



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.017.04.2017

P/17/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/039 – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontrolerzy</i>	Maciej Kowalski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/158/2017 z 3 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Gnieźnie, ul. Jana Pawła II 9/10, 62-200 Gniezno (dalej: Starostwo).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Beata Tarczyńska, Starosta Powiatu Gnieźnieńskiego ¹ (dalej: Starosta). (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2015–2017 (do 22 grudnia)³ Starostwo nie było właściwie przygotowane pod względem prawno-organizacyjnym do wykonywania działań w sytuacjach kryzysowych. Ocenę tę uzasadnia: niezachowanie dwuletniego cyklu planowania powiatowego planu zarządzania kryzysowego (dalej: PPZK) i nieuwzględnienie 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 kryzysowym⁴, zatwierdzenie planu zarządzania kryzysowego gminy Gniezno, pomimo że zawierał on regulacje skopiowane z PPZK, bez ich dostosowania do potrzeb tej gminy, niewydanie przez poprzedniego Starostę, zaleceń do gminnych planów ZK oraz niewłaściwą realizację obowiązku zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych.

Starosta prawidłowo kierowała usuwaniem skutków nawałnicy, która 11 sierpnia 2017 r. przeszła przez teren Powiatu Gnieźnieńskiego (dalej: Powiat). System przesyłania ostrzeżeń o zagrożeniach okazał się jednak nie w pełni efektywny, gdyż nie zapewniono możliwości wykorzystania wszystkich opisanych w PPZK sposobów przekazywania komunikatów dla 2. i 3. stopnia zagrożenia. Komunikat do urzędów gmin leżących na terenie Powiatu wysłany został jedynie za pomocą poczty elektronicznej (nie korzystano z telefaksu) i nie dotarł do dwóch gmin. Ponadto zaniechano niezwłocznego przekazania informacji o trwającej nawałnicy do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: WCZK), co nie sprzyjało optymalnemu działaniu ogólnokrajowego systemu ostrzegania

¹ Od 2 grudnia 2014 r.

² 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.

³ Oraz działania podejmowane przed ww. okresem, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli, dalej: okres objęty kontrolą, kontrolowany okres.

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 209, dalej: ustawa o ZK.

o zagrożeniach, w szczególności nie służyło możliwie niezwłocznemu, informowaniu mieszkańców terenów, na które nawałnica ta dopiero się przemieszczała⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie prawno-organizacyjne do realizacji zadań

1.1. Realizację zadań dotyczących zarządzania kryzysowego (dalej: ZK) Starosta powierzył Wydziałowi Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego Starostwa (dalej: Wydział)⁶, na bazie którego funkcjonuje Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: PCZK). Sprawami związanymi z ZK zajmowało się trzech spośród czterech pracowników zatrudnionych w Wydziale (w tym jego Dyrektor).

Zdaniem Starosty, w okresie objętym kontrolą podmioty wykonujące zadania z zakresu ZK w zasadzie dysponowały odpowiednimi zasobami do realizacji powierzonych zadań. Na realizowanie zadań w tym zakresie każdy z wyżej wskazanych trzech pracowników przeznaczał przeciętnie ok. 25% czasu pracy, co spowodowane było koniecznością realizowania innych zadań należących do Wydziału. Starosta dodał, że ze względu na konieczność zapewnienia właściwego prowadzenia przez Wydział wszystkich realizowanych zadań, rozważenia wymaga zwiększenie obsady kadrowej lub przeniesienie niektórych zadań do innych komórek organizacyjnych Starostwa. Największa trudność organizacyjna w zakresie realizacji zadań dotyczyła śmierci wieloletniego Dyrektora Wydziału w kwietniu 2017 r. W okresie od kwietnia do sierpnia 2017 r. stanowisko to było obsadzone w drodze powierzenia obowiązków pracownikowi zajmującemu samodzielne stanowisko pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych, a nowy Dyrektor Wydziału został powołany z dniem 1 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-38, 41-42, 48-50)

Starosta wyjaśniła, że monitoring działań dotyczących ZK pod kątem problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych zadań był na bieżąco prowadzony przez Dyrektora Wydziału (i osobę pełniącą jego obowiązki). Sprawy związane z ZK były na bieżąco omawiane ze Starostą. Osoby kierujące Wydziałem w latach 2015-2017 nie zgłaszały istotnych problemów dotyczących realizacji powierzonych Wydziałowi zadań, poza możliwością wystąpienia problemów kadrowych, w razie dalszego zwiększania zakresu zadań powierzonych Wydziałowi do realizacji. Starosta wskazała, że nowy Dyrektor Wydziału wnioski z oceny funkcjonowania Wydziału i propozycje ewentualnych zmian powinien przedstawić do końca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 42-43)

W okresie objętym kontrolą w Wydziale nie były przeprowadzane kontrole związane z realizacją zadań z zakresu ZK .

(dowód: akta kontroli str. 51)

Starosta wyjaśniła, że analiza obowiązujących regulacji wewnętrznych (w celu usprawnienia realizacji zadań) w kontrolowanym okresie była prowadzona na bieżąco przez Dyrektora Wydziału (i osobę pełniącą obowiązki Dyrektora). Do czasu

⁵ Dotyczy województwa pomorskiego.

⁶ Uchwała nr IV/26/2003 Rady Powiatu Gnieźnieńskiego z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa (ze zm.), uchwała nr IX/45/2015 Rady Powiatu Gnieźnieńskiego z dnia 28 kwietnia 2015 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa (§ 24), Regulamin Organizacyjny Starostwa zatwierdzony uchwałą nr 791/2016 Zarządu Powiatu Gnieźnieńskiego z dnia 29 listopada 2016 r. (§ 24).

zatrudnienia nowego Dyrektora, nie ujawniły się istotne, wymagające zmian, wady obowiązujących regulacji. Przegląd obowiązujących aktów prawnych powinien zakończyć się do końca 2017 r. Na chwilę obecną ustalono, że konieczne będzie wydanie nowych zarządzeń dotyczących PCZK i Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej: PZZK).

(dowód: akta kontroli str. 43-44)

Starosta dotychczas nie przeprowadzała kompleksowej oceny efektywności funkcjonowania administracji w realizacji zadań z zakresu ZK, mając na uwadze założenia strategii „Sprawne Państwo 2020”. Wyjaśniła, że realizowany jest jednak cel 7 tej strategii w zakresie optymalizacji funkcjonowania i współpracy struktur zarządzania kryzysowego, poprzez wdrożenie systemu Centralnej Aplikacji Raportującej (dalej: CAR) do raportowania zdarzeń w obszarze funkcjonowania ZK. Szczegółowa ocena efektywności funkcjonowania administracji w realizacji zadań z zakresu ZK, z uwzględnieniem założeń ww. strategii zostanie przeprowadzona przez Dyrektora Wydziału do końca 2017 r.

Informacje na temat kierunków planowanych zmian administracji publicznej w celu poprawienia jej efektywności zawarte w strategii „Sprawne Państwo 2020” nie zostały dotychczas wykorzystane przy realizacji zadań z zakresu ZK .

Starosta wyjaśniła, że w najbliższym czasie planuje się usprawnienie działania Wydziału, na bazie którego funkcjonuje PCZK, poprzez wydanie nowego zarządzenia dotyczącego PCZK i w związku z tym pozyskanie nowego pracownika albo pracowników, przede wszystkim w celu zapewnienia szybkiego i niezakłóconego przepływu informacji, zarówno w sytuacjach normalnych, jak i na wypadek sytuacji kryzysowej. Pozyskanie tych pracowników możliwe jest w szczególności przez wyznaczenie (i przeszkolenie) do realizacji tych zadań pracowników innych komórek organizacyjnych Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 44-45)

W ocenie Starosty, obowiązująca definicja sytuacji kryzysowej zawarta w art. 3 pkt 1 ustawy o ZK rodzi problemy interpretacyjne, które wynikają przede wszystkim z faktu, że w objaśnieniu definiowanego dwukrotnie zwrotu użyto zwrotów nieostrych, tj. „znaczne rozmiary” i „znaczne ograniczenia”. Użycie tych pojęć, mające z założenia służyć uelastycznieniu tekstu prawnego, budzi jednak w tym konkretnym przypadku wątpliwości, tym bardziej, że ustawodawca posłużył się w tej definicji również zwrotami niedookreślonymi, takimi jak: „poziom bezpieczeństwa ludzi”, „właściwe organy administracji publicznej” oraz „nieadekwatność posiadanych sił i środków”. Przy tak sformułowanej definicji trudno jest obiektywnie ocenić, czy konkretna sytuacja jest już „sytuacją kryzysową”, czy też jest jeszcze sytuacją „normalną”. Tym bardziej, że decyzje w tej kwestii muszą być zazwyczaj podejmowane niezwłocznie, bez możliwości dokonywania wszechstronnej analizy sytuacji (często również bez znajomości jej całokształtu) i bez oczekiwania na sporządzenie profesjonalnych opinii prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 45-46)

Największym problemem związanym z realizacją zadań w ramach ZK, zdaniem Starosty, są trudności interpretacyjne zwrotu „sytuacja kryzysowa”. Kwestia ta ma szczególne znaczenie w odniesieniu do możliwości rozwiązania rezerwy celowej, o której mowa w art. 26 ust. 4 ustawy o ZK. Pożądane byłoby określenie (np. w drodze rozporządzenia, poprzedzonego stosowną zmianą przepisów ustawy) katalogu konkretnych celów, na które możliwe (ewentualnie, również niedozwolone) jest wydatkowanie środków z tej rezerwy. Poprawiłoby to działania organów powołanych do reagowania w sytuacjach kryzysowych, które aktualnie zmuszone są wkladać nadmierny wysiłek w ustalanie, czy w ogóle możliwe jest wydatkowanie środków z przedmiotowej rezerwy, a jeśli tak, to na jakie konkretnie cele. Jest to

istotne przede wszystkim dlatego, że wydatkowanie środków z tej rezerwy podlega zazwyczaj szczególnie skrupulatnej kontroli organów nadzoru (przede wszystkim właściwej Regionalnej Izby Obrachunkowej), które to organy, co do zasady, możliwości wydatkowania tych środków interpretują wyjątkowo ściśle. Z oczywistych powodów budzi to zatem bardzo daleko posuniętą ostrożność, co znacząco utrudnia podejmowanie koniecznych działań ratunkowych. Problem ten szczególnie ujawnił się przy okazji nawałnicy w sierpniu 2017 r., kiedy to Powiat i gmina miejska Gniezno rozwiązały rezerwę celową przeznaczoną na ZK (uznając, iż spełnione zostały wszystkie konieczne przesłanki), natomiast żadna z pozostałych gmin Powiatu poszkodowanych w wyniku nawałnicy, rezerwy tej nie rozwiązała, uznając, że konieczne przesłanki nie zostały spełnione.

(dowód: akta kontroli str. 46-47)

Zalecenia do miejskiego oraz gminnych planów ZK po raz ostatni były wydane przez Starostę zarządzeniem nr 24/2015 z dnia 19 marca 2015 r. (dalej: zalecenia Starosty) w związku z zarządzeniem Wojewody nr 292/14 z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie zaleceń do powiatowych planów ZK, (dalej: zalecenia Wojewody) a ich wydanie nie było poprzedzone procesem uzgodnień i opiniowania. Zalecenia opierały się na zaleceniach Wojewody. Wcześniej, poprzedni Starosta nie wydawał zaleceń do gminnych planów ZK⁷. W dniu 6 maja 2011 r. ówczesny Starosta przesłał do gmin Powiatu zalecenia Wojewody do powiatowych planów ZK, wydane zarządzeniem nr 727/10 z dnia 29 listopada 2010 r. wraz z materiałami udostępnionymi przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, tj. w szczególności: szkicem planu i wzorcami procedur do planu, a także inne dokumenty przydatne do sporządzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Do Starosty nie wpływały uwagi lub sugestie wskazujące na konieczność uwzględnienia konkretnych aspektów niezbędnych do rzetelnego opracowania planów gminnych.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. zatwierdzone zostały wszystkie gminne plany ZK z terenu Powiatu⁸.

(dowód: akta kontroli str. 62, 63, 74)

PPZK został opracowany na przełomie lat 2014/2015, przedłożony do zatwierdzenia Wojewodzie w dniu 31 marca 2015 r. i zatwierdzony 15 kwietnia 2015 r. Plan, przed przekazaniem Wojewodzie, został uzgodniony z podmiotami planowanymi do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć i zaopiniowany przez PZZK.

W okresie objętym kontrolą na terenie Powiatu nie zidentyfikowano zagrożenia powodziowego.

(dowód: akta kontroli str. 80-222)

Zalecenia Starosty nie odnosiły się do udzielania pomocy społecznej osobom poszkodowanym w wyniku zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, a także klęski żywiołowej i ekologicznej. Starosta wskazał w nich, w części „Organizacja ewakuacji z obszarów zagrożonych” że: „organizacja ewakuacji powinna być realizowana z uwzględnieniem wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju w przedmiotowym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 63)

Starosta zawarł porozumienia i uzgodnienia, których przedmiotem było udzielanie pomocy przy realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, z: dowódcami jednostek wojskowych nr 3293 i 4210 w Powidzu, Wojskowym Komendantem Uzupelnień w Koninie, Naczelnikiem Urzędu Skarbowego w Gnieźnie i Rektorem

⁷ W dniu 24 kwietnia 2008 r. Starosta wydał zalecenia do gminnych planów reagowania kryzysowego.

⁸ Wszystkie gminne plany ZK były aktualizowane w dwuletnim cyklu planowania.

Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. H. Cegielskiego w Gnieźnie. Starosta nie zawierał porozumień, o których mowa w art. 7a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁹. (dowód: akta kontroli str. 63-64)

1.2. Zarządzeniem nr 30/2009 z dnia 15 czerwca 2009 r. Starosta powołał PCZK, określając jego skład¹⁰, organizację, zadania, tryb pracy oraz wyposażenie¹¹. Wydziałowi zlecono obsługę i nadzór nad PCZK, a wykonanie zarządzenia powierzono Dyrektorowi Wydziału. Starosta wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą realizowała ciężący na niej obowiązek zapewnienia całodobowego alarmowania członków PZZK oraz całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych w ten sposób, że Dyrektor (albo osoba pełniąca obowiązki dyrektora) Wydziału (i tym samym kierujący PCZK) był wyposażony w telefon komórkowy z numerem alarmowym PCZK, tablet oraz laptopa. Osoba ta posiadała również numery telefonów do pozostałych pracowników PCZK, którym w razie potrzeby mogła w każdym czasie przekazywać istotne informacje, posiadany sprzęt lub powierzyć wykonywanie przedmiotowych obowiązków. Za pośrednictwem posiadanego tabletu lub laptopa możliwe było w każdej chwili wysyłanie wiadomości e-mail oraz nadawanie komunikatów (ostrzeżeń) przez Samorządowy Informator SMS.

Po objęciu stanowiska przez nowego Dyrektora Wydziału, została podjęta decyzja o reorganizacji PCZK (w szczególności przez wydanie nowych aktów prawnych). Reorganizacja ma polegać w szczególności na włączeniu w skład PCZK pracowników innych komórek organizacyjnych Starostwa, co może mieć szczególne znaczenie w razie utrzymywania się sytuacji kryzysowej przez dłuższy czas. Ostateczne decyzje, co do kształtu nowych rozwiązań w tym zakresie zostaną podjęte po zakończeniu kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 30-36, 224-225)

System CAR jest użytkowany w Starostwie od 1 października 2015 r. Od tego dnia meldunki dobowe wysyłane były przez PCZK codziennie w dni robocze. Ich adresatem było WCZK. Ostatnie informacje dotyczyły wystąpienia ogniska pałeczek Salmonella Enteritidis, przejścia orkanu Ksawery, zjawiska zachorowań na wirusowe zapalenie wątroby typu A, wystąpienia choroby meningokokowej, podejrzenia i potwierdzenia wystąpienia ptasiej grypy. Do PCZK nie wpływały informacje za pośrednictwem CAR.

Starosta wyjaśniła, że w ciągu ostatnich sześciu miesięcy praca PCZK była utrudniona ze względu na zmiany personalne w kierownictwie Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 74-75)

1.3. PZZK został powołany zarządzeniem Starosty Gnieźnieńskiego nr 56/2007 z dnia 8 listopada 2007 r. Zgodnie z jego treścią w skład PZZK wchodzi: Starosta - Przewodniczący, Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Gnieźnie - Zastępca Przewodniczącego, Dyrektor Wydziału, inspektor ds. zarządzania kryzysowego, Komendant Powiatowej Policji, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, Powiatowy Lekarz Weterynarii, Kierownik Inspektoratu Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Gnieźnie, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg, Dyrektor Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej i Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie.

W latach 2015–2017 posiedzenia PZZK odbyły się w następujących terminach:

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.

¹⁰ W skład PCZK wchodzi Dyrektor i pracownicy Wydziału.

¹¹ Wyposażenie w godzinach pracy to m.in.: telefony stacjonarne i komórkowe, dwa radiotelefony stacjonarne, faks, zestaw komputerowy podłączony do sieci komputerowej, oprogramowanie specjalistyczne (w tym arcus), odbiornik radiowy. Dokumentowanie czynności związanych z pełnieniem dyżuru w sytuacji kryzysowej odbywało się w książce zdarzeń.

- w 2015 r.: 27.03., 14.07. i 24.11.,
- w 2016 r.: 20.07.,
- w 2017 r.: 09.02., 11.08., 12.08. i 14.08.

Na posiedzeniach PZZK omawiano: projekt nowego PPZK, trzy przypadki zażycia dopalaczy, ewentualną możliwość wystąpienia na terenie Powiatu afrykańskiego pomoru świń, wprowadzenie stopni alarmowych, jeden potwierdzony przypadek wystąpienia ptasiej grypy u ptactwa dzikiego, tryb postępowania w sytuacjach planowych i awaryjnych braków dostaw energii cieplnej, wody, gazu i prądu, sprawy związane z przejściem w dniu 11 sierpnia 2017 r. nawałnicy. Z wyjątkiem zagrożenia związanego z dopalaczami, wszystkie pozostałe kwestie omawiane na posiedzeniach PZZK zostały uwzględnione w PPZK.

(dowód: akta kontroli str. 37-38, 65-66)

1.4. Starosta realizował obowiązki wynikające z art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy o ZK, dotyczące zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu ZK, zgodnie z planem szkolenia obronnego Powiatu na lata 2015, 2016, 2017, w poniższym zakresie:

1) w 2015 r.:

- treningi stałego dyżuru (26.03, 24.09) wg procedury PRK 11. Trenowano procedury przedstawione w planie operacyjnym funkcjonowania Powiatu w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny poprzez wykonanie procedury kart realizacji zadań ZAA26 i ZAA25¹², zaktualizowano dokumentację oraz procedury przedstawione w PPZK¹³,
- szkolenie dla pracowników realizujących zadania obronne i zarządzania kryzysowego jednostek samorządu terytorialnego oraz powiatowych służb i straży (10-11.09). Realizowano procedurę SPO 2 z PPZK,
- ćwiczenie z zakresu ratownictwa chemicznego na terenie zakładu dużego ryzyka (25.09). Realizowano procedurę PRK 4 z PPZK,
- treningi systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania (25.06, 26.11). Realizowano procedury PRK 8, SPO 1 i SPO 2 ujęte w PPZK,

2) w 2016 r.:

- treningi stałego dyżuru (24.03, 22.09) wg procedury PRK 11. Trenowano procedury przedstawione w planie operacyjnym funkcjonowania Powiatu w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny poprzez wykonanie procedury kart realizacji zadań ZAA26 i ZAA25, zaktualizowano dokumentację oraz procedury przedstawione w PPZK,
- szkolenie dla pracowników realizujących zadania obronne i zarządzania kryzysowego jednostek samorządu terytorialnego oraz powiatowych służb i straży (30.11-02.12). Realizowano procedurę PRK 9 z PPZK,
- trening systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania (24.11). Realizowano procedury PRK 8, SPO 1, SPO 2 z PPZK,

3) w 2017 r.:

- trening stałego dyżuru (23.03) wg procedury PRK 11. Trenowano procedury przedstawione w: planie operacyjnym funkcjonowania Powiatu w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny poprzez wykonanie procedury kart realizacji zadań ZAA26, zaktualizowano dokumentację oraz procedury przedstawione w PPZK.

(dowód: akta kontroli str. 67-68)

¹² Zdaniem Starosty, tego rodzaju ćwiczenia są związane z zarządzaniem kryzysowym.

¹³ Aktualizacje dotyczyły: zapisów związanych z nowym zarządzeniem ws. przygotowania i zapewnienia systemów SWA i SOA, nazwy szpitala w Gnieźnie, adresów publikacyjnych przywoływanych aktów prawnych, zapisów dotyczących dystrybucji tabletek jodowych oraz dodania nowego załącznika.

1.5. W latach 2015-2017 (I półrocze) na terenie Powiatu wystąpiły następujące zdarzenia, dotyczące zagrożeń wskazanych w PPZK: choroby zakaźne wśród ludzi (wirusowe zapalenie wątroby typu A, choroba meningokokowa), ograniczenia lub przerwy w dostawach wody pitnej, ptasia grypa wykryta u padłego łabędzia oraz pożary. W rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o ZK, na terenie Powiatu miała miejsce tylko jedna sytuacja kryzysowa - w dniu 11 sierpnia 2017 r. ok. godz. 20.30 przeszła potężna nawałnica, która spowodowała ogromne zniszczenia. Z uwagi na fakt, że rozmiar strat na terenie Powiatu znacznie przekroczył posiadane siły i środki, które mogły zostać wykorzystane do ich likwidacji, a także w celu udzielenia pomocy poszkodowanym mieszkańcom, Starosta podjęła decyzję o realizacji nagłych zleceń mających na celu ratowanie życia mieszkańców oraz zabezpieczenie ich mienia w taki sposób, by zapobiec kolejnym szkodom i stratom, co oznaczało realizację nieprzewidzianych wydatków związanych z ZK.

(dowód: akta kontroli str. 68-70)

Na podstawie m.in. protokołów z posiedzeń PZZK oraz pisma do RCB z 13 września 2017 r., ustalono że w związku z nawałnicą z dnia 11 sierpnia 2017 r., zostały uruchomione następujące procedury zawarte w PPZK:

1) procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych:

- PRK 1 - działania w sytuacji wystąpienia zagrożeń hydrometeorologicznych,
- PRK 15 - szacowanie i dokumentowanie strat samorządowców,

2) procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego:

- PRZ 1 - działania Państwowej Straży Pożarnej podczas zagrożeń hydrometeorologicznych,
- PRZ 3 - działania Policji podczas zagrożeń hydrometeorologicznych,

3) standardowe procedury operacyjne:

- SPO 1 - alarmowanie, ostrzeganie i informowanie ludności,
- SPO 2 - monitoring zagrożeń,
- SPO 4 - uruchomienie i działanie PZZK,
- SPO 5 - rozwinięcie PCZK oraz zapewnienie całodobowego przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Starosta wyjaśniła, że nie posiada informacji, by na etapie reagowania, zostały włączone do działań formacje OC.

(dowód: akta kontroli str. 77, 245-264)

W PPZK, w charakterystyce zagrożeń, nie ujęto bezpośrednio zagrożenia nawałnicą lub zbliżonym do niej zjawiskiem pogodowym, uwzględniając w niej natomiast zagrożenia klimatyczne dotyczące utrzymywania się wysokich i niskich temperatur łącznie z opadami śniegu. Zagrożenie „nawałnica” zostało natomiast uwzględnione w procedurze PRK 1 - „Działania w sytuacji wystąpienia zagrożeń hydrometeorologicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 80-91, 109-112)

PZZK nie przeprowadził własnej analizy poniesionych wydatków dotyczących wydarzeń z dnia 11 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Starosta, do czasu zakończenia kontroli NIK, wbrew art. 5 ust. 3 ustawy o ZK, nie zachowała dwuletniego cyklu planowania PPZK, zatwierdzonego uprzednio przez Wojewodę w dniu 15 kwietnia 2015 r.

Starosta wyjaśniła, że PPZK opracowywany jest zgodnie z zaleceniami do powiatowych planów ZK wydawanymi przez wojewodę, który wydając je, określa

jednocześnie termin opracowania nowych planów. Przepis art. 5 ust. 3 ustawy o ZK nie nakłada bezwzględnego obowiązku sporządzania co dwa lata nowych planów zarządzenia kryzysowego, określając jedynie dwuletni cykl planowania. Wydanie zaleceń przez wojewodę jest niezbędne w celu zapewnienia spójności powiatowych planów ZK z planem wojewódzkim. Po sporządzeniu obecnie obowiązującego PPZK, Wojewoda dopiero zarządzeniem nr 434/17 z dnia 5 września 2017 r. wydał nowe zalecenia do powiatowych planów ZK oraz określił sześciomiesięczny termin opracowania przez starostów nowych planów.

(dowód: akta kontroli str. 80, 223, 236-237, 243-244)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy o ZK przez cykl planowania należy rozumieć okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie. W świetle kategoriycznego brzmienia art. 5 ust. 3 ustawy o ZK („cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata”), realizacja wszystkich ww. etapów planu – w tym jego uruchomienia - powinna nastąpić w cyklu dwuletnim. Brak nowych zaleceń Wojewody – w sytuacji uprzedniego obowiązywania zaleceń z 2014 r. – nie może stanowić uzasadnienia dla niedochowywania zakreślonych przez ustawodawcę terminów.

2. Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy o ZK, do zadań starosty w sprawach ZK należy m.in. realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu ZK. Po otrzymaniu zaleceń Wojewody do powiatowych planów ZK wydanych zarządzeniem nr 727/10 z dnia 29 listopada 2010 r., ówczesny Starosta nie wydał zaleceń do gminnych planów ZK, a jedynie w dniu 6 maja 2011 r. przesłał do gmin ww. zalecenia Wojewody, do wykorzystania przy tworzeniu gminnych planów ZK.

Starosta wyjaśniła, że zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego nie zostały wydane najprawdopodobniej wskutek przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 62, 73)

3.1. Zarządzenie Starosty w sprawie powołania PCZK nie było zmieniane od dnia jego wydania w dniu 15 czerwca 2009 r., pomimo zmiany adresu siedziby PCZK. W zarządzeniu tym wskazano, że siedziba PCZK znajduje się w budynku Starostwa, przy ul. Kościuszki 7, podczas gdy od 2011 r. PCZK funkcjonowało pod adresem: Gniezno, ul. Jana Pawła II 9/10.

Starosta wyjaśniła, że ze względu na fakt, iż od czasu wydania zarządzenia nastąpiły zmiany na stanowiskach zarówno Starosty, jak i Dyrektora Wydziału, nie jest możliwe ustalenie, dlaczego nowelizacja tego zarządzenia w kwestionowanym zakresie nie została dokonana.

(dowód: akta kontroli str. 62, 73)

3.2. Zawarte w § 12 pkt 2 załącznika do ww. zarządzenia zapisy odnoszące się do całotygodniowych dyżurów¹⁴ naruszały wynikające z art. 151⁵ § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁵ prawa pracownika do nieprzerwanego odpoczynku, zarówno 11-godzinnego, dobowego, jak i 35-godzinnego tygodniowego, obejmującego 11-godzinny odpoczynek dobowy, o których mowa w art. 132 i 133 Kp.

Starosta wyjaśniła m.in., że jej zdaniem przywołany przepis zarządzenia nie naruszał prawa pracownika do odpoczynku, albowiem zwrot „dyżur domowy”, użyty w tym przepisie nie jest tożsamy z pojęciem „dyżuru” na gruncie ustawy Kodeks pracy.

¹⁴ „Po godzinach urzędowania Starostwa Powiatowego oraz w dni wolne od pracy dyżurny pełni dyżur domowy w systemie tygodniowym, według wcześniej zatwierdzonego grafiku przez Dyrektora Wydziału”.

¹⁵ Dz. U. z 2016 poz. 1666, ze zm., dalej: Kp.

W opracowywanym projekcie nowego zarządzenia w sprawie PCZK kwestia ta zostanie jednak uregulowana w sposób, który nie będzie budził zastrzeżeń w kontekście przestrzegania praw pracowników. Wydanie tego zarządzenia nastąpi po zakończeniu kontroli NIK, co umożliwi uwzględnienie w jego treści ewentualnych uwag i wniosków, które zostaną sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym.

NIK wskazuje, że z zakresu stosowania ww. przepisu nie został wyłączony dyżur domowy, a zatem również ta forma dyżurowania nie powinna naruszać przewidzianych w Kp okresów odpoczynku¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 30-36, 387-390)

4. Pomimo tego, że zagrożenie spowodowane przez silne wiatry zostało ujęte w PPZK w procedurze reagowania kryzysowego PRK 1 „Działania w sytuacji wystąpienia zagrożeń hydrometeorologicznych”, to w części dotyczącej charakterystyki zagrożeń PPZK oraz oceny ryzyka ich wystąpienia nie zidentyfikowano takiego zagrożenia i nie dokonano ocena ryzyka jego wystąpienia.

Starosta wyjaśniła, że przyczyną tego był szeroki wachlarz zjawisk pogodowych występujący w przyrodzie i określanych jako zjawiska meteorologiczne m.in. burze z gradem, silny wiatr, silna mgła, opady marznące. Uwzględnienie i szczegółowe scharakteryzowanie wszystkich tych zjawisk dotychczas nie wydawało się celowe. Uwzględniono i opisano te zjawiska, które mają charakter długotrwały i są bardziej przewidywalne.

NIK wskazuje, że opracowanie procedury reagowania kryzysowego na wypadek silnych wiatrów w przypadku niezidentyfikowania takiego zagrożenia świadczy o nierzetelnym sposobie opracowania PPZK w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 76, 80-91, 109-112)

5. Starosta zatwierdziła plan ZK Gminy Gniezno, pomimo że dokument ten w bardzo znaczącym stopniu (w ok. 90%) powielał treść PPZK i zawierał regulacje dotyczące realizacji zadań i działań przez organy i jednostki Powiatu (w tym m.in. Starosty, Starostwa, Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i powiatowych jednostek Policji i PSP), podczas gdy w świetle art. 5 i 19 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ZK powinien zawierać regulacje planistyczne właściwe dla Gminy Gniezno.

Starosta wyjaśniła, że do zatwierdzenia planu zawierającego wskazane nieprawidłowości, mogło dojść jedynie na skutek przeoczenia. Prawdopodobnie mogło być ono spowodowane znacznym w tamtym okresie obciążeniem pracą wszystkich pracowników Wydziału, w tym m.in. koniecznością zweryfikowania aż 10 nowych gminnych planów ZK. Zadeklarowała, że w 2018 r. będą opracowywane i przedkładane do zatwierdzenia nowe gminne plany ZK, a przed ich zatwierdzeniem Starosta podda je szczególnie wnikliwej analizie, aby podobna sytuacja nie miała już miejsca.

(dowód: akta kontroli str. 226-231)

6. Stwierdzono przypadki nieuwzględnienia zaleceń Wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego przy sporządzaniu PPZK.

6.1 W świetle treści ww. dokumentu (rozdział I, punkt I.1.2, plan główny), zalecane było tworzenie siatek bezpieczeństwa dla każdej fazy zarządzania kryzysowego. W PPZK nie wyodrębniono siatek bezpieczeństwa do realizacji zadań w poszczególnych fazach tego procesu.

Starosta wyjaśniła, że wskazanie stworzenia siatek bezpieczeństwa dla każdej fazy zarządzania kryzysowego zostało zinterpretowane jako sugestia, a nie nakaz stworzenia takich siatek. W konsekwencji opisano siatki bezpieczeństwa tylko

¹⁶ Por. komentarz do art. 151⁵ Kp autorstwa Łukasza Marka Pisarczyka, Lex Omega, teza 7.

z podziałem na poszczególne rodzaje zagrożeń, bez podziału na każdą fazę zarządzania kryzysowego. Starosta zadeklarowała, że przy opracowywaniu nowego planu ZK kwestia ta zostanie wnikliwie rozważona.

6.2. Wbrew ww. zaleceniom (rozdział I, punkt I.1.3.5, załączniki funkcjonalne Planu głównego) w PPZK nie określono problemów, które mogą wystąpić podczas ewakuacji, nie zawarto formularzy, które mogą być wykorzystane przy jej przeprowadzeniu i nie dokonano oceny krótko i długoterminowych skutków ewakuacji, zarówno w odniesieniu do obszarów i obiektów, z których jest ona prowadzona, jak i terenu i obiektów docelowych.

Starosta wyjaśniła, że w PPZK nie zawarto przedmiotowych kwestii ze względu na brak doświadczeń w tym zakresie, a tym samym możliwość prowadzenia jedynie bardzo hipotetycznych rozważań. Dodała, że przy opracowywaniu nowego PPZK, problem ten zostanie przeanalizowany, po uprzednim zwróceniu się do gmin powiatu gnieźnieńskiego o przedstawienie własnych stanowisk w tej kwestii. Ponadto formularze dotyczące ewakuacji zostaną dołączone do planów ewakuacji I i II stopnia oraz do nowego PPZK.

NIK wskazuje, że pomimo mogącej wprowadzać w błąd nomenklatury, w świetle treści art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ZK, Starosta ma obowiązek – a nie możliwość – realizacji zaleceń Wojewody do powiatowych planów ZK.

(dowód: akta kontroli str. 80-222, 371-374)

Ocena cząstkowa

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

2. Działania w związku z wystąpieniem nawałnicy w dniu 11 sierpnia 2017 r.

Opis stanu faktycznego

W dniu 11 sierpnia 2017 r. około godz. 12.30, PCZK otrzymało z WCZK wysłany pocztą elektroniczną o godz. 12.27 komunikat ostrzegawczy - ostrzeżenie meteorologiczne „Burze z gradem/2” zawierający treść ostrzeżenia meteorologicznego nr 52, wydanego przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowy Instytut Badawczy Biuro Prognoz Meteorologicznych Oddział w Poznaniu. Tego samego dnia o godz. 13.09 PCZK rozesłało to ostrzeżenie pocztą elektroniczną do miejskiego oraz gminnych centrów ZK Powiatu, jednostek organizacyjnych podległych Staroście, służb, inspekcji i straży z Powiatu oraz do mediów. W mailu podano, że „o nagłych zdarzeniach oraz negatywnych skutkach zjawisk meteorologicznych i anomalii proszę informować Komendę PSP w Gnieźnie oraz WCZK”. Ponadto PCZK przesłało ostrzeżenie meteorologiczne za pomocą SMS do mieszkańców Powiatu zarejestrowanych w Samorządowym Informatorze SMS oraz do użytkowników aplikacji Samorządowego Informatora SI SMS. PCZK nie przesyłało ostrzeżenia do innych województw ani powiatów.

(dowód: akta kontroli str. 291-292)

W dniu 11 sierpnia 2017 r. pomiędzy godz. 20.30 a 21.30 na terenie Powiatu przeszła gwałtowna nawałnica, której bezpośrednim skutkiem były m.in.: poważne uszkodzenia wielu budynków, długotrwałe przerwy w dostawach prądu w związku z awariami sieci energetycznych oraz liczne przypadki nieprzejezdności dróg po ich zatarasowaniu przez połamane drzewa i gałęzie. Bezpośrednio po jej ustaniu, Starosta zdecydowała o zwołaniu na godz. 22.30 posiedzenia PZZK w siedzibie Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej. Członkowie PZZK zapoznali się z sytuacją na terenie Powiatu, którą przedstawił Dowódca Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej w Gnieźnie. Następnie, po dokonaniu bieżącej analizy i rozpoznaniu najpilniejszych potrzeb, ustalono podział prac oraz zadysponowanie wszystkich powiatowych sił i środków. Po zebraniu informacji od służb z Miasta Gniezno i gmin,

Zastępca Komendanta Powiatowego PSP przekazał informację na temat aktualnej sytuacji do Komendy Wojewódzkiej PSP w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 231, 245)

W dniu 12 sierpnia 2017 r. o godzinie 9.00 odbyło się drugie posiedzenie PZZK dotyczące ww. nawałnicy, w trakcie którego o sytuacji na terenie Miasta Gniezna poinformował Prezydent Gniezna, działania Policji omówił Komendant Powiatowy Policji, stan działań ratowniczych i ilości zdarzeń przekazał Komendant Powiatowy PSP,

a sytuację na terenie gmin przedstawił p.o. Dyrektor Wydziału. Gminy opanowały sytuację swoimi siłami i środkami, usuwając szkody na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 246-247)

W dniu 14 sierpnia 2017 r. o godz. 12.00 w siedzibie Starostwa odbyło się trzecie posiedzenie PZZK związane z nawałnicą, w trakcie którego omówiono skalę spowodowanych przez nią zniszczeń. Starosta powołała komisję ds. ustalenia szkód i szacowania strat.

(dowód: akta kontroli str. 249-259)

Na terenie Powiatu, z uwagi na poważne uszkodzenia budynków, ewakuowano dwie rodziny (osiem osób)¹⁷. Powiat nie ubiegał się o środki na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w trybie art. 26 ust. 3 ustawy o ZK.

(dowód: akta kontroli str. 305, 291-313)

W związku z nawałnicą, Komenda Powiatowa PSP w Gnieźnie otrzymała 1.116 zgłoszeń. W akcji brało udział 244 ratowników (w ciągłej gotowości 80), 500 strażaków państwowej i ochotniczej straży pożarnej, z wykorzystaniem 149 pojazdów. Uszkodzone zostały 244 budynki mieszkalne, natomiast z 80 budynków wichura zerwała dachy. Prądu pozbawionych zostało 2.600 gospodarstw i 49 miejscowości, a 85 trafostacji pozostawało bez zasilania niskiego i średniego zasięgu. Ponadto uszkodzeniu uległo po 100 słupów średniego oraz niskiego napięcia. Dodatkowo do pomocy w likwidacji awarii skierowane zostały 32 brygady pogotowia energetycznego. Większość miejscowości w Powiecie dostęp do energii elektrycznej miała już 14 sierpnia, a ostatnie domostwa - 18 sierpnia. Powiatowe oraz miejskie i gminne Centra ZK na bieżąco kontrolowały sytuację związaną z dostawą prądu i wody, analizowały sytuację oraz potrzeby poszkodowanych. Pozostawano w stałym kontakcie ze służbami zaangażowanymi w usuwanie skutków nawałnicy (służbami energetycznymi, pogotowiem wodno-kanalizacyjnym, nadzorem budowlanym, zarządem dróg i służbami leśnymi). Na bieżąco, w uzgodnieniu PZZK i z Prezydentem Miasta Gniezna, wysyłane były komunikaty informacyjne dla mieszkańców Powiatu, za pośrednictwem lokalnych mediów. W miejscowościach pozbawionych energii zamknięto część sklepów, punktów usługowych i stacji benzynowych. Wykorzystano agregaty prądotwórcze, które zostały skierowane do potrzebujących przez PSP oraz jednostki OSP. Straż pożarna dostarczyła również agregaty prądotwórcze, które zasilają aparaturę podtrzymującą życie dwóch osób chorych. Ponadto jeden agregat został wypożyczony od osoby prywatnej i dostarczony do przepompowni w oczyszczalni ścieków w Cielimowie. Mieszkańcy gminy Czerniejewo mieli problemy z łącznością – w większej części gminy nie było zasięgu telefonów komórkowych, co znacznie utrudniło także koordynowanie akcji ratunkowych. Na terenie urzędu gminy uruchomiono punkt, w którym można było doładować telefony. W gminie Trzemeszno trwająca kilka godzin przerwa w dostawie wody z ujęcia w miejscowości Kruchowo, spowodowana brakiem energii elektrycznej, została wyeliminowana poprzez zmianę kierunku zasilania ujęcia. Brak energii elektrycznej

¹⁷ W Mieście Gniezno.

w miejscowości Smolary został doraźnie wyeliminowany do czasu odbudowy linii przesyłowej poprzez dostarczenie przez operatora sieci agregatu prądowłóczego dużej mocy. Urządzenie zapewniało energię elektryczną w okresie największego zapotrzebowania tj. od godzin porannych do wieczora. Do chorej osoby w miejscowości Smolary dostarczono agregat prądowłóczy straży pożarnej w celu stałego chłodzenia leków. W kilku wsiach gminy Kiszkowo (część miejscowości Rybno Wielkie, Sławno, Węgorzewo) wystąpiły przerwy w dostawie energii elektrycznej. Wszystkie awarie zostały usunięte do dnia 14 sierpnia 2017 r. W gminie Mieleszyn miał miejsce chwilowy problem z łącznością, natomiast w gminie Niechanowo w dniach 11 (od godz. 20.30) oraz 12 sierpnia wystąpił brak dostępu do gotówki z bankomatu.

Poza tym nie odnotowano przerw w dostępie do innych kluczowych usług. Nie wystąpiły zakłócenia w zapewnieniu ciągłości działania urzędów na terenie Powiatu, mające wpływ na zakres i jakość pomocy udzielanej poszkodowanej ludności. Sytuacja była monitorowana przez powiatowe oraz miejskie i gminne centra ZK. Do struktur zarządzania kryzysowego we wskazanym okresie nie wpłynęły żadne skargi ani wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 260-264, 291-328)

W dniu 11 sierpnia 2017 r. p.o. Dyrektora Wydziału od godz. 21.30 pełnił dyżur w siedzibie PSP w Gnieźnie, ul. B. Chrobrego 22, aż do godzin rannych. Pozostała obsada PCZK była dostępna w domach pod telefonami do dnia 14 sierpnia. Ostrzeżenie meteorologiczne zostało rozesłane do miast i gmin powiatu gnieźnieńskiego oraz służb, inspekcji i straży oraz mediów (Portal e-Gniezno, Portal Moje – Gniezno.pl, Portal Informacje lokalne, Telewizja Gniezno, Radio Plus, Radio Gniezno, Pałuki tygodnik, Telewizja Puls) drogą e-mail oraz do użytkowników aplikacji Samorządowy Informator SMS. Po nawałnicy gminne CZK informowały o sytuacji na terenie gmin telefonicznie. Przebieg nawałnicy został wpisany w książkę zdarzeń stanowiący załącznik nr 1 do procedur reagowania w stanach nadzwyczajnych i kryzysowych Wydziału. Ponadto sporządzono trzy protokoły z posiedzeń PZZK i jeden z posiedzenia PCZK.

W dniu 21 sierpnia 2017 r. o godz. 14.58 do Wojewody Wielkopolskiego Starosta przekazała pismo z prośbą o wsparcie Sił Zbrojnych w celu usunięcia skutków nawałnicy w gminach: Gniezno, Czarniejewo, Mieleszyn i w mieście Gnieźnie w związku z informacją otrzymaną od władz tych gmin. O rezygnacji z pomocy Sił Zbrojnych Starosta poinformowała Wojewodę pisemnie w dniu 24 sierpnia 2017 r. o godz. 14.33. Decyzję o rezygnacji podjęto w trakcie wideokonferencji zorganizowanej przez Wojewodę Wielkopolskiego po otrzymaniu informacji od Komendanta Powiatowego PSP i samorządów, że siły i środki są wystarczające do usunięcia skutków nawałnicy.

Kierownicy komórek organizacyjnych Starostwa uczestniczyli w procesie decyzyjnym w fazie odbudowy. Zakres działań został ustalony na posiedzeniach PZZK i zapisany w protokołach.

Informacje o skutkach ww. nawałnicy i działaniach podejmowanych w celu ich usunięcia były przekazywane mediom osobiście przez Starostę oraz p.o. Dyrektora Wydziału¹⁸. Wypowiedzi były uzgadniane ustnie z szefami służb, inspekcji i straży przy akceptacji Starosty. Przyjęty sposób komunikacji ze społeczeństwem został uwzględniony w PPZK, w procedurze SPO 1 – Alarmowanie, ostrzeżenie i informowanie ludności oraz PRK 1 – Działania w sytuacji wystąpienia zagrożeń hydrometeorologicznych. Podmioty, do których przesyłano informacje, były ujęte w PPZK w części „Organizacja łączności w PCZK”.

¹⁸ Posiadający doświadczenie w tym zakresie.

Po zakończeniu działań związanych z zaistniałą sytuacją kryzysową nie dokonano pisemnych analiz podjętych działań celem weryfikacji procedur, natomiast prowadzono takie analizy w formie ustnej.

(dowód: akta kontroli str. 291-313, 399-404)

W latach 2015-2017 do PCZK wpłynęło 16 ostrzeżeń meteorologicznych o zagrożeniach drugiego oraz jedno ostrzeżenie o zagrożeniu trzeciego stopnia. Żadne ze zdarzeń, których dotyczyły te komunikaty, nie wywołało zniszczeń, które byłyby porównywalne ze skutkami nawałnicy z 11 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 329-331, 370)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo że zgodnie z zawartą w PPZK procedurą¹⁹, przekazywanie komunikatów dla 2. i 3. stopnia zagrożenia do jednostek samorządu terytorialnego oraz inspekcji i straży powinno następować zarówno za pomocą poczty elektronicznej jak i telefaksu, w dniu 11 sierpnia 2017 r., ostrzeżenie o zagrożeniu, przesłano jedynie pocztą elektroniczną.

Starosta wyjaśniła, że ostrzeżenia meteorologiczne wysyłane są każdorazowo do ok. 32 adresatów, dlatego też z uwagi na znacznie szybsze i sprawniejsze wykonanie tej czynności, praktykowano wysyłkę tylko za pośrednictwem poczty elektronicznej. Wydział nie posiadał wcześniej faksu, który umożliwiałby automatyczną wysyłkę do większej liczby adresatów. Aktualnie na wyposażeniu Wydziału znajduje się już takie urządzenie. W najbliższym czasie planuje się zastąpienie obowiązku wysyłania ostrzeżeń faksem przez wysyłanie ich w formie wiadomości SMS, co (w odniesieniu do przynajmniej części ze wskazanej wyżej liczby adresatów) było już stosowane (w ramach Samorządowego Informatora SMS).

(dowód: akta kontroli str. 109-112, 370)

2. PCZK poinformowało WCZK o nawałnicy dopiero na drugi dzień po wystąpieniu tej sytuacji, tj. 12 sierpnia 2017 r. o godzinie 12:00.

Starosta wyjaśniła, że kierująca PCZK osoba (p.o. dyrektora Wydziału) w okresie, w którym miała miejsce nawałnica, bezpośrednio po jej przejściu (tj. jeszcze w dniu 11 sierpnia 2017 r.) stawił się w Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Gnieźnie, gdzie przebywał do godzin porannych dnia następnego. W dniu 11 sierpnia 2017 r. ok. godz. 23.00 Zastępca Komendanta PSP w Gnieźnie w obecności p.o. dyrektora Wydziału rozmawiał telefonicznie z Komendantem Wojewódzkim PSP w Poznaniu o sytuacji na terenie Powiatu. W trakcie tej rozmowy Komendant Wojewódzki przekazał informację, że o zdarzeniu (nawałnicy i jej skutkach) został już poinformowany Wojewoda. W związku z powyższym ponowne powiadamianie o istniejącej sytuacji WCZK uznano za zbędne. Mając na uwadze skalę powstałych wówczas zniszczeń, zasadne było podejmowanie jedynie działań niezbędnych, w pierwszej kolejności zmierzających do ochrony życia i zdrowia osób przebywających na obszarze dotkniętym nawałnicą.

NIK wskazuje, że w sytuacjach o znamionach kryzysu PCZK powinno zapewnić całodobową wymianę informacji, a optymalne działanie ogólnokrajowego systemu ostrzegania o zagrożeniach uzależnione jest od szybkiego przekazywania precyzyjnych informacji. Takie niezwłoczne działanie sprzyjałoby możliwości skutecznego informowania mieszkańców terenów, na które nawałnica ta dopiero się przemieszczała²⁰.

¹⁹ PRK 1 „Działania w sytuacji wystąpienia zagrożeń hydrometeorologicznych”. Pkt IV.2.3.

²⁰ Dotyczy województwa pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 231-232, 258)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca ponadto uwagę, że wysyłając ww. ostrzeżenia o zagrożeniach pocztą elektroniczną, nie żądano od odbiorców potwierdzenia przeczytania wiadomości. Konsekwencją takiego postępowania było niedostarczenie ostrzeżeń do dwóch gmin z terenu Powiatu – tj. Gminy Gniezno i Miasta Gniezno, co w powiązaniu z ww. nieprawidłowością, skutkowało niepełną efektywnością zorganizowanego w Powiecie systemu informowania o zagrożeniach.

Starosta wyjaśniła, że dotychczas stosowana praktyka wysyłania ostrzeżeń bez potwierdzenia ich przeczytania spełniała swoją funkcję i nigdy nie wystąpiły żadne problemy ani z wysyłką ani też z odbiorem wiadomości. Generowanie dużej ilości automatycznych potwierdzeń odebrania wiadomości zakłóca funkcjonowanie skrzynek poczty elektronicznej, powodując problemy z jej funkcjonowaniem (przede wszystkim ze względu na fakt, że każde ostrzeżenie wysyłane jest na ok. 32 adresy e-mailowe). Należy mieć też na uwadze, że otrzymanie automatycznego potwierdzenia otrzymania wiadomości, wygenerowanego przez program do obsługi poczty elektronicznej, nie oznacza, że adresat wiadomości faktycznie zapoznał się z jej treścią. Starosta dodała, że w najbliższym czasie planuje się wprowadzenie obowiązku potwierdzania otrzymania oraz przeczytania wiadomości przez jej adresata przez odesłanie wiadomości zwrotnej o określonej treści.

(dowód: akta kontroli str. 369)

Ocena cząstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych przez PCZK,
- 2) regularnego wydawania zaleceń do gminnych planów ZK,
- 3) rzetelnego sporządzania PPZK, z uwzględnieniem zaleceń Wojewody oraz z zachowaniem dwuletniego cyklu jego planowania,
- 4) uaktualnienia i dostosowania zapisów zarządzenia w sprawie powołania PCZK do wymogów Kodeksu pracy,
- 5) rzetelnego analizowania gminnych planów zarządzania kryzysowego przed ich zatwierdzeniem w trybie art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy o ZK.

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.

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

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 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

.....
Maciej Kowalski
specjalista kontroli państwowej

.....
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor