

JK + Skarbie
020117



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

STAROSTWO POWIATOWE w Chojnicach	
wpl. dn.	2018-01-02
☒ pocztą	
☐ złożono osobiście	
L.dz.	10
podpis	<i>[Signature]</i>

LWR.410.012.04.2017
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 we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. [REDAKTOWANO], Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/172/2017 z dnia 6 października 2017 r. 2. [REDAKTOWANO], Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/173/2017 z dnia 6 października 2017 r. (Dowody: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Chojnicach, ul. 31. Stycznia 56, 89-600 Chojnice (dalej: „Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Skaja, Starosta Chojnicki (dalej: „Starosta”). (Dowody: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że na terenie powiatu chojnickiego w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015-2017², nie funkcjonował – w ramach istniejących struktur zarządzania kryzysowego – skuteczny system ochrony ludności. Ustawowy zakres zadań dla Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego został określony dopiero w obowiązującym od dnia 17 października 2016 r. regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Chojnicach. Zajmujący się zarządzaniem kryzysowym pracownicy podnosili swoje kwalifikacje zawodowe biorąc udział w różnego rodzaju szkoleniach i konferencjach. Starostwo zrealizowało ustawowy obowiązek dotyczący zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. Jednakże nierzetelnie oraz z naruszeniem obowiązujących przepisów prawnych realizowało swoje zadania z zakresu planowania cywilnego, w szczególności dotyczące planów zarządzania kryzysowego. Na terenie powiatu chojnickiego obowiązywał wprowadzicie Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, niemniej był on obarczony licznymi wadami, gdyż nie spełniał wymogów przewidzianych w Zaleceniach Wojewody Pomorskiego z dnia 29 listopada 2010 r. Nie zrealizowano także ustawowego wymogu zaopiniowania tego Planu przez Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Ponadto, od 2008 r. ani razu nie wydano zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego, a zatwierdzenia tych dokumentów dokonano w oparciu o nieaktualne już zalecenia Starosty Chojnickiego.

W ocenie NIK obowiązujące w Starostwie Powiatowym w Chojnicach rozwiązania prawno-organizacyjne nie zapewniły skutecznego działania w sytuacji kryzysowej, tj. w czasie „nawałnicy”, która miała miejsce w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. Do dnia 29 września 2017 r. nie zostało bowiem formalnie powołane Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, nie zapewniono także pełnienia całodobowego

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

² Do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 14 grudnia 2017 r.

dyżuru w celu zagwarantowania przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Starostwo Powiatowe w Chojnicach dysponowało wprawdzie zapleczem sprzętowo-technicznym niezbędnym do zarządzania kryzysowego, lecz w trakcie „nawałnicy” nie zostało ono praktycznie wykorzystane. W zaistniałej sytuacji kryzysowej Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego faktycznie nie funkcjonowało, prac nie podjął również Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Mimo problemów z łącznością telefoniczną nie skorzystano z łączności radiowej. Na terenie powiatu chojnickiego zawiódł również system ostrzegania o zagrożeniu (np. gminom nie zostały przekazane ostrzeżenia meteorologiczne). Sama obecność w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w siedzibie Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Chojnicach nie zapewniła realizacji zadań ustawowych, przypisanych Powiatowemu Centrum Zarządzania Kryzysowego. Podjęte przez Starostę Chojnickiego działania, związane z sytuacją kryzysową zaistniałą na terenie powiatu chojnickiego, skupiły się przede wszystkim na koordynacji pomocy poszkodowanym i usuwania skutków „nawałnicy”.

Słownik pojęć

„**Starosta**” - Starosta Chojnicki, „**Starostwo**” – Starostwo Powiatowe w Chojnicach, „**RCB**” – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, „**PUW**” – Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, „**WCZK**” – Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, „**KP PSP**” – Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Chojnicach, „**PPZK**” – Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, „**PZZK**” – Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, „**PCZK**” – Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, „**ZK**” – Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, „**OSP**” - Ochotnicza Straż Pożarna, „**WOPR**” – Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, „**SWA**” – System Wczesnego Alarmowania, „**SWO**” – System Wczesnego Ostrzegania, „**CAR**” – Centralna Aplikacja Raportująca, „**IMGW**” - Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, „**SZ RP**” – Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, „**WKU**” – Wojskowa Komenda Uzupełnień, „**PCK**” – Polski Czerwony Krzyż, „**KSRG**” – Krajowy System Ratowniczo – Gaśniczy.

Akty prawne dotyczące kontrolowanej działalności

- 1) Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524), dalej: „**ustawa o NIK**”.
- 2) Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 209), dalej: „**ustawa o zarządzaniu kryzysowym**”.
- 3) Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1769, ze zm.), dalej: „**ustawa o pomocy społecznej**”.
- 4) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1868), dalej: „**ustawa o samorządzie powiatowym**”.
- 5) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm.), dalej: „**ustawa o samorządzie gminnym**”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

Zakres i podmioty odpowiedzialne za realizację zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, zostały określone w regulaminach organizacyjnych Starostwa, stanowiących załączniki do uchwał Rady Powiatu Chojnickiego i Zarządu Powiatu Chojnickiego³. Stosownie do zapisów

³ Od 1 stycznia 2013 r. do 16 października 2016 r. obowiązywał Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Chojnicach stanowiący załącznik do uchwały nr XIX/238/2012 Rady Powiatu Chojnickiego z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie zmian Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Chojnicach oraz zatwierdzenia jednolitego tekstu, następnie od 17 października 2016 r. do nadal obowiązywał Regulamin

powyższych dokumentów obowiązki z zakresu zarządzania kryzysowego w latach 2015-2017⁴ realizował ZK, do którego zadań należały m.in. obowiązki określone w art. 17 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, z tym że ich pełny katalog został określony dopiero w regulaminie obowiązującym od 17 października 2016 r. Szczegółowy zakres zadań ZK opisano w części dotyczącej nieprawidłowości.

(Dowody: akta kontroli str. 34-115)

W okresie objętym kontrolą w ZK zatrudnione były dwie osoby na pełnych etatach⁵, z czego jedna pełniła funkcję dyrektora wydziału. Obydwie posiadały wyższe wykształcenie (jedna techniczne o specjalizacji wojska radiotechniczne⁶, druga w zakresie administracji⁷), ukończyły szkolenia m.in. dotyczące zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej oraz postępowania w wypadkach masowych i katastrofach. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 19 października 2017 r. Dyrektor ZK wziął udział w trzech wojewódzkich konferencjach szkoleniowych dotyczących spraw obronnych, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, powiatowym ćwiczeniu obronnym oraz dwóch szkoleniach dotyczących spraw obronnych i obrony cywilnej realizowanych przez Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, pracownik tego samego wydziału wziął udział w powiatowych ćwiczeniach obronnych, w jednej wojewódzkiej konferencji szkoleniowej dotyczącej spraw obronnych, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej oraz dwóch szkoleniach dotyczących spraw obronnych i obrony cywilnej realizowanych również przez PUW. Zakresy obowiązków pracowników ZK pozostawały niezmienione od listopada 2011 r. W dokumentach tych zlecono m.in. zadania dotyczące zarządzania kryzysowego⁸.

(Dowody: akta kontroli str. 116-121, 365-422)

Starostwo nie posiadało dokumentacji potwierdzającej monitoring działań dotyczących zarządzania kryzysowego pod kątem problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych im zadań. Starosta wyjaśnił, że prowadzono go poprzez informacje uzyskiwane na naradach organizowanych w ZK z pracownikami do spraw zarządzania kryzysowego ze zlokalizowanych na terenie powiatu chojnickiego gmin. Na tych spotkaniach omawiano i dyskutowano o zdarzeniach, które miały miejsce na terenie poszczególnych gmin, wymieniano uwagi i dyskutowano o problemach, narady te jednak nie były protokołowane. Płynące z nich wnioski dotyczyły problemów i trudności związanych z realizacją przydzielonych zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, a wynikały

Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Chojnicach stanowiący załącznik do uchwały nr 299/2016 Zarządu Powiatu Chojnickiego z dnia 17 października 2016 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Chojnicach.

⁴ Do zakończenia czynności kontrolnych, tj. dnia 14 grudnia 2017 r.

⁵ Ponadto od 1 stycznia do 14 października 2015 r. oraz od 26 października 2015 r. do 25 kwietnia 2016 r. w ZK jedna osoba odbywała staż zawodowy na podstawie skierowania z Powiatowego Urzędu Pracy, powierzone jej zadania miały charakter pomocniczy.

⁶ Dyrektor ZK.

⁷ Pracownik ZK.

⁸ Tj. organizację (Dyrektor ZK) czy udział w organizacji (pracownik ZK) i koordynowaniu akcji zwalczających klęski żywiołowe, opracowanie (Dyrektor) czy udział w opracowaniu (pracownik ZK), prowadzenie, aktualizacja oraz realizacja zadań Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego, planowanie/udział w planowaniu działalności w zakresie zarządzania kryzysowego, współdziałanie z siłami ratowniczymi w ramach Zintegrowanego Systemu Ratowniczego TUR Powiatu Chojnickiego oraz podmiotami prawnymi, które wydzielają siły do akcji ratowniczych, tworzenie warunków organizacyjnych i formalnoprawnych zapewniających ochronę ludności i mienia, a także przeciwdziałających powstawaniu lub minimalizowaniu skutków klęsk żywiołowych lub innego zagrożenia związanego z rozwojem cywilizacji, planowanie, przygotowanie i koordynowanie procesu ewakuacji, praca w Powiatowym Zespole Zarządzania Kryzysowego, organizacja i koordynowanie szkoleń oraz ćwiczeń obrony cywilnej oraz ćwiczeń i treningów z zarządzania kryzysowego, współdziałanie z organami gmin leżących na obszarze Powiatu i Starostami Powiatów sąsiadujących w zakresie realizacji zadań w warunkach zagrożeń, monitorowanie, planowanie, reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń na terenie powiatu oraz organizacja oraz (dotyczy Dyrektora ZK) nadzór nad funkcjonowaniem Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz Stałego Dyżuru (po uruchomieniu).

z możliwości szerokiego zastosowania definicji sytuacji kryzysowej i związanych z nią problemów interpretacyjnych, tj. uznaniem czy dane zdarzenie ma już znamiona sytuacji kryzysowej, czy jeszcze nie. Ponadto Starosta podał, że do tej pory na terenie powiatu chojnickiego nie spotkano się z tak poważnym zdarzeniem jak „nawałnica”, która miała miejsce w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. W sporządzonej w 2008 r. analizie dotyczącej rodzaju i wielkości ryzyk (zagrożeń, niebezpieczeństw) występujących na tym terenie, wichury umieszczono na drugim miejscu wśród zidentyfikowanych ryzyk. Z ich matryc wynikało, że przewidywana częstotliwość wichur jest rzadka, natomiast ich skutki mogą być katastrofalne.

Sekretarz Powiatu podał ponadto, że w okresie objętym kontrolą w ramach zarządzania kryzysowego zajmowano się analizą występowania silnych wiatrów, jednak zjawiska te występowały sporadycznie i dotyczyły niewielkiego obszaru (np. gminy Czersk we wrześniu 2009 r.), materiałem do analiz nie było jednak nigdy opracowane przez IMGW „Vademecum. Niebezpieczne zjawiska meteorologiczne, geneza, skutki, częstość występowania, część trzecia – województwa, 11 – pomorskie” z 2014 r., gdyż istnienie tego materiału nie było Starostwu znane.

Starosta zeznał, że opisane wcześniej analizy polegały na rozmowach z pracownikami Starostwa, służbami oraz radnymi nt. wszelkiego rodzaju sytuacji tego typu (m.in. na posiedzeniach komisji, naradach itp.) Odbływały się one w trybie roboczym i nie były dokumentowane. Starosta podał również, że wydawał także dyspozycje, co do informowania o sytuacjach kryzysowych. W wyniku tych dyspozycji m.in. wyposażono WOPR (Starostwo zakupiło i przekazało KP PSP, a ta przekazała do użytku WOPR) w radiotelefony w porze letniej.

(Dowody: akta kontroli str. 127-142, 2369-2374)

Założenia strategii „Sprawne Państwo 2020”, a w szczególności cel siódmy (zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego) były według Starosty uwzględniane na corocznych sesjach Rady Powiatu czy posiedzeniach Komisji Rady gdzie m.in. oceniano działalność służb i instytucji obowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (co udokumentowano protokołami z sesji Rady Powiatu Chojnickiego⁹, protokołami z posiedzeń Komisji Infrastruktury i Transportu Powiatu Chojnickiego¹⁰ oraz posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa i Porządku¹¹). Starosta wskazał, że informacje na temat kierunków planowanych zmian administracji publicznej w celu poprawienia jej efektywności, zawarte w przedmiotowej strategii, były podstawą do wspierania organizacyjnego, jak i finansowego następujących działań: [1] systematycznego dofinansowania wyposażenia w sprzęt jednostek Państwowej Straży Pożarnej i Policji, [2] dofinansowania zakupów samochodów pożarniczych dla OSP Konarzyny, Charzykowy czy Brusy, [3] wspieranie organizacyjne i finansowe rozwoju Centrum Pomocy Rodzinie, [4] rozbudowanie Szpitala Specjalistycznego w Chojnicach oraz Szpitalnego Oddziału Ratunkowego, [5] bieżąca współpraca z OSP oraz WOPR, [6] wspieranie systemów łączności straży pożarnych, [7] rozszerzenie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi o dziedziny związane z bezpieczeństwem publicznym i odpowiedzialnością za bezpieczeństwo własne i otoczenie, [8] działanie prewencyjne w zakresie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej.

(Dowody: akta kontroli str. 127-142, 425-492, 2001-2242)

W ocenie Starosty definicja sytuacji kryzysowej zawarta w art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie określa w sposób precyzyjny i jednoznaczny

⁹ Protokoły o numerach: nr: V/15 z 25 marca 2015 r., XV/16 z 21 kwietnia 2016 r., XXIV/17 z 19 maja 2017 r.

¹⁰ Protokoły o numerach: 3/15 z 25 marca 2015 r., 10/16 z 20 kwietnia 2016 r., 19/17 z 16 maja 2017 r.

¹¹ Protokoły o numerach: ZK.5511.1.2015 z 15 kwietnia 2015 r., ZK5511.2.2016 z 18 kwietnia 2016 r. oraz ZK.5511.2.2017 z 19 kwietnia 2017 r.

przesłanek, które mogą uznać dane zdarzenie za sytuację kryzysową. Według Starosty pozostawiono tu dużą dowolność interpretacyjną, co może prowadzić do nieporozumień i błędów w stosowaniu ustawy. Analizując definicję należy wziąć pod uwagę w pierwszej kolejności sformułowania dotyczące poziomu bezpieczeństwa ludzi oraz wyjaśnić czy poziom bezpieczeństwa oznacza i dotyczy bezpieczeństwa bytowego, socjalnego, finansowego, czy odnosi się do stanu zdrowia, choroby czy może urazu, a także jak dużej grupy ludzi dotyczy (5, 10 - 100). Według Starosty dyskusyjna kwestia to także określenie „znaczących rozmiarów zdarzenia”, czy dotyczą one powierzchni, wartości materialnych, czy procentu, poziomu poniesionych strat. Kolejna zgłaszana przez Starostę wątpliwość to „nieadekwatność posiadanych sił i środków” – czy oznacza użycie własnych jednostek, czy jednostek własnych wraz z jednostkami zespolonymi służb właściwych terytorialnie, czy może dotyczy użycia dodatkowych sił spoza powiatu, czy nawet kraju. Zdaniem Starosty wyżej opisane nieprecyzyjne sformułowania rodzą problemy interpretacyjne, które przekładają się na problemy w działaniu oraz późniejsze decyzje o uznaniu bądź nie sytuacji za kryzysową i podjęciu czy zaniechaniu działań przez organy odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe.

(Dowody: akta kontroli str. 127-142)

Odnosząc się do zidentyfikowanych problemów czy trudności związanych z realizacją zadań w ramach zarządzania kryzysowego oraz ich wpływu na prawidłową realizację zadań Starosta odniósł się do konkretnego zdarzenia, mianowicie „nawałnicy”, która przeszła przez powiat chojnicki w sierpniu 2017 r. Zdaniem Starosty, „wtedy największym problemem była koordynacja służb, szczególnie przy całkowitym braku łączności. Zawiodło również ostrzeganie, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMGW) oprócz ostrzeżenia o burzach z gradem 2 stopnia, które wpłynęło do Starostwa o godz. 14.24 dnia 11 sierpnia 2017 r. nie wydał kolejnego ostrzeżenia dla województwa pomorskiego, nie podwyższył też stopnia ważności ostrzeżenia. Pracownicy Starostwa byli przekonani, że w momencie zbliżania się zagrożenia IMGW wysłał im ostrzeżenie¹², tymczasem dopiero o godz. 22.55 do Starostwa wpłynęło ostrzeżenie 3 stopnia, ale tylko dla strefy brzegowej (było to już w momencie, gdy „nawałnica” niszczyła powiat lub nawet po jej przejściu). Tego dnia media ogólnopolskie i regionalne informowały o możliwości wystąpienia burzy i silnych wiatrów. Ostrzeżenia o 2 stopniu zagrożenia wpływały już wcześniej do Starostwa, np. w dniu 3 sierpnia 2017 r. i nie było wtedy przesłanek do podjęcia szczególnych środków ostrożności. Jednym z wniosków podjętych po „nawałnicy” i zadaniem koniecznym do realizacji było wyposażenie magazynu ZK w plandeki, agregaty, worki do piasku itp.” Opis podejmowanych przez Starostwo działań w czasie „nawałnicy” i ich ocenę ujęto w dalszej części niniejszego wystąpienia (obszar pn. „Wykonywanie zadań przez centra zarządzania kryzysowego i zespoły zarządzania kryzysowego”). Ponadto, Starosta zeznał, że ostrzeżenie o zagrożeniu 2-go stopnia jest tylko prognozą a prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia w ostrzeżeniu z 11 sierpnia 2017 r. określono na 80%. Trzy tygodnie wcześniej było podobne ostrzeżenie i nie szczególnego się nie działo, więc podtrzymuję, że nie było przesłanek do podjęcia szczególnych środków ostrożności. Zwracam jednak uwagę, że Dyrektor ZK popełnił tylko jeden błąd. Nie zawiadomił gmin. Nie mieliśmy możliwości podjęcia innych działań, gdyż Starosta nie jest wyposażony w odpowiednie instrumenty do np. zawiadamiania ludności. System syren dysponowany jest przez wójtów i burmistrzów, nie obejmuje on jednak ostrzegania ludności przed silnymi wiatrami,

¹²Odnosząc się do swoich wyjaśnień, Starosta zeznał, że chodziło mu o podwyższenie stopnia zagrożenia przez IMGW, które powinno być przekazane do WCZK, które z kolei miało obowiązek przekazania takiego ostrzeżenia do PCZK.

nawałnicami, czy powodzią, tak więc zawiadomienie jst nie spowodowałoby ostrzeżenia ludności. Oczywiście takie zawiadomienie mogłoby spowodować zawiadamianie ludzi poprzez „kurierów” (osoby chodzące od domostwa do domostwa), ale jak już wcześniej mówiłem ten stopień ostrzeżenia nie budził takich obaw, aby podejmować tak radykalne działania. Zaznaczam jednak, że mimo braku zawiadomienia przez Dyrektora ZK gmin i miast, informacja o nadchodzących burzach dotarła tak do służb (poprzez odpowiedni system) jak i ludności (poprzez lokalne radio, które otrzymuje takie informacje z różnych źródeł, nie tylko od Starostwa). Podsumowując, nieprawdziwym jest stwierdzenie, że po otrzymaniu ostrzeżenia nie podjęto jakichkolwiek działań. PSP wdrożyło np. podwyższony stan zagrożenia. Były także powiadomione (o podwyższeniu gotowości) jednostki KSRG.

(Dowody: akta kontroli str. 127-142, 2374)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W obowiązującym od 1 stycznia 2013 r. do 16 października 2016 r. Regulaminie Organizacyjnym Starostwa, jako podstawowe zadania ZK nie zostały określone wynikające z art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. b, c, d, pkt 5, 5a oraz 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym obowiązki w zakresie: realizacji zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, wydawania organom gminy zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego, zatwierdzania gminnych planów zarządzania kryzysowego, zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, współdziałania z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz organizacji i realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Jak podał Starosta obowiązujący w ww. okresie regulamin określał ogólne zadania do realizacji przez ZK i jako jedno z zadań ujęto w nim: „opracowanie, prowadzenie i aktualizację planów zarządzania kryzysowego”, a szczegółowe zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wynikały z zapisów ustawowych, co wydawało się wystarczające. NIK nie podziela tego poglądu. Ze względu na wyniki zleconej w 2015 r. przez Prezesa Rady Ministrów kompleksowej kontroli wykonywania zadań obronnych w województwie pomorskim, którą przeprowadzono m.in. w Starostwie i sformułowane zalecenia pokontrolne, w 2016 r. zmieniono Regulamin Organizacyjny Starostwa, oraz uszczegółowiono i podzielono zadania ZK na: obronne, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej.

(Dowody: akta kontroli str. 34-116, 425-430)

Ocena cząstkowa

Starostwo było przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, niemniej jednak zgodny z ustawą o zarządzaniu kryzysowym zakres zadań ZK został określony dopiero w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa, obowiązującym od dnia 17 października 2016 r. Pracownicy Starostwa zajmujący się zarządzaniem kryzysowym podnosili swoje kwalifikacje zawodowe biorąc udział w różnego rodzaju szkoleniach i konferencjach. W celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie powiatu chojnickiego dofinansowywano służby i instytucje działające w tym obszarze, a ich działalność była przedmiotem oceny Rady Powiatu Chojnickiego. W sytuacji kryzysowej jaką była „nawałnica” stan zatrudnienia w ZK nie zapewniał jednak sprawnej obsługi przynależnych mu zadań, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

2. Realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (plany zarządzania kryzysowego)

Opis stanu faktycznego

Ostatnie, wydane organom gminy na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy o zarządzaniu kryzysowym „Zalecenia Starosty Chojnickiego z dnia 3 kwietnia 2008 r. do gminnych planów reagowania kryzysowego” zostały przesłane wójtom i burmistrzom w kwietniu 2008 r.¹³. Sporządzono je w oparciu o „Zalecenia Wojewody Pomorskiego z dnia 14 lutego 2008 r. do powiatowych planów reagowania kryzysowego”. Kolejne zalecenia, już do powiatowych planów zarządzania kryzysowego zostały przez Wojewodę Pomorskiego wprowadzone w życie 29 listopada 2010 r.¹⁴ oraz 14 czerwca 2017 r.¹⁵. Starosta wskazał, że w związku z otrzymaniem w czerwcu 2017 r. ostatnich zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego w Starostwie podjęto prace nad opracowaniem zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego.

(Dowody: akta kontroli str. 127-142, 199-216, 501-512)

Wydanie w kwietniu 2008 r. przez Starostę zaleceń do gminnych planów reagowania kryzysowego nie zostało poprzedzone procesem uzgodnień i opiniowania, ani przed ani po ich przesłaniu do organów gmin. Do Starosty nie wpłynęły również żadne uwagi bądź sugestie wskazujące na konieczność uwzględnienia konkretnych aspektów niezbędnych do rzetelnego opracowania planów gminnych, czy też dotyczące możliwości praktycznego zastosowania zaleceń przy opracowaniu planów gminnych.

(Dowody: akta kontroli str. 127-142)

W skład powiatu chojnickiego wchodzi pięć gmin¹⁶, których gminne plany zarządzania kryzysowego podlegały zatwierdzeniu na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Żaden z tych planów nie został poddany kompleksowej aktualizacji, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, stąd nie zostały zatwierdzone przez Starostę. Ostatnie modyfikacje planów miały miejsce w latach 2016-2017, przy czym Gmina Czersk od daty obowiązywania (październik 2012 r.) ani razu nie modyfikowała planu zarządzania kryzysowego¹⁷.

(Dowody: akta kontroli str. 127-142, 425-430, 2032-2039)

Sporządzony, stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, PPZK został zatwierdzony przez Wojewodę Pomorskiego¹⁸ w dniu 30 września 2011 r. PPZK, stosownie do art. 5 ust. 2 ww. ustawy, obejmował wszystkie wymienione we wskazanym przepisie elementy, tj. plan główny¹⁹, zespół przedsięwzięć na wypadek

¹³ Pismem nr ZK.5320-3.08 z dnia 7 kwietnia 2008 r.

¹⁴ Na podstawie zarządzenia nr 294/10 Wojewody Pomorskiego z dnia 29 listopada 2010 r. w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

¹⁵ Przekazane do Starostwa, jako załącznik do pisma nr BZK-IX.6330.7.2017.PD z dnia 14 czerwca 2017 r.

¹⁶ Tj.: Gmina Konarzyny, Miasto Chojnice, Gmina Chojnice, Gmina Brusy, Gmina Czersk.

¹⁷ Informacje o modyfikacjach gminnych planów zarządzania kryzysowego zostały zebrane przez Starostę na potrzeby kontroli NIK.

¹⁸ Pismo znak BZK-I.6330.37.2011AS z dnia 30 września 2011 r.

¹⁹ Zidentyfikowane zagrożenia (w rozdziale pn. „Plan główny. Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia”): **Zagrożenia naturalne**: 1) pożary - budynków mieszkalnych; 2) pożary - zakładów i obiektów przemysłowych, użyteczności publicznej; 3) pożary - wielkoobszarowy lasy; 4) powódź - powódź opadowa i roztopowa; 5) niekorzystne zjawiska atmosferyczne - wysoka temperatura powietrza. długotrwale susze; 6) niekorzystne zjawiska atmosferyczne - niska temperatura powietrza. długotrwale mrozy; 7) niekorzystne zjawiska atmosferyczne - intensywne opady deszczu; 8) niekorzystne zjawiska atmosferyczne - intensywne opady śniegu; 9) niekorzystne zjawiska atmosferyczne - gradobicie; 10) niekorzystne zjawiska atmosferyczne - silne wiatry i huragany; 11) niekorzystne zjawiska atmosferyczne - intensywne zjawiska burzowe; 12) zagrożenia biologiczne - epidemie; 13) zagrożenia biologiczne - epizootie; 14) zagrożenia biologiczne - epifitoz; 15) zagrożenia biologiczne - plaga szkodników; **Zagrożenia cywilizacyjne**: 16) awarie systemów dostaw energii - energetyczne; 17) awarie systemów dostaw energii - systemu dostaw paliw; 18) awarie systemów dostaw energii - gazowe; 19) awarie systemów dostaw energii - ciepłownicze; 20) awarie systemów dostaw energii - wodno-kanalizacyjne; 21) awarie systemu technicznego - systemu łączności; 22) awarie systemu technicznego -

sytuacji kryzysowych oraz załączniki funkcjonalne planu głównego. Jednakże PPZK został sporządzony nierzetelnie, bowiem nie wszystkie elementy tego planu spełniały wymogi ujęte w Zaleceniach Wojewody Pomorskiego do powiatowych planów zarządzania kryzysowego z dnia 29 listopada 2010 r. Powyższy Plan był w latach 2015-2017 modyfikowany pięciokrotnie²⁰.

Starosta zeznał, że o powyższych modyfikacjach nie był informowany Wojewoda Pomorski, gdyż były to zmiany redakcyjne i nie wymagały przekazywania do Wojewody.

(Dowody: akta kontroli str. 501-547, 548-799, 1033-1034, 1393, 2375)

Mimo że w PPZK, w rozdziale pn. „Plan główny. Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia” zidentyfikowano zagrożenie powodziowe („powódź opadowa i roztopowa”), to zalecenia Starosty do gminnych planów zarządzania kryzysowego nie odnosiły się bezpośrednio do kwestii zapewnienia wyposażenia i utrzymania magazynów przeciwpowodziowych, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego (ustalone nieprawidłowości). Do Starosty nie kierowano również uwag lub sugestii dotyczących wyposażenia tych magazynów.

(Dowody: akta kontroli str. 501-512, 548-799, 806)

W latach 2015-2017 (do czasu zakończenia kontroli) Starosta zawarł w sumie 20 porozumień/umów, których przedmiotem była pomoc finansowa lub rzeczowa przy realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego o łącznej wartości 469,8 tys. zł. Podstawą pomocy finansowej w przypadku siedmiu umów/porozumień o wartości 177,4 tys. zł był art. 7a ustawy o samorządzie powiatowym, w tym sześć umów/porozumień o wartości 175,0 tys. zł dotyczyło pomocy finansowej²¹, a jedno o wartości 2,4 tys. zł – pomocy rzeczowej²². W przypadku pozostałych trzynastu umów/porozumień o wartości 292,4 tys. zł pomoc finansowa²³ i rzeczowa²⁴ nieudzielana na podstawie ww. przepisu.

systemu teleinformatycznego; 23) awarie systemu technicznego - awaria z uwolnieniem niebezpiecznej substancji; 24) awarie systemu technicznego - awaria z uwolnieniem substancji promieniotwórczej; 25) awarie systemu technicznego - katastrofa budowlana; 26) awarie systemu technicznego - katastrofa budowli hydrotechnicznej; 27) katastrofy komunikacyjne - drogowe; 28) katastrofy komunikacyjne - kolejowe; 29) katastrofy komunikacyjne - lotnicze; Zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego: 30) - zagrożenie terrorystyczne; 31) - naruszenie porządku publicznego.

²⁰ Aktualizacje: [1] nazw Wydziałów Starostwa (21 września 2011 r.), [2] podstaw prawnych (29 października 2013 r., 15 grudnia 2015 r. i 6 grudnia 2016 r.), [3] 15 lutego 2017 r. – działań PSP w związku z zagrożeniem epizootii.

²¹ [1] dwie umowy/porozumienia (80,0 tys. zł): Powiat Chojnicki dofinansował odpowiednio: [a] Gminę Chojnice (20,0 tys. zł) – dofinansowanie zapewnienia bezpieczeństwa na akwenach wodnych, [b] Gminy Chojnice, Czersk i Brusy (60,0 tys. zł) – dofinansowanie wypłaty zasiłków dla poszkodowanych, [2] cztery umowy/porozumienia (95,0 tys. zł): Powiat Chojnicki otrzymał dofinansowanie od: [a] Gminy Miasta Redy (15,0 tys. zł) – na zakup niezbędnego sprzętu technicznego, [b] Gminy Miękinia (10,0 tys. zł) – na zakup agregatów prądotwórczych, [c] Powiatu Lubelskiego (60,0 tys. zł) – na zakup agregatów prądotwórczych, [d] Powiatu Częstochowskiego (10,0 tys. zł) - na wykonanie zadań bieżących związanych z usuwaniem skutków „nawałnicy”.

²² Powiat Chojnicki otrzymał pomoc rzeczową od Powiatu Chojnickiego (wartość: 2,4 tys. zł) w postaci trzech generatorów prądotwórczych.

²³ 12 umów/porozumień (289,6 tys. zł): [1] Powiat Chojnicki dofinansował odpowiednio (osiem umów/porozumień na kwotę 204,1 tys. zł): [a] KP PSP (3 umowy porozumienia na kwotę 77,1 tys. zł) na: doposażenie w sprzęt i wyposażenie do likwidacji zagrożeń chemiczno – ekologicznych tj. łódź z silnikiem, ubrania do pracy w wodzie (56,6 tys. zł), zakup rejestratora korespondencji radiowej (10,5 tys. zł), dofinansowanie samochodu specjalnego operacyjnego (10,0 tys. zł), [b] OSP (dwie umowy/porozumienia na kwotę 40,0 tys. zł) na zakup: ciężkiego wozu pożarniczego (20,0 tys. zł), ciężkiego samochodu gaśniczego (20,0 tys. zł), [c] KP Policji (trzy umowy/porozumienia na kwotę 87,0 tys. zł) na zakup: samochodu osobowego w wersji nieoznakowanej segment C (32,5 tys. zł), samochodu osobowego w wersji oznakowanej segment C (18,5 tys. zł), dwóch pojazdów - samochodu osobowego w wersji oznaczonej i samochodu osobowego - terenowego SUV nieoznakowanego (36,0 tys. zł), [2] Komenda Wojewódzka PSP, przy udziale (pośrednictwo) Powiatu Chojnickiego dofinansowała: KP PSP (2 umowy/porozumienia na kwotę 42,5 tys. zł) – zakup kamery termowizyjnej (23,5 tys. zł) oraz samochodu specjalnego operacyjnego 19,0 tys. zł; [3] Wojewoda Pomorski dofinansował, przy udziale (pośrednictwie) Powiatu Chojnickiego: KP PSP (1 umowa na kwotę 8,0 tys. zł) – zakup aparatów powietrznych, [4] Gmina Chojnice dofinansowała, przy udziale (pośrednictwie) Powiatu Chojnickiego KP PSP (1 umowa na kwotę 35,0 tys. zł) – zakup skokochronu.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydawał zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego, do czego – w myśl art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c w powiązaniu z art. 5 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* – był zobowiązany co najmniej raz na dwa lata. Ostatnie zalecenia do gminnych planów reagowania kryzysowego zostały przekazane organom gmin na terenie powiatu chojnickiego w kwietniu 2008 r., zatem przed dziewięć laty. Mając na uwadze, że plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, zaś cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata (art. 5 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*) zalecenia oraz wytyczne do planów zarządzania kryzysowego podlegać powinny odpowiednio systematycznej aktualizacji, przynajmniej co dwa lata, zaniechanie wydania wytycznych na przestrzeni lat 2008-2017 nastąpiło więc czterokrotnie. Podkreślić przy tym należy, że w listopadzie 2010 r. Wojewoda Pomorski zarządzeniem nr 294/10 wprowadził w życie zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, które mogły stanowić podstawę do wydania kolejnych zaleceń do planów dla gmin, tym bardziej, że w istotny sposób różniły się one od zaleceń wydanych dwa lata wcześniej, czego przyczyną była m.in. nowelizacja *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*²⁵ (np. zmienione i wyjaśnione zostały obowiązkowe elementy planu głównego, drugi element planu, tj. procedury reagowania kryzysowego został zamieniony na zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, szczegółowo objaśniono wymaganą treść załączników funkcjonalnych do planu głównego).

NIK nie podziela złożonych w tej sprawie wyjaśnień Starosty, który powołał się na brzmienie art. 5 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, który jego zdaniem zobowiązuje do aktualizacji planów zarządzania kryzysowego, co dwa lata i nie wynika z niego jednoznacznie, iż w takim samym okresie należy wydawać wytyczne do ich sporządzania dla gmin, czego z taką częstotliwością nie dokonywał również Wojewoda Pomorski (w odniesieniu do powiatów).

(Dowody: akta kontroli str. 127-142, 199-216, 425-430, 501-512)

2) Mimo zwrócenia się do Wójta Gminy Konarzyny oraz Burmistrza Miasta Chojnice pismami odpowiednio: ZK.5530.1.2012 z dnia 3 października 2012 r. oraz ZK.5530.1.2012 z dnia 26 października 2012 r., dotyczącymi zatwierdzenia gminnych planów zarządzania kryzysowego o rozważenie podczas aktualizacji planów uwzględnienia w charakterystyce zagrożeń skutków poważnej awarii energetycznej oraz uzupełnienia ocen ryzyka wystąpienia poszczególnych zagrożeń nie wymagano od tych gmin aktualizacji planów, do której w cyklu dwuletnim zobowiązywał art. 5 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. Starosta podał, iż winę za niedopilnowanie ww. aktualizacji ponosi Dyrektor ZK, który był upoważniony do sprawdzania i uzgadniania gminnych planów zarządzania kryzysowego.

NIK nie podziela tego poglądu, gdyż stosownie do regulacji wynikających w *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, mimo upoważnienia Dyrektora ZK czy ZK do sprawdzania i uzgadniania powyższych planów, ich zatwierdzanie należy do zadań Starosty.

(Dowody: akta kontroli str. 127-133, 425-430)

3) Gminne plany zarządzania kryzysowego wszystkich wchodzących w skład powiatu chojnickiego pięciu gmin, pomimo, że sporządzono je na podstawie

²⁴ Powiat chojnicki przekazał pomoc rzeczową KP PSP w postaci nowej pilarki STIHL MS26.C-M nr fabryczny 183498623 o wartości 2,8 tys. zł.

²⁵ Wprowadzona ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2009 r., Nr 131, poz. 1076).

nieaktualnych zaleceń z kwietnia 2008 r. (wydanych przez aktualizacją ustawy o zarządzaniu kryzysowym) zostały przez Starostę zatwierdzone²⁶. Starosta zeznał, że za zarządzanie kryzysowe w Starostwie był odpowiedzialny Dyrektor ZK, mający odpowiednie kompetencje i wiedzę, którymi Starosta się posługiwał przy zatwierdzaniu gminnych planów zarządzania kryzysowego.

(Dowody: akta kontroli str. 127-142, 425-430, 2032-2039, 2375)

4) Nie wszystkie elementy PPZK spełniały wymogi ujęte w Zaleceniach Wojewody Pomorskiego z 29 listopada 2010 r. I tak, w PPZK:

- a) nie zawarto prawdopodobieństwa (oceny ryzyka) wystąpienia zagrożenia naruszenia porządku publicznego (w pkt I ppkt 1a Zaleceń);
Starosta podał, że brak oceny prawdopodobieństwa (oceny ryzyka) wystąpienia zagrożenia naruszenia porządku publicznego – co do zasady (w przypadku pozostałych zagrożeń) oznaczanym w PPZK odpowiednim kolorem - wynikał z przeoczenia, które niezwłocznie zostanie usunięte;
- b) nie zawarto map zagrożeń rozumianych jako mapy przedstawiające obszary geograficzne objęte zasięgiem zagrożenia z uwzględnieniem różnych scenariuszy zdarzeń (pkt I ppkt 1a Zaleceń);
- c) siatka bezpieczeństwa nie była bezpośrednio powiązana z katalogiem zagrożeń²⁷ (pkt I ppkt 1b Zaleceń);
- d) w zestawieniu sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych nie określono realnego czasu potrzebnego na uruchomienie danych zasobów, mimo, że Wojewoda w Zaleceniach z dnia 29 listopada 2010 r. nałożył taki obowiązek, tam gdzie jest to możliwe (pkt I ppkt 1c Zaleceń);
- e) w zestawieniu zadań w zakresie monitorowania zagrożeń nie odniesiono się do poszczególnych kategorii zagrożeń, a co za tym idzie: nie wskazano struktur odpowiedzialnych za ich monitorowanie, trybu ich pracy, zakresu informacji, jakich można od nich oczekiwać, trybu raportowania, ogniw dyżurnych lub osób do kontaktu w sytuacji wystąpienia zagrożenia, systemu wymiany informacji o zagrożeniach pomiędzy danymi strukturami a PCZK (pkt I ppkt 2a Zaleceń);
- f) opisany tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, rozumiany jako baza danych dysponentów zasobów nie był powiązany funkcjonalnie z zestawieniem sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych ujętym w rozdziale pn. „Plan główny. Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych” (pkt I ppkt 2b Zaleceń);
- g) pomimo, że na wstępie rozdziału pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Procedury reagowania kryzysowego” podano, że opisane w tym rozdziale warianty działań są związane z katalogiem zagrożeń, to:
 - nie wszystkie zagrożenia wymienione w rozdziale pn. „Plan główny. Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia” objęto procedurami zawartymi w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Procedury reagowania kryzysowego”²⁸,

²⁶ Daty zatwierdzenia przez Starostę Chojnickiego planów zarządzania kryzysowego przez poszczególne gminy: [1] Gmina Konarzyny – 3 października 2012 r., [2] Miasto Chojnice – 26 października 2012 r., [3] Gmina Chojnice – 19 listopada 2013 r., [4] Gmina Brusy – wrzesień 2012 r. oraz [5] Gmina Czersk – 2012 r.

²⁷ W wykazie zagrożeń siatki bezpieczeństwa nie ujęto następujących zagrożeń wskazanych w katalogu zagrożeń: a) pożary (budynków mieszkalnych oraz zakładów i obiektów przemysłowych, użyteczności publicznej), b) awarie systemów dostaw energii – system dostaw paliw, c) awarie systemów dostaw energii – ciepłownicze, c) awarie systemu technicznego – katastrofa budowli hydrotechnicznej, W katalogu zagrożeń (w charakterystyce zagrożeń) nie ujęto następujących zagrożeń wskazanych w wykazie zagrożeń siatki bezpieczeństwa: a) migracje ludności, b) poszukiwanie zaginionych, c) bioterroryzm, d) niewypały i niewybuchy.

²⁸ Nie stworzono procedur dla następujących zagrożeń: a) pożary budynków mieszkalnych, b) epifitozy, c) plaga szkodników, d) awarie systemu dostawy paliw, e) awarie systemów dostawy ciepła, f) awarie systemu dostawy

- nie wszystkie procedury zawarte w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Procedury reagowania kryzysowego” znalazły odzwierciedlenie w wykazie zagrożeń ujętym w rozdziale pn. „Plan główny. Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia”²⁹;
 - h) w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej” nie określono zasad tworzenia sztabów/zespołów dowodzenia (pkt 1 ppkt 2d Zaleceń);
 - i) załącznik pn. „Organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania” ujęty w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego” nie był powiązany z częścią PPZK poświęconą zadaniom monitorowania zagrożeń, (pkt 1 ppkt 3c Zaleceń);
 - j) w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń”:
 - nie dokonano syntetycznego opisu, kto jest odpowiedzialny za informowanie ludności, w jakim trybie może się to odbywać, jakie siły i środki mogą być w tym celu wykorzystywane, kto i w jakim trybie opracowuje i przekazuje wskazówki do informowania w danej sytuacji (pkt 1 ppkt 3d Zaleceń),
 - nie zawarto wzorów komunikatów i ulotek informacyjnych, które mogą być wykorzystywane w sytuacjach zagrożeń (pkt 1 ppkt 3d Zaleceń),
 - nie określono trybu dystrybucji informacji dla ludności o zagrożeniach (komunikaty w mediach, druk, kolportaż ulotek, organizacja przekazywania informacji dla mediów, inne sposoby dystrybucji informacji) (pkt 1 ppkt 3d Zaleceń);
 - k) załącznik dotyczący organizacji ratownictwa, opieki medycznej i pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej nie zawierał ogólnych zasad organizacji pomocy społecznej i pomocy psychologicznej wraz ze wskazaniem podmiotów uczestniczących w realizacji tych zadań oraz zasad i możliwości ich realizacji (w pkt 1 ppkt 3f Zaleceń);
 - l) nie zawarto opisu organizacji ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla obszaru powiatu, powiązanego z planami postępowania awaryjnego i szczegółowymi uregulowaniami dotyczącymi ochrony przez ww. zagrożeniami oraz z katalogiem zagrożeń i mapami (pkt 1 ppkt 3g Zaleceń);
 - m) nie zawarto zasad i trybu oceniania i udokumentowania szkód zawierających opis procedur i wykaz formularzy oraz zespołów wykorzystywanych przy szacowaniu strat i dokumentowaniu szkód (pkt 1 ppkt 3i Zaleceń);
 - n) nie odnotowano uzgodnień (nie uzgodniono) z wszystkimi kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie (pkt V Zaleceń)³⁰;
- Starosta podał, że osobą odpowiedzialną za opracowanie PPZK był Dyrektor ZK, który uczestniczył w szkoleniu z zakresu opracowania planów. Dyrektor zdecydował o zawartości poszczególnych elementów planu, jego treści

gazu, g) awarie systemów wodno-kanalizacyjnych, h) awarie systemów łączności, i) awarie systemu teleinformatycznego.

²⁹ a) procedura działania w stanie wojennym, b) procedura działania w nietypowych sytuacjach kryzysowych - przekroczenie poziomów szkodliwych substancji w powietrzu, c) procedura działania w nietypowych sytuacjach kryzysowych - w przypadku wystąpienia zatrucia wody w wodociągach.

³⁰ Przykładowo, nie uzgodniono z następującymi podmiotami wymienionym w siatce bezpieczeństwa: [1] Wydział Inwestycji i Infrastruktury Drogowej Starostwa Powiatowego w Chojnicach, [2] Rejon Dróg Wojewódzkich, [3] Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Słupsku, [4] Wojewódzki Inspektorat Inspekcji, Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku, Biuro Powiatowe w Chojnicach, [5] Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Gdańsku Filia Człuchów, [6] Nadleśnictwa: Czersk, Lutówko, Osusznica, Przymuszewo, Rytel, [7] PCK, [8] WOPR, [9] OSP, [10] Operator sieci TP S.A., [11] Rejon Energetyczny ENEA w Chojnicach, [12] Punkt Dystrybucji Gazu w Chojnicach, [13] PSS, [14] PKP, [15] Eksploatator Sieci Wodociągowej, [16] Przedsiębiorstwo Komunalne S.A i [17] media lokalne.

i załącznikach. Konsultował, uzgadniał i rozmawiał telefonicznie z przedstawicielami Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku o zawartości planu. Według Starosty potwierdzeniem prawidłowości sporządzenia planu było zatwierdzenie go przez Wojewodę Pomorskiego. Starosta domniemywał, że skoro plan został zatwierdzony to jest sporządzony prawidłowo i zawiera wszystkie niezbędne treści, części składowe i elementy, tym bardziej, że został zatwierdzony we wrześniu 2011 r., tj. 9 miesięcy po wydaniu Zaleceń przez Wojewodę Pomorskiego.

NIK nie podziela powyższego poglądu, gdyż stosownie do art. 17 ust. 2 pkt 2a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, opracowywanie PPZK należało do zadań Starosty;

- o) dane zawarte w rozdziale pn. *„Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej”* nie były ściśle powiązane z siatką bezpieczeństwa (pkt 1 ppkt 2d Zaleceń);

Starosta wskazał, że nie do końca przemyślano i przeanalizowano powiązanie rozdziału pn. *„Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej”* z siatką bezpieczeństwa i uchybienia zostaną niezwłocznie usunięte;

- p) w rozdziale pn. *„Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej”* nie określono zakresu wymiany informacji między ww. siłami (pkt 1 ppkt 2d Zaleceń);

Starosta podał, że zakres wymiany informacji ustalano na bieżąco w zależności od potrzeb i sytuacji. W ocenie NIK zalecenie Wojewody w tym zakresie miało na celu sformalizowanie wymiany informacji, w tym określenie kompetencji poszczególnych podmiotów do zbierania i przekazywania poszczególnych informacji. Przywołanego przez Starostę sposobu ustalania zakresu wymiany informacji (na bieżąco w zależności od potrzeb i sytuacji) nie można zatem uznać za spełnienie tego wymogu, tym bardziej, że nie sprawdził się on podczas sytuacji kryzysowej jaką była „nawałnica”, co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia;

- q) nie zawarto: [1] organizacji ewakuacji z obszarów zagrożonych wskazując podmioty odpowiedzialne za ewakuację, trybu podejmowania decyzji o ewakuacji oraz problemów, które mogą wystąpić, [2] formularzy, które będą wykorzystywane przy przeprowadzaniu ewakuacji, oraz [3] oceny krótko i długoterminowych skutków ewakuacji, zarówno w stosunku do obszaru i obiektów, z których prowadzona jest ewakuacja, jak i terenu oraz obiektów docelowych ewakuacji (pkt 1 ppkt 3e Zaleceń);

Starosta wyjaśnił, że na str. 69 znajduje się adnotacja, że ewakuacja na terenie powiatu chojnickiego prowadzona będzie na podstawie Planu Obrony Cywilnej Powiatu Chojnickiego cz. II – Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności - i że plan ten został opracowany w 2010 r., jako dokument zastrzeżony, pozostający w dyspozycji Dyrektora ZK. W ocenie NIK zawarta w PPZK adnotacja, a także treść Planu Obrony Cywilnej Powiatu Chojnickiego część II nie spełniały warunków ujętych w zaleceniach Wojewody. W powyższym Planie Obrony Cywilnej nie zawarto bowiem organizacji ewakuacji z obszarów zagrożonych powiatu chojnickiego, formularzy, które powinny być wykorzystywane przy ewakuacji oraz ocen jej skutków krótko i długoterminowych;

- r) nie zawarto procedur uruchamiania rezerw państwowych, tj. zasad i trybu wnioskowania przez Starostę do Wojewody o uruchomienie przedmiotowych

rezerw (produktów żywnościowych, produktów leczniczych i wyrobów medycznych, preparatów stabilnego jodu) (pkt I ppkt 3j Zaleceń);

Starosta wyjaśnił, że w zespole przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych – zadania w zakresie monitorowania zagrożeń – zadanie „Prowadzenie działań interwencyjnych wywołanych zagrożeniem radiacyjnym ze szczególnym uwzględnieniem realizacji ustanowionych (...) jest adnotacja „postępować zgodnie z „planem dystrybucji preparatu stabilnego jodu tabletek jodku potasu” na terenie powiatu chojnickiego – ZK.5530.2.2013 – który dołączony jest do dokumentacji PPZK. Być może dlatego, że Dyrektor ZK nie zawarł już stosownej procedury. Starosta wyjaśnił również, że częściowo zadania zawarte są w procedurze nr SPO-1.1 wprowadzenie działań interwencyjnych. W ocenie NIK zawarcie w PPZK powyższej procedury nie może być uznane za realizację zalecenia Wojewody, gdyż rezerwy państwowe obejmują szerszy zakres asortymentu;

- s) w załączniku nr 1 pn. „Standardowe procedury operacyjne” nie umieszczono dwóch procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wymienionych w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego”³¹ (pkt II Zaleceń);

Starosta przyznał, że dwie ww. procedury zostały pominięte i niezwłocznie zostaną uzupełnione.

(Dowody: akta kontroli str. 501-512, 548-799, 1033-1034)

- 5) PPZK sporządzono nierzetelnie, gdyż:

- a) zawarte w rozdziale pn. „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej” dane o uczestnikach planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej nie były powiązane z adekwatnymi informacjami/wykazami zawartymi w rozdziałach: „Plan główny. Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych” oraz „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych. Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej”;

Starosta wyjaśnił, że osobą odpowiedzialną za opracowanie PPZK był Dyrektor ZK. NIK nie podziela powyższego poglądu, gdyż stosownie do art. 17 ust. 2 pkt 2a ustawy o zarządzaniu kryzysowym opracowywanie PPZK należało do zadań Starosty;

- b) w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja łączności” podano, że całodobową łączność w zakresie koordynacji działań a także przyjmowania meldunków, komunikatów i ostrzeżeń zapewnia Powiatowe Stanowisko Kierowania KP PSP mimo, że Starosta, w 2010³² upoważnił i zobowiązał Komendanta Powiatowego PSP w Chojnicach do przekazywania otrzymanych ostrzeżeń meteorologicznych³³, w dni ustawowo wolne od pracy oraz poza godzinami pracy Starostwa;

Starosta wskazał, że Komendant Powiatowy PSP w Chojnicach uzgodnił PPZK w arkuszu uzgodnień, czyli można wnioskować, że znał zapis „Całodobową

³¹ Procedury nr: 10.14 Działania w przypadku braku dostaw energii elektrycznej dla dużej grupy mieszkańców powiatu oraz 13.1 Procedura uruchamiania rezerw państwowych.

³² 8 września 2010 r.

³³ Zgodnie z upoważnieniem Komendant Powiatowy PSP zobowiązany był przekazywać ww. ostrzeżenia następującym podmiotom: [1] Radio „Weekend”, [2] Komenda Powiatowa Policji w Chojnicach, [3] Powiatowy Zarząd Dróg w Chojnicach, [4] „ENEA S.A.” Rejon Energetyczny w Chojnicach, [5] Szpital Specjalistyczny w Chojnicach, [6] Urząd Gminy w Chojnicach, [7] Urząd Miejski w Czersku, [8] Urząd Miejski w Brusach, [9] Urząd Miejski w Chojnicach, [10] Urząd Gminy w Konarzynie, [11] ZK Starostwa Powiatowego w Chojnicach.

łączność w zakresie koordynacji działań, a także przyjmowania meldunków, komunikatów i ostrzeżeń zapewnia Powiatowe Stanowisko Kierowania” i nie wniósł do niego zastrzeżeń. Upoważnienie z 2010 r. miało na celu określenie i wskazanie sposobu przekazywania ostrzeżeń, a dla Starostwa ważne było dalsze ich przekazanie, aby po godzinach pracy urzędu istniała możliwość powiadamiania społeczeństwa o nadchodzącym zagrożeniu.

W ocenie NIK powyższe upoważnienie nie zapewniało realizacji zadania opisanego w PPZK, tj. funkcjonowania całodobowej łączności w zakresie koordynacji działań dotyczących zarządzania kryzysowego. Potwierdzeniem tego poglądu jest informacja udzielona przez Komendanta Powiatowego PSP, z której wynika, że Stanowisko Kierowania KP PSP zapewniało taką łączność na potrzeby realizacji zadań określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego³⁴, a przedmiotowe upoważnienie obligowało go wyłącznie do przekazywania ostrzeżeń meteorologicznych w dni ustawowo wolne od pracy oraz poza godzinami pracy Starostwa, tj. nie pełniło roli PCZK.

(Dowody: akta kontroli str. 501-512, 548-799, 249, 897-899, 1051-1063, 1283-1284)

6) Nierzetelnie wydano zalecenia dla wójtów i burmistrzów z terenu powiatu chojnickiego do gminnych planów reagowania kryzysowego z dnia 3 kwietnia 2008 r., gdyż pomimo zidentyfikowania w Powiatowym Planie Reagowania Kryzysowego zagrożenia powodziowego, Zalecenia Starosty nie odnosiły się do kwestii realizacji zadania dotyczącego zapewnienia wyposażenia i utrzymania magazynów przeciwpowodziowych, tj. obowiązku wynikającego z art. 7 ust.1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust.1 pkt 16 ustawy o samorządzie powiatowym.

Starosta podał, że co roku dokonywana jest i przekazywana do Wojewody Pomorskiego ocena stanu przygotowań obrony cywilnej, w której przedstawiany jest również sprzęt będący w magazynach OC, przy których zlokalizowane są magazyny przeciwpowodziowe. W swych zeznaniach Starosta nie ocenił stanu wyposażenia ww. magazynów przeciwpowodziowych, powołując się na wiedzę Dyrektora ZK, któremu powierzył obowiązki dotyczące zarządzania kryzysowego.

(Dowody: akta kontroli str. 204-207, 1276-1281, 1033-1034, 1374-1379, 1392)

7) Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego nie zaopiniował PPZK, pomimo że stosownie do art. 14 ust. 8 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym należało to do jego zadań.

Starosta wskazał, że proces tworzenia i opiniowania PPZK przez członków PPZK był wielowątkowy i zaangażowanych było w nim wiele instytucji, a do prac włączono Dyrektorów Wydziałów Starostwa, którzy mieli możliwość wnoszenia uwag i opinii między innymi na poniedziałkowych naradach roboczych, czy też bezpośrednio do Wydziału ZK. Narady te nie były protokołowane i proces ten nie ma odzwierciedlenia w dokumentacji papierowej. W ocenie NIK przywołane przez Starostę działania nie mogą zostać uznane za realizację ustawowego obowiązku.

(Dowody: akta kontroli str. 806)

Wojewoda Pomorski podał, że „Plan powiatu chojnickiego został poddany szczegółowej analizie przez pracownika merytorycznego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego i według jego oceny dokument ten zawierał podstawowe elementy wynikające z Zaleceń Wojewody. Sformułowane zostały na piśmie uwagi i sugestie do Starosty, które miały zostać uwzględnione w kolejnej aktualizacji, a sam dokument został zatwierdzony przez ówczesnego Wojewodę, ponieważ brak

³⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.

było przesłanek i narzędzi prawnych do jego niezatwierdzenia. Podkreślenia wymaga fakt, że Wojewoda Pomorski nie miał też możliwości poddania tego planu kolejnej weryfikacji, ani sprawdzeniu realizacji wniesionych przez niego uwag, ponieważ Starosta Chojnicki do dzisiaj nie przedłożył Wojewodzie planu w ramach aktualizacji, do której jest ustawowo zobowiązany. Ponadto pisma kierowane w tym zakresie do Pana Starosty w 2014 i 2017 r. pozostały bez echa³⁵.

(Dowody: akta kontroli str. 1276-1281, 2375)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż „Zalecenia Starosty Chojnickiego z dnia 3 kwietnia 2008 r. do gminnych planów reagowania kryzysowego” odnosiły się (pośrednio) do kwestii będącej zadaniem własnym, tj. udzielania pomocy społecznej osobom poszkodowanym w wyniku zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, a także klęski żywiołowej i ekologicznej (art. 7 pkt 14-15 ustawy o pomocy społecznej), jednak nie zawarto w nich danych ilościowych, na podstawie których poszczególne gminy powinny przygotować odpowiednią liczbę miejsc dla ewakuowanych wraz z niezbędną infrastrukturą. Jak podał Starosta brak ww. danych wynikał z przedstawienia podobnych informacji w Planach Obrony Cywilnej Powiatu Chojnickiego (z 2005 r. i 2010 r.) w części II (plan ewakuacji), do których załączono m.in. wykaz obiektów możliwych do zakwaterowania na potrzeby ewakuacji I i II stopnia. Uwzględniono w tej sprawie wyjaśnienia Starosty, który podał, iż po przejściu „nawałnicy” kwestia ta zostanie przeanalizowana powtórnie.

(Dowody: akta kontroli str. 204-208, 425-430)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK Starostwo nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących przepisów prawnych realizowało zadania z zakresu planowania cywilnego, tj. dotyczące planów zarządzania kryzysowego. Na terenie powiatu chojnickiego obowiązywał wprowadzie PPZK, niemniej był on obciążony licznymi wadami, gdyż nie spełniał wymogów przewidzianych w Zaleceniach Wojewody Pomorskiego z 29 listopada 2010 r. Nie zrealizowano ustawowego wymogu zaopiniowania PPZK przez Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Ponadto, od 2008 r. ani razu nie wydano zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego, a zatwierdzenia takich dokumentów dokonywano w oparciu o nieaktualne zalecenia Starosty.

3. Wykonywanie zadań przez centra zarządzania kryzysowego i zespoły zarządzania kryzysowego

3.1. Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego

Opis stanu
faktycznego

Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego zostało powołane dopiero zarządzeniem Starosty nr 59/2017 z dnia 29 września 2017 r.³⁶ (art. 18 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), określono również jego organizację, siedzibę oraz tryb pracy (art. 18 ust. 3 ustawy). Na siedzibę PCZK wyznaczono pomieszczenia ZK Starostwa³⁷, określono trzy tryby realizacji zadań (pracy), tj. [1] zwyczajny, w którym PCZK zobowiązano do pełnienia dyżurów w godzinach pracy urzędu (Starostwa), a poza nimi rolę PCZK w przepływie informacji przypisano

³⁵ W badanym okresie do Starostwa wpłynęło jedno pismo z Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (3 grudnia 2014 r.) dotyczące aktualizacji (przypomnienie o konieczności jej przeprowadzenia). Z dokumentacji Starostwa nie wynika, czy udzielono na nie odpowiedzi. Z notatki pracownika ZK sporządzonej na piśmie Urzędu Wojewódzkiego wynika, że [1] PPZK jest na bieżąco aktualizowany przez Dyrektora ZK, [2] poinformowano Urząd Wojewódzki, że nie nastąpiły zmiany powodujące konieczność ponownego wysłania go do zatwierdzenia.

³⁶ W sprawie organizacji i zasad funkcjonowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Chojnicach.

³⁷ Jako zastępcze miejsce działania PCZK wyznaczono Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Chojnicach.

służbie dyżurnej KP PSP (zgodnie z udzielonym upoważnieniem³⁸), lub osobom wyznaczonym do dyżurów domowych³⁹, [2] alarmowy, działający w sytuacji wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej oraz [3] nadzwyczajny stosowany w przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej i w przypadku uruchomienia systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Jako zadania PCZK określono te wynikające z art. 16 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*: [1] pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, [2] współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, [3] nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, [4] współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, [5] współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, [6] dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum, [7] realizacji zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa oraz jedno pozaustawowe, [8] całodobowe alarmowanie Przewodniczącego PZZK oraz członków Zarządu Powiatu Chojnickiego. Po otrzymaniu informacji o wystąpieniu nadzwyczajnych zagrożeń spowodowanych siłami przyrody lub obiektów technicznych prowadzących do wystąpienia sytuacji kryzysowej zobowiązano też PCZK do powiadomienia Starosty, który podejmuje decyzję o zwołaniu PZZK. Obsługę PCZK zapewniono poprzez ZK (uzupełniając, w ramach udzielonego upoważnienia przez Komendanta Powiatowego PSP), kierowanie pracami PCZK zlecono Dyrektorowi ZK.

W tym samym zarządzeniu określono również prawa i obowiązki pracownika-dyżurnego. Odnosnie do wynikającego z art. 18 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* obowiązku określenia przez Starostę sposobu całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposobu zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych w zarządzeniu nr 59/2017 określono wyłącznie, że pracownik-dyżurny na polecenie Przewodniczącego PZZK ma obowiązek realizować zadania związane z alarmowaniem i aktywizacją członków tego zespołu, a w kwestii stałych dyżurów odwołano się do wcześniej obowiązującego aktu wewnętrznego⁴⁰. Stworzony przez Starostę System Stałego Dyżuru (SSD) miał m.in. dawać możliwość całodobowej wymiany informacji o sytuacjach kryzysowych, monitorowania sytuacji, ostrzegania o zagrożeniach i przekazywania do realizacji zadań w ramach zarządzania kryzysowego (§ 3 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 24/2016 Starosty). Dokumentację SSD stanowiła m.in. „Książka Meldunków Stałego Dyżuru” (§ 13 ww. zarządzenia), według jej wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do zarządzenia Starosty nr 24/2016 pracownicy obejmujący stały dyżur zobowiązani byli do sporządzania meldunków, w których powinna być dokumentowana treść realizowanych zadań. Zgodnie z Kartą Stałego Dyżuru, której wzór stanowił załącznik nr 3 do zarządzenia Starosty nr 24/2016 (sporządzoną 3 października 2016 r.), dane teleadresowe punktu kontaktowego stałego dyżuru zostały osobno określone w godzinach pracy

³⁸ Dnia 29 września 2017 r. Starosta pisemnie upoważnił Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Chojnicach do przekazywania otrzymanych (w tym meteorologicznych) i komunikatów w dni wolne od pracy oraz poza godzinami pracy Starostwa Powiatowego w Chojnicach.

³⁹ Starosta zeznał, że przez dyżur domowy rozumiał podanie (na stronach internetowych, w PPZK i innych dokumentach) nr telefonów służbowych do poszczególnych pracowników Starostwa (m.in. do Starosty, Sekretarza i Dyrektora ZK itd.), które powinny być odbierane poza godzinami pracy Starostwa. Formalnie, jak zeznał Starosta, nie wyznaczył dyżurów domowych, gdyż uważał, że wymienione wyżej osoby powinny być dostępne poza godzinami pracy.

⁴⁰ Zarządzenie nr 24/2016 Starosty Chojnickiego z dnia 10 sierpnia 2016 r. w sprawie utworzenia systemu stałych dyżurów w powiecie chojnickim, przed tą datą obowiązywało Zarządzenie nr 32/2014 Starosty Chojnickiego z dnia 20 sierpnia 2014 r. w sprawie utworzenia systemu stałych dyżurów w powiecie chojnickim, ze zmianami.

Starostwa (sekretariat lub ZK) i poza nimi (jako pierwszy odpowiedzialny został podany Dyrektor ZK, a jako drugi odpowiedzialny Sekretarz Powiatu).

(Dowody: akta kontroli str. 226-289, 2264-2271)

W wyniku przeprowadzonych w dniu 13 listopada 2017 r. oględzin ustalono, że PCZK mieściło się w budynku Starostwa na I piętrze (w pokojach o numerach 54-55). W PCZK znajdowały się m.in.: trzy stanowiska komputerowe wyposażone w biurka, na których znajdowały się cztery zestawy komputerowe (jednostki centralne i monitory), z czego: dwa zestawy były podłączone do odrębnych (dwóch) urządzeń wielofunkcyjnych (tj. drukarki, faksu i skanera z funkcją kserokopiarki). Do jednego zestawu poprzez wewnętrzną sieć komputerową podłączono skaner. Na trzech komputerach za pośrednictwem przeglądarki internetowej była możliwość zalogowania się do systemu Centralnej Aplikacji Raportującej - CAR⁴¹. Ponadto, na dwóch komputerach uruchomiona była dedykowana poczta elektroniczna (ZK)⁴². Jeden zestaw komputerowy (jednostka centralna, monitor) opisany był jako „System aplikacji Web do ewidencjonowania i analizy baz danych sił i środków oraz ich dysponentów w województwie pomorskim” (nalepka na monitorze). Miał on zainstalowaną aplikację eHNS⁴³, zawierającą informacje o siłach i środkach dostępnych w gminach zlokalizowanych na terenie powiatu chojnickiego. Ponadto piąty posiadany, a nieużytkowany na co dzień, przez PCZK zestaw komputerowy⁴⁴, składający się z jednostki centralnej i monitora z podłączoną pocztą elektroniczną PCZK, wykorzystywany był podczas treningów systemów SWA i SWO. Wszystkie zestawy komputerowe wyposażone były w system zasilania awaryjnego UPS. Ponadto PCZK dysponowało jednym odbiornikiem radiowym⁴⁵ służącym do odbywających się raz w miesiącu nasłuchów 22. Ośrodka Dowodzenia i Naprowadzania na podstawie Zarządzenia nr 30/11 Wojewody Pomorskiego z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie ustalenia zasad przygotowania i działania systemu powszechnego ostrzegania ludności cywilnej województwa pomorskiego o zagrożeniach uderzeniami z powietrza.

