakcie niniejszej kontroli. Różnice dotyczyły braków w zakresie agregatów pompowych (5 szt.), butów gumowych (4 szt.), rzutek asekuracyjnych (9 szt.) i latarki (1 szt.), oraz nadwyżek w zakresie kilofów (2 szt.) i łopat/szpadli (4 szt.). Skutkowało to nierzetelną wiedzę Wójta o stanie magazynowym sprzętu przeciwpowodziowego.

Według Wójta: a) agregaty pompowe nigdy nie znajdowały się w magazynie przeciwpowodziowym, lecz stanowiły wyposażenie Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Krotoszyce, a w wykazie znalazły się przez przeoczenie, b) buty gumowe zestarzały się i uległy zniszczeniu, c) rzutki asekuracyjne zostały wycofane z magazynu z uwagi na wady lub uszkodzenia zagrażające bezpieczeństwu użytkowników, d) latarka znajduje się na wyposażeniu sekretariatu Urzędu (ze względu na kontrolę poprawności działania baterii), e) nadwyżki kilofów i łopat wynikały z zakupów dokonanych w związku z bieżącymi potrzebami.

Wójt wyjaśniła również, że powodem nieprzeprowadzenia aktualizacji GPZK, w trybie wymienionych powyżej przepisów *ustawy o zk*, było dokonywanie tylko zmian dotyczących składów osobowych i teleadresowych, wynikających ze zmian personalnych w Urzędzie i w jednostkach współdziałających. Ponadto Wójt wyjaśniła, że nie przeprowadzanie aktualizacji GPZK w cyklu dwuletnim miało związek z faktem, że na terenie Gminy Krotoszyce nie występowały zdarzenia, które mogłyby być podstawą do merytorycznych ocen procedur i zasad działania określonych w tym dokumencie.

Powyższe wyjaśnienia Wójta nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ konieczność przeprowadzenia aktualizacji – jako elementu cyklu planowania – jest obligatoryjna i niezależna od wystąpienia sytuacji kryzysowej. Ponadto, wprowadzone do GPZK zmiany były istotne, gdyż dotyczyły: a) zmian w składzie ważnego organu, jakim jest GZZK, nawet w sytuacji braku jego formalnego powołania, b) zmian w wcześniej ustalonym systemie alarmowania i ostrzegania mieszkańców. Równie istotne było niereagowanie na zmiany przepisów *ustawy o zk*, wskazujących na konieczność aktualizacji (modyfikacji) GPZK w zakresie dotyczącym planów działań krótkoterminowych.

(dowód: akta kontroli str. 38, 44, 47, 84, 386-387, 395-396, 398, 399-400, 464-466, 552-554)

4) Wójt nie zarządzała, nie organizowała oraz nie prowadziła szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego w Gminie Krotoszyce w latach 2015-2017 (I półrocze). Takie obowiązki określone zostały w art. 19 ust. 2 pkt 3 *ustawy o zk*.

W związku z nierealizowaniem wskazanych powyżej czynności w okresie objętym kontrolą zdolność do kierowania, monitorowania, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń na terenie Gminy Krotoszyce nie była doskonalona. Nie weryfikowano także realności procedur z zakresu zarządzania kryzysowego, co – w ramach cyklu planowania – powinno stanowić element doskonalenia planu i być podstawą do jego aktualizacji.

W złożonych wyjaśnieniach Wójt wskazała, że przez przeoczenie nie ujmowała w swoich działaniach ćwiczeń i treningów organizowanych i przeprowadzanych przez kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Krotoszyce, którzy w badanym okresie organizowali ćwiczenia i treningi np. w zakresie ewakuacji z budynków, udzielania pierwszej pomocy, itp.

(dowód: akta kontroli str. 468, 539)

5) Nierzetelne opracowanie GPZK, gdzie:

- używano pojęć GCZK i GZZK, tj. odpowiednio komórki organizacyjnej i organu pomocniczego Wójta w procesie zarządzania kryzysowego, w sytuacji ich formalnego niepowołania lub nieutworzenia;

²⁵ Ujętych w załączniku nr 5 do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XLVI/1544/14 z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego (Dz. U. Woj. Doln. z 2014 r., poz. 985, ze zm.).

²⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 519, ze zm.

- na oznaczenie jednej z grup roboczych wchodzących w skład GZZK używano różnych nazw, gdyż w zestawieniu pt. „Karta alarmowanie Sztabu Kryzysowego Wójta” nosi ona nazwę „Grupa pomocy socjalnej i opieki zdrowotnej”, natomiast w załączniku funkcjonalnym do planu głównego pn. „Organizacja ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej” użyto nazwy „Grupa pomocy socjalno-bytowa i opieki zdrowotnej”, a w zestawieniu pn. „Siatka zakresów odpowiedzialności oraz możliwości wykorzystania administracji w sytuacjach kryzysowych”, użyto nazwy „Grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalnej”;
- w zamieszczonym w rozdziale pt. „Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej” opisie struktury organizacyjnej Urzędu użyto określenia „Gminne Centrum Reagowania Kryzysowego”, podczas gdy w pozostałych fragmentach GPZK stosowano nazwę „Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego”;
- w rozdziale „Procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych” zamieszczono zestawienie, w którym użyto sformułowania „w uniwersalnym standardowym wariantcie działania gminnych struktur zarządzania kryzysowego w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej”, mimo że takiej procedury nie uwzględniono w GPZK.

Wyszczególnione powyżej rozbieżności w zapisach GPZK powodowały, iż plan ten był nie w pełni zrozumiały.

Osobą odpowiedzialną za sporządzenie GPZK, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 lit. b) *ustawy o zk*, jest Wójt.

Wójt wyjaśniła, że w latach 2015-2017 na terenie Gminy Krotoszyce nie wystąpiły sytuacje, które mogłyby zweryfikować zapisane w GPZK procedury i działania oraz mogłyby wykazać ich wady. Według Wójta, skoro Starosta Legnicki zatwierdził GPZK, to jest on rzetelny.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają braku rzetelności w odniesieniu do treści GPZK, albowiem do jego weryfikacji winny służyć ćwiczenia i treningi, w ramach których sprawdza się funkcjonowanie przyjętych rozwiązań w celu przygotowania się do działań w warunkach rzeczywistej sytuacji kryzysowej.

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 40, 42, 45, 48, 55-56, 67-68, 71-72, 78-79, 88, 386-387, 398, 468, 538)

6) Brak aktu powołania GZZK przez Wójta, ustalającego jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy.

Obowiązek powołania GPZK oraz określenia przez Wójta jego składu, organizacji, siedziby i trybu pracy określony został w art. 19 ust. 4 *ustawy o zk*.

W związku z brakiem aktu powołania GZZK, podstawy prawnej pozbawione zostały działania osób wymienionych w tym planie (jako członków Sztabu Kryzysowego Wójta, a także Grupy operacji i organizacji działań, Grupy zabezpieczenia logistycznego oraz Grupy pomocy socjalnej i opieki zdrowotnej), np. w celu zapewnienia wykonywania przez Wójta zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Ponadto, poprzez niepowołanie GZZK Wójt nie zapewniła pełnej realizacji zadań z zakresu pomocy i opieki społecznej osobom poszkodowanym w wyniku zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, a także klęski żywiołowej i ekologicznej. Nie zapewniono realizacji, zapisanych w GPZK, zadań przewidzianych dla:

- a) GZZK, tj.: monitorowania sytuacji oraz ewentualnego podejmowania działań koordynujących i wspierających,
- b) działającej w ramach GZZK Grupy pomocy socjalno-bytowej i opieki zdrowotnej, tj.: analizy sytuacji i przedstawiania Wójtowi stosownych wniosków.

W swych wyjaśnieniach Wójt wskazała, że przedmiotowy zespół nie został powołany w sposób formalny (zarządzeniem), gdyż uznała, że istniejące w GPZK zapisy dotyczące GZZK są wystarczające i zastępują wymagany akt prawa wewnętrznego.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają faktu braku powołania GZZK oraz określenia jego składu, organizacji i siedziby.

(dowód: akta kontroli str. 84, 463, 538)

7) Niezapewnienie całodobowego alarmowania członków GZZK, a w sytuacjach kryzysowych niezapewnienie całodobowego dyżuru GZZK w celu utrzymania przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności.

