



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.017.02.2017

P/17/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/039 – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Maciej Kowalski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/102/2017 z 3 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Koninie, al. 1 Maja 9, 62-510 Konin (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Bielik, Starosta Koniński (dalej: Starosta). (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą² Starostwo było przygotowane pod względem prawno-organizacyjnym do wykonywania działań w sytuacjach kryzysowych. Stwierdzono jednak, że nie zachowano dwuletniego cyklu planowania powiatowego planu zarządzania kryzysowego (dalej: PPZK) i nie uwzględniono w nim niektórych zaleceń Wojewody Wielkopolskiego (dalej: Wojewoda), o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³, a także nie prowadzono nadzoru nad przygotowaniem wyznaczonych zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności.

Przebieg epizodu praktycznego przeprowadzonego w trakcie kontroli NIK w formie poddanej oględzinom gry decyzyjnej, potwierdził natomiast generalnie prawidłowy sposób działania organów Powiatu w toku symulowanej sytuacji kryzysowej, pomimo niedokonania pełnej, w stosunku do skali zagrożenia, analizy możliwego przebiegu i konsekwencji takiej sytuacji kryzysowej, a wymiana informacji w relacji powiat-gmina-powiat-województwo była niepełna.

Przygotowanie organizacyjne Starostwa do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej (dalej: OC) było właściwe. Posiadane instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny identyfikowały potencjalne zagrożenia oraz przewidywały adekwatne działania, niezbędne do ich usuwania. Planowane środki finansowe i materiałowe niezbędne do realizacji zadań własnych w zakresie OC zapewniły realizację wyznaczonych zadań. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieobjęcia nadzorem zakładów opieki zdrowotnej wyznaczonych do realizacji zadań w ramach obrony cywilnej, nieopracowania wieloletnich planów działania w zakresie OC Powiatu, nieudokumentowania uzgodnień Planu OC

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy sformułowanie oceny według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia się ocenę o dodatkowe objaśnienie.

² Lata 2015 – 2017 (I półrocze) oraz działania podejmowane przed i po ww. okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 209, dalej: ustawa o ZK.

z wszystkimi podmiotami i organami oraz nieorganizowania szkoleń i ćwiczeń z zakresu OC.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań

W okresie objętym kontrolą w Starostwie, realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i OC należała do Biura Spraw Obronnych (dalej: Biuro), którego działalność była nadzorowana bezpośrednio przez Starostę. Od 1 października 2014 r. do 12 lutego 2017 r. w Biurze na pełen etat zatrudnione były dwie osoby⁴, natomiast od 13 lutego 2017 r. do 12 sierpnia 2017 r. trzy. W ocenie Starosty, zasoby rzeczowe i kadrowe Starostwa były wystarczające do realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego (dalej: ZK).

(dowód: akta kontroli str. 5)

Starosta przeprowadzał oceny efektywności funkcjonowania administracji w zakresie realizacji ww. zadań m.in. poprzez:

- 1) identyfikowanie ryzyk i celów do realizacji w ramach systemu kontroli zarządczej i przeprowadzonej w 2015 i 2017 r. okresowej oceny pracowniczej,
- 2) finansowanie potrzeb zgłaszanych przez Komendę Miejską Policji w Koninie i bieżące analizowanie półrocznych sprawozdań dotyczących stanu bezpieczeństwa,
- 3) bieżące analizowanie przekazywanych przez Kierownika Biura informacji o problemach dotyczących realizacji zadań przez tę komórkę⁵.

Starosta wyjaśnił, że w celu poprawienia efektywności funkcjonowania administracji publicznej, informacje zawarte w strategii „Sprawne Państwo 2020” (cel nr 7) zostały wykorzystane przy realizacji zadań związanych z poprawą bezpieczeństwa w ramach programu Razem Bezpieczniej. Zawarto je w opracowanym wspólnie przez Kierownika Biura i członków Komisji Bezpieczeństwa i Porządku (dalej: Komisja) „Powiatowym Programie Zapobiegania Przemocności oraz Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa Obywateli na lata 2015 – 2017”⁶.

(dowód: akta kontroli str. 117-119)

W ocenie Starosty, obowiązująca definicja sytuacji kryzysowej zawarta w art. 3 pkt 1 ustawy o ZK w sposób precyzyjny i jednoznaczny definiuje przesłanki, których wystąpienie powoduje uznanie danej sytuacji za kryzysową.

(dowód: akta kontroli str. 119)

Starosta podał, że największym problemem związanym z realizacją zadań w ramach ZK i OC, jest brak finansowania zadań OC z budżetu organu opracowującego wytyczne do jej funkcjonowania. Wyznaczanie zadań bez źródła finansowania tych zadań, powoduje m.in. klasyfikowanie zadań ujętych w wytycznych do innych zadań realizowanych przez powiat, aby można w sposób zgodny z obowiązującym prawem wydatkować środki publiczne nie naruszając dyscypliny finansów publicznych. Środki własne samorządów przeznaczone są na bieżące potrzeby samorządu. Starosta wskazał, że obecne potrzeby są bardziej realne niż finansowanie zadań na

⁴ Kierownik Biura i pracownik ds. zarządzania kryzysowego.

⁵ Przykładowo, dotyczących małej efektywności i niskiej funkcjonalności aplikacji Centralna Aplikacja Raportująca (dalej: CAR) i możliwości stworzenie wersji aplikacyjnej na systemy Android i IOS dla przyspieszenia i skrócenia czasu opracowywania meldunków.

⁶ Głównymi celami tego programu były m.in.: ograniczenie przestępczości pospolitej oraz zjawisk chuligaństwa i wandalizmu, poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ochrona dzieci i młodzieży, przeciwdziałanie patologiom społecznym, zapewnianie bezpieczeństwa podczas masowych imprez (w tym szybkie informowanie Policji i PSP) oraz kształtowanie bezpiecznej przestrzeni.

wypadek wojny lub stanów wyjątkowych, dlatego wydatki skupiają się przede wszystkim na finansowaniu zadań ZK. Działania w zakresie ZK podejmowane są na co dzień przez służby, inspekcje, straże i administrację i traktowane są jako zadania spójne z OC. Dodał, że dobrymi rozwiązaniami byłoby zwolnienie przedstawicieli administracji samorządowej z opłat za kursy instruktorów OC, wyznaczenie w każdym powiecie menedżerów ds. ZK i prowadzenie dla nich cyklicznych szkoleń przez Szefa OCK. Starosta wskazał, że rozbudowa systemu ostrzegania i alarmowania (np. syren alarmowych mogących przekazywać zarówno sygnały alarmowe jak i komunikaty głosowe) powinna być finansowana z budżetu centralnego lub przynajmniej wojewódzkiego. Powiaty jako samorządy bez właściwości terenowych mają utrudnione zadanie w tym zakresie w związku z problemami lokalizacyjnymi. System zarządzania syrenami powinien funkcjonować jako system powiatowy, a elektroniczna centrala umiejscowiona w starostwach powiatowych pozwalałaby na koordynację przekazywania komunikatów do gmin. Jako że powiatowe centra ZK funkcjonują najczęściej w trybie całodobowym, mogłyby one przekazywać komunikaty ostrzegawcze dla mieszkańców. Wskazał, że dobrym pomysłem byłoby połączenie tego systemu z systemem SMS.

(dowód: akta kontroli str. 119-120)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

Opis stanu
faktycznego

2. Obowiązujące rozwiązania prawno-organizacyjne

1. Realizacja przez starostę zadań dotyczących planów zarządzania kryzysowego (powiatowego i gminnych)

Starosta, Zarządzeniem Nr 96/2014 z dnia 21 maja 2014 r., wydał zalecenia do gminnych planów ZK⁷, które sporządzono na podstawie zaleceń Wojewody do powiatowych planów ZK. Wydanie zaleceń nie było poprzedzone procesem uzgodnień i opiniowania. Starosta wyjaśnił, że nowe zalecenia nie były wydawane w dwuletnim cyklu planowania, ponieważ nie zaistniały żadne przesłanki, które mogłyby spowodować zmiany w treści dokumentów już opracowanych, na przykład nie zostały wydane nowe zalecenia Wojewody do opracowania powiatowych planów ZK. Do Starosty nie wpływały także żadne uwagi lub sugestie wskazujące na konieczność uwzględnienia konkretnych aspektów niezbędnych do rzetelnego opracowania planów gminnych. (dowód: akta kontroli str. 7,123)

Według stanu na 30 czerwca 2017 r., spośród 14 gmin powiatu konińskiego, 13 posiadało zatwierdzone plany ZK a jedna (Stare Miasto) plan reagowania kryzysowego. W trakcie kontroli NIK, zarówno dwie gminy posiadające plany opracowane wg nieaktualnych zaleceń⁸ (Golina i Kleczew), jak i gmina Stare Miasto, opracowały nowe plany ZK wg ww. zaleceń zawartych w Zarządzeniu Nr 96/2014, a Starosta plany te zatwierdził.

Starosta wyjaśnił, że od momentu wydania zaleceń, przedstawiciele Biura, na spotkaniach z przedstawicielami gmin, regularnie przypominali pracownikom gmin, które zalegały z oddaniem projektów nowych planów o konieczności ich sporządzenia. Starosta podkreślił, że zgodnie z obowiązującymi przepisami nie ma możliwości stosowania sankcji wobec samorządu gminnego, a do jego zadań należy

⁷ Dalej: Zalecenia Starosty z 2014 r. Poprzednie zalecenia w tym zakresie wprowadzono do zastosowania zarządzeniem Starosty nr 70/10 z 16 grudnia 2010 r.

⁸ Określonych zarządzeniem Starosty nr 70/10 z 16 grudnia 2010 r.

jedynie wydawanie zaleceń oraz zatwierdzenie pozytywnie zaopiniowanych projektów planów ZK.

(dowód: akta kontroli str. 7,123-125)

Starosta wyjaśnił, że w celu zapewnienia kompletności i spójności planu powiatowego z gminnymi, podczas opracowywania PPZK pod uwagę brane były dane z gminnych planów ZK oraz reagowania kryzysowego. W celu pozyskania bieżących danych plan sporządzany był także we współpracy ze służbami powiatowymi posiadającymi aktualne dane dotyczące charakterystyki zagrożeń z całego powiatu. Brakujące dane z gminy Stare Miasto uzupełniono o coroczne dane, które służby przekazują do Starosty, jako analizę stanu bezpieczeństwa na terenie powiatu. Ponadto wiele zadań z zakresu ZK jest całkowicie odrębnych na poziomie powiatowym i na poziomie gminnym. Dodał, że poziom gminny charakteryzuje się zadaniami ściśle związanymi z bezpośrednim działaniem na zagrożenia, natomiast poziom powiatowy ma przede wszystkim zadania koordynacyjne i dotyczące współdziałania. W planie powiatowym są jedynie wskazania dla gminy jako samorządu, do wykonywania poszczególnych zadań. Nie ma odnośników do planów gminnych, ani ich elementów składowych.

Zawarty w PPZK Katalog zagrożeń był spójny z katalogiem zagrożeń zamieszczonym w Planie ZK Gminy Stare Miasto.

(dowód: akta kontroli str. 126, 636)

Opracowany w 2014 r. PPZK, po zaopiniowaniu przez ówczynie działający powiatowy zespół ZK, został zatwierdzony przez Wojewodę 12 czerwca 2015 r. Dokument ten, co do zasady, został opracowany z uwzględnieniem zaleceń Wojewody z maja 2014 r.⁹

(dowód: akta kontroli str. 22, 25)

Zalecenia do gminnych planów ZK, jak i zalecenia do powiatowych planów ZK, nie odnosiły się do kwestii wyposażenia i utrzymania magazynów przeciwpowodziowych, a gminy nie przekazywały uwag i sugestii dotyczących uregulowań prawnych w zakresie wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych. Starosta, dysponujący własnym tego typu obiektem, posiadał także bieżący dostęp do informacji o stanie wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych poprzez aplikację ARCUS 2005¹⁰.

Zalecenia Starosty z 2014 r. nie odnosiły się do kwestii udzielania pomocy społecznej osobom poszkodowanym w wyniku zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, a także klęski żywiołowej i ekologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 8, 23)

Starosta nie zawierał porozumień określonych w art. 7a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹, których przedmiotem byłoby udzielanie pomocy przy realizacji zadań z zakresu ZK.

(dowód: akta kontroli str. 8)

2. Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego

Na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o ZK, Starosta utworzył Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego¹² (dalej: PCZK, Centrum). Zarządzenie w sprawie

⁹ Zarządzenie Nr 292/14 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

¹⁰ Aplikacja opracowana przez zespół Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, umożliwiająca zbieranie i przechowywanie danych o zasobach gmin, zobrazowanie ich na mapie, tworzenie własnych projektów na mapie jak również korzystanie z zewnętrznych baz danych. Przykładowo w programie tym znajdują się informacje dotyczące rodzajów i ilości: narzędzi, sprzętów, materiałów i odzieży ochronnej.

¹¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1868.

utworzenia PCZK określa stan osobowy dyżurnych oraz regulamin pracy, w którym zawarto informacje dotyczące organizacji, siedziby oraz trybu pracy PCZK, w tym sposobu alarmowania członków Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej: PZZK) i zapewnienia całodobowego obiegu informacji. Dokumentowanie czynności związanych z pełnieniem dyżurów odbywało się poprzez wpisy do dziennika ewidencji informacji PCZK oraz poprzez rejestrację spraw w teczkach spraw Biura. Wyposażenie Centrum stanowi wyposażenie Biura oraz Stanowiska Kierownika Starosty, w którego skład wchodzi m.in. urządzenia do łączności (telefony komórkowe – 2, radiotelefony – 19, laptopy – 2, tablet – 1, komputery stacjonarne – 3 i telefony stacjonarne – 3) i wyposażenie biurowe (ksero, fax, skaner, drukarki, rzutnik multimedialny, ekran multimedialny) .

Według Starosty, w ciągu ostatnich sześciu miesięcy nie było sytuacji, w których realizacja zadań PCZK byłaby uniemożliwiona lub utrudniona.

