



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.014.03.2022

Grzegorz Zapadka
Burmistrz Wielbarka
Urząd Miejski w Wielbarku
ul. Grunwaldzka 2
12-160 Wielbark

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/029 Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wielbarku, ul. Grunwaldzka 2, 12-160 Wielbark (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Zapadka, Burmistrz Wielbarka (dalej: Burmistrz lub Wójt) ¹ .
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja systemu ochrony ludności w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom, w tym hybrydowym.2. Realizacja zadań związanych z opracowywaniem i wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym.3. Rzetelność i skuteczność działań w przypadku wystąpienia zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. – do dnia zakończenia czynności kontrolnych ² . Kontrolą mogły być również objęte dokumenty wytworzone wcześniej, niezbędne dla realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Podstawą prawną podjęcia kontroli jest art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Bartosz Kościukiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/90/2022 z 28 lipca 2022 r.2. Beata Saba, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/112/2022 z 14 września 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-4)</p>

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 23 listopada 2022 r. system ochrony ludności w Gminie Miejskiej Wielbark (dalej: Gmina) w zakresie przygotowania na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi⁵, pomimo braku ich bezpośredniego literalnego wyszczególnienia w Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego (dalej GPZK), funkcjonował na ogół we właściwy sposób.

Organizacja ww. systemu umożliwiała efektywną realizację działań związanych z ochroną przed zagrożeniami. Zapewniono warunki do sprawnej i skutecznej realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, w tym dotyczących zagrożeń wywołanych przez działania hybrydowe. W przeprowadzonych analizach oszacowano ryzyka dla realizacji przyjętych zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Nie utworzono Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: GCZK) oraz nie zapewniono w ramach GPZK uzyskiwania potwierdzenia

¹ Z dniem 1 stycznia 2019 r. Wielbark otrzymał prawa miejskie.

² 23 listopada 2022 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Na potrzeby kontroli przyjęto, że działania hybrydowe to konwergencja różnych typów działań poniżej progu wojny, z wykorzystaniem narzędzi klasycznych (np. dezinformacja), jak również nowoczesnych (np. cyberataki), mających na celu wywołanie i podtrzymywanie sytuacji kryzysowych bez użycia regularnych środków militarnych. Spektrum środków wykorzystywanych w działaniach hybrydowych jest praktycznie nieograniczone i można zaliczyć do nich m.in. przestrzeń polityczną, dyplomatyczną, dezinformacyjno-propagandową, gospodarczą, kulturalną, terrorystyczną, humanitarną. Działania hybrydowe mogą prowadzić zarówno agenci służb specjalnych obcego państwa i osoby z nimi współpracujące, jak również (świadomie bądź nie) organizacje, stowarzyszenia, instytucje, partie polityczne, związki zawodowe, firmy, korporacje, związki religijne, celebryci/osoby ogólnie znane itd.

dostarczenia i przeczytania wiadomości przez jej adresata. Burmistrz nie określił Gminnemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego (dalej: GZZK) trybu jego pracy⁶, co było niezgodne z art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁷. W związku z tym, w okresie objętym kontrolą nie odbyło się ani jedno posiedzenie tego zespołu. Zauważyć należy, że okresie tym na terenie kraju oraz bezpośrednio za jego granicami występowały zagrożenia hybrydowe oraz sytuacje z zakresu zarządzania kryzysowego. Były nimi przede wszystkim kryzys migracyjny na granicy Polski z Białorusią i wojna na terenie Ukrainy oraz pandemia choroby covid-19. Również w zakresie działań hybrydowych mógł nastąpić cyberatak, np. z wykorzystaniem złośliwego oprogramowania.

NIK zauważa także, że w regulaminie organizacyjnym podzielono obowiązki i kompetencje pomiędzy Burmistrzem, Sekretarzem Gminy oraz pracownikiem ds. zarządzania kryzysowego, w tym ustanowiono podległość komórki organizacyjnej realizującej zadania z zakresu zarządzania kryzysowego pod Sekretarza Gminy, podczas gdy to Burmistrz jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego. Odnotowania wymaga również to, że spośród 24 pracowników Urzędu tylko jeden podlegał wyłączeniu z obowiązku służby wojskowej ze względu na posiadane kwalifikacje i zajmowane stanowisko, co groziło zaprzestaniem lub poważnym zakłóceniem pracy Urzędu w sytuacji konieczności zapewnienia obrony lub bezpieczeństwa państwa.

Przy sporządzaniu GPZK nie w pełnym zakresie zrealizowano zalecenia Starosty Powiatu Szczycieńskiego (dalej: Starosta), tj. m.in. nie wskazano kierujących działaniami, nie określono zakresu i trybu wymiany informacji, a także nie uwzględniono planu ratowniczego, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁸, do czego zarówno zobowiązywały zalecenia Starosty, oraz art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. GPZK powiązano natomiast z innymi dziewięcioma planami funkcjonującymi na terenie Gminy, a także uwzględniono w nim dokumentację Stałego Dyżuru.

Burmistrz rzetelnie realizował zadania związane z gromadzeniem i przetwarzaniem informacji o zagrożeniach, przy czym żadne z nich nie posiadało znamion zagrożeń hybrydowych. Symulacja sytuacji kryzysowej wykazała, że Urząd podjął właściwe działania decyzyjne, które skutkowały bieżącym i rzetelnym przepływem informacji pomiędzy jednostkami zaangażowanymi w opanowanie sytuacji kryzysowej co doprowadziło do sprawnego przygotowania i rozpoczęcia ewakuacji mieszkańców terenów zagrożonych pożarem lasów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności⁹

OBSZAR

1. Organizacja systemu ochrony ludności w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom, w tym hybrydowym

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W Urzędzie realizacja zadań w zakresie zarządzania kryzysowego mającego na celu zapobieganie, przygotowanie, prowadzenie działań związanych z klęskami żywiołowymi, katastrofami i innymi zdarzeniami powodującymi sytuację kryzysową należała do zadań Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich, który podlegał

⁶ W okresie od 1 marca 2018 r. do 1 września 2022 r.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 261, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1737.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Sekretarzowi Gminy. W strukturze Referatu funkcjonowało stanowisko do spraw obronnych, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego, ochrony przeciwpożarowej i działalności gospodarczej (dalej: OCKD).

NIK zauważa, że ww. Referat nie podlegał bezpośrednio Burmistrzowi, który zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego.

W okresie objętym kontrolą pracownik OCKD nie brał udziału w ćwiczeniach czy szkoleniach z zakresu zarządzania kryzysowego. Przed 2020 r. uczestniczył on w czterech szkoleniach z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

W zakresie czynności osoby zatrudnionej na tym stanowisku ujęto m.in.:

- realizację zadań w zakresie zarządzania kryzysowego mającego na celu zapobieganie, przygotowanie i prowadzenie działań związanych z klęskami żywiołowymi, katastrofami i innymi zdarzeniami powodującymi sytuacje kryzysowe,
- zapewnienie funkcjonowania systemu kierowania obronnością w Gminie, w szczególności zapewnienie stałego dyżuru,
- realizację zadań w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie Gminy.

Pomimo utraty mocy z dniem 23 kwietnia 2022 r.¹⁰ ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, w zakresie czynności pracownika OCKD wciąż znajdowało się wykonywanie innych czynności wynikających z ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że przyczyną tego było przeoczenie. W dniu 12 sierpnia 2022 r. zakres obowiązków ww. pracownika został zmieniony w powyższym zakresie, tj. usunięto z niego zapis o wykonywaniu innych czynności wynikających z ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz wprowadzono zapis o wykonywaniu innych czynności wynikających z ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹².

(akta kontroli str. 5-40)

1.1.2. Zadania Burmistrza w sprawach zarządzania kryzysowego, o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 1 oraz w art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, obejmujące kierowanie, monitorowanie, planowanie, reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń na terenie gminy, zostały uwzględnione w zadaniach i kompetencjach Burmistrza wskazanych w regulaminie organizacyjnym Urzędu. W szczególności do zadań tych należało:

- nadzorowanie realizacji zarządzania kryzysowego,
- podejmowanie czynności należących do kompetencji Burmistrza w sprawach niecierpiących zwłoki związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego.

W 2020 r. oraz w 2022 r. Burmistrz wydał zarządzenia w sprawie realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w Gminie w danym roku. Ustalano w nich wytyczne do realizacji tych zadań oraz wprowadzano kalendarzowy plan działania w zakresie zarządzania kryzysowego, w którym zawarto zadania dotyczące m.in. obiegu informacji o zagrożeniach na terenie powiatu/gminy oraz ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach na administrowanym terenie. Zadania przypisano komórkom lub osobom odpowiedzialnym za ich realizację, a także określono terminy realizacji tych zadań konkretną datą lub wskazano ich wykonywanie w sposób ciągły.

(akta kontroli str. 5-25, 41-55)

¹⁰ Tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 1 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny – Dz. U. z 2022 r. poz. 2305.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 2305.

1.1.3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie w ramach monitoringu działań zarządzania kryzysowego przeprowadzono i udokumentowano łącznie 10 analiz, przy czym nie wskazano w nich działań związanych z zagrożeniami hybrydowymi. Objęły one głównie szacowanie ryzyka dla realizacji zadań polegających m.in. na:

- zdarzeniach losowych, braku informacji o zagrożeniach lub ignorowaniu zagrożeń,
- braku aktualizacji procedur obowiązujących w Urzędzie,
- zatrzymaniu pracy systemów informatycznych, awarii sprzętu, nielegalnym oprogramowaniu, braku zasilania, utracie zasobów informatycznych,
- braku właściwego przygotowania Urzędu na obsługę interesantów w związku z pandemią,
- braku zgodności regulacji prawa wewnętrznego, przyjętych i stosowanych w Urzędzie z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego oraz normami tworzonymi w ramach stanowienia prawa.

W wyniku szacowania powyższych ryzyk ustalony został ich poziom istotności jako iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia i potencjalnych skutków. Określono też działania jakie należy podjąć w przypadku materializacji tych ryzyk oraz zaplanowano czynności mające na celu ich prewencyjną minimalizację.

(akta kontroli str.56-72)

1.1.4. W latach 2020-2022 (sierpień) nie przeprowadzono analizy obowiązujących regulacji wewnętrznych w celu usprawnienia realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli str. 73)

1.1.5. W ocenie Burmistrza aktualnie obowiązująca definicja sytuacji kryzysowej, o której mowa w art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, niepoprawnie określa wystąpienie sytuacji kryzysowej. W pełni zgadza się on z tym, że o sytuacji kryzysowej mówimy wówczas, gdy negatywnie wpływa ona na poziom bezpieczeństwa ludzi i mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołując znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej. Nie podziela jednak stanowiska, że o sytuacji kryzysowej mowa jest jedynie w przypadku wystąpienia przywołanych powyżej zdarzeniach w kontekście nieadekwatności posiadanych sił i środków. Jego zdaniem np. w przypadku wystąpienia powodzi czy huraganu, Gmina posiada zabezpieczone środki finansowe, odpowiedni sprzęt i ludzi do usuwania skutków, posiada odpowiednie organy, działa skutecznie, ale to nie znaczy, że sytuacja kryzysowa nie występuje. W jego ocenie w takim przypadku występuje sytuacja kryzysowa, a jej definicja określona w art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest zbyt wąska, przez co pozwala w wielu sytuacjach odejść od przypisania pewnym zdarzeniom miana sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str. 74-75)

1.2. W okresie objętym kontrolą 1 z 24 pracowników Urzędu podlegał wyłączeniu z obowiązku pełnienia służby wojskowej¹³. Zgodnie z art. 116 ust. 4 pkt 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 541 ust. 5 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny, reklamowanie lub wyłączenie z ww. obowiązku dotyczyło osób, których powołanie do służby wojskowej groziłoby zaprzestaniem lub poważnym zakłóceniem pracy urzędu. Przyczyną tego był brak prowadzenia w Urzędzie analiz pod kątem określenia potrzeb kadrowych, które pozwoliłyby uniknąć ww. sytuacji na okoliczność zapewnienia obrony lub bezpieczeństwa

¹³ Zajmujący stanowisko do spraw obronnych, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego, ochrony przeciwpożarowej i działalności gospodarczej. Podstawą wyłączenia tej osoby z pełnienia służby było reklamowanie z urzędu, o którym mowa w art. 116 ust. 4 pkt 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

państwa. Burmistrz potwierdził w wyjaśnieniach, że takich analiz nie prowadzono. Dopiero w toku kontroli zagadnienie to poddano analizie, w której określono m.in., że:

- Inspektor ds. planowania i utrzymania terenów użyteczności publicznej i dróg gminnych oraz ochrony zwierząt – nie podlega reklamowaniu ze względu na wiek,
- w przypadku Inspektora ds. informatyzacji i zamówień publicznych oraz Inspektora ds. księgowości podatkowej nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 541 ust. 5 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny,
- należy dokonać wyłączenia z obowiązku pełnienia służby wojskowej kadry kierowniczej Urzędu, tj. Pani Sekretarz Gminy, Pani Skarbnik Gminy oraz Kierownika Referatu Inwestycji, Infrastruktury, Ochrony Środowiska i Rozwoju Gospodarczego.

NIK zauważa, że w związku z powyższym, taki stan groził zaprzestaniem lub poważnym zakłóceniem pracy Urzędu oraz, że istnieje ryzyko znacznych utrudnień w funkcjonowaniu Urzędu w przypadku konieczności zapewnienia obrony lub bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli str. 76-81, 236-237)

1.3. W okresie objętym kontrolą GZZK funkcjonował na podstawie zarządzenia Wójta¹⁴ jako jego organ pomocniczy w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego określonych ustawą. Stałym miejscem pracy GZZK był budynek Urzędu. Skład osobowy GZZK obejmował: przewodniczącego (Wójt), jego zastępcę (OCKD), Sekretarza i Skarbnika Gminy, Kierownika Referatu inwestycji, infrastruktury, ochrony środowiska i rozwoju gospodarczego, Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wielbarku, Prezesa Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej oraz Prezesów jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Wielbark, a także inne osoby zaproszone przez Przewodniczącego, które uczestniczyły wówczas w statusie członka GZZK.

Do zadań GZZK należało m.in.:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń,
- przygotowanie propozycji działań i przedstawienie Przewodniczącemu wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w GPZK,
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami,
- opiniowanie GPZK.

W ww. zarządzeniu Wójta nie określono trybu pracy GZZK, co było niezgodne z art. 19 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w którym wskazano, że organem pomocniczym burmistrza w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest GZZK powoływany przez burmistrza który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z błędu pracownika, oraz że dnia 1 września 2022 r. wydał nowe zarządzenie w sprawie powołania GZZK¹⁵, które uchylilo wcześniejsze zarządzenie w tej sprawie. Skutkiem powyższego był brak posiedzeń GZZK w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2020 r. do 1 września 2022 r.

(akta kontroli str. 84-92)

1.4. W Gminie nie utworzono GCZK, o którym mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną tego było, że na terenie Gminy nie występują cyklicznie zagrożenia kryzysowe. Ostatnim zdarzeniem mającym znamiona zdarzenia kryzysowego była nawałnica, która przeszła przez teren Gminy dnia 8 sierpnia 2008 r. Zdaniem Burmistrza obecna sytuacja w kraju,

¹⁴ Nr OS.0050.18.2018 z dnia 1 marca 20218 r.

¹⁵ Nr OS.0050.91.2022.

tj. wystąpienie pandemii covid-19 oraz konflikt zbrojny na terenie Ukrainy, być może sprawi, że w niedalekiej przyszłości Gmina będzie zmuszona do powołania GCZK.

(akta kontroli str. 77-79)

1.5. W 2018 r. w formie zarządzenia Wójta ustalono w Gminie zasady i tryb informowania Wójta Gminy Wielbark o zdarzeniach kryzysowych występujących na terenie Gminy. Wskazano w nim, że wszystkie osoby przebywające na terenie Gminy powinny bezzwłocznie informować Wójta o takich zdarzeniach. Wprowadzoną zasadą informowania było powiadamianie Wójta poprzez sekretariat Urzędu w godzinach od 7:00 do 15:00, a po godzinach pracy oraz dni wolne i święta telefonicznie na podany w zarządzeniu nr telefonu. Do informowania Wójta o zdarzeniach, które wystąpiły lub mogłyby wystąpić, byli zobowiązani: Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, Prezes Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Dyrektor Gminnego Ośrodka Kultury, Dyrektor Gminnej Biblioteki Publicznej, Dyrektorzy szkół, sołtysi, jednostki ochrony przeciwpożarowej, kierownicy podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terenie Gminy. Dnia 23 września 2022 r. powyższe zasady zostały doprecyzowane poprzez wskazanie Sekretarza Gminy jako osoby zastępującej Burmistrza w powyższym zakresie w przypadku jego nieobecności.

(akta kontroli str. 80-83, 93-94)

W GPZK ustalono zasady łączności, systemu ostrzegania i alarmowania, a także zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, tj. obligatoryjne elementy GPZK określone w art. 5 pkt 2 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Organizacja łączności obejmowała plan powiadamiania w Urzędzie, gdzie wskazano trzech pracowników i ich stacjonarne numery służbowe telefonów (Burmistrz, Sekretarz i pracownik OCKD), kryptonim radiowy Urzędu, techniczne środki łączności Stałych Dyżurów (kanał radiowy, telefon, fax oraz adres email), numer telefonu komórkowego oraz adres email pracownika OCKD.

Organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania w Gminie obejmowała określenie zasad w przypadku sześciu rodzajów zagrożeń, tj. powodzi, skażenia promieniotwórczego, zdarzeń z udziałem substancji niebezpiecznych, chorób zakaźnych ludzi, chorób zakaźnych zwierząt, a także pożarów. W każdym z tych przypadków określono schemat działań jakie należy podejmować w sytuacji wystąpienia zagrożenia. Obieg informacji w Gminie zbudowany był na wzajemnym przekazywaniu informacji pomiędzy tzw. Drużyną Wykrywania i Alarmowania a sołectwami. Drużyna ta natomiast, otrzymywała i przekazywała informacje również do Powiatowego Ośrodka Analizy Danych i Alarmowania.

Zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń określone w GPZK wskazywały, że na terenie województwa przekazywanie ostrzeżeń i alarmów odbywa się przez środki masowego przekazu, komunikaty przekazywane za pomocą regionalnego systemu ostrzegania, lokalny program telewizyjny i lokalną rozgłośnię radiową. Na poziomie Gminy przekazanie informacji o zagrożeniu odbywa się za pośrednictwem syren alarmowych Ochotniczej Straży Pożarnej oraz Sołtysów, którzy otrzymują ostrzeżenia meteorologiczne przez sms w ramach „CPM Meteosky” i przekazują je mieszkańcom sołectwa.

Burmistrz wyjaśnił, że funkcjonujący system łączności, monitorowania, ostrzegania i alarmowania określony w GPZK nie umożliwiał uzyskania potwierdzenia dostarczenia i przeczytania wiadomości przez jej adresata. Przekazywanie komunikatów i alarmowanie ludności było realizowane za pomocą sygnałów alarmowych, komunikatów ostrzegawczych, poprzez rozplakatowanie, umieszczanie informacji na stronie internetowej oraz profilu społecznościowym Urzędu.

(akta kontroli str. 77-79, 95-232)

1.6. W czerwcu 2021 r. przeprowadzono „Ćwiczenie obronne Gminy Wielbark w ramach kompleksowego ćwiczenia obronnego Powiatu Szczycieńskiego pod kryptonimem Galindia 21 oraz ćwiczenia Województwa Warmińsko-Mazurskiego pod kryptonimem Warmia 2021”, którego elementami były między innymi niektóre zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. W ramach ćwiczeń uruchomiono system obiegu informacji Stałego Dyżuru w Urzędzie, którego obsada przyjmowała i przekazywała meldunki i zadania do wykonania. Techniczne środki łączności Stałych Dyżurów określono w GPZK w ramach Organizacji łączności. Zakończenie i wznowienie Stałego Dyżuru odbyło się zgodnie z przyjętym planem ćwiczeń, w toku których sprawdzono również łączność radiową sieci Wojewody.

W latach 2020-2022 (sierpień) Urząd był organizatorem czterech ćwiczeń ewakuacyjnych przeprowadzonych na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków i innych obiektów budowlanych i terenów¹⁶, których elementami były zagrożenia ujęte w GPZK polegające na organizacji ewakuacji z terenów zagrożonych oraz zastosowaniu procedury reagowania kryzysowego w przypadku wystąpienia pożarów. Ćwiczenia objęły jedno przedszkole oraz w dwie szkoły. Udział w tych ćwiczeniach wzięło od 13 do 29 osób, w tym w każdym przypadku jedna osoba merytorycznie związana z tematyką zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli str. 233-270)

1.7. W dniu 26 maja 2022 r. Urząd otrzymał ze Starostwa Powiatowego w Szczytnie informację w zakresie wstrzymania wszelkich przedsięwzięć dotyczących obrony cywilnej zaplanowanych na 2022 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny i brakiem przepisów z zakresu obrony cywilnej.

Burmistrz wyjaśnił, że realizację zadań określonych w art. 61 (a) Protokołów Dodatkowych do Konwencji Genewskich określono w Planie Obrony Cywilnej Gminy Wielbark z 20 lutego 2013 r. Po wejściu w życie ustawy o obronie Ojczyzny, plan ten należy uważać za nieobowiązujący, jednak nie posiadając żadnych wytycznych oraz zaleceń w ww. zakresie uważa, że do czasu otrzymania szczegółowych wytycznych należałoby nadal posilkować się zapisami zawartymi we wspomnianym Planie Obrony Cywilnej.

(akta kontroli str. 271-277, 288-289)

W okresie obowiązywania ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Urząd posiadał magazyn sprzętu obrony cywilnej. Ostatnia inwentaryzacja poprzez spis z natury została przeprowadzona w grudniu 2021 r., w związku z zarządzeniem nr 312 i 313 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji sprzętu, materiałów i wyposażenia Skarbu Państwa oraz Obrony Cywilnej. Zinwentaryzowany wówczas w Urzędzie sprzęt, materiały i wyposażenie obejmowały: rentgenoradiometr (2 sztuki), bęben kabla telefonicznego polowego (1 szt.), zwijak do kabla telefonicznego polowego (2), hełm wojskowy (8), nosze sanitarne aluminiowe (5) oraz 15 regałów metalowych czteropółkowych.

Burmistrz wyjaśnił, że po 23 kwietnia 2022 r. ww. majątek wciąż znajduje się w budynku Urzędu, w magazynie sprzętu obrony cywilnej – w jednym z pomieszczeń piwnicznych Urzędu. Sprzęt ten stanowiący mienie Skarbu Państwa będący w zarządzie Wojewody Warmińsko – Mazurskiego był użytkowany przez Urząd i według stanu na dzień 25 sierpnia 2022 r. znajdował się w ww. magazynie.

(akta kontroli str. 278-289, 319-321)

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 109 poz. 719, ze zm.

1.8. W okresie objętym kontrolą na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego zrealizowano wydatki w kwocie 15,4 tys. zł, z czego 12,6 tys. zł w 2020 r., 0,6 tys. zł w 2021 r. oraz 2,1 tys. zł w 2022 r. (według stanu na 22 sierpnia). W ramach poniesionych wydatków w związku z pandemią koronawirusa dokonano zakupu m.in. maseczek ochronnych, rękawic jednorazowych, środków do dezynfekcji, termometrów, osłony ochronnej z tworzyw sztucznych, domofonu, przyłbic. Ponadto ww. wydatki objęły również koszty wysyłki termometrów oraz dowozu osób na szczepienia przeciw covid-19. W 2022 r. wydatki poniesiono na wsparcie gminnego punktu przyjęcia uchodźców z Ukrainy – zakupiono wanny, koldry oraz artykuły przemysłowe.

(akta kontroli str. 290-292)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 23 kwietnia do 12 sierpnia 2022 r. w zakresie czynności pracownika OCKD ujęte było wykonywanie zadań wynikających z nieobowiązującej od 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (opisane w punkcie 1.1.1. wystąpienia pokontrolnego).
2. W zarządzeniu Nr OS.0050.18.2018 Burmistrza z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie powołania GZZK nie określono trybu pracy GZZK, co było niezgodne z art. 19 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (opisane w punkcie 1.3. wystąpienia pokontrolnego).

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja systemu ochrony ludności w Gminie umożliwiła efektywną realizację działań związanych z ochroną przed zagrożeniami, w tym zagrożeniami wywołanymi przez działania hybrydowe. Wprawdzie w GPZK wprost nie użyto sformułowania „zagrożenia hybrydowe”, to zgodnie z przyjętą w wystąpieniu pokontrolnym definicją (przypis nr 4) można ocenić, że Burmistrz stworzył warunki do sprawnej i skutecznej realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego. Realizacja zadań w tym obszarze została przypisana jednemu pracownikowi merytorycznemu. Zadania Burmistrza wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym zostały właściwie określone w regulaminie organizacyjnym Urzędu, poza ustanowieniem bezpośredniej podległości komórki organizacyjnej zajmującej się zarządzaniem kryzysowym. Spośród 24 pracowników Urzędu tylko jeden z nich podlegał wyłączeniu z obowiązku służby wojskowej ze względu na posiadane kwalifikacji i zajmowane stanowisko, co groziło zaprzestaniem lub poważnym zakłóceniem pracy Urzędu w sytuacji konieczności zapewnienia obrony lub bezpieczeństwa państwa. Nie skorzystano z uprawnienia do utworzenia GCZK oraz nie zapewniono w ramach GPZK uzyskania potwierdzenia dostarczenia i przeczytania wiadomości przez jej adresata. W okresie od 1 marca 2018 r. do 1 września 2022 r. powołany przez Burmistrza GZZK nie posiadał określonego przez niego trybu pracy. Skutkowało to brakiem chociażby jednego posiedzenia tego zespołu w okresie objętym kontrolą, tj. w czasie gdy na terenie kraju i poza jego granicami występowały sytuacje z zakresu zarządzania kryzysowego oraz zagrożenia hybrydowe. Były nimi przede wszystkim pandemia choroby covid-19, kryzys migracyjny na granicy Polski z Białorusią, a także wojna na terenie Ukrainy. Również w zakresie działań hybrydowych mogły wystąpić zdarzenia, takie jak np. cyberatak, z wykorzystaniem złośliwego oprogramowania.

2. Realizacja zadań związanych z opracowywaniem i wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o zarządzaniu kryzysowym Burmistrz opracował i przedłożył Staroście do zatwierdzenia projekt GPZK. W Urzędzie projekt ten został przygotowany przez pracownika OCKD. Przy jego opracowaniu, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, poza jednym (opisane w punkcie 2.2. wystąpienia pokontrolnego), zrealizowano zalecenia Starosty z 28 listopada 2018 r. dotyczące miejskich/gminnych planów zarządzania kryzysowego¹⁷, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Analiza porównawcza ww. zaleceń i GPZK wykazała wprawdzie, że w planie zawarto właściwe dla Urzędu zagadnienia wyszczególnione w tych zaleceniach¹⁸, to sposób ich realizacji nie był wykonany w pełni rzetelnie, tj. np. w punkcie II.4 GPZK nie określono podstaw prawnych podejmowania działań, nie wskazano kierujących działaniami, nie określono zakresu i trybu wymiany informacji, a także nie określono zasad tworzenia połączonych komórek kierowania działaniami ratowniczymi w przypadku zaangażowania wielu służb lub inspekcji. GPZK nie zawierał wykazu zawartych umów i porozumień, o których mowa w I.3.h zaleceń, bowiem w ocenie Urzędu po uzyskaniu wszelkich uzgodnień planu nie stwierdzono potrzeby zawierania dodatkowych porozumień i umów w celu realizacji zadań zawartych w GPZK. Na terenie Gminy nie występowały obiekty infrastruktury krytycznej. W GPZK zawarto natomiast wykaz infrastruktury lokalnej o "charakterze krytycznym" oraz zestawienie obiektów priorytetowych w zakresie zasilania w energię elektryczną. Plan ten nie uwzględniał zagrożeń pod nazwą „hybrydowe”. Burmistrz wyjaśnił, że GPZK został opracowany na podstawie Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego, który nie zawierał zapisów dotyczących zagrożeń hybrydowych oraz, że podczas opracowywania GPZK nie posłkowano się zapisami Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Wyjaśnił również, że Starosta na etapie zatwierdzania GPZK nie wniósł do niego uwag.

GPZK w lutym 2021 roku został zaopiniowany przez GZZK, a następnie zatwierdzony przez Starostę¹⁹. Od dnia zatwierdzenia GPZK nie była dokonywana jego aktualizacja lub modyfikacja. Elementami GPZK były procedury, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, a dotyczyły one zwoływania posiedzenia GZZK, wprowadzenia ograniczeń praw i wolności obywatelskich, wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, wprowadzenia stanu wyjątkowego, przekazywania pomocy rzeczowej i finansowej poszkodowanym w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof, przerwania imprezy masowej, udostępnienia asortymentów rezerw strategicznych na szczeblu województwa, uruchomienia pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych, wydawania upoważnień zakupu paliw i nadzorowania ich dystrybucji, a także postępowania w przypadku zakłóceń funkcjonowania infrastruktury na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 95-232, 293-294, 319-320)

2.2. GPZK opracowano na podstawie Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego Województwa Warmińsko – Mazurskiego. Nie uwzględniono w nim Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego, bowiem plan powiatowy był w trakcie opracowywania na etapie sporządzania planu gminnego. W GPZK uwzględniono dziewięć innych planów²⁰ i dokumentację Stałego Dyżuru. Nie uwzględniono

¹⁷ Zalecenia zostały wydane jako ogólne zalecenia dla miejskich/gminnych planów zarządzania kryzysowego.

¹⁸ Podmiotowo i przedmiotowo dotyczące Gminy.

¹⁹ Starosta zatwierdzając GPZK nie wstawił daty jego zatwierdzenia.

²⁰ Plan Operacyjny Ochrony Przed Powodzią Gminy Wielbark, Plan przemieszczenia i zapewnienia warunków funkcjonowania w zapasowym miejscu pracy (Plan opracowany na czas "W" nie dotyczy sytuacji kryzysowych), Plan Obrony Cywilnej Gminy

natomiast planu ratowniczego, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, podczas gdy art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym stanowi, że zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów. Również w zaleceniach Starosty wskazano w punkcie 2 lit. c, że niezbędne jest powiązanie GPZK z innymi planami obowiązującymi na terenie Gminy. Burmistrz wyjaśnił, że jego zdaniem zarówno ustawa o zarządzaniu kryzysowym jak i zalecenie Starosty Powiatu Szczycieńskiego nie nakładały na Gminę obowiązku uwzględnienia zapisów ww. planu ratowniczego, a także, że sam Starosta na etapie zatwierdzania GPZK nie wniósł uwag w tym zakresie.

(akta kontroli str. 293-294, 302-304, 322-324)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przy opracowaniu GPZK w nierzetelny sposób zrealizowano niektóre zalecenia Starosty Powiatu Szczycieńskiego (opisane w punkcie 2.1. wystąpienia pokontrolnego).
2. W GPZK nie uwzględniono planu ratowniczego sporządzonego przez Powiatową Państwową Straż Pożarną, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (opisane w punkcie 2.2. wystąpienia pokontrolnego).

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania związane z opracowywaniem i wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym z zakresu zarządzania kryzysowego zostały wprawdzie zrealizowane, lecz nie w pełni rzetelnie. Przy sporządzaniu GPZK, nie w pełnym zakresie zrealizowano zalecenia Starosty, tj. m.in. nie wskazano kierujących działaniami, nie określono zakresu i trybu wymiany informacji, a także nie uwzględniono planu ratowniczego sporządzonego przez Powiatową Państwową Straż Pożarną. GPZK powiązано natomiast z innymi dziewięcioma planami funkcjonującymi na terenie Gminy, a także uwzględniono w nim dokumentację Stałego Dyżuru.

OBSZAR

3. Rzetelność i skuteczność działań w przypadku wystąpienia zagrożeń w tym o charakterze hybrydowym

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zgromadzono i przetworzono siedem informacji o zagrożeniach. Cztery z nich były wymienione w charakterystyce zagrożeń w GPZK, a dotyczyły:

- informacji o podłożeniu ładunku wybuchowego bądź substancji niebezpiecznej,
- zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz sposobach postępowania w przypadku zaobserwowania objawów choroby oraz sposobach zapobiegania zakażeniu,
- potencjalnego wystąpienia ekstremalnych zjawisk pogodowych w okresie zimowym,
- ostrzeżenia meteorologicznego oraz prognozy niebezpiecznych zjawisk.

Wielbark, Plan dystrybucji tabletek jodowych w przypadku zdarzenia radiacyjnego na terenie gminy Wielbark, Plan ewakuacji i przyjęcia ludności, Plan zaopatrzenia w wodę Gminy Wielbark w warunkach specjalnych, Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych dla Gminy Wielbark, Plan działania drużyny wykrywania i alarmowania. GPZK w opisie trybu uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych odwoływał się do zestawienia sił i środków wydzielanych z Sił Zbrojnych RP do wsparcia organów administracji publicznej województwa warmińsko-mazurskiego w sytuacjach kryzysowych, który jak wskazywał GPZK znajdował się w dokumentacji zarządzania kryzysowego Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Olsztynie w Planie Zarządzania Kryzysowego Resortu Obrony Narodowej.

Pozostałe trzy przetworzone informacje dotyczyły zagrożeń niewymienionych w charakterystyce GPZK, tj. odnosiły się one do:

- planu działań priorytetowych Posterunku Policji w Wielbarku,
- informacji dotyczących napływu uchodźców,
- informacji o potencjalnym ryzyku zagrożenia bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych.

(akta kontroli str. 305)

3.2. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 26 sierpnia 2022 r. na terenie Gminy nie miały miejsca sytuacje kryzysowe.

(akta kontroli str. 306)

3.3. Gmina w okresie objętym kontrolą nie posiadała zawartych umów w sprawie zapewnienia wzajemnej pomocy innym jednostkom samorządu terytorialnego, w tym pomocy finansowej w zakresie spraw związanych z zarządzaniem kryzysowym. Taka pomoc nie była również przedmiotem zobowiązania innych jednostek samorządu terytorialnego na rzecz Gminy. W okresie objętym kontrolą Gmina nie przekazała oraz nie otrzymała żadnej pomocy w zakresie zarządzania kryzysowego innym jednostkom samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 307)

3.4. W dniu 20 września 2022 r. odbył się epizod praktyczny metodą treningu decyzyjnego. Tematem epizodu była organizacja działań i podejmowania decyzji w fazie reagowania, bezpośrednio po informacji o zaistnieniu zdarzenia. W epizodzie tym równolegle wzięły udział trzy jednostki samorządu terytorialnego, tj. Urząd, Starostwo Powiatowe w Szczytnie oraz Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki. Przedmiotem ćwiczeń było hipotetyczne podpalenie lasu na terenie Gminy Wielbark, i pożar wierzchołkowy drzew oraz podpalenie fabryki produkującej meble, zlokalizowanej w Wielbarku. Po godzinie dziesiątej pracownik OCKD otrzymał telefoniczną informację z Wojewódzkiego Centrum Zarządzania kryzysowego o ww. zdarzeniach. Nie otrzymał on natomiast informacji wprowadzającej w zaprojektowany scenariusz ogólny, tj. sytuacji dotyczącej działań hybrydowych na terenie kraju. Pracownik OCKD bezpośrednio po powzięciu ww. informacji podjął działania mające na celu ich przekazanie Burmistrzowi, który polecił uruchomienie sił i środków niezbędnych do opanowania pożarów oraz przygotowanie ewakuacji mieszkańców terenów zagrożonych, a także dalsze ustalenie szczegółów wspomnianych pożarów. W wyniku podjętych decyzji i działań około godziny 11:30 otrzymano informację o opanowaniu pożaru w fabryce mebli, zaś około godziny 12:30 rozpoczęto przygotowaną ewakuację mieszkańców terenów zagrożonych sąsiednimi pożarami lasów.

(akta kontroli str. 308-318, 325)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu w przypadku wystąpienia zagrożeń. Burmistrz rzetelnie realizował zadania związane z gromadzeniem i przetwarzaniem informacji o zagrożeniach, przy czym żadne z nich nie posiadało znamion zagrożeń hybrydowych. Symulacja sytuacji kryzysowej wykazała, że Urząd podjął szybkie i właściwe działania decyzyjne, które skutkowały bieżącym i rzetelnym przepływem informacji pomiędzy jednostkami zaangażowanymi w opanowanie sytuacji kryzysowej. Doprowadziło to do sprawnego przygotowania i rozpoczęcia ewakuacji mieszkańców terenów zagrożonych pożarem lasów.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. W pełni zrealizować zalecenia Starosty przy najbliższej aktualizacji GPZK.
2. Zapewnić spójność GPZK z innymi planami obowiązującymi na terenie Gminy sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej.

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 w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Olsztyn, 29 listopada 2022 r.

Kontroler

Bartosz Kościukiewicz
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Dyrektor Delegatury

w Olsztynie

z up. Piotr Wanic

wicedyrektor

.....
podpis