Zgodnie z przepisem art. 20 ust. 1 pkt 1 *ustawy o zk*, powyższe zadanie należało do Wójta. W celu jego realizacji Wójt mogła, na podstawie art. 20 ust. 2 *ustawy o zk*, utworzyć Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej „GCZK”).

W okresie objętym kontrolą Wójt nie utworzyła GCZK, mimo że obowiązujący w okresie objętym kontrolą regulamin organizacyjny Urzędu przewidywał istnienie takiego Centrum.

Skutkowało to brakiem zapewnienia przez Wójta realizacji przedmiotowego zadania, szczególnie w sytuacji zaistnienia sytuacji kryzysowej.

Wójt w swoim wyjaśnieniu wskazała, że zadania GCZK realizowane są na stanowisku ds. zarządzania kryzysowego i ochrony p.poż.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż: 1] w zakresie czynności pracowników zatrudnionych na jednoosobowym stanowisku ds. zarządzania kryzysowego i ochrony p.poż. nie umieszczała zapisów o przydzieleniu przedmiotowego zadania; 2] w ocenie NIK jedna osoba nie jest w stanie skutecznie realizować wszystkich obowiązków nałożonych przepisem art. 20 ust. 1 i 2a w związku z ust. 2 *ustawy o zk*.

W sprawie niezapewnienia realizacji zadania wymaganego przepisem art. 20 ust. 1 pkt 1 *ustawy o zk*, Wójt wyjaśniła, że w sytuacji kryzysowej, wykorzystując swoje uprawnienia jako Wójta i jednocześnie Szefa Sztabu Kryzysowego, zapewnia osobiście, oraz przy udziale Sekretarza Gminy Krotoszyce, całodobowy przekaz informacji. Ponadto Wójt wskazała, że telefony komórkowe obu osób są dostępne (24 godziny na dobę) dla wszystkich mieszkańców Gminy Krotoszyce, jak i dla wszystkich służb bezpieczeństwa i porządkowych.

NIK nie podziela stanowiska Wójta, ponieważ w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej, jako Szef Sztabu Kryzysowego nie będzie w stanie osobiście (i z udziałem Sekretarza Gminy Krotoszyce) całodobowo zapewnić przekaz informacji, jak również podejmować decyzji dotyczących udzielania pomocy oraz koordynować akcję ratowniczą. Taką ocenę potwierdza przebieg epizodu praktycznego, w trakcie którego Wójt wezwana została do Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Legnicy i w czasie swojej nieobecności w Urzędzie pozbawiona została możliwości wpływu na prowadzenie akcji ratowniczej.

(dowód: akta kontroli str. 5-10, 233, 236, 245, 250, 253, 259, 262, 277, 281, 283, 289, 292, 308, 310, 337, 341, 552-554)

8) W trakcie epizodu praktycznego o kryptonimie „Legnica”, w wyniku nierzetelnie opracowanych procedur reagowania na wystąpienie zidentyfikowanego zagrożenia, podejmowano nieadekwatne działania.

Brak w GPZK szczegółowych procedur reagowania na przewidziane w nim zagrożenia był podstawową przyczyną niżej wyszczególnionych nieprawidłowości, jakie wystąpiły w działaniach podejmowanych w trakcie ćwiczeń reagowania na epizod praktyczny (symulowaną sytuację kryzysową), jakie miały miejsce w dniu 22 sierpnia 2017 r. na terenie Gminy Krotoszyce. Wprawdzie w GPZK przewidziano zagrożenie spowodowane magazynowaniem materiałów niebezpiecznych, to jednak przyjęcie w GPZK ogólnej procedury działania GZZK w sytuacji wystąpienia każdego zagrożenia okazało się niewystarczające, gdyż nie przewidziano w niej np. specyfiki zagrożenia oraz wpływu otrzymywania niewłaściwej lub niekompletnej informacji o wystąpieniu zagrożenia na podejmowane działania w każdej fazie sytuacji kryzysowej. Wzmiankowana procedura działania GZZK nie przewidywała:

a) dokonania weryfikacji otrzymywanych informacji początkowych o wystąpieniu sytuacji kryzysowej na terenie Gminy Krotoszyce w dniu 22 sierpnia 2017 r.

W dniu 22 sierpnia 2017 r. o godz. 10:11 telefonicznie (z Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu) na stanowisko ds. zarządzania kryzysowego (wykonującego – według wyjaśnień Wójta – obowiązki GCZK, zapisane w GPZK). Według tej informacji na terenie zakładu przemysłowego doszło do skażenia powietrza i prawdopodobna będzie konieczność ewakuacji mieszkańców Gminy Krotoszyce. W tym czasie nie podano wielkości i rodzaju skażenia. Informacja szczegółowa miała zostać przekazana za pośrednictwem systemu informatycznego „System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego” (POZK) – aplikacji treningowej²⁷.

²⁷ System administrowany przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

Następnie o godz. 10:27 i 11:07 faksami (z Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Legnicy) Wójt (za pośrednictwem stanowiska ds. zarządzania kryzysowego w Urzędzie) została poinformowana o zaistnieniu na terenie Gminy Krotoszyce sytuacji kryzysowej, powstałej w wyniku wybuchu w zakładzie przemysłowym i rozprzestrzenianiu się na obszarze Gminy Krotoszyce niebezpiecznych gazów, w tym dwutlenku siarki i tlenku węgla. W przekazanej wiadomości nie było informacji o konieczności ewakuacji mieszkańców oraz wielkości i rodzaju skażenia.

GCZK (stanowisko ds. zarządzania kryzysowego) podejmowało działania (drogą telefonii komórkowej) w zakresie wymiany informacji o zaistniałej sytuacji z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska Delegatura w Legnicy (dalej „WIOŚ”) i przedstawicielem Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Legnicy (dalej „KM PSP”), które nie wnosiły nowych informacji. Oczekiwano na ukazanie się szczegółowej informacji o sytuacji kryzysowej na platformie POZK, co zapowiedziano w wiadomości z 10:11 (niemniej wiadomość taka nie dotarła do zakończenia ćwiczeń). Natomiast nie podjęto próby potwierdzenia wiadomości uzyskanej o godz. 10:11 u źródła jej powstania (Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego) lub w Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego w Legnicy, w tym jej uszczegółowienia w sytuacji niejednoznacznych informacji otrzymywanych z różnych źródeł (WIOŚ, KM PSP).

Spowodowane było to, według wyjaśnienia podinspektora ds. zarządzania kryzysowego, drogownictwa i ochrony p.poż, przyjęciem założenia, że informacje przekazywane z wojewódzkich i powiatowych służb zarządzania kryzysowego są kompletne oraz jednoznaczne i z tego względu nie wymagają potwierdzenia.

Niepotwierdzona i niejednoznaczna informacja o sytuacji kryzysowej spowodowała niepewność w działaniach Wójta i podjęcie z opóźnieniem decyzji o zwołaniu GZZK oraz podejmowanie działań ratowniczych nieadekwatnych do faktycznie zaistniałej sytuacji kryzysowej.

Przykładowo, dopiero o godz. 10:53, w trakcie posiedzenia Sztabu Kryzysowego Wójta, Wójt otrzymała informację z KM PSP, a nie z Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Legnicy lub od służb ds. zarządzania kryzysowego Wojewody Dolnośląskiego, o konieczności ewakuacji mieszkańców z części miejscowości położonych na terenie Gminy Krotoszyce (Prostynia, Złotniki, Babin, Kozice, Kościelec, Tyńczyk Legnicki).

Dopiero o godz. 11:25, tj. ponad godzinę po otrzymaniu pierwszej informacji o sytuacji kryzysowej, otrzymano informację o konieczności ewakuacji wszystkich mieszkańców Gminy Krotoszyce;

- b) zwołania przez Wójta w dniu 22 sierpnia 2017 r. o godz. 10:34, tj. po upływie 22 minut od powzięcia informacji o zaistniałej sytuacji kryzysowej, GZZK (niepowołanego formalnie, ale określonego co do składu osobowego i zadań w zapisach GPZK) w niepełnym składzie (ograniczonym tylko do Sztabu Kryzysowego Wójta).