Na wyposażeniu PCZK znajdowały się również cztery radiotelefony, z czego: dwa radiotelefony (jeden mobilny, drugi stacjonarny) do łączności z Wojewodą Pomorskim i gminami za pośrednictwem dedykowanych kanałów radiowych, jeden radiotelefon bazowy do łączności w ramach Zintegrowanego Systemu Ratowniczego TUR - za pośrednictwem, którego była możliwość połączenia się z niektórymi podmiotami wymienionymi w Zarządzeniu nr 25/2010 Starosty z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie wprowadzenia do użytku instrukcji pt. „Organizacja i zasady pracy sieci łączności radiowej Zintegrowanego Systemu Ratownictwa TUR powiatu chojnickiego”⁴⁶, oraz jeden radiotelefon nasobny służący do koordynacji działań ratowniczych prowadzonych przez Państwową Straż Pożarną na terenie powiatu chojnickiego. W PCZK znajdowały się również trzy telefony stacjonarne wykorzystywane do kontaktu z służbami współpracującymi w sytuacjach kryzysowych. Oprócz dwóch faksów w urządzeniach wielofunkcyjnych PCZK posiadał jeden osobny faks oraz dyktafon. Obsługę PCZK zapewniał ZK; w momencie oględzin dyżur był prowadzony przez pracownika tego wydziału etatowo zajmującego się zarządzaniem kryzysowym. W PCZK prowadzony był dziennik korespondencji, w którym rejestrowano pisma wpływające (m.in. raporty

⁴¹ <https://car.ezd.gov.pl>

⁴² Obsługa adresów: centrum@powiat.chojnice.pl oraz z.kryzysowe@powiat.chojnice.pl

⁴³ System/baza eHNS – został przekazany przez Pomorski Urząd Wojewódzki w 2009 r. na podstawie umowy użyczenia.

⁴⁴ Zapakowany w pudła kartonowe.

⁴⁵ Sprzęt użyczony przez Pomorski Urząd Wojewódzki.

⁴⁶ System TUR, mimo takich założeń nie objął czterech gmin wiejskich zlokalizowanych na terenie powiatu chojnickiego, korzystała z niego tylko gmina miejska Chojnice, ze względów finansowych nie rozwinięto w pełni tego systemu.

o zdarzeniach), po czym były one wpinane do osobnych teczek, opisanych według jednolitego rzeczowego wykazu akt. PCZK nie posiadało dokumentacji dotyczącej sprawdzenia łączności (za wyjątkiem potwierdzeń comiesięcznych treningów nasłuchu w sieci radiowej 22 Ośrodka Dowodzenia i Naprowadzania). Starosta wyjaśnił, że łączność radiowa w systemie TUR sprawdzana jest codziennie przez KP PSP, natomiast sprawdzenia łączności przez radiotelefon Wojewody dokonują jego służby.

W PCZK użytkowana była CAR – dostęp poprzez stronę internetową. Oględziny wykazały również, że w okresie objętym kontrolą PCZK dziewięć razy korzystało z aplikacji CAR w celu przekazania informacji o miejscowych zagrożeniach Wojewódzkiemu Centrum Zarządzania Kryzysowego w Gdańsku, były to m.in. wypadki samochodowe, wybuch butli z gazem, wykrycie niewybuchu, wykrycie w wodzie bakterii z grupy coli, wyciek gazu. W ostatnich sześciu miesiącach, (czyli od 13 maja 2017 r.) pracownicy ZK nie stwierdzili awarii technicznej systemu CAR. Problemy w związku z realizacją zadań ustawowych przez PCZK w czasie „nawałnicy” w sierpniu 2017 r. zostały opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Odnośnie tej sytuacji kryzysowej nie korzystano z systemu CAR, jak podał Starosta ze względu na brak czasu na takie czynności i stały kontakt telefoniczny Dyrektora ZK z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego za pomocą służbowego telefonu komórkowego. Ponadto Starosta wyjaśnił, że aktualnie realizowany jest przetarg na zakup agregatów prądotwórczych na potrzeby zasilania budynków Starostwa na wypadek awarii energetycznej (z których jeden będzie mobilny, co umożliwi jego ewentualne wykorzystania na terenie całego powiatu).

(Dowody: akta kontroli str. 2295-2326, 2365-2370)

3.2. Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego

Zgodnie z zarządzeniami Starosty nr 20/2011 i nr 19/2014 z odpowiednio 4 maja 2011 r. i 22 maja 2014 r., w skład PZZK wchodził: a) Starosta (Szef), b) Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (Zastępca), c) Komendant Powiatowy PSP (Zastępca) oraz d) grupy robocze (Planowania Cywilnego; Monitorowania, Prognoz i Analiz; Operacji i Organizacji Działań; Zabezpieczenia Logistycznego oraz Opieki Zdrowotnej i Pomocy Socjalno-Bytowej). W latach 2015-2017⁴⁷ PZZK zebrał się pięciokrotnie⁴⁸. Przedmiotem jednego spotkania (z 11 stycznia 2017 r.) była informacja dotycząca przygotowania służb i inspekcji odpowiadających za przeciwdziałanie i usuwanie skutków ewentualnego wystąpienia wysoce zjadliwej grypy ptaków H5N8. Pozostałe posiedzenia PZZK dotyczyły skutków nawałnicy z 11-12 sierpnia 2017 r. Wszystkie omawiane na powyższych posiedzeniach PZZK zagrożenia (wystąpienie wysoce zjadliwej grypy ptaków H5N8 oraz nawałnica) były uwzględnione w PPZK⁴⁹. Na powyższych posiedzeniach omówiono: a) kierunki rozprzestrzeniania się ptasiej grypy (w tym tereny najczęstszego występowania), jej objawy, podstawowe zasady higieny, sposoby zarażania się, działania profilaktyczne jakie powinny być podjęte w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się choroby i związane z nimi działania kontrolne inspekcji (w tym problemy) oraz problemy z zabezpieczeniem służb w środki ochrony osobistej (posiedzenie z 11 stycznia 2017 r.), b) podjęte w dniach 11-12 sierpnia 2017 r. (w trakcie nawałnicy) działania (posiedzenie z dnia 12 sierpnia

⁴⁷ Według stanu na dzień 10 października 2017 r.

⁴⁸ Spotkania PZZK w latach 2015-2017 (10 października): 1) 11 stycznia 2017 r., 2) 12 sierpnia 2017 r., 3) 14 sierpnia 2017 r., 4) 22 sierpnia 2017 r., 5) 29 sierpnia 2017 r.

⁴⁹ Charakterystyka zagrożeń: epizootie (zagrożenia biologiczne), intensywne opady deszczu, silne wiatry i huragany, intensywne zjawiska burzowe (niekorzystne zjawiska atmosferyczne), awarie systemów dostaw energii, paliw i wody (awarie dostaw systemów energii), awarie systemu łączności (awarie systemu technicznego).

2017 r.), c) sposoby przydzielania pomocy finansowej poszkodowanym w nawałnicy, konieczność użycia sił zbrojnych i odpowiedniego sprzętu i wyposażenia (posiedzenie z dnia 14 sierpnia 2017 r.), d) problemy z obiegiem informacji i koordynacją działań wojska oraz pozyskiwaniem drewna (posiedzenie z dnia 22 sierpnia 2017 r.), e) realizację z dotychczas podjętych zadań z zakresu usuwania skutków nawałnicy oraz plan następnych działań (posiedzenie z dnia 29 sierpnia 2017 r.).

(Dowody: akta kontroli str. 881-886, 853-871, 289-362)

3.3. Sytuacje kryzysowe na terenie powiatu chojnickiego

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 25 października 2017 r. nastąpiła jedna sytuacja, uznana przez Starostę za kryzysową (w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), a mianowicie „nawałnica”, która przeszła przez powiat chojnicki w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. Przesłanką, która stanowiła podstawę uznania tej sytuacji za kryzysową był według Starosty zasięg terytorialny tego zdarzenia, który objął cały powiat i miał negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska. Zdarzenie to nastąpiło na terenie wszystkich gmin powiatu chojnickiego. Doszło tam do bardzo silnych wiatrów (huragan), ulewnych deszczy i wyładowań atmosferycznych, które spowodowały śmierć pięciu osób, ogromne straty materialne na terenie całego powiatu, tj. bardzo dużą liczbę uszkodzonych budynków mieszkalnych i gospodarczych, tysiące hektarów zniszczonych lasów, nieprzejezdne drogi, szkody w mieniu komunalnym, zerwane i uszkodzone linie energetyczne.

(Dowody: akta kontroli str. 874-880, 2347-2348)

Ryzyko wystąpienia ww. sytuacji kryzysowej zostało zidentyfikowane w PPZK, w charakterystyce zagrożeń, ujęto je w kategorii: [1] niekorzystne zjawiska atmosferyczne w tym intensywne opady deszczu, silne wiatry i huragany oraz intensywne zjawiska burzowe, [2] awarie systemów dostaw energii, w tym: energii elektrycznej, paliw, systemu wodno-kanalizacyjnego oraz [3] awarii systemu technicznego, w tym systemu łączności.

(Dowody: akta kontroli str. 874-880, 548-799)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa rolę PCZK pełnił ZK, co opisano we wcześniejszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Odnosząc się do działalności PCZK w trakcie sytuacji kryzysowej z 11 na 12 sierpnia 2017 r. Starosta wskazał, że działania podejmowane przez Dyrektora ZK, przebywającego w KP PSP stanowiły realizację zadań PCZK.

(Dowody: akta kontroli str. 127-133)

Zgodnie z PPZK, sytuacji kryzysowej – jaka miała miejsce w dniach 11-12 sierpnia 2017 r. na terenie powiatu chojnickiego – dotyczyły następujące procedury postępowania: [1] SPO-11.3 – *Procedura alarmowania, ostrzegania i informowania ludności o zagrożeniach*, [2] SPO-12.1 – *Procedura działania PCZK*.

3.4. Dokumentowanie

Za dokumentację przyjęcia sygnału oraz podjętych działań w trakcie sytuacji kryzysowej dotyczącej „nawałnicy” z 11 na 12 sierpnia 2017 r. dla celów kontroli NIK uznano m.in.: korespondencję papierową i elektroniczną Starostwa (w tym ZK, tj. komórki organizacyjnej pełniącej rolę PCZK⁵⁰) z podmiotami uczestniczącymi w procesie zarządzania kryzysowego, oświadczenia i notatki osób uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym, notatkę Dyrektora ZK z podejmowanych działań

⁵⁰ Stosownie do zapisu § 34 pkt 2 ppkt 10 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa.

sporządzona ex-post (dwie wersje: bez daty sporządzenia⁵¹ oraz sporządzona 21 sierpnia 2017 r.⁵²), protokoły z posiedzeń PZZK.

(Dowód: akta kontroli str. 1035)

3.5. Przyjęcie sygnału o zagrożeniu

Ostrzeżenia o nadchodzących burzach z gradem przekazano do ZK z WCZK służbową pocztą elektroniczną⁵³: [1] o godz. 14.24 - ostrzeżenie nr 63 IMGW o drugim stopniu zagrożenia z godz. 13.53⁵⁴, [2] o godz. 14.34 ostrzeżenie Blue Alert⁵⁵ nr WCZKG.1168 powtarzające powyższe ostrzeżenie z IMGW, [3] o godz. 22.49 ostrzeżenie nr 106 IMGW o trzecim stopniu zagrożenia dla strefy brzegowej z godz. 21.41⁵⁶, [4] o godz. 22.55 ostrzeżenie Blue Alert nr WCZKG.1170 powtarzające powyższe ostrzeżenie z IMGW, [5] o godz. 23.09 komunikat nr 1 IMGW dotyczący ostrzeżenia nr 63 wydanego o godz. 13.53 o drugim stopniu zagrożenia⁵⁷. Ostrzeżenia nr 63 IMGW oraz Blue Alert nr WCZKG.1168 Dyrektor ZK odebrał⁵⁸ o godz. 16.00.

Starosta wskazał, że: [1] stopień zagrożenia wskazany w ostrzeżeniach meteorologicznych z 11 sierpnia 2017 r. nie budził jego niepokoju i obaw⁵⁹, co do możliwości wystąpienia tak gwałtownych zjawisk, jakie miały miejsce na terenie powiatu w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. Za ostrzeżeniem nie poszły bowiem żadne dodatkowe informacje o konieczności podjęcia szczególnych środków ostrożności, czy określonych działań, przekazane choćby przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa⁶⁰. Zdaniem Starosty ostrzeżenie z 11 sierpnia 2017 r. o burzach drugiego stopnia nie było pierwszym w tym roku i nie zawierało przesłanek odnośnie możliwości wystąpienia tak poważnych skutków, [2] w dniu 11 sierpnia 2017 r. Starosta nie miał informacji o obozach harcerskich zlokalizowanych na terenie powiatu, [3] nie wie, kto mógł wiedzieć o zorganizowanym obozie w okolicach miejscowości Suszek; przypuszcza, że taką wiedzę mogła posiadać PSP, jeżeli był on uzgadniany z KP PSP. Ponadto, Starosta zeznał, że trzy tygodnie wcześniej było podobne ostrzeżenie i nic szczególnego się nie działo, więc nie było przesłanek do podjęcia szczególnych środków ostrożności⁶¹. Starosta zwrócił uwagę, że:

⁵¹ Obejmowała okres od 11 do 12 sierpnia 2017 r.

⁵² Obejmowała okres od 11 do 18 sierpnia 2017 r.

⁵³ Komunikaty z WCZK wpłynęły do ZK na adres poczty elektronicznej: centrum@powiat.chojnice.pl oraz z.kryzysowe@powiat.chojnice.pl.

⁵⁴ Obszar: województwo pomorskie, prognozowany przebieg: Prognozuje się wystąpienie burz z opadami deszczu od 25 mm do 40 mm, lokalnie do 50 mm oraz porywami wiatru do 100 km/h. Lokalnie grad. Najintensywniejsze zjawiska powinny występować w pierwszej części nocy. Strefa burz przemieszczać się będzie z zachodu na wschód województwa.

⁵⁵ System Powiadamiania w sytuacjach kryzysowych działający w Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego w Gdańsku. Jest wykorzystywany w sytuacjach takich jak zbliżanie się niebezpiecznych zjawisk atmosferycznych (wichury, sztormy, burze), awarie masowych dostaw energii elektrycznej lub pilne komunikaty. Oprogramowanie służy do przekazywania informacji w formie e-mail, SMS oraz poczty głosowej.

⁵⁶ Prognozowany przebieg: Prognozowane są burze z porywami wiatru i intensywnymi opadami deszczu, lokalnie gradu. Porywy wiatru 10 do 12 w skali B.

⁵⁷ Stan obserwowany: Szeroka strefa burz z licznymi i gwałtownymi wyładowaniami rozciąga się wzdłuż całej południowej granicy woj. pomorskiego. Szacowany opad deszczu od 15-25 mm/h, w wielu miejscach >30 mm/h. Wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia gradu (>80%). Porywy wiatru miejscami przekraczają 100 km/h (Chojnice 110 km/h). Przewidywany rozwój zjawisk: Strefa przemieszcza się na północ.

⁵⁸ O czym Starosta poinformował w piśmie nr ZK.5535.7.2017 z 25 sierpnia 2017 r. skierowanym do Prokuratury Okręgowej w Słupsku.

⁵⁹ Starosta zeznał, że otrzymał ww. ostrzeżenia Blue Alert w formie SMS, nie pamiętał jednak o której godzinie.

⁶⁰ Starosta zeznał, że wyjaśniając rolę RCB miał na myśli przekazanie przez tę instytucję informacji o zaistniałej sytuacji 11 sierpnia 2017 r., np. na terenach województw dolnośląskiego, wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego, co pomogłoby w przeprowadzeniu krytycznej analizy docierających do Starostwa ostrzeżeń. Starosta zeznał również, że nie miał na myśli bezpośredniego kontaktowania się RCB ze Starostwem w Chojnicach, a chodziło mu o przekazanie przez tę instytucję informacji o poważnych skutkach na ww. terenach, choćby do WCZK, które przestałoby tę informację dalej czyli do Starostwa.

⁶¹ Przywołane przez Starostę ostrzeżenie wpłynęło do Starostwa w dniu 3 sierpnia 2017 r. Jego treść przekazano m.in. gminom powiatu chojnickiego.

[1] Dyrektor ZK popełnił tylko jeden błąd i nie zawiadomił gmin, [2] Starostwo nie miało możliwości podjęcia innych działań, gdyż Starosta nie jest wyposażony w odpowiednie instrumenty do np. zawiadamiania ludności, [3] system syren dysponowany jest przez wójtów i burmistrzów, nie obejmuje on jednak ostrzegania ludności przed silnymi wiatrami, nawałnicami, czy powodziami, tak więc zawiadomienie jst nie spowodowałoby ostrzeżenia ludności. Dodał również, że przekazanie ostrzeżeń gminom mogłoby spowodować zawiadamianie ludzi poprzez „kurierów” (osoby chodzące od domostwa do domostwa), ale jak już wcześniej wskazał drugi stopień zagrożenia nie budzi takich obaw, aby podejmować radykalne działania. Zaznaczył także, że mimo braku zawiadomienia przez Dyrektora ZK gmin i miast, informacja o nadchodzących burzach dotarła tak do służb (poprzez odpowiedni system) jak i ludności (poprzez lokalne radio, które otrzymuje takie informacje z różnych źródeł, nie tylko od Starostwa).

(Dowód: akta kontroli str. 195-196, 941-946, 1036-1043, 1265-1275, 2374)

3.6. Powiadomienie o sytuacji kryzysowej

Z udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 *lit. f ustawy o NIK* informacji Komendanta Powiatowego PSP wynika, że pierwsze zgłoszenia o skutkach „nawałnicy” wpłynęły do Stanowiska Kierowania KP PSP w dniu 11 sierpnia 2017 r. po godz. 22.38. Informacje o przejściu „nawałnicy” otrzymali: [1] Dyrektor ZK z KP PSP ok. godz. 23.00, [2] Starosta od Burmistrza Chojnic ok. godz. 7.00, którzy do KP PSP przybyli odpowiednio ok. godz. 24.00 i 7.30 (dnia następnego).

(Dowody: akta kontroli str. 910-916, 930-933, 949-953)

3.7. Działania w sytuacji kryzysowej / proces podejmowania decyzji

W godzinach pomiędzy 1.52 a 4.00 w dniu 12 sierpnia 2017 r. Dyrektor ZK był w telefonicznym kontakcie z przedstawicielem UM Czersk. Prowadzone rozmowy dotyczyły udrażniania drogi do obozu harcerskiego zlokalizowanego w lesie, w okolicach miejscowości Suszek (obóz został objęty zdarzeniem masowym, przebywało w nim ok. 150 osób, w większości dzieci, został on zniszczony przez „nawałnicę”, w wyniku czego życie straciły dwie harcerki). Rannych harcerzy, przewożono do szpitali, a pozostałych ewakuowano⁶² do szkoły w Nowej Cerkwi⁶³. Współpracę ze Szpitalem Specjalistycznym w Chojnicach Dyrektor ZK rozpoczął ok. godziny 4.00 (12 sierpnia 2017 r.) ustalając z jego przedstawicielem numery telefonów kontaktowych i informując o kierowaniu do niego rannych. W następnych godzinach współpraca ta polegała na wymianie informacji o ilości przyjętych w Szpitalu poszkodowanych (w tym harcerzy) oraz stanie zaawansowania akcji ratowniczej w obozie harcerskim. Kontakt ze Szpitalem zakończono 12 sierpnia 2017 r. ok. godz. 19.00 meldunkiem lekarza koordynatora o liczbie przyjętych do szpitali poszkodowanych wg stanu na godz. 13:30⁶⁴. W trakcie powyższych działań Dyrektor ZK koordynował zabezpieczenie miejsca ewakuacji (szkoła w Nowej Cerkwi⁶⁵) wyznaczone przez Wójta Gminy Chojnice⁶⁶. Koordynacja polegała przede wszystkim na pośrednictwie w organizacji środków transportu (ok. godz. 2.00 dnia

⁶² Stosownie do wykazu obiektów możliwych do zakwaterowania zlokalizowanych na terenie powiatu Chojnickiego w trakcie ewakuacji I i II stopnia ujętego w cz. II Planu Obrony Cywilnej Powiatu Chojnickiego (Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności), do której odwołano się w PPZK w części dotyczącej organizacji ewakuacji z obszarów zagrożonych.

⁶³ Z obozu harcerze byli przewożeni do (decyzja Policji i Straży Pożarnej) a następnie do Szpitala (ranni) i szkoły w Nowej Cerkwi (pozostali). Decyzję o ewakuacji harcerzy do szkoły w Nowej Cerkwi i zabezpieczeniu ciepłych posiłków podjął Wójt Gminy Chojnice.

⁶⁴ 38 osób poszkodowanych.

⁶⁵ Miejsce ewakuacji przewidziane w Planie Obrony Cywilnej Powiatu Chojnickiego Cz. II Planu Ewakuacji (Przyjęcia) Ludności, na który powołano się w rozdziale pn. „Załączniki funkcjonalne planu głównego. Organizacja ewakuacji z obszarów zagrożonych” PPZK.

⁶⁶ Wójt Gminy Chojnice zapewnił poszkodowanym gorące posiłki i napoje.

12 sierpnia 2017 r.)⁶⁷ do ewakuacji harcerzy oraz zwróceniu się do Zastępcy Burmistrza Miasta Chojnice o zorganizowanie alternatywnego miejsca ewakuacji (ok. godz. 2.00 dnia 12 sierpnia 2017 r.)⁶⁸.

Starosta podał, że w przypadku innych ewakuowanych osób minimalne warunki bytowe w postaci: przyczep kempingowych, kontenerów mieszkalnych, mieszkań zastępczych, artykułów pierwszej pomocy (środki czystości, koldry itp.), transportu ludzi i dobytku, agregatów prądotwórczych i paliwa do nich zapewniały poszczególne gminy⁶⁹.

(Dowody: akta kontroli str. 910-916, 963-964, 972-977, 1033-1034, 1265-1275, 1365-1373)

Pierwszą decyzją Starosty w ramach zarządzania kryzysowego było zwołanie w dniu 12 sierpnia 2017 r. o godz. 10.00 posiedzenia PZZK⁷⁰, na którym podjęto decyzję o powołaniu w trybie alarmowym Sztabu Kryzysowego, tj. PZZK w okrojonym składzie⁷¹. Następnie Starosta: [1] wyznaczył psychologów z Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej do opieki nad harcerzami, [2] podjął decyzję o zakupie 50 plandek do wykorzystania przez KP PSP oraz [3] o zabezpieczeniu paliwa dla KP PSP⁷². W ramach szeroko rozumianej koordynacji, w sytuacji braku łączności, Starosta, w celu monitorowania sytuacji udał się do miejsca ewakuacji, a następnie dokonał objazdu terenu powiatu celem zebrania niezbędnych informacji o rozmiarze szkód, potrzebach KP PSP i OSP, a o godz. 20.00 brał udział w spotkaniu z przedstawicielem firmy energetycznej Enea S.A., na którym omawiano sytuację w zakresie zasilania energetycznego i uzgodniono zasady koordynacji działań w tym zakresie na terenie powiatu⁷³.

Starosta zeznał, że: [1] wg jego wiedzy KP PSP nie miała problemów z dostępem do niezbędnej do prowadzenia działań ratowniczych ilości paliwa, [2] nie zabezpieczał paliwa dla innych niż PSP/OSP służb ratowniczych, [3] nie zgłaszano się z takimi prośbami, [4] paliwo nie było przekazywane służbom prowadzącym działania ratownicze przez osoby prywatne a na pewno była odwrotna sytuacja, fundacje (np. Lotos i Orlen) dostarczały paliwo osobom prywatnym, np. rolnikom.

(Dowody: akta kontroli str. 289-290, 910-916, 949-953, 1044-1049, 2346, 1265-1275, 1365-1373, 2376)

W dniu 14 sierpnia 2017 r.: [1] w rozmowie telefonicznej z Wojewodą Pomorskim, Starosta uzgodnił zasady udziału sił zbrojnych w usuwaniu skutków „nawałnicy”⁷⁴,

⁶⁷ Autobusów MZK w Chojnicach.

⁶⁸ Przygotowanie alternatywnego miejsca ewakuacji tj. Szkoły Podstawowej nr 1 w Chojnicach, Urząd Miasta w Chojnicach zakończył ok. godz. 5.30 12 sierpnia 2017 r. (miejsce niewykorzystane).

⁶⁹ Starosta podał, że: [1] Gmina Brusy zapewniła przyczepy kempingowe, kontenery mieszkalne, mieszkania zastępcze, artykuły pierwszej pomocy (środki czystości, koldry itp.), transport ludzi i dobytku, agregaty prądotwórcze i paliwo do nich; [2] w gminie Czersk nie było osób ewakuowanych. Jedna osoba najciężiej poszkodowana zamieszkała u rodziny a dwie rodziny otrzymały propozycje zamieszkania w zasobach komunalnych gminy, których nie przyjęły (otrzymały domki holenderskie); [3] Gmina Chojnice zapewniła lokale zastępcze oraz domek holenderski; [4] poszkodowani z Gminy Konarzyny nie wyrazili chęci skorzystania z lokalu zastępczego, zamieszkali u rodziny; [5] na terenie Miasta Chojnice nie było osób ewakuowanych i pozbawionych domostw.

⁷⁰ Protokół ze spotkania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w dniu 12 sierpnia 2017 r. w związku z nawałnicą, która przeszła przez powiat chojnicki 11/12.06.2017 r.

⁷¹ Wicestarosta Powiatu Chojnickiego – Szef Grupy Planowania Cywilnego PZZK, Skarbnik Powiatu Chojnickiego – Członek Grupy Operacji i Organizacji Działań w PPK, Sekretarz Powiatu Chojnickiego – Szef Grupy Monitorowania, Prognoz i Analiz PZZK oraz Dyrektor ZK – Z-ca Szefa PZZK.

⁷² Ze względu na przerwę w dostawie energii elektrycznej nie działały niektóre stacje benzynowe. Nastąpiła konieczność wyznaczenia stacji benzynowej przy ul. Bytowskiej jako źródła paliwa dla PSP (koszty tankowania miał ponieść Powiat Chojnicki, faktycznie żadnych kosztów nie pokryto, gdyż KP PSP zadysponowała tankowaniem paliwa na stacji w Człuchowie).

⁷³ Spotkanie dotyczyło koordynacji działań służby leśnej i straży pożarnej w celu udrażniania dróg i dojazdów do połamanych, zniszczonych i uszkodzonych słupów energetycznych.

⁷⁴ Informację o szczegółach tych uzgodnień podał Dyrektor ZK na posiedzeniu PZZK 22 sierpnia 2017 r. – Starosta w rozmowie z Wojewodą dostał decyzję od Wojewody, że nie należy występować z pismem, bo Wojewoda już sam występuje o użycie Sił Zbrojnych (Protokół ze spotkania w dniu 22 sierpnia 2017 r. Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z przedstawicielami Wojskowego Zgrupowania Zadaniowego,

[2] o godz. 10.30 zebrał się PZZK (zwołany w trybie alarmowym) z udziałem przedstawicieli PUW, na którym przede wszystkim omówiono zasady szacowania strat powstałych w wyniku „nawałnicy”⁷⁵, a następnie⁷⁶: [3] uzgodniono z burmistrzami i wójtami poszkodowanych przez „nawałnicę” miast i gmin powiatu chojnickiego numery telefoniczne, pod które należy kierować dzwoniących oferujących pomoc (ok. godz. 16.00)⁷⁷, [4] koordynowano działania związane z użyczaniem plandek oraz agregatów prądotwórczych (ok. godz. 18.30)⁷⁸, [5] zorganizowano toalety przenośne typu „TOI TOI” do Rytle – użyczone przez spółkę komunalną Miejskie Wodociągi sp. z o.o. z Chojnic (ok. godz. 20.00)⁷⁹.

(Dowody: akta kontroli str. 293-330, 910-916, 949-953, 1044-1049, 2346, 1265-1275, 1365-1373)

W dniu 15 sierpnia 2017 r.: [1] koordynowano działania związane z dostarczeniem agregatów prądotwórczych (ok. godz. 9.00)⁸⁰, [2] Starosta i Dyrektor ZK brali udział w naradzie koordynacyjnej w Urzędzie Gminy Chojnice (godz. 9.30)⁸¹, [3] Starosta brał udział w naradzie roboczej prowadzonej przez Zastępcę Komendanta Głównego PSP z udziałem przedstawicieli sił zbrojnych i policji (godz. 10.00).

(Dowody: akta kontroli str. 910-916, 979-985, 949-953, 1044-1049, 2346)

W kolejnych dniach, tj. od 16 do 18 sierpnia 2017 r., Starosta zapewnił: [1] gromadzenie informacji o rozmiarach szkód wywołanych „nawałnicą”, [2] koordynację oceny skali szkód oraz przekazywania niezbędnych agregatów i sprzętu, [3] przekazywanie osobom i podmiotom oferującym pomoc numerów telefonów miast i gmin jej potrzebujących. Ponadto, Starosta wystąpił z apelem do jednostek samorządu terytorialnego o udzielenie pomocy wskazując konto bankowe Starostwa do dokonywania dobrowolnych wpłat.

(Dowody: akta kontroli str. 910-916, 992)

W dniach 22 i 29 sierpnia 2017 r. Starosta zwołał w trybie alarmowym posiedzenia PZZK. Przedmiotem pierwszego posiedzenia były m.in. problemy koordynacyjne zgłaszane przez siły zbrojne udzielające pomocy w usuwaniu skutków „nawałnicy”⁸². Drugie posiedzenie miało charakter sprawozdawczy, m.in. Komendant Powiatowy PSP poinformował na nim, że w początkowej fazie zdarzeń jednostki ochrony przeciwpożarowej zapewniały zasilanie w energię elektryczną urzędów i innych obiektów, które były kluczowe dla funkcjonowania powiatu. W obu

nadleśniczymi, przedstawicielami Wojskowej Komendy Uzupelnień w Człuchowie, przedstawicielami PSP, innymi zaproszonymi osobami).

⁷⁵ Protokół ze spotkania w dniu 14 sierpnia 2017 r. PZZK, przedstawicieli Wojewody Pomorskiego, przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego z terenu powiatu chojnickiego i kościerskiego dotyczącego szacowania strat powstałych w wyniku nawałnicy z dnia 11/12 sierpnia 2017 r. i możliwości uzyskania pomocy społecznej.

⁷⁶ Informacje wynikające z notatki sporządzonej ex-post przez Dyrektora ZK, która nie zawierała szczegółowych danych o czasie, zakresie prowadzonej korespondencji oraz podjętych w sytuacji kryzysowej działań, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁷ Uzgodnień dokonywał Dyrektor ZK.

⁷⁸ Koordynacja polegała na zbieraniu i przekazywaniu informacji od posiadających plandeki do potrzebujących i odwrotnie.

⁷⁹ Zapotrzebowanie zgłoszono do Dyrektora ZK, a ten zebrał informacje, kto takie toalety posiada (Miejskie Wodociągi sp. z o.o. w Chojnicach) i przekazał zapotrzebowanie do Urzędu Miasta w Chojnicach, który natychmiast polecił przekazanie toalet do Rytle.

⁸⁰ Z wyjaśnień Dyrektora ZK wynika, że nie pamięta wszystkich szczegółów działań zarządzania kryzysowego, ale prawdopodobnie koordynacja polegała na przekazywaniu przez niego nr telefonów od potrzebujących do posiadających dany sprzęt (agregaty prądotwórcze).

⁸¹ Przedmiotem narady koordynacyjnej było: [1] omówienie działań związanych ze zdarzeniami z 11-12 sierpnia 2017 r., [2] przedstawienie skali zniszczeń, podjętych działań ratowniczych i służb energetycznych oraz aktualnego stanu infrastruktury, [3] ustalenie zasad pomocy rzeczowej i jej dystrybucji wśród mieszkańców, inwentaryzacji strat oraz prac komisji szacujących straty oraz współpracy z administracją samorządową, m.in. z Powiatem Chojnickim [4] omówienie możliwości zabezpieczenia lokali społecznych i bazy noclegowej, [5] zabezpieczenie gospodarstw domowych w energię elektryczną, [6] zabezpieczenie mienia prywatnego i komunalnego.

⁸² Po złożonych przez przedstawiciela SZ RP uwag, Starosta podjął się koordynacji działań SZ RP (zbierania informacji o potrzebach i kierowania ich do dowódcy SZ RP).

spotkaniach PZZK brali udział przedstawiciele administracji zespolonej i niezespolonej, tj. m.in: Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego i Wojskowej Komendy Uzupełnień, Powiatowego Inspektora Weterynarii, Rejonu Dróg Wojewódzkich w Chojnicach⁸³ i Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej oraz nadleśnictw: Woziwoda, Czersk i Przymuszewo, Rytel, Lutówko, Osusznica.

(Dowody: akta kontroli str. 314-362, 1365-1373)

W posiedzeniach PZZK w dniach 12, 14, 22 i 29 sierpnia 2017 r. brali udział burmistrzowie, wójtowie i starostowie sąsiednich powiatów oraz inni przedstawiciele gmin i miast⁸⁴. Uczestniczyli w nich również kierownicy komórek organizacyjnych Starostwa, tj. Dyrektor ZK, Dyrektor Wydziału Inwestycji i Infrastruktury Drogowej, Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, Sekretarz Powiatu, Wicestarosta Powiatu.

(Dowody: akta kontroli str. 289-362)

3.8. Zabezpieczenie socjalne/materiałowe

Starostwa wyjaśnił, że w trakcie sytuacji kryzysowej nie nastąpiły przerwy ciągłości funkcjonowania szpitali, przepompowni ścieków i ujęć wody z powodu braku prądu, gdyż posiadały własne zasilanie awaryjne.

Z przedstawionej dokumentacji Starostwa dotyczącej „nawałnicy” z 11 na 12 sierpnia 2017 r. nie wynikało jednak: [1] czy Starosta posiadał informacje o liczbie i adresach osób, dla których zaopatrzenie w energię elektryczną jest niezbędne do podtrzymywania funkcji życiowych (respiratory)⁸⁵, [2] komu KP PSP faktycznie zabezpieczyła agregaty prądotwórcze⁸⁶ oraz kiedy przywrócono zasilanie w energię elektryczną w powiecie chojnickim. Starosta wskazał, że: [1] informacje o liczbie i adresach osób, dla których zaopatrzenie w energię elektryczną jest niezbędne do podtrzymywania funkcji życiowych (respiratory) sukcesywnie były przekazywane przez przedstawicieli gmin, przy czym powyższe informacje wpływały do Stanowiska Kierowania PSP, gdzie przebywał także Dyrektor ZK pełniący rolę PCZK. Starosta zeznał, że do niego takie prośby nie były przekazywane, nie prosił przedstawicieli gmin do ich przekazywania oraz nie jest stanie przekazać informacji, którzy wójtowie/burmistrzowie takie zapotrzebowanie zgłaszali, co działo się dalej z tymi informacjami i komu je dalej przekazywano, [2] Starostwo nie posiada danych osób, którym KP PSP zabezpieczyła agregaty prądotwórcze do zasilania urządzeń medycznych, [3] zasilanie w energię elektryczną przywracano sukcesywnie do dnia 31 sierpnia 2017 r. w zależności od możliwości odtwarzania lub odbudowy złamanych słupów energetycznych.

Z informacji udzielonej przez Komendanta Powiatowego PSP wynikało, że dnia 11 sierpnia 2017 r. ok. godz. 23.00 na mniej więcej jedną godzinę zabrakło zasilania energetycznego w komendzie, a wskutek nieprawidłowej pracy sieci energetycznej

⁸³ Zarządu Dróg Wojewódzkich w Gdańsku.

⁸⁴ 1) 12 sierpnia 2017 r.: Burmistrz Chojnic oraz dwóch pracowników Urzędu Miasta Chojnice, Wójt Gminy Chojnice oraz jeden pracownik Urzędu Gminy Chojnice, 2) 14 sierpnia 2017 r.: trzech pracowników Urzędu Miasta Chojnice, Wójt Gminy Chojnice oraz pięciu pracowników Urzędu Gminy Chojnice, Burmistrz Czerska oraz jeden pracownik Urzędu Miasta Czersk, Burmistrz Brus oraz trzech pracowników Urzędu Miasta i Gminy Brusy, Wójt Gminy Drzemiany (powiat kościerski), Wójt Gminy Lipusz (powiat kościerski), dwóch pracowników Urzędu Gminy Karasin (powiat kościerski), Wójt Gminy Parchowo (powiat bytowski), Wicestarosta Powiatu Kościerskiego oraz jeden pracownik Starostwa, jeden pracownik Starostwa w Bytowie 3) 22 sierpnia 2017 r.: Burmistrz Czerska oraz jeden pracownik Urzędu Miasta Czersk, Burmistrz Brus, 4) 29 sierpnia 2017 r.: trzech pracowników Urzędu Miasta Chojnice, jeden pracownik Urzędu Miasta Czersk, Burmistrz Brus oraz jeden pracownik Urzędu Miasta i Gminy Brusy.

⁸⁵ O użyciu przez PSP agregatów prądotwórczych do urządzeń medycznych poinformował Komendant Powiatowy PSP na posiedzeniu sprawozdawczym PZZK 29 sierpnia 2017 r. Z informacji tej wynika, że wystąpiły cztery takie przypadki na terenie powiatu.

⁸⁶ Na posiedzeniu PZZK 29 sierpnia 2017 r. Komendant Powiatowy PSP poinformował, że były cztery przypadki dostarczenia agregatu prądotwórczego do zasilania urządzeń medycznych.

doszło do uszkodzenia urządzeń teleinformatycznych niezbędnych do funkcjonowania Systemu Wspomagania Decyzji PSP oraz usług opartych na wykorzystaniu Internetu. Komendant dodał, że łączność telefoniczna (stacjonarna i komórkowa) oraz łączność radiowa w KP PSP była zachowana.

(Dowody: akta kontroli str. 331-362, 930-933, 1265-1275, 2376)

3.9. Proces decyzyjny

Po przejściu „nawałnicy” z 11 na 12 sierpnia 2017 r., przy usuwaniu powstałych szkód brały udział SZ RP. Z przedstawionej dokumentacji dotyczącej zaistniałej sytuacji kryzysowej wynikało, że Starosta nie wnioskował w sposób formalny o przydział wojska do pomocy⁸⁷, poparł jednak (w formie pisemnej) jeden z wniosków Wójta Gminy Chojnice dotyczący usuwania szkód w Krojantach (ogólnodostępny park, którego właścicielami są osoby prywatne). Wnioski o udział SZ RP w usuwaniu szkód po „nawałnicy” z 11 na 12 sierpnia 2017 r. złożyli do: [1] Wojewody Pomorskiego: Starosta Bytowski (17 sierpnia 2017 r.)⁸⁸, Wójt Gminy Chojnice (17 sierpnia 2017 r.⁸⁹ i 25 sierpnia 2017 r.); Burmistrz Brus (17 sierpnia 2017 r.)⁹⁰, Burmistrz Czerska (18 sierpnia 2017 r.⁹¹ i 20 sierpnia 2017 r.)⁹², [2] Ministra Obrony Narodowej, Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Wojewody Pomorskiego - Prezes Fundacji *Szarża pod Krojantami* wraz z Wójtem Gminy Chojnice (22 sierpnia 2017 r.)⁹³ oraz [3] Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych - Wójt Gminy Chojnice (23 sierpnia 2017 r.)⁹⁴. Starosta podjął działania koordynujące: [1] prace SZ RP⁹⁵, [2] sprawozdawczość⁹⁶, [3] ocenę wykonanych

⁸⁷ Starosta telefonicznie uzgodniał udział SZ RP z Wojewodą Pomorskim (14 sierpnia 2017 r. ok. godz. 9.00). Informację o szczegółach tych uzgodnień podał Dyrektor ZK na posiedzeniu PZZK w dniu 22 sierpnia 2017 r. – pan Starosta w rozmowie z Wojewodą dostał decyzję od Wojewody, że nie należy występować z pismem, bo Wojewoda już sam występuje o użycie Sił Zbrojnych (Protokół ze spotkania w dniu 22 sierpnia 2017 r. Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z przedstawicielami Wojskowego Zgrupowania Zadaniowego, nadleśniczymi, przedstawicielami Wojskowej Komendy Uzupełnień w Człuchowie, przedstawicielami straży, innymi zaproszonymi osobami).

⁸⁸ [1] ZADANIA: a) usuwanie zniszczonych drzew z terenów leśnych, przyrzecznych i przydrożnych, b) zasypywanie dziur przy jezdniach po wykrotach, c) usuwanie gruzu i elementów drewnianych zniszczonych budynków, d) wsparcie energetyków przy stawianiu słupów energetycznych; [2] POTRZEBY W ZAKRESIE SIŁ I ŚRODKÓW: a) samochody ciężarowe do wywozu gruzu i innych zniszczonych elementów budynków, b) dźwigi i inny sprzęt specjalistyczny do odbudowy linii energetycznych, c) piły mechaniczne do cięcia drzew, d) innych sprzęt do odgruzowywania budynków.

⁸⁹ [1] ZADANIA: udrażnianie koryta cieków wodnych za pomocą specjalistycznego sprzętu służącego do ich odmulaniania [2] POTRZEBY W ZAKRESIE SIŁ I ŚRODKÓW: a) sprzęt do odmulaniania cieków wodnych, b) zestaw niskopodwoziowy, c) samochód ciężarowy, d) żołnierze [3] MIEJSCE STACJONOWANIA: Nowa Cerkiew ul. Szkolna 11.

⁹⁰ [1] ZADANIA: udrażnianie koryt rzek (możliwość wyciągania i spychania drzew) - dotyczyło udrożnienia koryt rzek Miłosina i Zbrzyca (pismo Burmistrza Brus z 29 sierpnia 2017 r., l.dz. OPR.5535.10.2017), [2] POTRZEBY W ZAKRESIE SIŁ I ŚRODKÓW: a) wyciągarki do wyciągania drzew z wody, b) piły motorowe, c) samochody do wywożenia drewna z wody i dróg, d) ładowarki, e) liczba pododdziałów Sił Zbrojnych - do rozpoznania [3] MIEJSCE STACJONOWANIA: ul. Gdańska 1B, Brusy

⁹¹ [1] ZADANIA: oczyszczanie posesji prywatnych, dróg oraz cieków wodnych ze skutków nawałnicy; [2] POTRZEBY W ZAKRESIE SIŁ I ŚRODKÓW: a) 30 osób wyposażonych zgodnie z charakterem zadań do realizacji, b) koparko-ładowarka, c) wyciągarka, d) podnośnik.

⁹² [1] ZADANIA: użycie SZ RP do realizacji zadania: poszerzenie tras (dróg), którymi autobusy szkolne będą dowozić od 4.09.2017 r. dzieci do szkół: a) Rytel - Zapędowo-Nadolna Karczma, b) Rytel - Rytel Nadleśnictwo - Mysłow - Okręglik - Gielon, c) Gurowiec Krzyż - Kwieki - Sienica, d) Rytel - Błota - Ostrowy - Olszyny - Małe Wędolły - Żukowo, e) Rytel - Łutom, f) Rytel - Młynki; [2] POTRZEBY W ZAKRESIE SIŁ I ŚRODKÓW: [3] MIEJSCE STACJONOWANIA: Zespół Szkół w Rytle, ul. Kowalkowskiego 6.

⁹³ ZADANIA: oczyszczenie parku w Krojantach.

⁹⁴ [1] ZADANIA: oczyszczenie parku w Krojantach; [2] POTRZEBY W ZAKRESIE SIŁ I ŚRODKÓW: a) dwa zespoły po 20 żołnierzy z dowódcami, b) 10 pilarzy ze sprzętem; [3] MIEJSCE STACJONOWANIA: wg oddzielnych ustaleń.

⁹⁵ Po złożeniu na posiedzeniu PZZK w dniu 22 sierpnia 2017 r. przez przedstawiciela SZ RP uwag, Starosta podjął się koordynacji działań SZ RP, tj. zbierania informacji o potrzebach i kierowania ich do dowódcy SZ RP.

⁹⁶ Po zebraniu od poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego informacji o zaawansowaniu prac z udziałem SZ RP, Starosta w dniu 25 sierpnia 2017 r. przesłał do Wojewody Pomorskiego zbiorczą informację w tym zakresie.

przez SZ RP prac⁹⁷ oraz [4] przekazanie informacji o zakończeniu przez SZ RP prac⁹⁸.

Odnosząc się do wnioskowania o przydzielenie SZ RP, Starosta wyjaśnił, że w dniu 14 sierpnia 2017 r. (ok. godz. 9.00) przeprowadził rozmowę telefoniczną z Wojewodą Pomorskim, a jej tematem była gotowość pobliskiej jednostki wojskowej do wykorzystania przy usuwaniu skutków „nawałnicy”, której użycie zależało od decyzji Ministra Obrony Narodowej⁹⁹. Starosta podał również, że: [1] o formalnej zgodzie na użycie SZ RP został poinformowany przez Wicewojewodę Pomorskiego w dniu 14 sierpnia 2017 r. po spotkaniu PZZK, tj. ok. godz. 12.30 – 13.00, [2] siły zbrojne przybyły na teren powiatu chojnickiego dnia 14 sierpnia 2017 r., w godzinach popołudniowych i wieczornych, [3] w czasie „nawałnicy” koordynacja działań SZ RP należała do Starosty, który w związku z natłokiem zadań, na wniosek przedstawicieli SZ RP (na spotkaniu 22 sierpnia 2017 r.) jako koordynatora działania dla Wojskowego Zgrupowania Zadaniowego wyznaczył Dyrektora ZK.

(Dowody: akta kontroli str. 293-330, 910-916, 949-953, 1064-1130, 1265-1275)

Z przedstawionej dokumentacji Starostwa dotyczącej „nawałnicy” z 11 na 12 sierpnia 2017 r. nie wynikało: [1] czy w procesie decyzyjnym zaistniałej sytuacji kryzysowej uczestniczyli odpowiednio: [a] burmistrzowie, wójtowie i/lub starostowie sąsiednich powiatów, [b] kierownicy jednostek organizacyjnych Starostwa, [c] przedstawiciele administracji zespolonej (inspektor sanitarny, inspektor weterynaryjny, inspektor budowlany) i niesespolonej (przedstawiciel WKU, Lasów Państwowych, itp.), mimo że z protokołów posiedzeń PPZK wynikało, że niektóre z tych osób brały w nich udział¹⁰⁰, [2] jaka była rola miejscowych sołtysów w działaniach związanych z sytuacją kryzysową, tj. „nawałnicą” z 11 na 12 sierpnia 2017 r. Starosta wskazał, że:

- w procesie decyzyjnym sytuacji kryzysowej, jaką była „nawałnica” z 11 na 12 sierpnia brali udział: [a] burmistrzowie i wójtowie, ponieważ pozostawał z nimi w stałym kontakcie, uzgadniał zasady działania, koordynację, potrzeby dotyczące pomocy oraz sytuacji w terenie, [b] Dyrektorzy Wydziałów Starostwa, gdyż: jako członkowie PZZK mieli możliwość wnoszenia uwag i opinii do PPZK (między innymi na poniedziałkowych naradach roboczych), a po przejściu „nawałnicy” (reagowanie, odbudowa) Starosta podparł się fachową ich wiedzą i z nimi konsultował zasadność podejmowanych działań¹⁰¹, [c] przedstawiciele

⁹⁷ 26 sierpnia 2017 r. Starosta zwrócił się do Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego z prośbą o ocenę a) prac porządkowania Wielkiego Kanalu Brdy, rzeki Młosiny od Kaszuby do Leśna i Strugi w miejscowości Silno w powiecie chojnickim, b) potrzeby kontynuowania lub zakończenia prac przez SZ RP; 28 sierpnia 2017 r. Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego przekazał ocenę realizowanych prac: [1] Wielki Kanał Brdy (gm. Czersk) - udrożnienie w stopniu odpowiednim; [2] rzeka Młosina (gm. Brusy) na odcinku od ujścia do miejscowości Orlik - udrożnienie w stopniu odpowiednim; [3] struga Silno (gm. Chojnice) na odcinku od ujścia do miejscowości Silno (1,2 km) i górnego odcinka w miejscowości Pawłowo (0,8 km) - do udrożnienia; [4] rzeka Młosina (gm. Brusy) na odcinku od miejscowości Orlik do miejscowości Lamk (0,5 km) - do udrożnienia

⁹⁸ Po zebraniu od poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego informacji o zakończeniu prac z udziałem SZ RP, Starosta 29 sierpnia 2017 r. przesłał do Wojewody następującą informację: *zadania ujęte we wnioskach Burmistrza Brus, Burmistrza Czerska i Wójta Gminy Chojnice w sprawie wydzielania sił i środków SZ RP do wsparcia administracji publicznej w sytuacji kryzysowej zostały wykonane przez Wojskowe Zgrupowanie Zadaniowe Chojnice. Burmistrzowie Brus i Czerska oraz Wójt Gminy Chojnice nie zgłaszają więcej potrzeb.*

⁹⁹ Informacja zawarta w notatce Dyrektora ZK: 12 sierpnia 2017 r. – mjr M [...] - Zastępca Dowódcy [...] – samochód z żołnierzami gotowy do użycia. Po uzgodnieniu z komendantem PSP pozostają w gotowości.

¹⁰⁰ Na żadnym z posiedzeń PZZK, które odbyły się w latach 2015-2017 (do 10 października), Zespół nie przygotował wspólnych propozycji działań i nie przedstawił Staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w PPZK, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁰¹ Starosta korzystał z wiedzy i doświadczenia m.in.: [1] Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (w zakresie strat w lasach i rolnictwie), [2] Dyrektora Wydziału Inwestycji i Infrastruktury Drogowej (w zakresie usuwania zatorów na drogach i strat w infrastrukturze drogowej), [3] Dyrektora Wydziału Architektury i Budownictwa (w zakresie strat w infrastrukturze budowlanej), [4] Skarbnika (w zakresie kosztów), [5] Sekretarza Powiatu (w zakresie spraw organizacyjnych i współpracy z OSP), [5] Wicestarosty Powiatu (w zakresie logistyki).

administracji zespolonej (inspektor sanitarny, inspektor weterynaryjny, inspektor budowlany) i niezespolonej (przedstawiciel WKU, Lasów Państwowych itp.) brali udział w procesie decyzyjnym biorąc udział w posiedzeniach PZZK;

- głównym zadaniem sołtysów (w początkowej fazie reagowania) było pełnienie roli punktów alarmowych / informacyjnych w swoich sołectwach (najszybszy sposób przekazywania informacji w sytuacji braku lub ograniczeń w łączności), a następnie: [a] pomoc w zbieraniu informacji ze swojego sołectwa (o uszkodzonych budynkach, braku energii, potrzebie i zakresie pomocy), [b] koordynowanie podziału pomocy rzeczowej, [c] zgłaszanie zapotrzebowań na wolontariuszy i materiały budowlane, [d] współpraca z ośrodkami pomocy społecznej;
- Policja uzgadniała organizację ruchu w rejonie prowadzonych działań ratowniczych, współdziałała w zakresie udrażniania i zabezpieczania tras przejazdu, prowadziła działania ratunkowo- poszukiwawcze, prowadziła czynności wstępne, procesowe, prowadziła kontrole ruchu drogowego i kierowała na objazdy, zabezpieczała obszar, odgradzając go taśmą pilnując wstępu, zajmowała się ochroną i zabezpieczeniem mienia osób prywatnych i instytucji.

(Dowody: akta kontroli str. 289-362, 1265-1275, 1365-1373, 1396)

3.10. Komunikacja z mediami

Starosta wskazał, że: [1] nie wyznaczono osoby/rzecznika do kontaktu z mediami, z prasą, telewizją i radiem, a kontakt z mediami utrzymywał osobiście, tj. przekazywał informacje i udzielał wywiadów, m.in.: TVP, Telewizji Polsat, Radiu Z, Radiu Weekend, TVN 24, Gazecie Wyborczej, Gazecie Prawnej, Rzeczpospolitej, Gazecie Pomorskiej, Dziennikowi Bałtyckiemu oraz portalom internetowym; [2] po „nawalnicy”, tj. od 14 sierpnia 2017 r., na polecenie Starosty, informacje do mediów wysyłała również pracownica Wydziału Organizacyjnego, Spraw Obywatelskich i Zdrowia, która w zakresie czynności ma za zadanie udostępnianie na polecenie Starosty informacji dziennikarzom prasy, radia i telewizji¹⁰², [3] nie przewidziano ścisłej współpracy rzeczników prasowych zaangażowanych organów i służb i nie wyznaczono osoby do koordynowania komunikatów medialnych wydawanych przez podmioty uczestniczące w akcji ratowniczej, [4] nie przyjęto i nie opracowano strategii komunikacyjnej, gdyż nigdy wcześniej nie było takiej potrzeby.

(Dowody: akta kontroli str. 1265-1275, 1365-1373, 1382-1391)

3.11. Pomoc socjalna i usuwanie skutków nawalnic

W fazie usuwania skutków „nawalnicy” oraz związanej z nią pomocy socjalnej brało udział Starostwo oraz inne podmioty i instytucje.

Po przejściu „nawalnicy” z 11 na 12 sierpnia 2017 r. podjęto działania w celu oszacowania szkód w lasach niestanowiących własność Skarbu Państwa¹⁰³. W ramach tych działań Starosta wydał następujące zarządzenia: [1] nr 46/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r., w którym nakazał uporządkowanie powierzchni leśnych przez właścicieli lasów niepaństwowych po zniszczeniach spowodowanych „nawalnicą” z 11 na 12 sierpnia 2017 r. i wskazał Nadleśnictwa¹⁰⁴ jako podmioty, do których ww. właściciele powinni zgłaszać powstałe szkody¹⁰⁵, [2] nr 50/2017 z dnia

¹⁰² Zakres czynności z 25 listopada 2011 r.

¹⁰³ Starosta pełni, stosownie do art.5 ust.1 pkt 2 ustawy o lasach (Dz.U. z 2017 r. poz.788), nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w dniu 21 sierpnia 2017 r.

¹⁰⁴ Sprawujących w imieniu Starosty, na podstawie zawartych porozumień z 14 stycznia 2017 r. i 15 lutego 2017 r., nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.

¹⁰⁵ Do dnia 22 sierpnia 2017 r. w ww. Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa zarejestrowano 189 wniosków od właścicieli lasów prywatnych zgłaszających szkody na powierzchni 1 310,278 ha¹⁰⁵, przy czym odnotowane przez Nadleśniczych zniszczenia obszarów niestanowiących własności Skarbu Państwa objęły 3.090 ha, tj. 26,83% obszarów przez nich nadzorowanych na podstawie porozumień (11 516,70 ha).

6 września 2017 r., w którym powołał komisję do szacowania skutków działania żywiołu w sierpniu 2017 r. w lasach na obszarze powiatu chojnickiego, niestanowiących własności Skarbu Państwa. W wyniku powyższych działań do dnia 20 listopada 2017 r. do Starostwa wpłynęło 1 021 zgłoszeń¹⁰⁶, a powołana przez Starostę komisja oszacowała skutki „nawałnicy” u 310 właścicieli tych lasów. Ogólna powierzchnia zniszczonych lasów wyniosła po oszacowaniu 1 894,136 ha, z tego szkody na powierzchni 1 030,164 ha wyniosły 100%. Na podstawie sporządzonych protokołów Starosta wydał 21 decyzji zobowiązujących właścicieli do uporządkowania zniszczonych powierzchni leśnych lasów niebędących własnością Skarbu Państwa, co było warunkiem¹⁰⁷ zaangażowania (wypłaty wynagrodzenia za wyręczenie administracji publicznej w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego¹⁰⁸) środków związanych z funduszem leśnym (35 milionów złotych).

(Dowody: akta kontroli str. 1171-1186, 1328-1364)

Starostwo koordynowało również zaoferowaną przez Fundację ORLEN – DAR SERCA pomoc w formie darowizn finansowych i bonów paliwowych. Powyższa koordynacja polegała na zebraniu od burmistrzów i wójtów miast i gmin powiatu chojnickiego informacji w zakresie niezbędnych potrzeb i przesłaniu Wojewodzie Pomorskiemu¹⁰⁹ zbiorczego ich zestawienia (informacje nt.: ilości wykorzystywanych agregatów i ich dobowych zapotrzebowań na paliwo¹¹⁰ oraz niezbędnego sprzętu¹¹¹).

(Dowody: akta kontroli str. 1149-1170)

Starostwo koordynowało także przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi miastami i gminami powiatu chojnickiego, a Polskim Czerwonym Krzyżem oferującym w dniu 28 sierpnia 2017 r. dla mieszkańców najbardziej poszkodowanych pomoc w postaci m.in. ręczników, pościeli, kołder, łóżek polowych, kocy, środków chemicznych i ubrań. Koordynacja Starosty polegała na przekazaniu miastom i gminom powiatu chojnickiego (UM Brusy, UG Chojnice, UM Czersk), w dniu 24 sierpnia 2017 r. formularza PCK z prośbą o jego wypełnienie i bezpośrednie przesłanie do PCK (z przesłaniem do wiadomości Starostwa). Z wnioskami do PCK wystąpiły: UG Chojnice i UM Brusy.

(Dowody: akta kontroli str. 1187-1195, 1397)

Ponadto Starostwo:

- w dniu 21 sierpnia 2017 r. przesłało urzędowi miast i gmin (UM Chojnice, UG Chojnice, UM Czersk, UG Konarzyny, UG Brusy) pismo Powiatowego Lekarza Weterynarii w Chojnicach z 21 sierpnia 2017 r. zawierające przypomnienie o ustawowym obowiązku terminowego zgłaszania padnięć zwierząt gospodarskich;
- w dniu 18 sierpnia 2017 r. pisemnie poleciło jednostkom samorządu terytorialnego powiatu chojnickiego (UM Chojnice, UM Czersk, UM Brusy, UG Chojnice, UG Konarzyny): dokonanie inwentaryzacji ilości budynków (z podaniem adresów), które jeszcze nie mają prądu i niezwłoczne przekazanie tych informacji do przedsiębiorstwa energetycznego ENEA S.A. oraz ZK.

(Dowody: akta kontroli str. 1196-1206, 1207-1218)

¹⁰⁶ Na podstawie których nadal trwają prace przy szacowaniu skutków „nawałnicy”.

¹⁰⁷ Zgodnie z Decyzją Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 217/2017 z 24 sierpnia 2017 r.

¹⁰⁸ § 3 Decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 24 sierpnia 2017 r. nr 217/2017.

¹⁰⁹ Pisma z: [1] 22 sierpnia 2017 r. (dot. zapotrzebowania gmin: Brusy, Chojnice i OSP Chojnice), [2] 23 sierpnia 2017 r. (dot. zapotrzebowania gminy Czersk).

¹¹⁰ Gmina Brusy – 18 agregatów (dziennie zużycie paliwa – ok.300 l benzyny), Gmina Chojnice – 11 agregatów (dziennie zużycie paliwa – ok.100 l), Gmina Czersk – 60 agregatów (dziennie zużycie paliwa – ok.500 l benzyny) oraz agregaty wysokoprądowe od 12 do 22 kW (dziennie zapotrzebowanie paliwa – 400 l).

¹¹¹ Cele ewentualnej pomocy finansowej (zakup sprzętu): Gmina Brusy - agregaty, plandeki, pilarki o dużej mocy i długiej prowadnicy, agregaty o mocy minimum 10 kW, OSP Chojnice – pilarki spalinowe (5 szt.), ubrania bojowe (20 szt.), motopompa szlamowa o wydajności minimum 1000 l/m (1 szt.).

Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w dniach od 12 do 18 sierpnia dokonał oceny stopnia uszkodzenia budynków zlokalizowanych na terenie powiatu chojnickiego, które zostały uszkodzone w wyniku „nawałnicy” z 11 na 12 sierpnia 2017 r. Sprawozdanie z przeprowadzonych działań Inspektorat przekazał Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w dniu 21 sierpnia 2017 r. Sprawozdanie podsumowujące działalność tej instytucji Starosta przesłał do WCZK dnia 22 września 2017 r. Wynikało z niego, że na 766 budynków (w tym 317 budynków mieszkalnych) dotkniętych skutkami „nawałnicy” z 11 na 12 sierpnia 2017 r.¹¹² stwierdzono: a) zniszczenie budynku, które ewidentnie zagrażało życiu i zdrowiu ludzi w 92 przypadkach (w tym 40 dotyczących budynków mieszkalnych), b) uszkodzenie budynku, które mogło zagrażać życiu i zdrowiu ludzi w 86 przypadkach (w tym 44 dotyczących budynków mieszkalnych), c) uszkodzenie budynku, które zagrażało życiu i zdrowiu ludzi w 570 przypadkach (w tym 233 dotyczących budynków mieszkalnych).

(Dowody: akta kontroli str. 1131-1148)

Wojewoda Pomorski¹¹³ w dniu 17 sierpnia 2017 r. zwrócił się do burmistrzów i wójtów powiatu chojnickiego o zgłaszanie do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego PUV potrzeb paliwowych niezbędnych do zabezpieczenia pracy sprzętu mechanicznego wykorzystywanego do usuwania skutków „nawałnicy” z 11 na 12 sierpnia 2017 r. Zapotrzebowania, zgodnie z poleceniem Wojewody, należało przesłać przy wykorzystaniu systemu ePUAP lub pocztą elektroniczną na adres WBZK¹¹⁴ Starosta nie koordynował tej pomocy.

(Dowody: akta kontroli str. 1242-1264)

Uprzątnięcie dróg powiatowych koordynował Wydział Inwestycji i Infrastruktury Drogowej Starostwa, który w odpowiedzi na zapytanie Wojewody Pomorskiego¹¹⁵ z dnia 17 sierpnia 2017 r. poinformował¹¹⁶, że prace w celu zapewnienia przejezdności dróg powiatowych rozpoczęto 12 sierpnia 2017 r., a zakończono 14 sierpnia 2017 r. wraz z przywróceniem przejezdności tych dróg. Starosta podał, że: [a] główne drogi na terenie powiatu były przejezdne (zapewniono minimalną przejezdność, tj. „światło drogi”) już w dniu 12 sierpnia 2017 r., [b] w udrażnianiu dróg i uprzątnięciu ich poboczy brali udział pracownicy odpowiedzialnych za ich utrzymanie właściwych zarządców dróg¹¹⁷, strażacy OSP i KP PSP, wynajęte firmy zewnętrzne, wojsko i mieszkańcy powiatu, [c] zakłócenia transportu miały miejsce w nocy, bezpośrednio po przejściu nawałnicy, a główne drogi były przejezdne już w dniu 12 sierpnia 2017 r. w godzinach rannych, [d] ani Starosta ani gminy nie posiadają danych o liczbie mieszkańców poszkodowanych w nawałnicy¹¹⁸.

W dniu 21 sierpnia 2017 r. Starosta został poinformowany o przejezdności dróg wojewódzkich znajdujących się na terenie powiatu chojnickiego (email Zarządu Dróg Wojewódzkich w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2017 r., godz.11:19).

(Dowody: akta kontroli str. 1219-1241, 1365, 1380-1381)

¹¹² Według stanu na dzień 22 września 2017 r., tj. w dniu sporządzania sprawozdania, 18 budynków nie podlegało ocenie.

¹¹³ Pismem znak BZK-VII.6333.8/2017.WCh z dnia 17 sierpnia 2017 r.

¹¹⁴ wbyk@gdansk.uw.gov.pl

¹¹⁵ Pismo znak BZK-IX.6335.104.2017.AP z dnia 17 sierpnia 2017 r.

¹¹⁶ Pismo znak ID.7021.103.2017 z dnia 18 sierpnia 2017 r.

¹¹⁷ W przypadku dróg powiatowych – pracownicy Wydziału Inwestycji i Infrastruktury Drogowej.

¹¹⁸ Tylko z Gminy Brusy wpłynęła informacja, że po przejściu nawałnicy w dniu 12 sierpnia 2017 r.: [a] uległ wypadkowi mężczyzna w miejscowości Orlik, do którego został wezwany Zespół Ratownictwa Medycznego, po udzieleniu pomocy przedmedycznej zdecydował, że poszkodowany nie wymagał hospitalizacji.

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

1) W okresie objętym kontrolą, tj. od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 28 września 2017 r.¹¹⁹, formalnie nie utworzono Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, do czego zobowiązywał przepis art. 18 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. W tej sprawie NIK nie podziela stanowiska Starosty, powołującego się na zapisy obowiązujących w tym okresie regulaminów organizacyjnych Starostwa – wskazujące, że zadania PCZK wypełniał ZK oraz na korespondencję w sprawie PCZK, prowadzoną z Wojewodą Pomorskim w latach 2009-2016¹²⁰. Należy przy tym wskazać na pismo skierowane w dniu 29 września 2009 r. do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w PUW¹²¹, w którym Starosta informuje, że PCZK w Chojnicach uruchamiane jest na jego polecenie w sytuacjach wystąpienia zdarzeń kryzysowych w pomieszczeniach ZK. Świadczy to o tym, że PCZK nie zostało utworzone na stałe, a jego zadania jedynie w sytuacjach kryzysowych wykonuje ZK. Starosta powołał się ponadto na utworzone, zarządzeniem nr 9/20106 z dnia 3 lutego 2006 r., Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Chojnicach (i powstała przy nim Sala Sztabu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności), które - co podkreśla NIK – dotyczy jednak zupełnie innego zakresu przedmiotowego (uregulowanego w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego¹²²).

W tym samym okresie nie zrealizowano również dyspozycji wynikających z art. 18 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* dotyczących określenia organizacji, siedziby oraz trybu pracy PCZK. W przywołanych przez Starostę regulaminach organizacyjnych Starostwa zostały określone jedynie zadania PCZK, wchodzącego w skład ZK. Nie ma tu również znaczenia wskazana przez Starostę informacja o PCZK (adresie i telefonach kontaktowych) widniejąca na stronach internetowych Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Treść złożonych wyjaśnień świadczy o niezrozumieniu przez Starostę roli struktur zarządzania kryzysowego na poziomie powiatu. Rolą PCZK jest przede wszystkim zapewnienie obiegu informacji (art. 18 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*). Natomiast zapewnieniu realizacji zadań starosty, jako organu zarządzania kryzysowego, służy – w zależności od przyjętej koncepcji – bądź utworzenie komórki organizacyjnej właściwej do spraw zarządzania kryzysowego, bądź realizacja tych zadań przy pomocy powiatowej administracji zespolonej (art. 17 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*).

(Dowody: akta kontroli str. 126, 226-289, 2349-2359)

2) Dnia 8 września 2010 r. Starosta pisemnie upoważnił i zobowiązał Komendanta Powiatowego PSP w Chojnicach do przekazywania otrzymanych ostrzeżeń meteorologicznych IMGW w dni ustawowo wolne od pracy oraz poza godzinami pracy Starostwa do instytucji, na numery telefaksu wykazane w załączniku do upoważnienia¹²³. Lista wskazanych do zawiadomienia podmiotów nie była tożsama

¹¹⁹ Dnia 29 września 2017 r. weszło w życie zarządzenie nr 59/2017 Starosty Chojnickiego w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Chojnicach.

¹²⁰ [1] Pismo nr 5320-4/09 z dnia 29 września 2009 r. dotyczące uruchamiania PCZK w sytuacjach kryzysowych oraz posiadanych na wyposażeniu ZK środków łączności, [2] pismo nr 5320-3/2010 z dnia 23 lipca 2010 r., w którym przekazano informacje o siedzibie PCZK i danych teleadresowych, [3] pismo nr 5531.1.2011 z dnia 9 września 2011 r. w sprawie aktualizacji danych adresowych, [4] pismo nr ZK.5561.4.2016 z dnia 3 października 2016 r. w sprawie przesłania nowej Karty Stałego Dyżuru Starostwa Powiatowego w Chojnicach oraz [5] pismo nr ZK.5561.4.2016 z dnia 12 października 2016 r. w sprawie przesłania kart Stałego Dyżuru Starostwa Powiatowego w Chojnicach i pięciu gmin (miejskiej i wiejskiej Chojnice, Czersk, Brusy i Konarzyny).

¹²¹ Pismo znak ZK.5320-4/09 z dnia 29 września 2009 r.

¹²² Dz. U. z 2013 r., poz. 1635 ze zm.

¹²³ Były to: [1] Radio „Weekend”, [2] Komenda Powiatowa Policji w Chojnicach, [3] Powiatowy Zarząd Dróg w Chojnicach, [4] „ENEA S.A.” Rejon Energetyczny w Chojnicach, [5] Szpital Specjalistyczny w Chojnicach, [6]

z wymienionymi w PPZK (które należało zawiadomić w zależności od potrzeb i np. oceny dyżurnego PCZK). Ponadto, w załączniku do upoważnienia wskazano tylko nr telefaksów, co ograniczało dostęp wymienionych instytucji do informacji w przypadku awarii sieci telefonicznej i/lub po godzinach pracy urzędów. NIK nie zgodził się w tej sprawie ze stanowiskiem Starosty, który powołał się na uzgodnienia ze wskazanymi w upoważnieniu instytucjami.

W dniu 29 września 2017 r. Starosta powtórnie pisemnie upoważnił Komendanta Powiatowego PSP w Chojnicach do przekazywania otrzymanych ostrzeżeń (w tym meteorologicznych) i komunikatów IMGW w dni ustawowo wolne od pracy oraz poza godzinami pracy Starostwa. W upoważnieniu tym nie wskazano kogo i w jaki sposób Komendant Powiatowy PSP ma informować (brak danych teleadresowych), co świadczy o nierzetelności wystawionego upoważnienia. Wyjaśniając tę kwestię Starosta powołał się na pismo dotyczące realizacji jego zarządzenia z listą podmiotów do wysłania ostrzeżenia meteorologicznego (zawężające więc zakres wydanego upoważnienia), przesłane Komendantowi Powiatowemu PSP w Chojnicach dopiero w dniu 11 października 2017 r.

Wojewoda Pomorski wskazał (udzielając informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*), że nie wiedział o udzielonym upoważnieniu, oraz że takie rozwiązanie (w powiązaniu z obowiązkiem odbierania ostrzeżeń i komunikatów IMGW przez ZK w godzinach pracy Starostwa) nie może być traktowane jako wypełnienie obowiązku dotyczącego PCZK, wynikającego z art. 16 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 18 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, tj. pełnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Z informacji Komendanta Powiatowego PSP (uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*) wynika, że w latach 2015-2017 Stanowisko Kierowania KP PSP w Chojnicach zapewniało całodobową łączność w zakresie koordynacji działań, a także przyjmowania meldunków, komunikatów i ostrzeżeń na potrzeby realizacji zadań określonych w § 53 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W analizowanym okresie Stanowisko Kierowania nie pełniło roli Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, a przedmiotowe upoważnienie z 2010 r. Starosty obligowało Komendanta Powiatowego PSP w Chojnicach wyłącznie do przekazywania ostrzeżeń meteorologicznych IMGW w dni ustawowo wolne od pracy oraz poza godzinami pracy Starostwa instytucjom wymienionym w załączniku do upoważnienia.

Starosta zeznał, że w 2010 r. Komendant PSP otrzymał ww. upoważnienie, którego treść była z nim konsultowana. W przekonaniu Starosty w upoważnieniu określono obowiązki PSP, których realizacja spowodowałaby poinformowanie go o nadchodzących zagrożeniach lub zaistniałej sytuacji kryzysowej i wtedy przekształciłby on ZK w PCZK, które podjęłoby odpowiednie, wynikające z ustawy, zadania.

(Dowody: akta kontroli str. 237, 248, 1282-1288, 2377a, 1418, 2349-2364)

3) W wyniku niewłaściwej organizacji PCZK, o której mowa powyżej, w trakcie „nawałnicy” z 11 na 12 sierpnia 2017 r. Centrum faktycznie nie funkcjonowało, zwłaszcza w zakresie zapewnienia przepływu informacji, tj. nie realizowano zadania wskazanego w art. 16 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 18 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

Starosta podał, że według jego interpretacji i rozumienia całodobowego dyżuru nie musiało to być związane z fizyczną obecnością osoby w budynku Starostwa.

Dyrektor ZK posiadał bowiem służbowy telefon komórkowy, o którym wiedziały zainteresowane służby, znały jego numer i w razie potrzeby kontaktowały się z nim, a on telefonicznie przekazywał informacje Staroście, powiadamiał przedstawicieli gmin i Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego w Gdańsku. Według Starosty takie rozwiązanie się sprawdzało i nie pociągało za sobą konieczności zatrudniania kolejnych osób do PCZK. W czasie nawałnicy przedstawiciel KP PSP skontaktował się z Dyrektorem ZK, a ten udał się do KP PSP i tam działał. Według Starosty przepływ informacji był zapewniony, a działania skutecznie podjęte, na tyle na ile w tej sytuacji było to możliwe.

NIK nie podziela powyższego stanowiska Starosty, jednocześnie krytycznie oceniając działalność PCZK podczas „nawałnicy”, gdyż wskazana przez Starostę obecność Dyrektora ZK oraz korzystanie przez niego z telefonu służbowego nie zapewniły m.in.: sprawnego ostrzegania przed „nawałnicą” (podmiotów uczestniczących w systemie zarządzania kryzysowego, osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w ramach tego systemu oraz ludności), dokumentowania podjętych działań i decyzji, odpowiedniej organizacji przekazywania PCZK (Staroście) okresowych meldunków od innych podmiotów oraz sprawnej łączności, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia. Potwierdzeniem oceny NIK są zeznania Dyrektora ZK, który podał, że „[...] W momencie „nawałnicy” w Starostwie nie funkcjonowało PCZK, a co za tym idzie nikt nie prowadził całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. W latach 2015-2017 (do września 2017 r.) Starosta nie powołał PCZK. Zapis zawarty w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa dotyczący pełnienia roli PCZK przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego rozumiem, że jako Dyrektor tego Wydziału mam obowiązek pełnić tę rolę w godzinach pracy. Po godzinach pracy byłem w dyspozycji telefonicznej, choć nie traktowałem tego jako dyżur całodobowy PCZK. Nie byłoby to fizycznie możliwe, gdyż w ww. Wydziale zatrudnione są tylko dwie osoby. O tej sytuacji informowałem wielokrotnie Starostę (ostatnie pismo/wniosek dot. dodatkowych osób w Wydziale – stażystów składałem trzykrotnie w okresie od stycznia do ok. lipca 2017 r.).

Starosta zeznał, że praktycznie nie zgłaszano do niego żadnych etatowych braków kadrowych, a ZK wykonywał swoje obowiązki i spełniał wszystkie ustawowe wymogi. Dodał również, że w kontrolowanym okresie, jeżeli Dyrektor ZK zwracał się o bieżące potrzeby kadrowe, to otrzymywał stażystów. Zdaniem Starosty, Wydział ten dobrze funkcjonował i zatrudnione w nim dwie osoby zupełnie wystarczały. Starosta zadeklarował, że w sytuacji kryzysowej jest w stanie powiększyć obsadę kadrową, choć do tej pory nie było takiej potrzeby.

(Dowody: akta kontroli str. 1044-1049, 1270, 1283-1284, 2374-2378)

4) Starosta w zarządzeniach nr 20/2011 z dnia 4 maja 2011 r. oraz nr 19/2014 z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie powołania PZZK nierzetelnie ustalił skład Zespołu, gdyż treść zarządzenia nie odpowiadała w zakresie składu grup roboczych oraz nie odpowiadała imiennemu wykazowi osób wchodzących w skład tych grup¹²⁴.

Starosta podał, że rozbieżności pomiędzy zarządzeniem nr 20/2011 z dnia 4 maja 2011 r. i nr 19/2014 z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie powołania PZZK, a imiennym

¹²⁴ W treści Zarządzenia (w sprawie powołania PZZK) wymieniono: a) Dyrektora ZK jako Zastępcę Szefa Grupy Planowania Cywilnego (§ 3 pkt 1 ppkt 2), b) Powiatowego Lekarza Weterynarii jako członka Grupy Monitorowania, Prognoz i Analiz (§ 3 pkt 2 ppkt 5) podczas gdy w „Wykazie osób funkcyjnych Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego” wskazano: ad. a) jako członka Grupy Planowania Cywilnego (bez wskazania jej funkcji) - Justynę G. (pracownika ZK), ad.b) Edytę T-M. (pracownika Powiatowego Inspektoratu Weterynarii). Ponadto, w „Wykazie osób funkcyjnych Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego” nie wskazano nazwisk i danych teleadresowych osób wymienionych w treści ww. zarządzeń - pracownika Wydziału Geodezji i Dyrektora Wydziału Edukacji i Sportu Starostwa tj. członków Grupy Zabezpieczenia Logistycznego (§ 3 pkt 4 ppkt 7) oraz pracownika Wydziału Organizacyjnego, Spraw Obywatelskich i Zdrowia tj. członka Grupy Opieki Zdrowotnej i Pomocy Socjalno – Bytowej (§ 3 pkt 5 ppkt 4).

wykazem osób wchodzących w skład tych grup wyniknęły z przeoczenia, które niezwłocznie zostanie usunięte.

(Dowody: akta kontroli str. 881-892, 1374-1379, 1392)

5) Działający po przejściu na terenie powiatu chojnickiego „nawałnicy” PZZK nie w pełni realizował zadania, do których był zobowiązany na podstawie art. 14 ust. 8 pkt 1 i 2 w związku z art. 17 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Na posiedzeniach w dniach 12, 14, 22 i 29 sierpnia 2017 r. nie dokonał on oceny potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń oraz nie przygotował propozycji działań, a także nie przedstawił Staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w PPZK.

(Dowody: akta kontroli str. 289-362)

W ocenie NIK, z uwagi na jednoznaczność przywołanych przepisów nie znajdują uzasadnienia argumenty Starosty, który podał, że:

a) posiedzenia PZZK miały charakter sprawozdawczy, który miał zobrazować skalę zniszczeń na terenie powiatu i udzielanej pomocy mieszkańcom, a decyzje które zapadały były realizowane na bieżąco w czasie podejmowanych działań. Starosta dodał, że na tych posiedzeniach dokonywano tylko ogólnych opisów skutków zdarzeń, gdyż stanowiły one posumowanie wcześniej poczynionych ustaleń a szczegółowe cele określone były podczas rozmów telefonicznych i podczas bezpośrednich spotkań na terenie, głównie z KP PSP, OSP, ENEA S.A., Nadleśnictwami, wójtami, burmistrzami, przedstawicielami SZ RP. I tak, według Starosty: „cele wyznaczone dla straży pożarnej polegały głównie na zapewnieniu przejeźdźności dróg, usuwaniu naderwanych konarów i gałęzi zagrażających korzystającym z chodników i dróg, usuwaniu konarów nad liniami energetycznymi. Ścisła współpraca ENEA i straży pożarnej polegała m.in. na tym że ze strony straży pożarnej miały być dysponowane wysięgniki natomiast ochotnicy zapewniali pilary. Z przedstawicielami Sił Zbrojnych ustalano m.in. udrażnianie Kanału Brdy, rzeki Brdy i innych rzek i cieków wodnych. Analiza tych działań doprowadziła do wypracowania zasad działania zmierzających do szybkiego przywracania energii. W związku z tym, że okres ponawałnicowy obfitował w szereg obowiązków i zdarzeń bezzasadnym było powielanie tych analiz na samych spotkaniach”;

b) na posiedzeniach PZZK w dniach 12, 14, 22 i 29 sierpnia 2017 r.:

- nie wyznaczono zadań dotyczących zweryfikowania miejsc ewakuacji ludności i zwierząt, gdyż nie istniała taka konieczność,
- nie wyznaczono zadań dotyczących zweryfikowania miejsc ewakuacji ludności i zwierząt, gdyż mimo zniszczonych budynków inwentarskich rolnicy nie zgłaszali konieczności ewakuacji zwierząt, a ludność, której budynki mieszkalne uległy całkowitemu zniszczeniu miała zapewnione lokale zastępcze, jeżeli wyraziła chęć skorzystania z nich,
- nie zweryfikowano przyjętych mechanizmów odpowiedniego i punktualnego zbierania, przetwarzania i przekazywania informacji (np. do WCZK, podmiotów zdrowia publicznego itp.), gdyż „punktualne zbieranie, przetwarzanie i wysyłanie informacji możliwe było jedynie w momencie uzyskania ich od wójtów i burmistrzów z terenu powiatu. Niejednokrotnie podczas rozmów telefonicznych Starosta i Dyrektor ZK ponaglali i prosili burmistrzów i wójtów o jak najszybsze i terminowe przekazywanie informacji. W przypadku braku pisemnych informacji Dyrektor ZK uzyskiwał je tylko i wyłącznie telefonicznie”;
- nie omawiano dostępności środków zapasowych dla ratowania życia, np. wody, artykułów spożywczych, energii elektrycznej, gdyż z informacji uzyskanych telefonicznie wynikało, że: woda dostępna była w większości

- powiatu, a pojedynczym odbiorcom pozbawionym dowożono ją; nie było sytuacji radykalnego braku żywności na terenie powiatu a przekazywana do punktów zbiorów żywność przekazywana była potrzebującym lub spożytkowana na potrzeby wolontariuszy i służb usuwających skutki nawałnicy; energia elektryczna omawiana była w bezpośrednich spotkaniach Starosty z wójtami, burmistrzami, firmą ENEA i innymi zainteresowanymi,
- nie omawiano zasad funkcjonowania (ciągłości kierowania) organów administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, gdyż mimo przekazania przez Komendanta Powiatowego PSP informacji o zabezpieczeniu agregatów urzędom (na posiedzeniu PZZK w dniu 29 sierpnia 2017 r.) nie przekazał on szczegółowych danych w tym zakresie,
 - nie omawiano zagadnień dot. zapewnienia stałego monitorowania zagrożeń, gdyż na tych posiedzeniach omawiano sytuację bieżącą, podjęte do tej pory działania oraz ewentualne problemy, jakie w trakcie tej sytuacji wystąpiły. W ocenie Starosty, nie oznaczało to, że działania dot. stałego monitorowania zagrożeń nie były podejmowane. Wg niego na bieżąco był on w kontakcie ze służbami i kluczowymi podmiotami uczestniczącymi w zarządzaniu kryzysowym, a kontakt ten pozwalał na prowadzenie stałego monitoringu sytuacji, tj. kontroli rozwoju zagrożenia, które nastąpiło oraz wystąpienia ewentualnych zagrożeń, które mogłyby pojawić się w jego następstwie. Zdaniem Starosty, w wyniku podjętych działań nie było żadnego poważniejszego prawdopodobieństwa wystąpienia innych zagrożeń,
 - nie stosuje się w protokołach z posiedzeń Rady Powiatu, komisji czy PZZK zapisów wskazujących na datę i godzinę ich sporządzenia, przy czym: [a] protokół z posiedzenia PZZK z 12 sierpnia 2017 r. sporządził Dyrektor ZK, odręcznie, a następnie został o przepisany na komputerze, [b] protokoły z posiedzeń PZZK w dniach 14, 22 i 29 sierpnia 2017 r. sporządzała inspektor w ZK, protokoły były przez nią pisane w większości w domu w godzinach nocnych, po posiedzeniach, z nagrań, ponieważ w godzinach pracy, w natłoku obowiązków po „nawałnicy” nie było czasu na ich pisanie, a protokoły te nie były sporządzane niezwłocznie po posiedzeniach.

(Dowody: akta kontroli str. 289-362, 331-362, 853-871, 1265-1275, 1365-1373)

6) W dniach 11-18 sierpnia 2017 r. (tj. w trakcie i po przejściu „nawałnicy”) nie dokumentowano działań podejmowanych przez pracownika/pracowników ZK, tj. nie zastosowano się do wymogu zawartego w art. 16 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* oraz § 34 pkt 2 ppkt 10f Regulaminu Organizacyjnego Starostwa¹²⁵, zgodnie z którymi do zadań PCZK (Wydziału ZK – stosownie do Regulaminu Organizacyjnego Starostwa) należało dokumentowanie działań podejmowanych przez Centrum. Nie zrealizowano również dyspozycji wynikającej z § 13 zarządzenia Starosty nr 24/2016 *w sprawie utworzenia systemu stałych dyżurów w powiecie chojnickim* poprzez ujęcie zrealizowanych w trakcie „nawałnicy” zadań w „Książce Meldunków Stałego Dyżuru”. Sporządzona ex post przez Dyrektora ZK notatka nie zawierała szczegółowych danych o czasie, zakresie prowadzonej korespondencji oraz podjętych w sytuacji kryzysowej działań.

Starosta wyjaśnił, że: [1] dokumentowanie działań podejmowanych przez Centrum to nie tylko prowadzenie dziennika meldunków, ale również wysyłanie i odbieranie wiadomości: drogą elektroniczną¹²⁶, faksem¹²⁷ oraz tradycyjną pocztą¹²⁸. Powyższa

¹²⁵ Uchwała Zarządu Powiatu Chojnickiego nr 299/2016 z 17 października 2016 r.

¹²⁶ Na dokumencie lub na załączonym do niego wydruku nadrukowana jest data i godzina wysłania lub otrzymania wiadomości, jak i data jej odbioru przez adresata.

¹²⁷ Na dokumencie nadrukowana jest data i godzina wysłania, oraz numer adresata, albo data i godzina nadania faksu.

¹²⁸ Na dokumencie widnieje data wpływu lub wysłania pisma.

dokumentacja, zdaniem Starosty, znajduje się w Wydziale ZK¹²⁹ ale nie jest jeszcze do końca ułożona i posegregowana, bo na to nie było czasu, [2] w dniu 11 sierpnia 2017 r. dyżur pełnił Dyrektor ZK, który w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych odebrał ostrzeżenia o godz. 16.00, [3] prawdopodobnie Dyrektor ZK uważał, że sporządzona przez niego notatka (ex-post) w sposób wystarczający obrazuje podjęte przez niego działania lub jej „niedoskonałość” wynikała z braku czasu (w trakcie sytuacji kryzysowej) na prowadzenie szczegółowych notatek.

W ocenie NIK podany przez Starostę sposób dokumentowania podejmowanych działań nie stanowił realizacji zapisanych w ustawie o zarządzaniu kryzysowymi i Regulaminie Organizacyjnym obowiązków PCZK nałożonych na ZK. NIK nie podziela również zdania Starosty, że stworzona ex-post przez Dyrektora ZK notatka w sposób wystarczający obrazowała podjęte przez PCZK, PZZK i Starostę działania a dowodem na jej „niedoskonałość” były liczne wyjaśnienia Starosty dotyczące szczegółów podejmowanych działań, składane w trakcie kontroli NIK oraz zeznania Dyrektora ZK, który podał, że: „w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r., będąc w Komendzie Powiatowej PSP prowadziłem odręczne, luźne notatki, z których później (po przejściu „nawałnicy”) sporządziłem notatkę obejmującą dni od 11 do 18 sierpnia 2017 r. a następnie, na polecenie Starosty zrobiłem z niej wyciąg obejmujący dni od 11 do 12 sierpnia 2017 r. [...] Odręczne notatki sporządzałem jako dokumentowanie naszej działalności w celu późniejszego ewentualnego sprawozdawania Wojewodzie, Staroście, RCB itp. Nie pamiętam dokładnie, ale wydaje mi się, że pismo wraz z m.in. ww. notatką zostało wysłane do RCB. W tym czasie („nawałnicy”) nie było prądu, była ograniczona łączność telefoniczna tzn. z uwagi na sytuację w Komendzie Powiatowej PSP panował chaos. Pewnie dlatego moje notatki też nie odzwierciedlały bardzo dokładnych danych”.

(Dowody: akta kontroli str. 291-292, 910-916, 1035, 1265-1275, 1044-1049, 2346)

7) Z ponad dwugodzinnym opóźnieniem (tj. ok. godz. 16.00 w dniu 11 sierpnia 2017 r.) Dyrektor ZK odebrał ostrzeżenie IMGW nr 63 (z godz. 13.53) i Blue Alert nr WCZKG.1168 (z godz. 14.34), co uniemożliwiło przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, tj. realizację zadania wynikającego z art. 18 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Dyrektor ZK zeznał, że „w tym dniu (i przez cały poprzedni tydzień) pracowałem sam w Wydziale, koleżanka (...) była w tym czasie na urlopie. Dokładnie w tym dniu zajmowałem się opracowywaniem części IV Planu Przeprowadzenia Powiatowego Ćwiczenia Obronnego „Sosna 2017 r.”. Komputer na którym zainstalowano aplikację odbioru poczty elektronicznej, na którą przesłano ww. ostrzeżenia IMGW i Blue Alert znajdowało się na stanowiskach pracy: (...) i drugim zlokalizowanym w tym samym pomieszczeniu, innym niż mój gabinet. W tym dniu sprawdzałem co jakiś czas pocztę, m.in. przeglądałem ją ok. 13:30. Wtedy nie było żadnego ostrzeżenia, więc zająłem się dalej swoją pracą w moim gabinecie. Ok. godz. 15:10 znowu sprawdziłem pocztę i wtedy zauważyłem ostrzeżenie IMGW i Blue Alert”.

Starosta odnosząc się do niezapewnienia odpowiedniej organizacji pracy ZK w trakcie urlopu jednego z pracowników, zeznał, że to że Dyrektor ZK był jedynym pracownikiem Wydziału ZK w dniu 11 sierpnia 2017 r. nie zwalniało go z obowiązku monitorowania ostrzeżeń a w razie wątpliwości co do przekazania tych ostrzeżeń dalej (do gmin) mógł, zwrócić się do Starosty, czego nie zrobił.

(Dowody: akta kontroli str. 1044-1049, 2378)

8) Wynikająca z ww. ostrzeżeń informacja o zagrożeniu nie została przekazana:

a) żadnej z osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji związanych z zarządzaniem kryzysowym,

¹²⁹ Jest wpięta do teczki nr ZK.5535.7.2017.

- b) podmiotom uczestniczącym - zgodnie z PPZK – w zarządzaniu kryzysowym, w szczególności zlokalizowanym na terenie powiatu gminom oraz
- c) ludności, mimo że w PPZK, w części dotyczącej charakterystyki zagrożeń oraz procedurze SPO-11.3 przewidziano ostrzeganie ludności o zagrożeniu i ewentualne poinformowanie o zasadach zachowania się w przypadku wystąpienia ryzyka: intensywnych opadów deszczu, silnych wiatrów i huraganów oraz intensywnych zjawisk burzowych.

Starosta zeznał, że o niepoinformowaniu gmin o nadchodzącym zagrożeniu dowiedział się dwa dni później, po udzieleniu wywiadu przez Dyrektora ZK w mediach, po którym przeprowadził rozmowę z Dyrektorem ZK i poprosił o wyjaśnienie tego zaniechania. Dyrektor ZK tłumaczył, że: [1] nie było sensu zawiadamiać gmin, bo i tak było po godzinach pracy i pewnie nikt by ich nie odebrał, [2] wszystkie służby zostały zawiadomione innymi kanałami, [3] o zagrożeniu wiedzieli również mieszkańcy, bo np. w Charzykowach odwołano/skrócono imprezę muzyczną („Szanty”).

W ocenie NIK informacja o nadchodzącym zagrożeniu została przez Dyrektora ZK zbagatelizowana. Nie znajdują również uzasadnienia argumenty Starosty, który powołał się w powyższej sprawie na powiadomienia przekazywane poszczególnym pracownikom Starostwa (Dyrektor Wydziału Inwestycji i Infrastruktury Drogowej oraz Sekretarz) już po przejściu „nawałnicy”, a także na naradę zorganizowaną w dniu 14 sierpnia 2017 r. Te działania dotyczą jednak nie ostrzeżenia o zagrożeniu, a już jego skutków. Podobnie zdaniem NIK bezpodstawne jest powołanie się Starosty na brak przesłanek do uruchomienia (względem ludności) procedury SPO-11.3 ze względu na stopień zagrożenia określony w ostrzeżeniu IMGW, gdyż z treści tego dokumentu wynikało, że przewidywane porywy wiatru mogły osiągnąć aż 100 km/h (z możliwością wystąpienia gradu). Zdaniem NIK, zrealizowanie procedury SPO-11.3 w zakresie ostrzegania (o zagrożeniu) i alarmowania (o zaistniałej sytuacji kryzysowej) ludności, mogłoby spowodować przekazanie przez tę ludność (Staroście i/lub odpowiednim służbom) informacji o istnieniu i lokalizacji obozu harcerskiego w okolicach miejscowości Suszek, co z kolei mogłoby przyspieszyć ewakuację harcerzy.

Z informacji Komendanta Powiatowego PSP, uzyskanej, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, wynika, że w dniu 11 sierpnia 2017 r. do Stanowiska Kierowania KP PSP wpłynęły w ostrzeżenia meteorologiczne IMGW: [1] o godz. 14.27¹³⁰ oraz [2] o godz. 22.49¹³¹, a ostrzeżenia z 14.27 nie przekazano do jednostek i instytucji zawartych w upoważnieniu Starosty Chojnickiego z dnia 8 września 2010 r. Zdaniem Komendanta, wynikało to z treści upoważnienia, w którym Starosta upoważnił i zobowiązał go do przekazywania wymienionym instytucjom otrzymanych ostrzeżeń meteorologicznych tylko w dni ustawowo wolne od pracy oraz poza godzinami pracy Starostwa, a także z faktu, że informacja wysłana z Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Gdańsku została dostarczona m.in. do PCZK w godzinach pracy Starostwa.

Dyrektor ZK zeznał, że decyzję o niepowiadamianiu gmin o zagrożeniu wynikającym z ostrzeżenia IMGW podjął ze względu na ustaloną formę przekazywania takich wiadomości (e-mail, faks) i godziny pracy poszczególnych urzędów¹³². Dodał również, że w przypadku pozostałych jednostek (KP PSP, Komenda Powiatowej

¹³⁰ Cyt.: „powiadomienie o zaistniałym zagrożeniu pogodowym wskazywało na możliwość zaistnienia od godz. 21⁰⁰ do godz. 6⁰⁰ w dniu 12 sierpnia 2017 r. na terenie całego województwa pomorskiego burz z gradem o drugim stopniu zagrożenia oraz wiatru o porywach do 100 km/h i opadów deszczu do 50 mm”.

¹³¹ Cyt.: „informacja dotyczyła jedynie strefy brzegowej i wskazywała na możliwość zaistnienia burz o trzecim stopniu zagrożenia oraz porywów o sile wiatru do 12 stopni w skali Beauforta, ważne od godz. 22³⁰ dnia 11 sierpnia do godz. 6⁰⁰ dnia 12 sierpnia 2017 r.”.

¹³² W godzinach od 7:00 do 15:00 (UM Chojnice, UM Czersk, UM Brusy, UG Chojnice) i od 7:30 do 15:30 (UG Konarzyny).

Policji) ostrzeżenia pochodzą również z innych źródeł (Komendy Wojewódzkiej PSP, WCZK), co powodowało bezzasadność powielania tej czynności, tym bardziej, że art. 21 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nakładał na podmioty uczestniczące w zarządzaniu kryzysowym obowiązek informowania organów wyższego i niższego szczebla (np. OSP powinny informować burmistrzów i wójtów). Dyrektor ZK zeznał również, że nie zawiadomił także mediów (Radio „Weekend”) gdyż ostrzeżenia otrzymywały one także z innych źródeł. W swoich zeznaniach Dyrektor ZK powołał się również na zasady przekazywania ostrzeżeń Blue Alert, w formie SMS-ów kierowanych m.in. do: Starosty, Inspektora ZK, Z-ca Dyrektora Wydziału Inwestycji i Infrastruktury Drogowej Starostwa.

(Dowody: akta kontroli str. 195, 548-799, 934-948, 1035-1049, 1265-1275, 1282-1288, 2346, 2378)

9) Mimo otrzymania wiadomości o sytuacji kryzysowej („nawalnicy”) Dyrektor ZK nie powiadomił niezwłocznie Starosty¹³³, ani żadnego z podmiotów wskazanych w siatce bezpieczeństwa PPZK jako instytucje pomocnicze w realizacji działań przy zagrożeniach: [1] gradobicie, duże deszcze, wichury, inne, [2] powodzie, podtopienia, [3] przerwy w dostawach wody, [4] przerwy w zasilaniu w energię, co w konsekwencji spowodowało niezaalarmowanie ludności i było niezgodne z PZZK. Dyrektor ZK zeznał, że nie było w tym czasie łączności. Próbował połączyć się ze Starostą, ale z uwagi na zniszczenia, jakie poczyniła „nawalnica” nie udało się to połączyć, a kierowanie do miejsca zamieszkania Starosty kurierów (np. strażaków czy policjantów) było niemożliwe ze względu na konieczność ich bieżącej pracy przy usuwaniu skutków „nawalnicy”. Jeżeli chodzi o pozostałe wynikające z siatki bezpieczeństwa instytucje w pierwszej chwili (czyli 11 sierpnia 2017 r. ok. 24.00) Dyrektor ZK nie zawiadomił ich, gdyż w tym momencie nie było takiej potrzeby i jeszcze nie zebrano odpowiednich danych o rozmiarze powstałych szkód.

(Dowody: akta kontroli str. 910-916, 548-799, 1044-1049, 2346, 949-953, 1265-1275)

10) Nie zastosowano się do Procedury alarmowania, ostrzegania i informowania ludności o zagrożeniach (SPO-11.3) PPZK i nie zaalarmowano ludności o grożącym niebezpieczeństwie oraz zasadach postępowania po zaistnieniu zdarzenia kryzysowego („nawalnicy”). Starosta podał, że o sytuacji kryzysowej informował ludność, gdyż udzielał wywiadów TVP, Telewizji Polsat, Radiu Z, Radiu „Weekend”, TVN 24, TVP 3, Gazecie Prawnej, Gazecie Wyborczej, Rzeczpospolitej, Gazecie Pomorskiej, Dziennikowi Bałtyckiemu, portalowi internetowemu Chojnice 24. Zdaniem NIK charakter tych wywiadów nie spełniał warunków alarmowania ludności określonego w procedurze SPO-11.3.

(Dowody: akta kontroli str. 1265-1275)

11) Nie zastosowano się do procedury nr SPO-12.1 *Procedura działania PCZK* zawartej w PPZK, i: [1] nie wystąpiono do jednostek administracji samorządowej szczebla gminy, organów zespółonej i niezespółonej administracji rządowej o przesłanie okresowych meldunków sytuacyjnych, co pozwalałoby na dokonanie wspomnianej w tej samej procedurze analizy napływających od służb, inspekcji, straży i administracji samorządowej o podejmowanych działaniach oraz próbach w zakresie wsparcia lokalnych działań oraz [2] nie przesłano pocztą elektroniczną oraz faksem sporządzonych meldunków do WCZK. Dyrektor ZK zeznał, że po otrzymaniu ostrzeżeń nie podejmował żadnych specjalnych działań i że tej nocy nie było powołanego w Starostwie PCZK, a że był sam nie mógł zrealizować wszystkich, przynależnych dla Centrum zadań.

¹³³ Z procedury SPO-12.1 *Procedura działania PCZK* wynikało, że od decyzji Starosty zależało zwołanie PZZK zgodnie z procedurą SPO-11.3 *Procedura alarmowania, ostrzegania i informowania ludności o zagrożeniach* do obowiązków dyżurnego PCZK (Dyrektora ZK) należało również przekazanie Staroście informacji pozwalającej na podjęcie decyzji odnośnie alarmowania ludności.

Starosta zeznał, że wg niego wszystko odbywało się telefonicznie, a z uwagi na dynamikę sytuacji nie formalizowano przekazywania informacji/meldunków. Zaznaczył jednak, że był o wszystkim informowany i wiedział jakie działania podejmowały gminy/miasta, instytucje i służby.

(Dowody: akta kontroli str. 548-799, 910-916, 1044-1049, 2346, 2378)

12) Nie sporządzono wniosku o wsparcie działań siłami i środkami pododdziałów Sił Zbrojnych RP, tj. nie zastosowano się do procedury SPO-11.8 „Procedury wnioskowania o wsparcie działań siłami i środkami pododdziałów Sił Zbrojnych RP oraz uzgodnienia ich działań”. Starosta podał, że w 14 sierpnia 2017 r. (ok. godz. 9.00) przeprowadził rozmowę telefoniczną z Wojewodą Pomorskim, a jej tematem była gotowość pobliskiej jednostki wojskowej do wykorzystania przy usuwaniu skutków „nawałnicy”, której użycie zależało od decyzji Ministra Obrony Narodowej. Starosta podał również, że: [1] o formalnej zgodzie na użycie SZ RP został poinformowany w dniu 14 sierpnia 2017 r. po spotkaniu PZZK, tj. ok. godz. 12.30 – 13.00, [2] siły zbrojne przybyły na teren powiatu chojnickiego dnia 14 sierpnia 2017 r., w godzinach popołudniowych i wieczornych, [3] w czasie „nawałnicy” SZ RP podlegały Staroście, a w związku z natłokiem zadań, na wniosek przedstawicieli SZ RP na spotkaniu 22 sierpnia 2017 r., jako koordynatora działania dla Wojskowego Zgrupowania Zadaniowego wyznaczył on Dyrektora ZK.

Starosta zeznał, że sytuacja była dynamiczna, a o takie wsparcie (za Starostę) wnioskowały gminy. Starosta dodał, że został telefonicznie (14 sierpnia 2017 r.) poinformowany (przez Wojewodę), że nie ma potrzeby składać formalnego wniosku, gdyż sprawa uruchomienia SZ RP jest już w toku, a następnie, że Minister Obrony Narodowej podjął decyzję o uruchomieniu SZ RP.

(Dowody: akta kontroli str. 293-330, 910-916, 949-953, 1064-1130, 1265-1275, 2378)

12) Nie sporządzono protokołu z posiedzenia powołanego przez Starostę w dniu 12 sierpnia 2017 r. o godz. 10.00 „Sztabu Kryzysowego”, tj. PZZK w niepełnym składzie, do czego zobowiązywał pkt 14 rozdziału II *Zasady funkcjonowania i tryb pracy Zespołu Regulaminu PZZK w Chojnicach z czerwca 2014 r.*, a co w konsekwencji uniemożliwiło ustalenie, czy: [1] dokonano oceny występującego zagrożenia, [2] przygotowano propozycje działań i [3] przedstawiono je Staroście, tj. czy zrealizowano dyspozycje wynikające z art. 14 ust. 8 w zw. z art. 17 ust. 5 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. Starosta wskazał, że brak protokołu posiedzenia Sztabu Kryzysowego powołanego 12 sierpnia 2017 r. wynikał z faktu, że działania odbywały się w sposób bardzo dynamiczny i, w związku z tym, powodem nikłej dokumentacji był prawdopodobnie brak czasu, gdyż wszelkie występujące problemy starano się załatwić od ręki. W ocenie NIK przywołana dynamika zdarzeń nie może usprawiedliwiać braku dokumentowania podjętych przez PZZK działań, co ogranicza o nich wiedzę.

(Dowody: akta kontroli str. 910-916, 949-953, 1025-1032, 1044-1049, 1265-1275, 1365-1373, 2346)

13) W trakcie sytuacji kryzysowej, a w szczególności po przejściu „nawałnicy”, mimo wystąpienia okresowych przerw w łączności telefonicznej na niektórych obszarach powiatu, nie wykorzystano wskazanego w PPZK rezerwowego systemu łączności radiowej. Zgodnie z zapisem PPZK Starosta w ramach rezerwowego systemu łączności radiowej dysponuje sieciami: [1] siecią wojewódzką, w której funkcjonuje WCZK, PCZK oraz gminy z terenu powiatu oraz [2] siecią powiatową Zintegrowanego Systemu Ratowniczego „TUR”, w celu łączności ze służbami i strażami oraz gminami. Dyrektor ZK w swoich zeznaniach zaprzeczył, że sieć powiatowa Zintegrowanego Systemu Ratowniczego „TUR” obejmowała gminy (za wyjątkiem miasta Chojnice). Dodał również, że w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. nie było PCZK, które powinno sieci radiowe wykorzystywać. Natomiast Starosta

zeznał, że łączność telefoniczna wprawdzie była wadliwa, ale była, więc nie uruchomiono sieci rezerwowych.

(Dowody: akta kontroli str. 331-362, 909-1024, 1044-1049, 2346, 2379)

14) Po zakończeniu działań związanych z zaistniałą sytuacją kryzysową („nawałnicą”) nie dokonano analizy podjętych działań celem weryfikacji przyjętych procedur w PPZK. Starosta podał, że do tej pory przeprowadzono wstępną analizę podjętych działań w celu weryfikacji przyjętych w PPZK procedur a z uwagi na fakt, że działania związane z nawałnicą wciąż trwają to po ich ostatecznym zakończeniu, PPZK i zawarte w nim standardowe procedury operacyjne zostaną zmienione.

(Dowody: akta kontroli str. 1365-1373)

Ocena częściowa

W ocenie NIK obowiązujące w Starostwie rozwiązania prawno-organizacyjne dotyczące PCZK nie zapewniły skutecznego działania w sytuacji kryzysowej, tj. w czasie „nawałnicy”, która miała miejsce w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. Do dnia 29 września 2017 r. PCZK nie zostało formalnie powołane, nie zapewniono też pełnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Starostwo dysponowało wprawdzie zapleczem sprzętowo-technicznym niezbędnym do zarządzania kryzysowego, lecz w trakcie „nawałnicy” praktycznie nie zostało ono wykorzystane (np. łączność radiowa). W sytuacji kryzysowej PCZK faktycznie nie funkcjonowało, prac nie podjął również PZZK. Mimo problemów z łącznością telefoniczną nie skorzystano z łączności radiowej, na terenie powiatu zawiódł też system ostrzegania o zagrożeniu (np. ostrzeżenia meteorologiczne IMGW nie zostały przekazane gminom). Sama obecność Dyrektora ZK w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. w siedzibie KP PSP nie zapewniła realizacji zadań ustawowych przypisanych PCZK. Podjęte przez Starostę działania, związane z sytuacją kryzysową zaistniałą na terenie powiatu chojnickiego, skupiły się przede wszystkim na koordynacji pomocy poszkodowanym i usuwania skutków „nawałnicy”.

4. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

W ramach realizacji obowiązku Starosty, wynikającego z art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, a dotyczącego zarządzania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego – odbyło się:

- a) w 2015 r. - 11 szkoleń, w których wzięło udział łącznie 146 osób oraz trzy treningi dotyczące: działań struktur powiatowych Systemu Wczesnego Alarmowania i sytuacji wystąpienia skażeń chemicznych i radiacyjnych, ostrzeżeń i alarmowania ludności w sytuacji wystąpienia silnego wiatru w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także celu, zasad organizowania i funkcjonowania stałego dyżuru na szczeblu powiatu, w których wzięło udział łącznie 36 osób;
- b) w 2016 r. - dziewięć szkoleń, w których wzięły udział 143 osoby oraz pięć treningów dotyczących: przekazywania informacji i poleceń w systemie Stałych Dyżurów (dwukrotnie), charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia na terenie powiatu chojnickiego ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń chemicznych, ostrzegania i alarmowania ludności w sytuacji wystąpienia zagrożenia skażeniami chemicznymi oraz realizacji wybranych zadań operacyjnych powiatu przez struktury wewnętrzne starostwa i jednostki organizacyjne ze szczególnym uwzględnieniem zadań związanych z reklamowaniem od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej, w których wzięło udział łącznie 61 osób,
- c) w 2017 r. - trzy szkolenia, w których wzięło udział 26 osób oraz jeden trening dotyczący przekazywania informacji i poleceń w systemie Stałych Dyżurów, w którym wzięło udział łącznie osiem osób.

Przeprowadzone w powyższym okresie szkolenia dotyczyły m.in. planów i procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym¹³⁴.

(Dowody: akta kontroli str. 422-424)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie NIK Starostwo zrealizowało ustawowy obowiązek zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

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 o NIK*, wnosi o:

1. Wydanie aktualnych zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego.
2. Dostosowanie PPZK do wymogów wynikających z przepisów ustawowych i zaleceń Wojewody Pomorskiego dotyczących zarządzania kryzysowego oraz poddanie go odpowiedniej procedurze opiniowania i uzgodnień.
3. Rzetelne dokumentowanie podjętych działań dotyczących powstałych zagrożeń i bieżącej realizacji działań PCZK.
4. Podjęcie działań w celu: usprawnienia przebiegu procesów decyzyjnych realizowanych w przypadku powstałych zagrożeń oraz przestrzegania przyjętych w tym zakresie procedur.
5. Zapewnienie całodobowego przepływu informacji związanych z zarządzaniem kryzysowym.
6. Prawidłowe ustalenie składu PZZK i podjęcie działań w celu pełnej realizacji przypisanych mu zadań ustawowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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.

¹³⁴ Tj.: Planu Szkoleń Obronnych, Planu Obrony Cywilnej, Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego, Planu Operacyjnego Funkcjonowania Powiatu Chojnickiego w Warunkach Zewnętrznego Zagrożenia Bezpieczeństwa Państwa i w Czasie Wojny, Planu Działania Powiatowego Ośrodka Analizy Danych i Alarmowania (POADA), Procedur: SPO-12.2. (Procedura funkcjonowania Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w ramach Krajowego Systemu Wykrywania Skazań i Alarmowania), SP-11.6. (Procedura oceniania i dokumentacji strat), SPO-5.2.(Procedura działania WIOŚ w przypadku wystąpienia poważnych awarii przemysłowych), SPO-10.11. (Procedura działania WIOŚ w przypadku wystąpienia przekroczenia dopuszczalnych alarmowych poziomów substancji w powietrzu albo możliwości wystąpienia takich przekroczeń, według procedury).