(dowód: akta kontroli str. 8,126-127)

Aplikacja CAR jest użytkowana przez pracowników Biura od września 2015 r. Od 2015 do końca czerwca 2017 r. sporządzono 46 raportów, z tego 37 raportów dobowych (logowanie bez wpisywania treści zdarzeń, tj. informujących o braku zdarzeń kryzysowych) i dziewięć sytuacyjnych. Relatywnie niewielka ilość logowań wynikała z tego, że informowanie o zdarzeniach dokonywane było i jest drogą telefoniczną i mailową oraz poprzez sms-y. Do PCZK za pośrednictwem CAR nie wpłynęły żadne informacje dot. wystąpienia sytuacji kryzysowych. Poprzez aplikację CAR, PCZK otrzymało siedem raportów sytuacyjnych¹³ z Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: WCZK) dotyczących udzielenia informacji w sprawie upałów. PCZK raportowało dwa razy poprzez CAR do WCZK¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 9)

3. Powiatowy zespół zarządzania kryzysowego

Zgodnie z zarządzeniem Starosty nr 31/2016 z 9 sierpnia 2016 r. w skład PZZK wchodzi¹⁵: Starosta – Szef Zespołu, Kierownik Biura - Zastępca Szefa Zespołu, Skarbnik Powiatu, inspektor ds. zarządzania kryzysowego, oraz przedstawiciele: Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Zarządu Dróg Powiatowych, Komendy Miejskiej Policji, Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej (dalej „Komenda Miejska PSP”), Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, Zarządu Powiatowego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych, Powiatowego Lekarza Weterynarii, Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Koninie i Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 9, 688)

Do 30 czerwca 2017 r. PZZK zebrał się jeden raz (15 września 2016 r.) w sprawie omówienia teoretycznej sytuacji epizootycznej w związku z afrykańskim pomorem świń (ASF).

Starosta wyjaśnił, że dwa razy do roku odbywają się posiedzenia Komisji, na których omawiana jest tematyka zagrożeń i zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom powiatu. Zadania Komisji były zbieżne z zadaniami postawionymi przed PZZK. Ponadto składy osobowe Komisji i PZZK reprezentowały te same instytucje, służby i straże, a w niektórych przypadkach te same osoby.

¹² Zarządzenie nr 167/2012 z dnia 12 października 2012 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego zmienione zarządzeniem nr 77/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. oraz zarządzeniem nr 41/2017 z dnia 25 lipca 2017 r.

¹³ W dniach 23, 24, 25, 27 czerwca 2016 r.

¹⁴ W dniu 11 kwietnia 2016 r. w sprawie wybuchu gazu w domu jednorodzinnym w miejscowości Borki, gm. Kramsk (raport dobowy nr 102/2016) i w dniu 8 czerwca 2016 r. w sprawie groźby podłożenia ładunku wybuchowego w budynku Starostwa (raport dobowy nr 160/2016).

¹⁵ Poprzedni zespół był powołany zarządzeniem Starosty nr 73/2014 z 10 kwietnia 2014 r.

Posiedzenia Komisji odbywały się przed sezonem letnim i przed sezonem zimowym. Przedmiotem jej prac była ocena stanu przygotowań służb, inspekcji, straży i instytucji do sezonu letniego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przez organizatorów letniego wypoczynku, a w sezonie zimowym - stan przygotowania zarządców dróg do sezonu zimowego, przygotowanie do zapewniania bezpieczeństwa mieszkańcom powiatu w okresie zimowym i opiniowanie budżetu w zakresie bezpieczeństwa obywateli. Ponadto w 2017 r. jednym z głównych tematów posiedzenia Komisji były zagadnienia dotyczące składowiska nielegalnych odpadów w miejscowościach Przyjma gm. Golina oraz Depaula gm. Krzymów.

W PPZK zostało uwzględnione zagrożenie będące przedmiotem posiedzeń PPZK.

(dowód: akta kontroli str. 9-13)

4. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego

Na lata 2015, 2016 i 2017 zaplanowano przeprowadzenie odpowiednio: 19, 20 i 3 szkoleń oraz 4, 4 i 2 ćwiczeń. Zrealizowano odpowiednio 13, 15 i 3 szkolenia oraz 5, 4 i 2 ćwiczenia. Przedmiotem zorganizowanych przez Starostę szkoleń było realizowanie zawartych w PPZK procedur reagowania kryzysowego (PRK) oraz obsada stałego dyżuru.

Zorganizowane przez Starostę ćwiczenia obejmowały: funkcjonowanie systemu wykrywania i alarmowania oraz przeprowadzanie stałego dyżuru i akcji kurierskiej.

(dowód: akta kontroli str. 13-18)

5. Sytuacje kryzysowe na terenie powiatu

W latach 2015-2017 (I półrocze) na terenie Powiatu wystąpiło sześć zdarzeń, dotyczących zagrożeń wskazanych w PPZK (cztery w 2016 r. i dwa w 2017 r.). Było to: nieprawdziwa informacja o podłożeniu bomby, intensywne opady deszczu i silny wiatr, wykrycie materiałów promieniotwórczych, wybuch gazu w domu jednorodzinny, zakażenie łabędzia niemego wirusem wysoko zjadliwej grypy ptaków oraz ujawnienie nielegalnego składowania odpadów niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 18-19)

Na terenie Powiatu miała miejsce jedna sytuacja kryzysowa w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o ZK. W dniach 24 i 25 maja 2017 r. ujawniono nielegalne składowanie odpadów niebezpiecznych na terenach wyrobisk poźwirowych w miejscowościach Przyjma i Depaula. O sytuacji tej, uznanej za kryzysową z uwagi na potencjalny znaczny wpływ na środowisko naturalne, Starosta poinformował Wojewodę. Ryzyko wystąpienia przedmiotowego zagrożenia zostało zidentyfikowane zarówno w PPZK¹⁶ jak i w gminnych planach ZK.

(dowód: akta kontroli str. 19-20)

W związku z wystąpieniem ww. sytuacji kryzysowej, w fazie reagowania Starosta podjął działania według procedur PPZK: PRK – 14 – procedura działania w przypadku wystąpienia nietypowych sytuacji kryzysowych oraz PRK – 19 – procedura informowania ludności o zagrożeniu. Do zakończenia kontroli NIK nie realizowano działań w żadnej innej fazie ZK, a do działań nie były włączone formacje OC.

(dowód: akta kontroli str. 19,127-128)

Starosta kontrolował przebieg działań w związku z ww. sytuacją kryzysową i ich zgodność z procedurami, m.in. podczas posiedzenia Komisji w dniu 6 czerwca 2017 r. oraz poprzez informacje przekazywane przez Kierownika PCZK i inspektora

¹⁶ PPZK, str. 12 pkt 2 – uwolnienie środków chemicznych w zakładzie pracy.

ds. ZK zgodnie z procedurą PRK – 14¹⁷. Podjęte działania podlegały analizie podczas ww. posiedzenia Komisji. Starosta nie stwierdził odstępstw od ustalonych procedur.

(dowód: akta kontroli str. 20)

Powyższa sytuacja kryzysowa i związane z nią zagrożenie nie były przedmiotem prac PZZK oraz Komisji przed ich wystąpieniem, w związku z czym, nie analizowano wydatków, które ewentualnie mogłyby ponieść zaangażowane służby. Rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego¹⁸ zaplanowana w budżecie Powiatu na lata: 2015, 2016 i 2017, nie była dotychczas wykorzystywana.

(dowód: akta kontroli str. 20-21)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ZK Starosta nie zapewnił utworzenia PPZK spełniającego wszystkie warunki wynikające z zaleceń Wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

1) Zgodnie z zaleceniami Wojewody (rozdział I, załączniki funkcjonalne Planu głównego, I.3.2), w części planu „organizacja łączności między podmiotami realizującymi zadania z zakresu ZK”, należało wskazać m.in. dysponenta bądź administratora systemów łączności. W PPZK nie wskazano tych podmiotów.

Starosta wyjaśnił, że wskazanie administratora systemu nie ma wpływu na funkcjonowanie systemu ZK, a obecnie dysponenti systemów zmieniają się w zależności od umów podpisywanych przez Starostę, lub wynikających ze zmian właściciela firmy udostępniającej system. Powiat nie jest administratorem żadnego z użytkowanych systemów.

NIK wskazuje, że żadna z wymienionych okoliczności nie zwalnia Starosty z bezwzględnego, ustawowego obowiązku realizacji zaleceń Wojewody - także w przedmiotowym zakresie. Zauważyć również należy, że umowy z dysponentami zawierano co najmniej na rok, co nie czyniło bieżącej aktualizacji PPZK nadmiernie uciążliwą.

W trakcie trwania kontroli NIK, dokonano modyfikacji zapisów tego punktu PPZK, uznając je, na podstawie ww. zaleceń Wojewody z maja 2014 r., za niemające zasadniczego znaczenia dla treści dokumentu. NIK wskazuje, że stwierdzenie konieczności zatwierdzenia przez Wojewodę modyfikacji, zgodnie z zaleceniami Wojewody, należy do zadań PZZK.

(dowód: akta kontroli str. 34, 134, 638-650)

2) Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o ZK, plany ZK uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie. Wojewoda w zaleceniach wskazał (rozdział II, postanowienia końcowe, str. 10), że potwierdzeniem uzgodnienia planu z kierownikami ww. jednostek powinny być pieczęcie na karcie uzgodnień oraz podpisy złożone w obrębie tej pieczęci przez kierownika właściwej jednostki. Uzgodnienie PPZK potwierdzili podpisem i pieczęcią na karcie kierownicy jedynie czterech jednostek organizacyjnych¹⁹ podczas gdy kierownicy pozostałych jednostek organizacyjnych w uzgodnieniach tych nie wzięli udziału.

¹⁷ Uzyskanie informacji, potwierdzenie wiadomości, poinformowanie Starosty, bieżąca wymiana informacji między GZZK, PZZK a WCZK, pełnienie całodobowego dyżuru przez członków PCZK – w razie konieczności, przybycie do siedziby PZZK przedstawicieli służb inspekcji i straży – w razie konieczności.

¹⁸ W 2015 r. – 160 tys. zł, w 2016 r. – 149 tys. zł, w 2017 r. – 165 tys. zł.

¹⁹ Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej, Wojskowy Komendant Uzupelnień, Komendant Miejski Policji i Dyrektor Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej.

Starosta wyjaśnił, że w 12 z 22 scharakteryzowanych zagrożeń w PPZK, instytucjami wiodącymi w zakresie reagowania są Komenda Miejska PSP, Komenda Miejska Policji i Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, których przedstawiciele uzgodnili PPZK składając podpisy w karcie uzgodnień.

NIK wskazuje, że „jednostek planowanych do wykorzystania” w rozumieniu ww. przepisu ustawy o ZK oraz treści zaleceń wojewody nie należy utożsamiać z „instytucjami wiodącymi”, albowiem pierwsze z tych pojęć jest zakresowo szersze i obejmuje również „podmioty współpracujące”, o których mowa m.in. w art. 3 pkt 8 ustawy oraz w punkcie I.1.2 zaleceń wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 33-34,135-136)

3) Zgodnie z zaleceniami Wojewody (rozdział I, plan główny, I.2.2) zalecane jest tworzenie siatek bezpieczeństwa dla każdej fazy zarządzania kryzysowego. W PPZK nie wyodrębniono siatek bezpieczeństwa do realizacji zadań w poszczególnych fazach procesu zarządzania kryzysowego.

Starosta wyjaśnił, że tworząc PPZK nie widziano potrzeby wyszczególniania siatek bezpieczeństwa dla poszczególnych faz zarządzania kryzysowego, ponieważ zakres działania organów wskazanych jako wykonujących zadania i obowiązki w powiecie, jest taki sam lub zbieżny dla wszystkich faz zarządzania kryzysowego. Dodał, że treść PPZK podlegała weryfikacji przez pracowników Wojewody i została przyjęta jako prawidłowa. Zadeklarował jednocześnie, że przy tworzeniu nowego planu w 2017 r. stworzone zostaną osobne siatki bezpieczeństwa dla wszystkich faz zarządzania kryzysowego.

NIK wskazuje, że wyżej przywołany art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ZK nie przewiduje wyjątków od spoczywającego na Staroście obowiązku realizacji zaleceń Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 28-29,133)

2. W PPZK wystąpiły przypadki jego nierzetelnego zredagowania, polegające na:

1) odwoływaniu się w treści PPZK do procedury PRK-26 Procedura oceniania i dokumentowania strat, podczas gdy Plan ZK zawiera tylko 25 procedur PRK, oraz do nieobowiązującego już Planu Reagowania Kryzysowego Powiatu Konińskiego. Starosta wyjaśnił, że spowodowane było to błędami redakcyjnymi, które zostaną poprawione przy sporządzaniu nowego PPZK w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 40,139-140)

2) nieuwjęciu w wykazie służb biorących udział w monitorowaniu zagrożeń jednostek wskazanych w siatce bezpieczeństwa (s.14 planu): Energetyki Kaliskiej S.A. Rejonu Energetycznego Konin, Kuratora Oświaty del. Konin, Państwowej Agencji Atomistyki, Zakładu Linii Kolejowych w Poznaniu PKP PLK S.A., Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddz. w Poznaniu, Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego.

Starosta wyjaśnił, że ww. podmioty współpracują ze służbami ujętymi w siatce bezpieczeństwa, natomiast w siatce dotyczącej monitorowania ujęto służby i inspekcje, które są wiodące w zakresie monitorowania.

NIK wskazuje, że uczestniczenie ww. podmiotów w procesie ZK jako podmiotów współpracujących nie stanowi racjonalnej podstawy dla zwolnienia ich od monitorowania zagrożeń. Posiadają one bowiem szczególną, specjalistyczną i najbardziej aktualną wiedzę na temat specyfiki i charakteru zagrożeń ściśle związanych z branżami gospodarki i obszarami działalności państwa, w których funkcjonują.

(dowód: akta kontroli str. 30, 133-134)

3. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o ZK, plany ZK podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

PPZK został opracowany w 2014 roku, przedłożony Wojewodzie do zatwierdzenia 13 kwietnia 2015 r. i zatwierdzony 12 czerwca 2015 roku. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w Starostwie, nie opracowano nowego PPZK.

Starosta wyjaśnił, że opracowuje PPZK na podstawie zaleceń Wojewody do powiatowych planów ZK. W związku z tym, że okres dwuletniego planowania przypadła na czas prac Wojewody nad nowymi zaleceniami, wstrzymano opracowywanie nowego planu do czasu otrzymania zarządzenia Wojewody w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 22,136)

NIK wskazuje, że w świetle kategoriycznego brzmienia art. 5 ust. 3 ustawy o ZK, Starostwo powinno w taki sposób zorganizować cykl planowania, aby realizacja wszystkich jego etapów trwała nie dłużej niż dwa lata. Brak nowych zaleceń wojewody - w sytuacji dalszego obowiązywania zaleceń z 2014 r. – nie może stanowić uzasadnienia dla niedochowywania zakreślonych przez ustawodawcę terminów.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W świetle treści punktu VIII postanowień końcowych zaleceń Starosty z 2014 r. wszystkie aktualizacje treści gminnych planów ZK, w tym dotyczące danych teled adresowych oraz zmian osób funkcyjnych wyznaczonych do realizacji zadań, powinny podlegać zatwierdzeniu przez Starostę. Dotychczasowa, odmienna w tym zakresie praktyka, nie znajduje oparcia w treści ww. zaleceń.

Ocena cząstkowa

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

3. Praktyczna weryfikacja przygotowań do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

W trakcie kontroli NIK przeprowadzono oględziny przebiegu czynności realizowanych przez organy Powiatu w trakcie sytuacji kryzysowej. Czynności miały formę epizodu praktycznego przeprowadzonego metodą treningu decyzyjnego dotyczącego powstania sytuacji kryzysowej na administrowanym przez Starostę terenie. Tematem epizodu była organizacja działań i podejmowania decyzji – w fazie reagowania – bezpośrednio po informacji o awarii zapory zbiornika wodnego Jeziorsko powodującej powódź wskutek niekontrolowanego zrzutu wody. Epizod został przeprowadzony jednocześnie w odniesieniu do właściwych organów zarządzania kryzysowego na terenie województwa (wojewoda, starosta, wójt).

Zastępca Starosty (pod nieobecność Starosty), realizował zadania ustawowe, o których mowa art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o ZK, podejmując decyzje i organizując działania. Polegały one m.in. na:

- zwołaniu posiedzenia PZZK,
- ogłoszeniu pogotowia przeciwpowodziowego,
- wprowadzeniu całodobowego dyżuru PCZK, zapewniając przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 304-306)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W trakcie ww. epizodu nie poddano analizie konsekwencji, które dla Powiatu wynikają z awarii zapory zbiornika Jeziorsko powodującej powódź wskutek niekontrolowanego zrzutu wody²⁰, pomimo posiadania mapy przedstawiającej przewidywany obszar zalania oraz dane o wysokości i potencjalnym czasie przejścia fali od zapory czołowej. Wymiana informacji w relacji powiat-gmina-powiat-

²⁰ W celu uzyskania informacji o stanie wody poprzestano na kontaktowaniu się z powiatem kolskim.

województwo była niepełna, co skutkowało między innymi nieudzieleniem odpowiedzi Gminnemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego w Starym Mieście na pytanie o doprecyzowanie okoliczności sytuacji kryzysowej (godz. 9.58) oraz nieotrzymaniem z WCZK informacji o dokonaniu przekopu do wyrobiska w Koźminie, a także o oraz braku fali powodziowej poniżej tej miejscowości. Zasadność przedmiotowej nieprawidłowości potwierdza opinia biegłego powołanego przez NIK postanowieniem z dnia 19 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 304-306, 691-697)

Ocena cząstkowa

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

4. Sporządzane przez organy państwa instrumenty planowania cywilnego i ochrony ludności na okres pokoju i wojny

Opis stanu faktycznego

1. Starosta, jako Szef OC Powiatu (dalej: Szef OCP) w dniu 13 stycznia 2014 r. zatwierdził plan OC Powiatu opracowany w 2013 r. przez głównego specjalistę ds. obronnych i ZK. W dniu 9 stycznia 2014 r. plan OC został uzgodniony z Szefem OC Województwa Wielkopolskiego (dalej: Szef OCW). Treść planu OC oraz jego struktura była zgodna z wytycznymi Szefa OCK z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów, gmin.

W planie OC Powiatu znalazły się wszystkie załączniki funkcjonalne, jednak nie określano w nich niezbędnych potrzeb osobowo-sprzętowych w zakresie przydziałów do realizacji zadań OC. Starosta wyjaśnił, że dane szczegółowe dotyczące ww. potrzeb znajdują się w planach gminnych OC. Według informacji przekazanych przez pracowników OC gmin żadne z tych potrzeb nie były uzgadniane z Ministerstwem Obrony Narodowej. W planie OC zawarto zapisy odwołujące się do PPZK²¹ oraz informacji wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatu w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Projekt planu OC Powiatu został wysłany do zaopiniowania do Szefa OCW 7 sierpnia 2013 r. W dniu 9 stycznia 2014 r., po uwzględnieniu uwag wniesionych drogą telefoniczną, Szef OCW uzgodnił plan OC.

(dowód: akta kontroli str. 46,47,143)

Plan OC był aktualizowany w dniu 1 grudnia 2014 r., ze względu na zmianę na stanowisku Starosty²². Druga modyfikacja wpisana 14 marca 2016 r. dotyczyła zmiany nazwy dokumentu wiodącego Komendy Miejskiej PSP z „Powiatowy Plan Ratowniczy KM PSP” na „Plan Ratowniczy Miasta i Powiatu Konińskiego”. Trzecia zmiana dokonana została w dniu 3 sierpnia 2017 r. i dotyczyła aktualizacji danych w zakresie ilości formacji OC i ich stanu osobowego. W dniu 4 sierpnia 2017 r., w trakcie kontroli NIK, skorygowano błąd w numeracji procedur reagowania wskazanych w Sposobach Realizacji Zadań OC.

(dowód: akta kontroli str. 48)

Analizę zagrożeń sporządzono na podstawie PPZK, Powiatowego Planu Ratowniczego, i analizy zagrożeń w powiecie dokonywanej przez Inspektora ds. ZK. W arkuszu uzgodnień Planu OC podpisy złożyli Komendant Miejski Policji w Koninie i Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Koninie.

²¹ W części dotyczącej Sposobów Realizacji Zadań OC wskazano do realizacji procedury reagowania kryzysowego z Planu ZK. W planie OC: na str. 9 – wykorzystano charakterystykę zagrożeń zawartą w planach ZK powiatu, na str. 10 – 13 – wykorzystano wnioski z oceny zagrożeń zawarte w planach ZK powiatu, na stronie 20 wskazano, że do realizacji zadań OC w czasie pokoju wykorzystane będą siły i środki jakimi dysponuje Starosta w ramach systemu zarządzania kryzysowego (PCZK, PZZK, jednostki org powiatu, środki finansowe). W Planie OC wskazano procedury związane z podnoszeniem gotowości obronnej państwa jako numery zadań z planu operacyjnego funkcjonowania powiatu konińskiego (str.22, 30, 33, 37, 45, 56, 58, 59, 61, 62, 63, 64 i 67)

²² 28 listopada 2014 r. Małgorzatę Waszak zastąpił Stanisław Bielik.

(dowód: akta kontroli str. 48-143)

2. Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. dla wszystkich gmin na terenie Powiatu opracowane zostały plany OC. Wszystkie plany OC gmin były opiniowane przez Szefa OC Powiatu.

Z wyjaśnień Starosty wynika, że głównym warunkiem uzgodnienia gminnych planów OC przez Starostę było uwzględnienie wszystkich uwag wniesionych przez Kierownika Biura. Z uwagi na fakt, iż plany OC były uzgadniane w latach 2013 – 2014, nie zachowała się korespondencja dotycząca uwag do projektów tych planów.

(dowód: akta kontroli str. 49-144)

3. W Starostwie opracowywano roczne plany działania w zakresie OC Szefa OCP, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin²³. Plany te, na lata 2015, 2016 i 2017, zostały zatwierdzone przez Szefa OCP odpowiednio: 6 stycznia 2015 r., 21 grudnia 2015 r. i 22 grudnia 2016 r. oraz przekazane do Szefów OCG, odpowiednio: 28 stycznia 2015 r., 4 stycznia 2016 r. i 22 grudnia 2016 r. Uwzględniały wszystkie zadania wyznaczone dla Szefa OCP przez Wojewodę w planach działania w zakresie OC Szefa OCW. W zadaniach postawionych przez Szefa OCP dla Szefów OCG uwzględniono wszystkie zadania postawione przez Szefa OCW dla terenowych organów OC²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 144)

Szefowie OCG nie wnosili żadnych uwag do ww. planów, a monitorowanie realizacji planów odbywało się poprzez stawianie konkretnych zadań z wyznaczeniem terminu realizacji i sprawowaniem nadzoru nad ich wykonaniem. Starosta wyjaśnił, że plany działania OC były na bieżąco weryfikowane i nie było konieczności ich aktualizacji. Z dokumentacji sprawozdawczej wynika, że większość działań została zrealizowana²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 50-56, 144)

4. W latach 2015, 2016 i 2017 Szef OCP ustalił następujące zadania dla szefów OCG: dokonać oceny stanu przygotowania OC w gminach, aktualizować Plan OC, utrzymywać w aktualności zawartość informatycznej bazy danych ARCUS – 2005²⁶, utrzymywać w stałej sprawności powiatowy system łączności radiowej oraz elementy systemu ostrzegania i alarmowania, utrzymywać w miarę posiadanych możliwości, terenowe formacje OC zdolne do wykonywania zadań ochrony ludności, tworząc nowe formacje OC stosować Wytyczne Szefa OCK z 3 marca 2014 r.²⁷, dążyć do włączania jak największej liczby jednostek ochotniczych straży pożarnych (dalej: OSP) w struktury OC poprzez nadanie ich członkom przydziałów mobilizacyjno-organizacyjnych²⁸, upowszechniać zadania i humanitarne idee OC, planować i realizować szkolenia i inne formy przekazu dla ludności w ramach powszechnej samoobrony, z uwzględnieniem problematyki potencjalnych zagrożeń (ze szczególnym uwzględnieniem ich lokalnego charakteru), zapobiegania, reagowania na zagrożenia oraz pomocy wzajemnej i dokonać aktualizacji planów ewakuacji I, II i III stopnia. W zadaniach tych uwzględniono wszystkie zadania postawione przez Szefa OCW dla terenowych organów OC.

²³ Dz. U. Nr 96, poz. 850, dalej: rozporządzenie SOC.

²⁴ Działania dotyczyły np.: aktualizacji danych w bazie Arcus, przesłania oceny stanu przygotowań OC, aktualizacji planów OC, współorganizowania konkursów o tematyce OC.

²⁵ Nie zrealizowano konkursów o tematyce OC.

²⁶ Poprzedniczka aplikacji ARCUS 2015.

²⁷ W sprawie normatywów, w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań OC, z uwzględnieniem ramowych struktur organizacyjnych i podstawowych zadań formacji obrony cywilnej.

²⁸ Z ustaleń kontroli wynika, że przedmiotowe zadanie nie zostało zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 50-56)

Koordinacja i kierowanie działalnością polegały na sprawdzaniu terminowości wypełniania zadań nałożonych na szefów OCG w planie działania Szefa OCP oraz na przejmowaniu koordynacji nad treningami systemu wykrywania i alarmowania (dalej: SWA) i systemu wczesnego ostrzegania (dalej: SWO), a także kierowaniem realizacją szkoleń dla pracowników administracji powiatowej oraz gminnej, ujętych w Planach Szkolenia Obronnego na lata 2015, 2016 i 2017 oraz planach działania Szefa OC Powiatu na lata: 2015, 2016 i 2017.

Starosta wyjaśnił, że według informacji udzielonych telefonicznie przez pracowników opracowujących plany na szczeblu gminnym, wszystkie zadania przekazane przez Szefa OCP zostały uwzględnione w gminnych rocznych planach działania w zakresie OC. Wskazał, że szefowie OCG nie mają obowiązku i nie przesyłają swoich planów działania w zakresie OC do Szefa OCP w celu uzgodnienia, kontrola nad realizacją zadań przez szefów OC gmin jest sprawowana poprzez zasięgnięcie od nich przedmiotowych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 50-57,144)

5. Wykazy instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie powiatu konińskiego, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie OC, ujęte były w następujących planach:

- w planie OCP - wykazy: OSP posiadających syreny alarmowe, numerów telefonów operatorów energetycznych, parafii, podmiotów medycznych oraz jednostek OSP w Krajowym Systemie Ratowniczo Gaśniczym,
- w Planie Ochrony Zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych dla powiatu konińskiego - wykazy: jednostek organizacyjnych chroniących zabytki, instytucji i rzeczoznawców,
- w Planie przygotowań podmiotów leczniczych powiatu konińskiego na potrzeby obronne państwa - wykazy: placówek opieki stomatologicznej, aptek i punktów aptecznych, państwowego ratownictwa medycznego i podmioty lecznictwa zamkniętego,
- w aplikacji ARCUS 2005 – wykaz instytucji i przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 57-59)

Wykazy sporządzone były na etapie opracowywania ww. planów. Baza ARCUS 2005 aktualizowana była przez gminy poprzez przesyłanie plików z danymi drogą mailową. Wykazy zawierały: nazwy podmiotów, adresy i numery telefonów kontaktowych.

Podmioty ujęte w wykazach nie zostały o tym poinformowane. Starosta wyjaśnił, że działania, jakie wykonują te podmioty należą do ich podstawowych działań.

(dowód: akta kontroli str. 145)

6. Szef OCP nie opiniował projektów aktów prawa miejscowego dotyczących OC.

W celu realizacji działania określonego w § 3 pkt 6 rozporządzenia SOC, dotyczącego przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, Szef OCP opracował zarządzenia²⁹ w sprawie przygotowania i zapewnienia powiatowego systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania w powiecie konińskim. Zarządzenia te zostały opracowane na podstawie zarządzeń Wojewody nr 198/13 z dnia 5 kwietnia 2013 r. i nr 60/16 z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie przygotowania i zapewnienia działania wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania w Województwie Wielkopolskim.

(dowód: akta kontroli str. 59)

²⁹ Nr 268/2013 z 12 listopada 2013 r. oraz nr 11/2016 z 17 lutego 2016 r.

7. W ramach działań związanych przygotowaniem i organizowaniem ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze, w szczególności dla zidentyfikowanych aktualnych danych dotyczących zagrożeń i potrzeb, Kierownik Biura opracował, a w dniu 3 lipca 2015 r. Starosta zatwierdził, Plan Ewakuacji/Przyjęcia w Powiecie Konińskim I, II i III stopnia (dalej: Plan Ewakuacji). Analogicznie plany zostały opracowane we wszystkich 14 gminach powiatu konińskiego.

(dowód: akta kontroli str. 60)

W Planie Ewakuacji, zgodnie z wytycznymi Szefa OCK z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, uwzględniono potrzeby w zakresie wielkości potencjalnej populacji wymagającej ewakuacji oraz niezbędne środki techniczne do jej przeprowadzenia (w tym: środki transportowe, warunki bytowe, pomoc przedmedyczną, medyczną i społeczną, miejsca kwaterowania poprzez wskazanie gminy i liczby osób, które mogą zostać przez nią przyjęte).

Założenia organizacyjne ewakuacji w powiecie zostały uzgodnione z komendą miejską Policji w zakresie organizacji dróg ewakuacyjnych oraz punktów regulacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 60-61)

8. Starosta opracował w 2015 r. Plan Ochrony Zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych dla powiatu konińskiego, w którym zaplanowano sposób ochrony oraz ewakuacji dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem. Plan został uzgodniony z Wielkopolskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz szefem OCW. Zawierał on m.in. charakterystykę i rozmieszczenie zabytków, analizę zagrożeń dla obiektów zabytkowych, wnioski z analizy rozmieszczenia i zagrożenia zabytków, sposoby ochrony zabytków przed zagrożeniami, wykaz jednostek organizacyjnych chroniących zabytki i procedurę obiegu informacji.

(dowód: akta kontroli str. 61-62)

9. Starosta w 2016 r. opracował plan przygotowań podmiotów leczniczych powiatu konińskiego na potrzeby obronne państwa, który został zatwierdzony przez Wojewodę. Do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności wskazano w tym planie, podległy Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego, Wojewódzki Szpital Zespolony w Koninie (podając jednocześnie jego charakterystykę oraz liczbę łóżek szpitalnych), jako największy i najbliższy zakład opieki zdrowotnej. Ponadto w planie tym zawarto wykaz podmiotów medycznych realizujących zadania związane z leczeniem, przychodni i ośrodków zdrowia, pomocy stomatologicznej, aptek i punktów aptecznych, punktów krwiodawstwa, proponowanych zastępczych miejsc szpitalnych oraz dane dotyczące państwowego ratownictwa medycznego.

(dowód: akta kontroli str. 62-63,145)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Starosta, wbrew § 3 pkt 12 rozporządzenia o SOC, nie prowadził nadzoru nad przygotowaniem wyznaczonych zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności.

Odnosząc się do przyczyny tej nieprawidłowości, Starosta wyjaśnił, że nie jest organem założycielskim żadnego podmiotu medycznego i w związku z tym nie opracowywał, ani nie nadzorował przygotowań podmiotów leczniczych do niesienia pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 62-63,145)

NIK wskazuje, że stanowisko to, w świetle przywołanego przepisu rozporządzenia o SOC, nie znajduje uzasadnienia.

2. W świetle § 5 ust. 1 i 2 w związku z § 4 rozporządzenia SOC, Starosta powinien opracować wieloletni plan działania w zakresie OC, uwzględniający zadania uprzednio ustalone przez Szefa OCW.

Starosta wyjaśnił, że wieloletnie plany działania w zakresie OCP nie zostały opracowane, ponieważ nie otrzymano wytycznych do opracowywania takich planów od Szefa OCW.

Zdaniem NIK, nieprzekazanie przez Wojewodę takich wytycznych nie może stanowić uzasadnienia dla niewywiązywania się przez Starostę z przywołanego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 49,144)

3. Arkusz uzgodnień stanowiący, zgodnie z załącznikiem nr 1 do wytycznych Szefa OCK z 27 grudnia 2011 w sprawie zasad opracowania planu OC województw, powiatów i gmin, obligatoryjny element Planu OC, zawiera potwierdzenie uzgodnienia jedynie z dwoma podmiotami i organami, podczas gdy wymienionych jest w nim siedem takich podmiotów.

Starosta wyjaśnił m.in., że plan OC na etapie projektu był ustnie uzgodniony z pozostałymi służbami, których pracownicy uczestniczyli w opracowywaniu Sposobów Realizacji Zadań OC, jednak ze względu na to, że czas przekazania planu do Wojewody do uzgodnienia był okresem urlopowym, w arkuszu uzgodnień Planu OC znalazły się tylko dwa podpisy.

(dowód: akta kontroli str. 48-143)

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

5. Siły i środki do zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń

1. Szef OCP dokonywał w latach 2015, 2016 i 2017 oceny stanu przygotowań OC Powiatu na podstawie danych otrzymywanych od Szefów OCG oraz na podstawie opracowań dotyczących działań własnych podejmowanych w ocenianym zakresie. Ocena stanu przygotowań OC była przesyłana do Wojewody pocztą elektroniczną (18 lutego 2015 r., 16 lutego 2016 r. i 20 lutego 2017 r.).

Zachowana została spójność i zgodność danych dotyczących stanu przygotowań OCP z danymi przekazywanymi przez Szefów OCG. Szef OCP oraz szefowie OCG w ww. ocenach nie formułowali wniosków dotyczących funkcjonowania OC.

(dowód: akta kontroli str. 64, 654-687)

2. Szef OCP nie utworzył jednostek organizacyjnych OC.

Starosta wyjaśnił, że zagrożenia ujęte w planie OC są zagrożeniami, do których, jako podmioty wiodące, wskazano służby, inspekcje i straże, które reagują na ww. zagrożenia, bez względu na fakt, czy działania odbywają się w czasie pokoju czy w czasie podwyższonej gotowości obronnej państwa lub w czasie wojny. Członkowie ww. instytucji są reklamowani od służby wojskowej (art. 116 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³⁰), a Starosta dysponował w tym zakresie wiedzą. Do WKU w Koninie nie wpłynęły wnioski w sprawie reklamowania od powszechnego obowiązku obrony

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1430, ze zm.

z Powiatu, w związku z pełnieniem obowiązków strażaka OSP. Zdaniem Starosty, zadania w zakresie OC realizowane są w sposób wystarczający do zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom Powiatu, dlatego nie stwierdził konieczności powoływania formacji pomocniczych OC. Zadeklarował, że jeśli zaistnieje taka potrzeba, to je powoła, wskazując jednocześnie, że jedno z głównych zadań OC jakim jest ostrzeżenie i alarmowanie, realizowane było poprzez PCZK.

(dowód: akta kontroli str. 64-149, 651-653)

Z formularzy oceny stanu OC wynika, że dwóch z czternastu szefów OCG utworzyło i przygotowało do działania osiem formacji OC do zadań ogólnych, liczących łącznie 213 osób, z tego 114 w gminie Kramsk i 99 w gminie Kazimierz Biskupi. Komendanci ww. formacji byli powoływani przez Szefów OCG. Szef OCP nie ustalał docelowej liczby i stanu osobowy formacji OC na terenie Powiatu. W ocenie stanu przygotowań OC nie zostały zamieszczone żadne uwagi i wnioski dotyczące formacji OC.

(dowód: akta kontroli str. 64-65)

3. Szef OCP udzielał pomocy finansowej Szefom OCG oraz Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) w formie dotacji z przeznaczeniem na wyposażanie jednostek OSP i PSP w specjalistyczny sprzęt³¹.

Szef OCP posiadał informacje o potrzebach w zakresie wyposażenia formacji straży pożarnych na podstawie wniosków o dofinansowanie, składanych przez Szefów OCG. Dotacje na zakup sprzętu dla jednostek ochrony przeciwpożarowej przydzielane były na podstawie wniosków zawierających opinie zarządów gminnych OSP potwierdzających zasadność podań. Wnioski były opiniowane przez Zarząd Powiatu. Ostateczną decyzję o przyznaniu i wysokości środków finansowych na pomoc dla gminy z przeznaczeniem dla wskazanej jednostki OSP podejmowała Rada Powiatu poprzez przyjęcie uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 66)

4. Wielkość planowanych środków finansowych w latach 2015, 2016 i 2017, niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie OC, wyniosła odpowiednio: 334.500 zł, 521.933 zł i 435.133 zł. Kwoty wydatków zrealizowanych wyniosły odpowiednio 156.510,59 zł, 224.396,88 zł i 41.850,90 zł. Głównymi przyczynami niewykonania planu był brak zdarzeń powodujących konieczność użycia środków z funduszu rezerwowego oraz przesuwanie na kolejne lata terminu budowy bazy dla Lotniczego Pogotowia Ratunkowego na lotnisku w Michałkowie w Ostrowie Wielkopolskim. Zdaniem Starosty, planowane środki w zakresie wydatków niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie OC, zapewniły realizację wyznaczonych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 75-83)

Wydatki dotyczące OC zrealizowane przez Powiat wskutek zwiększenia w kontrolowanych latach jego budżetu, dotyczyły:

1) w 2015 r. - zakupu platformy niezbędnej do przewozu specjalistycznego sprzętu (50,0 tys. zł),

2) w 2016 r. - zakupu: samochodu strażackiego, dwóch kompletów aparatów nadciśnieniowych, sprzętu ratownictwa technicznego, doposażenia samochodu bojowego w specjalistyczny sprzęt ratowniczy, sprzętu do ograniczania wycieków i ich skutków, lekkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego oraz dokończenia prac modernizacyjnych w komisariatach Policji (168,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 83-84)

Szef OCP nie planował ani nie realizował kontroli w zakresie OC.

(dowód: akta kontroli str. 84)

³¹ Jednym z głównych zadań OC jest m.in. walka z pożarami, ochrona przeciwpożarowa oraz ratownictwo.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Starosta, wbrew postanowieniom § 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie SOC, nie organizował szkoleń i ćwiczeń OC.

Starosta wskazał, że w latach 2015–2017 (I półrocze) zorganizował sześć szkoleń o tematyce dotyczącej OC:

1) dwa na podstawie planu szkolenia obronnego Powiatu na 2015 r.³² (obowiązki i zadania osób funkcyjnych na stanowiskach kierowania i w systemie stałego dyżuru oraz szkolenie osób funkcyjnych w ramach uruchamiania akcji kurierskiej),

2) cztery na podstawie planu szkolenia obronnego Powiatu na 2016 r.³³ (mapa zagrożeń, zasady zachowania w przypadku stwierdzenia przesyłki pocztowej zawierającej nieznaną substancję, zadania obronne szczebla powiatu oraz zasady ich wykonywania w poszczególnych stanach gotowości obronnych państwa, zgrywanie zespołów zadaniowych wchodzących w skład stanowisk kierowania).

Ponadto w dniach 20-21 kwietnia 2015 r., 23 września 2015 r. i 16-17 maja 2016 r. pracownicy Biura brali udział w szkoleniach organizowanych przez Wojewodę³⁴.

W ocenie Starosty ćwiczenia w zakresie zadań OC odbywały się w ramach wojewódzkich treningów SWA i SOA³⁵ oraz powiatowych ćwiczeń Akcji Kurierskiej (Akcji mobilizacji Sił Zbrojnych) w formie treningu decyzyjnego. Ponadto Szef OCP koordynował i brał udział w pięciu wojewódzkich ćwiczeniach systemu Stałych Dyżurów. Treningi te odbywały się na podstawie sygnału o uruchomieniu stałego dyżuru, przesyłanym do powiatu smsem oraz drogą mailową z WCZK.

Mając na uwadze zapisy punktu II ust. 9 ww. wytycznych, nie organizowano osobnych ćwiczeń OC. Zagadnienia wynikające z zadań OC ujęto w ramach ćwiczeń z zakresu ZK i spraw obronnych.

(dowód: akta kontroli str. 67-75)

NIK wskazuje, że podane przez Starostę szkolenia i ćwiczenia nie mogą być uznane za dotyczące obszaru OC.

Ocena częściowa

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

³² Na podstawie § 9 pkt 2, § 2 pkt 9 i § 13 wytycznych Szefa OCK z 21 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz pkt 1, 2, 3 i 8 Treści edukacyjnych wskazanych w zał. 1 do tych wytycznych.

³³ Na podstawie § 12 i § 3 pkt 3 lit. a wytycznych Szefa OCK z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie organizacji szkoleń z zakresu obrony cywilnej, oraz pkt 2, 3 i 4 Treści edukacyjnych wskazanych w zał. 1 do tych wytycznych.

³⁴ Dla pracowników realizujących zadania z zakresu ZK, spraw obronnych i OC na szczeblu powiatowym i gminnym oraz w zakresie posługiwania się aplikacją CAR.

³⁵ Treningi te odbywały się dwa razy do roku, według planu działania w zakresie OC Szefa OCW i planu działania w zakresie OC Szefa OCP, oraz na podstawie pkt 15 zakresu problematyki rozwiązywanej w trakcie ćwiczeń OC Poradnika metodycznego ćwiczeń OC, będącego załącznikiem do Wytycznych Szefa OCK z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie organizowania ćwiczeń OC.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1) zapewnienia rzetelnego sporządzania powiatowego planu zarządzania kryzysowego, uwzględniającego wytyczne Wojewody, z zachowaniem dwuletniego cyklu planowania,
- 2) objęcia nadzorem przygotowania wyznaczonych zakładów opieki zdrowotnej do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności
- 3) opracowania wieloletnich planów działania w zakresie OCP,
- 4) dokumentowania dokonywania uzgodnień Planu OC z wszystkimi podmiotami i organami, o których mowa w § 14 ww. wytycznych Szefa OCK z 27 grudnia 2011 r.
- 5) organizowania i przeprowadzania szkoleń i ćwiczeń z zakresu OC.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 18 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

.....
Maciej Kowalski
specjalista kontroli państwowej

.....
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.