Nie powołano zapisanych w GPZK grup roboczych (Grupa operacji i organizacji zadań, Grupa zabezpieczenia logistycznego i Grupa pomocy socjalnej i opieki zdrowotnej), mających wspierać Wójta w podejmowaniu działań ratowniczych (np. poprzez opracowanie możliwych wariantów działań, monitorowanie sytuacji kryzysowej, gromadzenie niezbędnych danych do podejmowania kolejnych działań, wypracowanie wniosków do dalszego działania). Skutkowało to zmniejszeniem zdolności operacyjnej Wójta, gdyż nie była wspierana właściwie w analizie otrzymywanych informacji o sytuacji kryzysowej i w potrzebie podejmowania konkretnych działań ratowniczych;

- c) pominięcia w procesach decyzyjnych danych, z otrzymanych informacji o sytuacji kryzysowej, dotyczących rodzaju i skali zagrożenia.

W otrzymanej o godz. 10:27 informacji podano wystąpienie poza terenem zakładu wysokich stężeń gazu (dwutlenku siarki i tlenku węgla). Tego typu zagrożenie winno wymusić działania ratownicze z zachowaniem ostrożności, w tym przede wszystkim w zakresie stosowania indywidualnych środków ochrony osobistej szczególnie przez służby ratownicze (Policję, PSP, interweniujących funkcjonariuszy Urzędu), a także ewakuowanych mieszkańców.

Natomiast, według założeń do przedmiotowych ćwiczeń (o czym Wójt i członkowie obradującego Sztabu nie dowiedzieli się na skutek przekazywania zniekształconej

i opóźnionej informacji o sytuacji kryzysowej), stężenie gazów niebezpiecznych (dwutlenku i trójtlenku siarki) odpowiadało wskaźnikom ERPG²⁸: ERPG-2 i ERPG-3.

Powyższe wskaźniki określają skutki maksymalnego stężenia substancji niebezpiecznej skażającej powietrze na osoby ekspozowane przez czas do 1 godziny i tak: ERPG-3 odpowiada wartości stężenia powodujące poważne skutki zdrowotne a nawet śmierć, a ERPG-2 odpowiada wartości stężenia powodujące nieodwracalne, lub inne poważne skutki dla zdrowia, lub wywołujące symptomy, które mogłyby osłabić zdolność do indywidualnej ochrony przed zagrożeniem.

Skutkowało to wysłaniem w teren do przeprowadzenia akcji ewakuacyjnych pracowników Urzędu niewyposażonych w środki ochrony osobistej stosownych do zaistniałego zagrożenia, prowadzenie akcji ewakuacyjnej polegającej na samoewakuacji i ewakuacji pojazdami przewidzianymi w GPZK do prowadzenia takiej akcji nieprzystosowanymi do transportu osób w terenie skażonym (ciągniki z przyczepami, samochody ciężarowe itp.) oraz przewidywanie prowadzenia ewakuacji przez ponad cztery godziny (od 10:53 do o 15:00). Także pierwotnie ewakuacja odbywała się na teren Krotoszyce, tj. miejscowości, którą także należało ewakuować. Ponadto, do godz. 13:40 (zakończenia ćwiczeń przez Wojewodę Dolnośląskiego) nie ewakuowano działającego Sztabu narażając jego członków na szkodliwe działanie substancji szkodliwej. Miało to wpływ również na prowadzone analizy dotyczące sposobu prowadzenia ewakuacji.

Powyższa sytuacja spowodowana była (według Sekretarza Gminy Krotoszyce): 1] sugerowaniem się przekazywanymi informacjami najpierw o prawdopodobnej ewakuacji mieszkańców, następnie częściowej ewakuacji, a na koniec ewakuacji wszystkich mieszkańców Gminy Krotoszyce, 2] nie prowadzeniem ćwiczeń i szkoleń w tym zakresie, z powodu nie występowania wcześniej żadnych zagrożeń na terenie Gminy Krotoszyce;

- d) podjęcia przez Wójta decyzji o ewakuacji wszystkich mieszkańców Gminy Krotoszyce w oparciu o własną inicjatywę (do Złotori i Chojnowa) w sytuacji organizowania przez służby kwatermistrzowskie Państwowej Straży Pożarnej innych miejsc ewakuacji (Prochowice, Rokitki).

Spowodowane było to otrzymaniem przez Wójta informacji o organizowaniu miejsc ewakuacji przez Straż później niż informacji o konieczności ewakuacji z terenu całej Gminy Krotoszyce;

- e) opuszczenia przez Wójta terenu Gminy Krotoszyce i udania się na posiedzenie PZZK w trakcie prowadzenia akcji ratowniczej.

O godz. 11:05 Wójt zaproszona została na posiedzenie PZZK w Legnicy. Przed opuszczeniem terenu Gminy Krotoszyce, Wójt przekazała Sekretarzowi Gminy koordynację i nadzór nad działaniami związanymi z ewakuacją. Zgodnie z przepisem art. 19 ust. 2 pkt 1 *ustawy o zk* zadaniem Wójta jest kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie Gminy Krotoszyce²⁹. Wójt wskazała, że decyzję o wyjeździe na posiedzenie PZZK podjęła w celu pozyskiwania informacji bezpośrednio ze źródła, które w jej ocenie miało być źródłem podstawowym, a informacje otrzymywane do czasu wyjazdu były lakoniczne i niepełne. Ponadto, według Wójta, wyjazd na posiedzenie PZZK nie spowodował utraty kierownictwa nad prowadzeniem akcji ewakuacyjnej, gdyż częsty telefoniczny kontakt ze Sztabem umożliwiał kierowanie tą akcją.

W myśl przepisu art. 19 ust. 2 *ustawy o zk*, odpowiedzialnym za kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy oraz opracowywanie GPZK jest Wójt, jako organ wykonawczy Gminy Krotoszyce.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 56-57, 472-506, 535-541)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zwrócenia uwagi wymaga niewykorzystanie możliwości identyfikacji i pokonywania barier prawno-organizacyjnych pozwalających organom administracji publicznej na opracowanie skutecznego systemu ochrony ludności w ramach struktur zarządzania kryzysowego

²⁸ Z ang. Emergency Response Planning Guidelines (tłum. - wytyczne w sprawie planowania działań w sytuacjach wyjątkowych).

²⁹ W szczególności Wójt była bezpośrednio odpowiedzialna za przygotowanie i przeprowadzenie ewakuacji ludności, zgodnie z wydanym przez siebie zarządzeniem.

i obrony cywilnej, wynikających w szczególności z przepisu art. 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wzmiankowany przepis zezwala na wykonywanie zadań publicznych, w tym i w zakresie zarządzania kryzysowego, w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego i udzielania sobie pomocy przy ich realizacji, w tym pomocy finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 336, 341, 467)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli jako nieadekwatne do zidentyfikowanych zagrożeń ocenia obowiązujące w Gminie Krotoszyce rozwiązania prawno-organizacyjne, umożliwiające organom administracji publicznej realizację zadań z zakresu planowania cywilnego oraz przygotowania infrastruktury i organów państwa do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych. Opracowanie GPZK, pomimo 10-miesięcznego przekroczenia terminu przedstawienia do zatwierdzenia Staroście Legnickiemu, nie było zgodne z przepisami ustawy o zk i Zaleceniami Starosty Legnickiego z dnia 24 marca 2010 r., jak również zrealizowane zostało nierzetelnie. Plan ten od momentu jego zatwierdzenia nie był również aktualizowany w cyklach dwuletnich, wymaganych wspomnianą ustawą. W Gminie Krotoszyce nie podejmowano działań (np. poprzez zawieranie porozumień, umów z innymi ościennymi jednostkami samorządu terytorialnego), których przedmiotem byłoby udzielanie wzajemnej pomocy przy realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w celu racjonalizacji i optymalizacji działań w każdej fazie sytuacji kryzysowej, a w sytuacji braku wystarczających środków finansowych przeznaczanych na samodzielne realizowanie wszystkich zadań zarządzania kryzysowego. Nie powołano GZZK, chociaż jego funkcjonowanie przewidziano w GPZK. Wójt w badanym okresie nie zarządzał, nie organizował i nie prowadził szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego w podległych jednostkach organizacyjnych Gminy Krotoszyce, czym osłabiał zdolność ich reagowania na wystąpienie zidentyfikowanych zagrożeń, co uwidoczniło się w trakcie przeprowadzonego epizodu praktycznego.

3. Instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny

3.1. Plan Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce

Opis stanu
faktycznego

POC opracowany został w lipcu 2013 r., w oparciu o Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województwa, powiatu i gminy, a także Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Legnickiego z dnia 15 października 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad opracowania planów obrony cywilnej gminy (miasta). Struktura POC była zgodna z powyższymi wytycznymi. Plan ten zawierał: plan główny, procedury postępowania, załączniki funkcjonalne, informacje uzupełniające oraz wykaz dokumentów planistycznych. Do POC włączona została siatka bezpieczeństwa opracowana w ramach GPZK. Natomiast nie zawierał on załącznika funkcjonalnego, określającego ewakuację ludności, zwierząt i mienia na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Obowiązek sporządzenia przedmiotowego załącznika (Planu ewakuacji ludności i zwierząt) wynikał z Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego rażenia.

Do zagrożeń mogących wystąpić na terenie Gminy Krotoszyce zaliczono: katastrofalne zatopienia pochodzące od zbiornika wody pitnej „Słup”, powódź w wyniku wystąpienia wody z brzegów i uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych rzek Kaczawa oraz Nysa Szalona; katastrofy transportowe na autostradzie A-4 w związku z przewożeniem niebezpiecznych substancji chemicznych; zagrożenie pożarowo-wybuchowe w stacji benzynowej przy drodze wojewódzkiej DW364 Legnica-Złotoryja; zagrożenie skażeniem chemicznym w wyniku awarii /zniszczenia obiektu chlorowni w zakładzie zaopatrującym w wodę mieszkańców Legnicy; zagrożenie wynikające z działalności operacyjnej prowadzonej przez zakład hutniczy w Legnicy³⁰, oraz zakład dostarczający energię elektryczną w Legnicy³¹. W celu ustalenia tych zagrożeń wykorzystano materiały, z których korzystano przy opracowywaniu

³⁰ Na terenie zakładu przemysłowego wykorzystywano m. in. amoniak, ług posulfitowy, ług sodowy, kwas solny, podchloryn sodu, siarczek sodu.

³¹ W zbiorniku osadowym gromadzono odpady zawierające arsen i jego związki.

GPZK. Szef Obrony Cywilnej Powiatu Legnickiego nie wniósł uwag do POC, niemniej w sposób formalny nie potwierdził jego uzgodnienia. POC, co do zagrożeń, był spójny z planem obrony cywilnej dla powiatu legnickiego. Zarządzeniem nr 67/2013 Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce z dnia 6 listopada 2013 r. POC został wprowadzony do stosowania.

Nie wszystkie zawarte w POC zestawienia zawierały informacje (tj. zostały niewypełnione) niezbędne do podejmowania decyzji w sytuacjach zagrożenia (niezbędnych do przetrwania). Na przykład „Zestawienie zapasów niezbędnych do przetrwania ludności” określało niezbędne produkty (żywność, woda, benzyna i olej napędowy), jednostkę miary dla tych produktów (kolumny je dotyczące były wypełnione). Natomiast potrzeby w tym zakresie na 15 dni nie zostały określone (nie wypełniono kolumny ich dotyczącej). „Zestawienie miejsc przechowywania zapasów niezbędnych do przetrwania ludności gminy” nie zawierało żadnych informacji odnośnie miejsc ich przechowywania (nazwa firmy, adres, dane kontaktowe, rodzaj przechowywanego produktu). W przypadku istniejących na terenie Gminy Krotoszyce studni wykazano ich ilość (150), lecz nie wskazano ich lokalizacji, wydajności oraz stanu technicznego (czynna, czy awaryjna). Wójt Gminy wyjaśniła, iż powyższe tabele zostaną wypełnione w trakcie aktualizacji POC.

W załącznikach do POC nie ustalono potrzeb osobowo-sprzętowych uzgodnionych w zakresie przydziałów z Ministrem Obrony Narodowej, niezbędnych do realizacji zadań ujętych w tym planie, gdyż na terenie Gminy Krotoszyce nie powołano formacji obrony cywilnej, o czym szczegółowo w pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Od chwili obowiązywania do dnia zakończenia kontroli (wrzesień 2017 r.) przedmiotowy POC nie był aktualizowany, pomimo iż zgodnie z § 16 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. POC podlega bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak niż co dwa lata.

Wójt wskazała, iż w trakcie obowiązywania POC dokonywano w nim zmian w zakresie danych osobowych zachodzących na stanowiskach kierowniczych w jednostkach wymienionych w tym planie oraz zmian teleadresowych dotyczących tych jednostek³². Wójt wskazała również, że nie prowadzono aktualizacji POC w zakresie zapisów dotyczących zagrożeń, procedur postępowania i działań związanych z prowadzeniem akcji ratowniczych. Według Wójt wynikało to z faktu braku merytorycznych podstaw do dokonania aktualizacji POC w związku z brakiem możliwości ich przetestowania. Ponadto Wójt wskazała, że w okresie obowiązywania POC na terenie Gminy Krotoszyce nie wystąpiły żadne zjawiska i zdarzenia, w wyniku których powstałoby zagrożenie dla życia i zdrowia oraz mienia mieszkańców tej Gminy. Stan ten powodował (według Wójt), że pracownicy Urzędu zajmujący się w badanym okresie zarządzaniem kryzysowym oraz obroną cywilną nie mieli możliwości dokonania oceny działań zapisanych w POC z faktycznymi działaniami wykonywanymi w trakcie akcji ratowniczej. Sporadyczne ćwiczenia, prowadzone w obiektach szkolnych w zakresie ewakuacji uczniów i pracowników, potwierdzały jego przydatność do prowadzenia akcji ratowniczych bez konieczności dokonywania w nim istotnych zmian. Według Wójt było to powodem nieprowadzenia aktualizacji POC w określonych terminach.

NIK nie podziela stanowiska pani Wójt, gdyż realizacja systematycznych ćwiczeń w zakresie prowadzenia akcji ratowniczych pozwala na wykazanie niedociągnięć w opracowanych procedurach i ich eliminowanie.

(dowód: akta kontroli str. 141-228, 421, 461, 538-540)

3.2. Roczne i wieloletnie plany działania dla Gminy Krotoszyce w zakresie obrony cywilnej

W kwietniu 2015 r. Wójt zatwierdziła „Wieloletni plan działania Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce w zakresie obrony cywilnej w latach 2015-2019”. Plan ten określał przedsięwzięcia zmierzające do realizacji działań obrony cywilnej w zakresie wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, ratownictwa medycznego, zabezpieczenia logistycznego infrastruktury technicznej i szkolenia. Ponadto, w planie tym przewidziano działania związane z prowadzeniem szkoleń dla mieszkańców Gminy Krotoszyce w zakresie

³² Nie wymieniano zmienionych stron POC w egzemplarzu znajdującym się w Starostwie Powiatowym w Legnicy i nie informowano Starosty Legnickiego o dokonanych zmianach.

powszechnej samoobrony. Ujęte w nim działania obejmowały zadania dla Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce z zakresu obrony cywilnej określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin³³, dalej: „rozporządzenie RM ws. działania szefów oc”.

Powyższy plan wieloletni sporządzony został przez pracownika zatrudnionego w Urzędzie na stanowisku podinspektora ds. zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej, który skopiował taki sam plan, umieszczony na stronie internetowej Gminy Piecki, dokonując następnie jego adaptacji do potrzeb Gminy Krotoszyce, przez zastąpienie w jego treści nazwy Gmina Piecki nazwą Gmina Krotoszyce. Operacja ta została przeprowadzona niestarannie, ponieważ na str. 6 planu wieloletniego pozostawiono nazwę Gmina Piecki w tytule jednej z tabel, tj. w tabeli 10. *Ramowy wykaz grup szkoleniowych w Gminie Piecki*. Opracowując plan wieloletni nie dokonano także pełnej weryfikacji merytorycznej tego dokumentu, albowiem pozostawiono w nim zapisy dotyczące działań w zakresie szkolenia członków formacji obrony cywilnej, których na terenie Gminy Krotoszyce nie powołano. Przesłuchany w charakterze świadka podinspektor ds. zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej, potwierdził fakt wykorzystania „Wieloletniego planu działania Szefa Obrony Cywilnej Gminy Piecki w zakresie obrony cywilnej na lata 2014-2019” dla potrzeb Gminy Krotoszyce.

(dowód: akta kontroli str. 435-447, 555-570)

Wójt wskazała, że w zakresie działalności szkoleniowej główny wysiłek skierowany został na podnoszenie kwalifikacji pracownika Urzędu zatrudnionego od marca 2015 r. na stanowisku podinspektora ds. zarządzania kryzysowego. Pracownik ten brał udział w ćwiczeniach, treningach i szkoleniach organizowanych przez jednostki samorządowe szczebla powiatowego i wojewódzkiego, co potwierdzały rozliczone przez niego polecenia wyjazdu służbowego.

Wójt wskazała również, że w latach 2015-2017 w Gminie Krotoszyce nie organizowano i nie prowadzono żadnych szkoleń, ćwiczeń i treningów w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

Według Wójt, ponieważ plan wieloletni uwzględniał wszystkie działania przewidziane dla Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce, odstąpiono od opracowywania rocznych planów działania Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce na lata 2015-2017.

(dowód: akta kontroli str. 418-421, 435-447, 461,552-554)

3.3. Ustalanie zadań i kontrolowanie ich realizacji oraz koordynowanie i kierowanie działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez szefów obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych działających na obszarze Gminy Krotoszyce

Szef Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce nie ustalał zadań dla szefów obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych działających na obszarze Gminy Krotoszyce, gdyż w obrębie tej jednostki samorządu terytorialnego nie zostały powołane takie formacje obrony cywilnej. Szef Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce nie monitorował realizacji swoich zadań ujętych w POC.

(dowód: akta kontroli str. 462)

3.4. Instytucje państwowe, przedsiębiorcy, społeczne organizacje ratownicze i inne jednostki organizacyjne funkcjonujące na obszarze Gminy Krotoszyce, przewidziane do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej

Dla potrzeb obrony cywilnej nie został sporządzony osobny wykaz instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie Gminy Krotoszyce, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć z zakresu obrony cywilnej. W różnych zestawieniach, umieszczonych w POC, wymienione zostały instytucje, które przewidziano do realizacji określonych zadań (np. zabezpieczenie ewakuacji – GOPS i GOZ,

³³ Dz. U. Nr 96, poz. 850.

monitorowanie zagrożeń – Wójt i Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego, prowadzenie akcji ratowniczej – Wójt, GOPS i GOZ, organizacja pomocy społecznej i medycznej – GOPS i GOZ), określając informacje teleadresowe.

Wspólne dla GPZK i POC były zagrożenia powstałe w wyniku powodzi i podtopień, katastrof i wypadków komunikacyjnych oraz urządzeń magazynujących materiały niebezpieczne. POC odwoływał się do informacji zawartych w GPZK, dotyczących reagowania w sytuacjach kryzysowych, zasad informowania ludności o zagrożeniach, sposobie postępowania w wypadku powstania zagrożeń i osobach funkcyjnych kompetentnych w zakresie zarządzania, kryzysowego.

W POC, zawierającym zadania i obowiązki³⁴ w zakresie obrony cywilnej, wymieniono 20 instytucji, w tym cztery³⁵ z terenu Gminy Krotoszyce. Dodatkowo, w treści POC wśród instytucji udzielających pomocy osobom poszkodowanym w wyniku zdarzeń kryzysowych wymieniony został GOPS, GOZ i OSP, które to podmioty nie potwierdziły przyjęcia do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej, określonych w POC, co przewidywał § 14 Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

(dowód: akta kontroli str. 141-228)

3.5. Opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego dotyczące obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej

W okresie objętym kontrolą Szef Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce nie opiniował aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej oraz nie opracowywał własnych aktów prawa miejscowego w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 462)

3.6. Sposoby zapewnienia skutecznej realizacji działania określonego w § 3 pkt 6 rozporządzenia RM ws. działania szefów oc³⁶

Zasady funkcjonowania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania zawarte zostały w POC. W skład powyższego systemu w czasie pokoju wchodziły służby dyżurne Państwowej Straży Pożarnej oraz służby dyżurne Policji. Określone zostały rodzaje alarmów (powietrzny, o skażeniach) oraz sposób ich ogłaszania i odwoływania. Określone zostały także sposoby ogłaszania komunikatów o zagrożeniu skażeniami, o zagrożeniu zakażeniami (np. biologicznymi) oraz o klęskach żywiołowych i zagrożeniu środowiska oraz o sposobie odwoływania tych komunikatów.

Od 2015 r. na obszarze Gminy Krotoszyce funkcjonuje system wczesnego ostrzegania poprzez telefony komórkowe w ramach Samorządowego Informatora SMS. Za pośrednictwem tego systemu można nadawać komunikaty, ostrzeżenia i alarmy. Do systemu zapisani są w grupach funkcyjnych: pracownicy Urzędu, sołtysi, radni Gminy Krotoszyce, strażacy OSP oraz zainteresowani mieszkańcy w liczbie ok. 130. W ramach istniejącego w Gminie Krotoszyce systemu wykrywania i alarmowania każda jednostka OSP³⁷ posiada w swoich strażnicach akustyczne syreny alarmowe. Urząd posiadał stały kontakt radiowy z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego w Legnicy za pomocą radiotelefonu. W trakcie kontroli ustalono, że codziennie, za pomocą powyższego urządzenia, nawiązywana jest łączność z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego w Legnicy i składane są raporty o zdarzeniach na terenie Gminy Krotoszyce. Do publikowania komunikatów o zagrożeniach wykorzystywana jest strona internetowa Urzędu oraz tablice informacyjne usytuowane w każdej miejscowości na terenie Gminy Krotoszyce. W trakcie przeprowadzonego w dniu 22 września 2017 r. epizodu praktycznego, system wykrywania i alarmowania zadziałał prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 141-228, 416-417)

³⁴ Takie same jak w GPZK.

³⁵ Wójt, inspektor ds. zarządzania kryzysowego w Urzędzie, Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego, Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego.

³⁶ Dotyczącego przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach.

³⁷ OSP w Janowicach, Winnicy, Krotoszykach i Warmatowicach Sienkiewiczowskich.

3.7. Podejmowanie działań związanych z przygotowaniem i organizowaniem ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze, w szczególności do zidentyfikowanych zagrożeń

Wójt wskazała, iż w okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Krotoszyce nie przeprowadzano ewakuacji ludności w związku z wystąpieniem na znacznym jej obszarze masowego zagrożenia życia i zdrowia mieszkańców. Ponadto Wójt wskazała, iż w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano ćwiczeń w tym zakresie, natomiast prowadzone były ćwiczenia w zakresie ewakuacji budynków szkolnych³⁸ na wypadek pożaru, które odbyły się przy współpracy z Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Legnicy.

(dowód: akta kontroli str. 419-420)

3.8. Planowanie sposobu ochrony oraz ewakuacji dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zanieczyszczeniem

Urząd posiadał, opracowany w lipcu 2005 r., „Plan ochrony zabytków Gminy Krotoszyce na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”, który został uzgodniony z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków we Wrocławiu³⁹ oraz ze Starostą Legnickim⁴⁰. Z zapisów tego planu wynikało, iż na terenie Gminy Krotoszyce zlokalizowane są 23 zabytki nieruchome⁴¹, zabytki ruchome w dwóch kościołach⁴² oraz pięć zabytków archeologicznych⁴³. Z analizy zagrożenia zabytków nieruchomych wynikało, że dla wszystkich zabytków nieruchomych zagrożeniami są pożary. Ponadto, dla dwóch zabytków (zamek w Krajowie oraz kuźnia w Winnicy) zatopienia i zalania, a dla jednego obiektu (zespół dworski w Bielowicach) akty wandalizmu i katastrofa budowlana. Natomiast największym zagrożeniem dla zabytków ruchomych znajdujących się w kościołach są pożary. W celu ochrony zabytków nieruchomych zalecono ich oznakowanie znakiem „Konwencji Haskiej” oraz uwzględnienie ich ochrony w planie zagospodarowania przestrzennego. W „Planie ochrony zabytków Gminy Krotoszyce na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych” zamieszczono wykaz jednostek i instytucji przewidzianych do udzielania pomocy zabytkom w razie zagrożenia oraz schemat systemu alarmowania.

Przedmiotowy plan nie był aktualizowany, a jedynie dokonano w nim odrębnych zmian dotyczących danych teleadresowych jednostek i instytucji przewidzianych do udzielania pomocy zabytkom w razie zagrożenia. Obowiązek aktualizacji tego planu wynikał z uregulowań § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych⁴⁴, określających iż wskazany powyżej plan jest integralną częścią planu obrony cywilnej i podlega corocznej aktualizacji w terminie do dnia 31 marca każdego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

Wójt wskazała, że brak aktualizacji „Planu ochrony zabytków Gminy Krotoszyce na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych” wynikał z faktu, iż w okresie jego obowiązywania na terenie Gminy Krotoszyce nie występowały żadne zjawiska stanowiące zagrożenie dla posiadanych zabytków i brak było negatywnych ocen co do jego przydatności i aktualności. Wskazała także, iż w czerwcu 2017 r. ogłoszono zamówienie publiczne pn. „Opracowanie gminnej ewidencji zabytków i gminnego programu opieki nad zabytkami Gminy Krotoszyce na lata 2018-2021”, która wykonana zostanie do końca 2017 r., a na jej bazie sporządzony będzie nowy plan ochrony zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 422-434, 419-420)

³⁸ Zespołu Szkół w Krotoszycach i Szkoły Podstawowej w Kościelcu.

³⁹ Kierownik Delegatury Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu w Legnicy.

⁴⁰ Dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Spraw Obywatelskich i Społecznych Starostwa Powiatowego w Legnicy.

⁴¹ Jeden zespół dworski, jeden zespół folwarczny, sześć pałaców, trzy kościoły, 6 parków krajobrazowych, jeden zamek, dwa budynki (mieszkalny i oficjalisty dworskiego), jedna kapliczka, 1 kuźnia w zespole pocysterskim i jeden dom zakonników grangii cysterskiej.

⁴² Kościół pod wezwaniem Narodzenia Najświętszej Marii Panny w Czerwonym Kościele oraz kościół pod wezwaniem Wniebowzięcia Najświętszej Marii Panny w Krotoszycach.

⁴³ W Kozicach, Krajowie, Prostyni i dwa w Krotoszycach.

⁴⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 212, poz. 2153.

3.9. Wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielenia pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowanie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy, w szczególności do zidentyfikowanych zagrożeń

POC zawierał wykaz podmiotów leczniczych zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności. Do świadczenia tych usług ujęto dwa podmioty z terenu miasta Legnicy⁴⁵ oraz GOZ⁴⁶. POC nie określał liczby osób i zakresu pomocy, jaka ma być udzielana przez te podmioty. Pomoc medyczna świadczona przez Pogotowie Ratunkowe w Legnicy miała być świadczona w ramach obsługi Powiatu Legnickiego i wykonywana przez zespół wyjazdowy ogólny, zespół wyjazdowy reanimacyjny i zespół wypadkowy. Ponadto, Filia Pogotowia Ratunkowego w Chojnowie miała udostępnić zespół wyjazdowy ogólny oraz zespół wyjazdowy reanimacyjny.

Wójt nadzorowała działalność GOZ, który był zobowiązany do niesienia pomocy osobom poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia mieszkańców w ramach swojej działalności statutowej.

(dowód: akta kontroli str. 141-228)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie identyfikacji potencjalnych zagrożeń i przewidywania adekwatnych działań niezbędnych do ich usuwania w sporządzanych przez organy państwa instrumentach planowania cywilnego i ochrony na czas pokoju i wojny – stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) POC nie został zaopiniowany przez Starostę Legnickiego. Obowiązek opiniowania przez nadrzędny organ obrony cywilnej wynikał z treści Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. Wójt wyjaśniła, iż w okresie sporządzania przedmiotowego planu Starostwo Legnickie nie przewidywało jego opiniowania, ponieważ uważało, iż jego zatwierdzenie przez Wójta jest równoznaczne z jego zatwierdzeniem przez Starostę Legnickiego.

(dowód: akta kontroli str. 552-554))

2) W latach 2015-2017 (do czasu zakończenia kontroli) nie zostały sporządzone roczne plany działania Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce w zakresie obrony cywilnej. Obowiązek opracowania takich planów wynikał z § 5 ust. 1 *rozporządzenia RM ws. działania szefów oc.* Gmina Krotoszyce dysponowała natomiast, opracowanym w kwietniu 2015 r. „Wieloletnim planem działania Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce w zakresie obrony cywilnej w latach 2015-2019”.

W świetle przywołanego wyżej przepisu § 5 ust. 1 *rozporządzenia RM ws. działania szefów oc.*, na uwzględnienie nie zasługują wyjaśnienia Wójta uzasadniające brak rocznych planów działania Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce uznaniem, że wszystkie jego działania określone zostały w planie wieloletnim, opracowanym na lata 2015-2019.

(dowód: akta kontroli str. 435-447, 461)

3) Brak w POC załącznika w postaci planu ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia. Obowiązek sporządzenia takiego gminnego planu wynikał z treści pkt 4 i 5 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia. Punkt 4 tych wytycznych stanowił bowiem, iż dla zapewnienia sprawnego i skutecznego przebiegu ewakuacji (przyjęcia) ludności i jej sprawnej koordynacji, opracowuje się plany ewakuacji (przyjęcia) ludności. Natomiast zapis pkt 5 przesądzał, że plany ewakuacji (przyjęcia) ludności opracowują wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast), starostowie i wojewodowie – terenowe organy obrony cywilnej.

W sprawie niesporządzenia przedmiotowego planu Wójt wyjaśniła, że nastąpiło to przez nieuwagę, gdyż uważano, iż zapisy w POC oraz w GPZK, dotyczące ewakuacji, będą wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 141-228, 418-421)

⁴⁵ Pogotowie Ratunkowe oraz Wojewódzki Szpital Specjalistyczny.

⁴⁶ GOZ posiada punkty ambulatoryjne oraz gabinety lekarskie w Krotoszycach i w Kościelcu.

4) Nieaktualizowanie, opracowanego w lipcu 2005 r., „Planu ochrony zabytków Gminy Krotoszyce na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”. W okresie jego obowiązywania wprowadzano jedynie odręczne korekty, dotyczące danych teleadresowych. W myśl § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych⁴⁷, plany ochrony zabytków są integralną częścią planów obrony cywilnej i podlegają corocznej aktualizacji w terminie do dnia 31 marca każdego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

W kontekście przywołanej powyżej normy prawnej nie zasługują na uwzględnienie wyjaśnienia Wójta, iż powodem nieprzeprowadzenia aktualizacji „Planu ochrony zabytków Gminy Krotoszyce na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”, był brak sytuacji (zjawisk kryzysowych) pozwalających na sprawdzenie prawidłowości rozwiązań przyjętych w przedmiotowym planie.

(dowód: akta kontroli str. 418-420, 422-434)

5) Brak aktualizacji POC.

POC, wprowadzony do stosowania w listopadzie 2013 r., nie był aktualizowany w okresie jego obowiązywania. Wymóg jego bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak niż co dwa lata, wynikał z § 16 Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

Wójt wyjaśniła, iż w trakcie obowiązywania POC dokonywano w nim zmian w zakresie danych osobowych zachodzących na stanowiskach kierowniczych w jednostkach wymienionych w POC oraz zmian teleadresowych dotyczących jednostek wyszczególnionych w tym planie. Nie prowadzono natomiast aktualizacji POC w zakresie zapisów dotyczących zagrożeń, procedur postępowania i działań związanych z prowadzeniem akcji ratowniczych. Według Wójta wynikało to z braku merytorycznych podstaw do dokonania aktualizacji POC w związku z brakiem możliwości ich przetestowania. Ponadto Wójt wyjaśniła, że w okresie obowiązywania POC na terenie Gminy Krotoszyce nie wystąpiły żadne zjawiska i zdarzenia, w których wyniku powstałoby zagrożenie dla życia i zdrowia oraz mienia jej mieszkańców. Stan ten powodował, że pracownicy Urzędu zajmujący się zarządzaniem kryzysowym oraz obroną cywilną nie mieli możliwości dokonania oceny działań zapisanych w POC z faktycznymi działaniami wykonywanymi w trakcie akcji ratowniczej. Sporadyczne ćwiczenia, treningi aplikacyjne i szkolenia, przeprowadzane w ramach POC, potwierdzały jego przydatność do prowadzenia akcji ratowniczych bez konieczności dokonywania w nim istotnych zmian. Według Wójta, powyższe było powodem nieprowadzenia aktualizacji POC w określonych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 141-228, 421)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w opracowanym w 2013 r. POC identyfikacja potencjalnych zagrożeń i przewidywanie adekwatnych, niezbędnych do ich usuwania działań, były niedostateczne. Plan ten nie obejmował wszystkich działań ratowniczych, które powinny być prowadzone na terenie Gminy Krotoszyce w trakcie zagrożeń kryzysowych. Nie miał on bowiem wymaganego załącznika, tj. planu ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, co miało wpływ na przebieg ewakuacji ludności, prowadzonej w ramach przeprowadzanego epizodu praktycznego. POC nie został przy tym rzetelnie sporządzony, gdyż nie wypełniono w nim wszystkich występujących w nim zestawień i wykazów zawierających niezbędne informacje do prowadzenia akcji ratowniczych. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano aktualizacji POC w obowiązujących terminach. Nie aktualizowano także „Planu ochrony zabytków Gminy Krotoszyce na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowej”. Ponadto, Wójt nie sporządziła rocznych planów działania Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce w zakresie obrony cywilnej. Natomiast pozytywnie należy ocenić rozbudowanie systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania na telefony komórkowe w ramach samorządowego informatora sms (SISMS), za pomocą którego nadawać można komunikaty, ostrzeżenia i alarmy. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli do powyższego systemu dobrowolnie wpisało się jedynie około 130 osób, co wskazuje na potrzebę

⁴⁷ Dz. U. z 2004 r., poz. 2153.

zintensyfikowania działań zachęcających mieszkańców Gminy Krotoszyce do uczestnictwa w SISMS.

4. Siły i środki do zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń

4.1. Dokonywanie ocen stanu przygotowań obrony cywilnej za badany okres

*Opis stanu
faktycznego*

W okresie objętym kontrolą Wójt, jako Szef Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce, dokonywała ocen stanu przygotowań obrony cywilnej Gminy Krotoszyce za 2015 r. i za 2016 r. Oceny te dokonywane były w formie wypełnienia zestawień tabelarycznych wykonanych w programie informatycznym Excel na podstawie informacji sporządzanych i/lub przedkładanych przez podinspektora ds. zarządzania kryzysowego, drogownictwa i ochrony p.poż. Informacje te dotyczyły: ilości sprzętu do alarmowania i ostrzegania (akustycznych syren elektronicznych), procentu ludności objętych ostrzeganiem różnymi systemami, zestawienia sprzętu znajdującego się w magazynie obrony cywilnej Gminy Krotoszyce na koniec wzmiankowanych wcześniej lat, informacji o liczbie, powierzchni i obsadzie magazynu obrony cywilnej, procencie ludności objętej zaopatrzeniem w wodę z wodociągów, informacji o stanie formacji obrony cywilnej na terenie Gminy Krotoszyce, liczbie ludności przewidzianej do ewakuacji, liczbie zewnętrznych szkoleń i ćwiczeń oraz przeszkolonych pracowników Urzędu z zakresu obrony cywilnej.

We wzmiankowanych ocenach nie sformułowano żadnych wniosków zmierzających do usprawnienia obrony cywilnej funkcjonującej na terenie Gminy Krotoszyce.

Wójt w swoich wyjaśnieniach wskazała, że ze względu na planowanie i wydatkowanie środków finansowych (głównie na utrzymanie stanowiska ds. zarządzania kryzysowego) uznała, że nie występowały potrzeby formułowania jakichkolwiek wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 468, 540)

4.2. Tworzenie i przygotowywanie do działania jednostek organizacyjnych obrony cywilnej

W okresie od lipca 2013 r. (data opracowania POC) do dnia 15 września 2017 r. (dzień zakończenia czynności kontrolnych) nie utworzono w Gminie Krotoszyce formacji (jednostki) obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 347, 350, 468)

4.3. Zapewnienie zaopatrzenia podległych formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej w okresie pokoju i wojny, stosownie do obowiązujących normatywów ustalonych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju

Wójt, jako Szef Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce, nie podejmowała w badanym okresie działań w zakresie zaopatrzenia w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie formacji obrony cywilnej, gdyż na terenie Gminy Krotoszyce w okresie objętym kontrolą nie istniały formacje (jednostki) obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 468)

4.4. Organizacja i koordynowanie szkoleń obrony cywilnej

W latach 2015-2017 (I półrocze) Wójt nie organizowała i nie koordynowała szkoleń obrony cywilnej na terenie Gminy Krotoszyce.

(dowód: akta kontroli str. 468)

4.5. Organizacja i koordynowanie ćwiczeń obrony cywilnej

W latach 2015-2017 (I półrocze) Wójt nie organizowała i nie koordynowała ćwiczeń obrony cywilnej na terenie Gminy Krotoszyce.

(dowód: akta kontroli str. 552-554)

4.6. Planowanie potrzeb w zakresie środków technicznych i materiałowych niezbędnych do realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej

W poszczególnych latach⁴⁸ okresu 2015-2017 (I półrocze) na zadania z zakresu obrony cywilnej w Gminie Krotoszyce planowano wydatkować po 2 200,00 zł i kwoty takie

⁴⁸ Za wyjątkiem wydatków w 2017 r. (zaplanowano jedynie wydatki w rozdziale 75414 „Obrona cywilna”).

zaplanowano do pozyskania z budżetu państwa na wydatki w następujących rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 75212 „Pozostałe wydatki obronne” i 75414 „Obrona cywilna”. Z rozdziału 75212 „Pozostałe wydatki obronne” zaplanowano i wydatkowano:

- 200,00 zł w 2015 r. na zakup koguta lampy błyskowej (paragraf 4210 klasyfikacji budżetowej),
- 200,00 zł w 2016 r. na zakup: zszywacza, dziurkacza, zszywek i obwoluty (71,29 zł w paragrafie 4210 klasyfikacji budżetowej) oraz szkolenie pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. zarządzania kryzysowego (128,71 zł w paragrafie 4700 klasyfikacji budżetowej).

Natomiast w 2017 r. (I półrocze) zaplanowano w ramach rozdziału 75212 „Pozostałe wydatki obronne” wydatkowanie 200,00 zł, niemniej do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie wydatkowano żadnej kwoty.

Z rozdziału 75414 „Obrona cywilna”:

- zaplanowano wydatki w kwocie 2 000,00 w 2015 r., a wydatkowano 1 000,00 zł na zakup papieru, tonera, atramentu, niszczarki (paragraf 4210 klasyfikacji budżetowej),
- zaplanowano wydatki w kwocie 2 000,00 w 2016 r., a wydatkowano 1 000,00 zł na zakup: telefonu, kominiarki technicznej, tarczy lizaka, latarki (495,73 zł paragraf 4210 klasyfikacji budżetowej) i szkolenie pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. zarządzania kryzysowego (454,27 zł w paragrafie 4700 klasyfikacji budżetowej) i zakup usług pozostałych (50 zł w paragrafie 4300),
- 375,15 zł w I półroczu 2017 r. z 2 000,00 zł zaplanowanych w całym tym roku na zakup materiałów biurowych i krzesła obrotowego (w paragrafie 4210 klasyfikacji budżetowej).

Środki planowane i wydatkowane pochodziły z otrzymanej (w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą) w wysokości 1 200,00 zł dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie (związkom gmin) ustawami. Nie wydatkowano natomiast w badanym okresie środków własnych Gminy Krotoszyce⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 507-534)

4.7. Planowanie i realizacja kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych

W latach 2015-2017 (I półrocze) Wójt nie planowała kontroli i nie kontrolował przygotowania ratowników do prowadzenia działań ratowniczych. Wójt nie planowała kontroli i nie kontrolowała przygotowania formacji obrony cywilnej do prowadzenia działań ratowniczych, gdyż na terenie Gminy Krotoszyce we wzmiankowanym okresie formacje takie nie zostały utworzone, jak również nie funkcjonowały żadne formacje obrony cywilnej (powołane przez Wójta). Natomiast w jednostkach OSP, jako jednostkach ratowniczych, prowadzenie kontroli należy do innych podmiotów, które informowały ją o wynikach tych kontroli, co uważała za wystarczające do realizacji tego obowiązku. Ponadto Wójt uczestniczyła w walnych zgromadzeniach sprawozdawczych wspomnianych jednostek, na których dowiadywała się o faktycznym wydatkowaniu środków finansowych otrzymywanych od Gminy Krotoszyce.

(dowód: akta kontroli str. 343, 345, 539-540)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie ustalania sił i środków wystarczających do skutecznego zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń – stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Nie utworzenie na obszarze Gminy Krotoszyce jednostek obrony cywilnej.

W badanym okresie, tj. w latach 2015-2017 (I półrocze)⁵⁰, na terenie Gminy Krotoszyce nie utworzono jednostek organizacyjnych (formacji) obrony cywilnej. Możliwość tworzenia takich jednostek organizacyjnych (formacji), w drodze zarządzenia, wynikała z przepisu art. 138 ust. 3 ustawy o pooRP oraz § 3 pkt 7 rozporządzenia RM ws. działania szefów oc. W związku z niepowołaniem na terenie Gminy Krotoszyce formacji obrony cywilnej, Gmina ta pozbawiona była własnych sił obrony cywilnej, przydatnych do prowadzenia działań w zakresie obrony cywilnej. Ponadto, brak formacji obronnych na terenie Gminy Krotoszyce

⁴⁹ W ramach oszczędności ograniczono wydatki na materiały biurowe dotyczące działań realizowanych w ramach OC.

⁵⁰ A także po tym okresie do dnia zakończenia czynności kontrolnych (15 września 2017 r.).

skutkowało nierealizowaniem przez Wójta *rozporządzenia RM ws. działania szefów oc* w zakresie: 1] zaopatrywania formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, a także zapewnienie odpowiednich warunków przechowywania, konserwacji, eksploatacji, remontu i wymiany tego sprzętu, środków technicznych oraz umundurowania (§ 3 pkt 14), 2] kontrolowania przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych (§ 3 pkt 23).

Przyczyną nieutworzenia formacji obrony cywilnej było, według Wójta, niewystępowanie zagrożeń w rodzaju i skali powodującej utworzenie dodatkowych jednostek obrony cywilnej. Wójt wyjaśniła, że zadania z zakresu obrony cywilnej, w razie występowania zagrożeń, wykonywały jednostki OSP z terenu Gminy Krotoszyce, których stan osobowy i wyposażenie uznała za adekwatne do skali występujących na terenie tej Gminy zagrożeń, a w zasadzie ich braku.

W ocenie NIK, wyjaśnienia Wójta nie zasługują na uwzględnienie, gdyż ich treść świadczy o niedostatecznej znajomości problematyki obrony cywilnej. Celem powoływania formacji oc jest budowanie potencjału ratowniczego, w szczególności wspierającego systemy funkcjonujące w czasie pokoju (przede wszystkim KSRG). Aktywność Wójta w czasie pokoju powinna doprowadzić do przeprowadzenia analizy potrzeb w tym zakresie w taki sposób, aby ustalona, docelowa struktura jednostek organizacyjnych przeznaczonych do wykonywania zadań obrony cywilnej (w tym formacji utworzonych na bazie OSP) odpowiadała głównie skali, rodzajom i specyfice występujących na terenie gminy zagrożeń. Należy także podkreślić błędy w argumentacji Wójta, podnoszonej w wyjaśnieniach, zwłaszcza wskazania, że zadania z zakresu obrony cywilnej w razie występowania zagrożeń będą wykonywały jednostki OSP z terenu Gminy Krotoszyce.

Brak utworzenia formacji OC na bazie OSP, a także fakt, iż żaden ze strażaków OSP z gminy Krotoszyce nie podlegał reklamowaniu od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej, stwarza ryzyko braku możliwości realizacji zadań przewidzianych dla tej jednostki w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, wskutek powołania strażaków w szeregi sił zbrojnych. Istniejące uregulowania prawne umożliwiają utworzenie formacji OC na bazie jednostek OSP, a zalecenie takie wynika także z oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2014 r., opracowanej przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

(dowód: akta kontroli str. 347-463, 550-554)

2) Nie organizowanie i nie koordynowanie w badanym okresie szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej.

Na terenie Gminy Krotoszyce w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015-2017 (I półrocze)⁵¹, nie organizowano i nie koordynowano szkoleń oraz ćwiczeń obrony cywilnej. Obowiązek organizowania i koordynacji szkoleń oraz ćwiczeń obrony cywilnej przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce (Wójta) wynikał z przepisów § 3 pkt 4 *rozporządzenia RM ws. działania szefów oc*, w związku z art. 17 ust. 6 *ustawy o poodRP*. W związku z nieprzewiedzeniem i niekoordynowaniem na terenie Gminy Krotoszyce szkoleń i ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej, Gmina ta – w ocenie NIK – pozbawiona była należytej obrony cywilnej. Przyczyną nie organizowania i nie koordynowania w badanym okresie na terenie Gminy Krotoszyce szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej, według Wójta, było nie ujmowanie przez przeoczenie w swoich działaniach ćwiczeń i treningów organizowanych i przeprowadzanych przez kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Krotoszyce, którzy organizowali ćwiczenia i treningi np. w zakresie ewakuacji z budynków, udzielania pierwszej pomocy itp.

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają braku organizowania i koordynowania w okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Krotoszyce szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 348, 351, 468, 539)

Ocena częściowa

Działania Wójta, jako Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce, w zakresie ustalania sił i środków niezbędnych do skutecznego zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń, Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewystarczające do osiągnięcia celów zakładanych

⁵¹ A także po tym okresie do dnia zakończenia czynności kontrolnych (15 września 2017 r.).

w POC w obszarze ochrony mieszkańców tej Gminy przed zidentyfikowanymi zagrożeniami, mogącymi wystąpić na jej terenie. Nie powołano bowiem żadnych własnych formacji obrony cywilnej, a całość zaplanowanych zadań zamierzano realizować przy pomocy sił zewnętrznych. Brak utworzenia formacji obrony cywilnej na bazie OSP, a także niereklamowanie jej członków od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej może skutkować ich powołaniem do wojska na czas wojny, a w konsekwencji pozostawić bez obsługi sprzęt przeznaczony do działań ratowniczych. W dokonywanych corocznie ocenach stanu przygotowań obrony cywilnej nie sformułowano żadnych wniosków, w tym także wniosków zmierzających do usprawnienia funkcjonowania obrony cywilnej na terenie Gminy Krotoszyce. Wójt nie organizowała żadnych szkoleń i ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej, jak również nie koordynowała przeprowadzanych w tym zakresie ćwiczeń i treningów organizowanych przez kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Krotoszyce. Na obronę cywilną w latach 2015-2017 (I półrocze) planowano środki finansowe wystarczające tylko na utrzymanie stanowiska ds. zarządzania kryzysowego, na którym realizowano także zadania z zakresu obrony cywilnej.

IV. Uwagi i wnioski

*Wzmianka
o przekazaniu
informacji, o których
mowa w art. 51
ust. 41 ustawy o NIK*

W dniu 14 września 2017 r. kontroler, na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁵² (dalej: „ustawa o NIK”), poinformował Wójta o nieprawidłowościach stwierdzonych w toku kontroli. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Wójt nie poinformował kontrolera o podjęciu lub niepodjęciu działań zapobiegających ich skutkom.

(dowód: akta kontroli str. 542-548)

*Wnioski
pokontrolne*

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

1. Dokonanie aktualizacji planu zarządzania kryzysowego i planu obrony cywilnej w aspekcie wyników niniejszej kontroli.
2. Opracowanie planu organizowania szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.
3. Powołanie Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
4. Opracowanie brakujących w Planie Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce:
 - rocznych planów działania Szefa Obrony Cywilnej Gminy Krotoszyce,
 - planu ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia,
 - zaktualizowanego „Planu ochrony zabytków Gminy Krotoszyce na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych”.
5. Rozważenie wykorzystanie wszystkich możliwych środków na identyfikację i pokonanie barier prawno-organizacyjnych dających organom Gminy Krotoszyce podstawy do opracowania skutecznego systemu ochrony ludności w ramach struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, np. poprzez zawieranie porozumień z ościennymi gminami w zakresie udzielania wzajemnej pomocy przy realizacji zadań w kontrolowanym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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 we Wrocławiu.

⁵² Dz. U. z 2017 r., poz. 52.

*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 30 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.

Wrocław, dnia grudnia 2017 r.

Kontroler:
Marek Lewandowski
Gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis