



KAP-4101-04/2010
Nr ewid. 146/2011/P/10/006/KAP

Informacja o wynikach kontroli

**WYKONYWANIE PRZEZ ORGANY
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
ZADAŃ W ZAKRESIE
ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

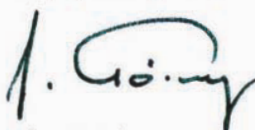
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu
Administracji Publicznej



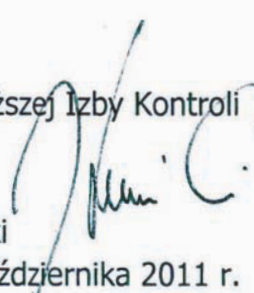
Czesława Rudzka-Lorentz

Akceptuję:
p.o. Wiceprezesa
Najwyższej Izby Kontroli



Józef Górny

Zatwierdzam
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Jacek Jeziński
dnia 7 października 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności.....	8
2.2. Uwagi i wnioski.....	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....	12
3.1. Opracowanie planów reagowania/zarządzania kryzysowego.....	12
3.2. Ochrona infrastruktury krytycznej.....	20
3.3. Przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.....	25
3.4. Realizacja zadań w sytuacji wystąpienia zdarzeń kryzysowych.....	32
3.5. Pozostałe wyniki kontroli.....	39
3.6. Wyniki innych kontroli przeprowadzonych w związku z występującymi zdarzeniami kryzysowymi.....	42
3.7. Informacje pozyskane w związku z kontrolą.....	43
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....	45
4.1. Przygotowanie kontroli.....	45
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	45
5. ZAŁĄCZNIKI.....	47
Załącznik nr 1.....	47
Załącznik nr 2.....	51
Załącznik nr 3.....	52
Załącznik nr 4.....	56
Załącznik nr 5.....	59

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

zarządzanie kryzysowe – działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)

sytuacja kryzysowa – sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)¹⁾

infrastruktura krytyczna – systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa

państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, a także produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych (art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)

ochrona infrastruktury krytycznej – wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie (art. 3 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)²⁾

planowanie cywilne – całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji pu-

¹⁾ Definicja ta została wprowadzona ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076) i obowiązuje od 19 września 2009 r. Wcześniej sytuacja kryzysowa zdefiniowana była jako sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Taka definicja została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. (K50/07).

²⁾ Definicja ta została wprowadzona ustawą zmieniającą i obowiązuje od 19 września 2009 r. Wcześniej ochrona infrastruktury krytycznej zdefiniowana była jako zespół przedsięwzięć organizacyjnych realizowanych w celu zapewnienia funkcjonowania lub szybkiego odtworzenia infrastruktury krytycznej na wypadek zagrożeń, w tym awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

blicznej do zarządzania kryzysowego oraz planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)³⁾

GPRK – gminny plan reagowania kryzysowego

GZZK – gminny zespół zarządzania kryzysowego

jednolity wykaz – jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej

KPOIK – Krajowy Plan Ochrony Infrastruktury Krytycznej

KPRK – Krajowy Plan Reagowania Kryzysowego

KPZK – Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego

Minister SWiA – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

MPRK – miejski plan reagowania kryzysowego

MZZK – miejski zespół zarządzania kryzysowego

NPOIK – Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej

PPRK – powiatowy plan reagowania kryzysowego

PZZK – powiatowy zespół zarządzania kryzysowego

Raport – Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego

RCB – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

RZZK – Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego

ustawa – ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.)

ustawa zmieniająca – ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076)

WCZK – wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego

WPRK – wojewódzki plan reagowania kryzysowego

WPZK – wojewódzki plan zarządzania kryzysowego

WZZK – wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego

³⁾ Definicja ta została wprowadzona ustawą zmieniającą i obowiązuje od 19 września 2009 r. Wcześniej planowanie cywilne zdefiniowane było jako całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, polegających na opracowaniu planów, w tym planów reagowania kryzysowego i programów, mających na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru.

Temat i numer kontroli

Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego (P/10/006)

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Od momentu wejścia w życie ustawy tematyka dotycząca wykonywania zadań w zakresie zarządzania kryzysowego nie była przedmiotem kompleksowego badania przez NIK. Wcześniejsze badania kontrolne NIK obejmowały problematykę zarządzania kryzysowego jedynie na małych obszarach kraju, w związku z wystąpieniem klęsk żywiołowych⁴⁾. Pierwsze kompleksowe uregulowanie kwestii zarządzania kryzysowego w prawie polskim, stworzenie nowej sytuacji organizacyjnej i prawnej w tym zakresie uzasadniały potrzebę przeprowadzenia kontroli na wszystkich szczeblach systemu oraz na terenie całego kraju tak, aby możliwe było ustalenie ewentualnych różnic w organizacji systemu zarządzania kryzysowego i różnego ujęcia koordynacji tych działań, a także ocena, czy takie zróżnicowanie jest rzeczą pożądaną i czy przyjęty model sprawdza się w działaniu i pozwala oczekiwać, że w przyszłości okaże się skuteczny.

Cel kontroli

Celem kontroli NIK była ocena prawidłowości wykonywania przez organy i instytucje administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego

określonych w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (zwanej dalej ustawą).

W szczególności przedmiotem oceny było:

- w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) i w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (RCB):
 - czy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwany dalej Ministrem SWiA) oraz dyrektor RCB właściwie realizowali zadania w zakresie zarządzania kryzysowego określone w ustawie, w szczególności w zakresie zorganizowania spójnego krajowego systemu zarządzania kryzysowego oraz szkoleń osób funkcjonujących w tym systemie,
 - czy w budżetach MSWiA i RCB rzetelnie zaplanowano, zabezpieczono w odpowiedniej wysokości i prawidłowo wykorzystywano środki finansowe na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego,
 - czy utworzone w MSWiA i RCB struktury zarządzania kryzysowego właściwie realizowały zadania w sytuacji kryzysowej w zakresie reagowania na zagrożenia, koordynacji działań oraz usuwania skutków zdarzeń kryzysowych;
- w urzędach wojewódzkich, starostwach powiatowych i urzędach (miast) gmin:
 - czy wojewodowie, starostowie oraz wójtowie (burmistrzowie/prezydenci miast) właściwie i zgodnie z przepisami ustawy zorganizowali system zarządza-

⁴⁾ Kontrole przeprowadzone w 2009 r.: nr P/09/161 Udzielanie pomocy poszkodowanym w wyniku tornada z 15 sierpnia 2008 r. oraz likwidacja jego skutków oraz nr P/09/143 Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim.

- nia kryzysowego, w szczególności w zakresie utworzenia struktur, opracowania procedur działania oraz szkoleń kadr,
- czy w budżetach wojewodów oraz jednostek samorządu terytorialnego rzetelnie zaplanowano, zabezpieczono w odpowiedniej wysokości i prawidłowo wykorzystywano środki finansowe na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego,
 - czy system zarządzania kryzysowego umożliwił, w sytuacji wystąpienia zdarzeń kryzysowych, sprawne i skuteczne reagowanie, monitorowanie i koordynację działań oraz usuwanie skutków powyższych zdarzeń.

Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 91 jednostkach, tj. w MSWiA, RCB, 16 urzędach wojewódzkich, 17 starostwach powiatowych, 49 urzędach (miast) gmin, pięciu powiatowych i jednej miejskiej komendzie państwowej straży pożarnej oraz w jednej gminnej straży miejskiej.

Wykaz jednostek objętych kontrolą zamieszczono w załączniku nr 3.

W MSWiA, RCB i 16 urzędach wojewódzkich kontrolę przeprowadzono

na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁾ pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, a w 17 starostwach powiatowych, 49 urzędach (miast) gmin, pięciu powiatowych i jednej miejskiej komendzie państwowej straży pożarnej oraz w jednej gminnej straży miejskiej na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Kontrolą objęto okres od 22 sierpnia 2007 r. (data wejścia w życie ustawy) do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 17 grudnia 2010 r.

W ramach badań kontrolnych pozyskano także informacje od marszałków województw na temat sposobu realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego przez organy samorządu województwa oraz wysokości środków zaplanowanych i wydatkowanych z budżetu samorządu województwa w latach 2007-2010 (I półrocze) na realizację tych zadań oraz o stanie urządzeń melioracyjnych i wałów przeciwpowodziowych, a także o potrzebach w tym zakresie i możliwościach ich sfinansowania.

⁵⁾ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Prawidłowa realizacja zadań nałożonych na organy i instytucje administracji publicznej ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁶⁾ powinna zapewnić zwiększenie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w sytuacjach kryzysowych, m.in. takich jak powódź. Z tego względu, jako konieczne NIK uznała objęcie kompleksowym badaniem tej problematyki. Kontrola wykazała, iż – poza nielicznymi wyjątkami – w skontrolowanych jednostkach prawidłowo reagowano na zagrożenia i sprawnie koordynowano działania oraz usuwano skutki zdarzeń kryzysowych. Stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości w realizacji zadań:

- Budowa spójnego systemu planowania działań i reagowania na sytuacje kryzysowe, przewidziana ustawą, na wszystkich szczeblach – od gminnego do centralnego – przebiega opieszale. Jednym z powodów są opóźnienia w realizacji zadań planistycznych przez organy i instytucje funkcjonujące w systemie zarządzania kryzysowego. Niektórzy ministrowie i kierownicy urzędów centralnych nie dostarczyli Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa niezbędnych danych, pozwalających na realizację spraw z zakresu planowania cywilnego i infrastruktury krytycznej.
- W sytuacjach kryzysowych część skontrolowanych jednostek nie przestrzegała przyjętych procedur działania, co niekorzystnie wpływało na efektywność reagowania podczas zdarzeń kryzysowych.

Istotną kwestią mającą wpływ na skuteczne zapobieganie sytuacjom kryzysowym jest zapewnienie należytego stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych, cieków naturalnych i kanałów, stacji pomp i budowli piętrzących na terenie całego kraju. Tymczasem marszałkowie województw informowali NIK o ich złym stanie oraz narastających potrzebach w zakresie modernizacji i utrzymania ww. infrastruktury, które z roku na rok zaspokajane są w coraz mniejszym stopniu.

Oceny w poszczególnych jednostkach były zróżnicowane⁷⁾. W zakresie objętym kontrolą, NIK oceniła pozytywnie tylko 14 jednostek (14,9%), pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości 65 jednostek (69,1%) i negatywnie 15 jednostek (16,0%).

Pozytywnie NIK oceniła w szczególności:

- wywiązanie się przez Ministra SWiA z obowiązku wydania wojewodom wytycznych do WPRK [str. 13],
- właściwe przygotowanie organizacyjne urzędów wojewódzkich i skontrolowanych starostw powiatowych do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego [str. 26-30],
- wywiązanie się przez wojewodów z obowiązku wydania starostom założeń do PPRK [str. 15],
- organizowanie i prowadzenie przez RCB, wojewodów i starostów szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego [str. 26, 29, 30],
- celowe i oszczędne wydatkowanie środków finansowych na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przez

⁶⁾ Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

⁷⁾ W toku niniejszej kontroli zastosowano trójstopniową skalę ocen, tj.: 1) ocena pozytywna, 2) ocena pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, 3) ocena negatywna.

większość skontrolowanych jednostek [str. 39-41],

- prawidłową realizację zadań w sytuacji kryzysowej w zakresie reagowania na zagrożenia, koordynacji działań oraz usuwania skutków zdarzeń kryzysowych w zdecydowanej większości skontrolowanych jednostek [str. 33-38].

Zdjęcie nr 1

Eksplozja cystern z paliwem na torach kolejowych w Białymstoku w listopadzie 2010 r.



Fot. Paweł Ostrowski

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej:
 - opóźnieniach w realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej przez RCB [str. 20-21],
 - nieopracowaniu przez 15 wojewodów (94% skontrolowanych urzędów wojewódzkich) wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej [str. 21-22],
 - niewywiązywaniu się z obowiązku gromadzenia oraz przetwarzania informacji, a także nieopracowywaniu i niewdrożeniu procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej w dziewięciu starostwach

powiatowych (52,9% skontrolowanych starostw) i 24 urzędach miast/gmin (49,0% skontrolowanych urzędów) [str. 22-24];

- opracowaniu przez RCB Krajowego Planu Reagowania Kryzysowego (KPRK) 10 miesięcy po ustawowym terminie oraz nieopracowaniu do zakończenia kontroli Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK), który od września 2010 r. miał zastąpić KPRK [str. 12];
- opóźnieniach w opracowaniu planów reagowania kryzysowego przez 11 wojewodów (69%), ośmiu starostów (47%) i 35 wójtów/burmistrzów/prezydentów miast (72%) [str. 13-17];
- wydaniu przez Ministra SWiA wytycznych do opracowania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (WPRK) po ponad roku od powstania obowiązku w tym zakresie [str. 15];
- niekompletności trzech powiatowych (18%) oraz 18 gminnych (37%) planów reagowania kryzysowego w stosunku do elementów wymaganych ustawą [str. 15-10];
- nieorganizowaniu i nieprzeprowadzeniu szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego przez 17 wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) (35%) [str. 31-32];
- niezgodnym z przyjętymi procedurami reagowania na sytuacje kryzysowe w trzech urzędach wojewódzkich (19%), trzech starostwach powiatowych (18%) oraz siedmiu urzędach miast/gmin (15%) [str. 33-38].

Zdjęcie nr 2

Powódź w Warszawie w 2010 r.



Fot. Elżbieta Matuszewska

2.2 Uwagi i wnioski

1. Kontrola wykazała, że budowa spójnego systemu planowania działań i reagowania na sytuacje kryzysowe na wszystkich szczeblach nie została jeszcze zakończona. W szczególności plany reagowania kryzysowego wdrożono z wielomiesięcznym opóźnieniem, a mające je zastąpić plany zarządzania kryzysowego były dopiero opracowywane. Nie opracowano jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług kluczowych dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz ogólnokrajowego planu ochrony infrastruktury krytycznej.

2. Opóźnienia w realizacji zadań przez organy i instytucje szczebla centralnego przyczyniają się do opóźnień w realizacji zadań planistycznych przez inne podmioty w systemie zarządzania kryzysowego. Wynika stąd potrzeba zapewnienia skuteczniejszego nadzoru Rady Ministrów nad realizacją tych zadań przez podmioty szczebla centralnego, ponieważ RCB jest państwową jednostką budżetową kierowaną przez dyrektora, podlegającą Prezesowi Rady Ministrów, natomiast ma koordynować prace ministrów i kierowników urzędów centralnych.

3. W ramach sprawowanego nadzoru Minister SWiA oraz inne terenowe organy powinny zwrócić większą uwagę na wypełnianie ustawowych obowiązków w zakresie terminowości opracowania planów oraz zapewnienia spójności systemu zarządzania kryzysowego z planami operacyjnymi służb biorących udział w działaniach profilaktycznych i w usuwaniu skutków zdarzeń nadzwyczajnych.

4. Należy podkreślić, że niezależnie od pozytywnej oceny skontrolowanych działań podjętych w sytuacjach nadzwyczajnych (poza kilkoma wyjątkami), zidentyfikowane nieprawidłowości w procesie planowania oraz przypadki nieprzestrzegania procedur niekorzystnie wpływają na efektywność działań struktur zarządzania kryzysowego. Właściwe przygotowanie planów i procedur działania oraz ich doskonalenie ma szczególne znaczenie dla zapewnienia sprawnego i skutecznego reagowania w przypadku wystąpienia zdarzeń kryzysowych.

Zdjęcie nr 3

Eksplozja cystern z paliwem na torach kolejowych w Białymstoku w listopadzie 2010 r.



Fot. Paweł Ostrowski

5. Ujmowanie środków na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w różnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej

towej utrudnia oszacowanie faktycznych wydatków ponoszonych na ten cel. Przestrzeganie zasad prawidłowego klasyfikowania wydatków na zadania związane z zarządzaniem kryzysowym, zwłaszcza w sferze planowania, przyczyni się do poprawy przejrzystości i efektywności wykorzystania środków.

6. Dla prawidłowej realizacji zadań wymagane jest systematyczne szkolenie osób zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe, zwłaszcza na szczeblu gminnym, gdzie stwierdzono zaniechania w tym zakresie.

7. Rozwiązania wymaga także problem niedofinansowania realizacji zadań dotyczących utrzymania i rozbudowy infrastruktury gospodarki wodnej i melioracji, zleconych samorządom województw. Na problem ten, mający zasadnicze znaczenie dla ochrony przeciwpowodziowej, NIK zwraca uwagę już od dłuższego czasu, przedstawiając wyniki innych kontroli⁸⁾. Z powodu niewy-

starczających środków finansowych organy administracji publicznej nie w pełni wykonują zadania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, natomiast z budżetu państwa wydatkowane są następnie wielomilionowe kwoty na usuwanie skutków powodzi.

Zdjęcie nr 4

Powódź w Sandomierzu w 2010 r.



Fot. źródło: Starostwo Powiatowe w Sandomierzu

⁸⁾ Kontrole przeprowadzone w 2009 r.: nr P/09/143 Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim oraz nr P/09/122 Utrzymanie melioracji wodnych szczegółowych w województwie podlaskim w latach 2007-2009 (I półrocze).

3.1 Opracowanie planów reagowania/zarządzania kryzysowego

Szczebel centralny

Krajowy Plan Reagowania Kryzysowego został opracowany przez RCB w czerwcu 2009 r., tj. 10 miesięcy po terminie określonym ustawą. Projekt KPRK przedłożono Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego, a następnie Plan został przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 4 grudnia 2009 r.

Nieterminowe sporządzenie KPRK spowodowane było głównie faktem, że RCB dopiero po roku od wejścia w życie ustawy, tj. od sierpnia 2008 r., zaczęło realizować swoje zadania. Powołany przez Prezesa Rady Ministrów w czerwcu 2007 r. Pełnomocnik Rządu do spraw organizacji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa nie podejmował skutecznych działań organizacyjnych i merytorycznych pozwalających na uruchomienie funkcjonowania RCB. Dopiero działania następnego Pełnomocnika, powołanego w lutym 2008 r., doprowadziły do przygotowania projektu rozporządzenia w sprawie organizacji i trybu działania RCB. Rozporządzenie to weszło w życie 2 sierpnia 2008 r.⁹⁾ i na jego podstawie utworzono struktury organizacyjne, zatrudniono pracowników i wyznaczono im zakresy obowiązków, a RCB podjęło merytoryczne działania, m.in. w zakresie opracowania KPRK. Plan został opracowany w trybie określonym w ustawie i zawiera wszystkie określone nią elementy.

Do dnia zakończenia kontroli RCB nie opracowało Krajowego Planu Zarzą-

dzania Kryzysowego, który miał zastąpić KPRK. Ustawowy termin na sporządzenie KPZK upłynął 19 września 2010 r. Główną przyczyną nieopracowania KPZK było niezakończenie prac nad Raportem o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Kierunki działania wynikające z Raportu mają stanowić element KPZK. Działania podejmowane przez dyrektora RCB w zakresie koordynacji przygotowania Raportu były nieskuteczne; podmioty zobowiązane do przygotowania raportów częściowych – pomimo bieżących działań monitorujących i wielokrotnych ponagleń ze strony RCB – nie wywiązały się z zadania terminowo (tj. do 1 września 2010 r.), a część z nich nie przekazała danych do dnia zakończenia kontroli. NIK zauważa jednak, że dyrektor RCB dopiero 30 września 2010 r., a więc po upływie terminu na opracowanie KPZK, poinformował Prezesa Rady Ministrów o występujących problemach.

Minister SWiA wywiązał się z obowiązku opracowania Planu Zarządzania Kryzysowego w terminie przewidzianym przez ustawę. Dokument ten nie zawierał jednak analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożeń dla infrastruktury krytycznej MSWiA, tj. jednego z elementów wymaganego art. 12 ust. 2 pkt. 1 ustawy. Przyczyną nieopracowania tego elementu było nieprzekazanie przez dyrektora RCB niezbędnych do jego opracowania danych, tj. jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej.

Raport częściowy MSWiA, opracowany na potrzeby przygotowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, został sporządzony i przedłożony dyrektorowi RCB w terminie i formie

⁹⁾ Dz. U. Nr 128, poz. 821.

określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego¹⁰⁾. W ocenie NIK, Raport cząstkowy został opracowany prawidłowo, zgodnie z zakresem właściwości Ministra SWiA.

Minister SWiA wydał i przekazał wojewodom wytyczne do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego w styczniu 2008 r., tj. siedem miesięcy przed upływem ustawowego terminu na przygotowanie i przedłożenie WPRK przez wojewodów.

Szczebel wojewódzki

Wszyscy wojewodowie wywiązali się z obowiązku utworzenia WPRK, jednak tylko pięciu¹¹⁾ sporządziło i przedłożyło plan do zatwierdzenia przez Ministra SWiA w terminie określonym ustawą. W przypadku pozostałych 11 wojewodów (69%) ustawowy termin został przekroczony o od 14 do 377 dni (Wojewoda Opolski). Minister SWiA nie podjął wystarczająco skutecznych działań w celu wyegzekwowania od wojewodów obowiązku terminowego przedłożenia planów do zatwierdzenia. Monit do wojewodów o przekazanie WPRK do zatwierdzenia przesłany został dopiero w styczniu 2009 r., tj. cztery miesiące po upływie terminu.

Jako główne przyczyny opóźnień w przygotowaniu i przedłożeniu planów do zatwierdzenia wojewodowie wskazywali m.in. na:

- trudną sytuację kadrową w komórce organizacyjnej opracowującej plan,

zmiany organizacyjne w urzędzie wojewódzkim (Wojewoda Opolski i Wojewoda Śląski),

- potrzebę szerokich konsultacji oraz związanych z nimi zmian w projekcie planu, a także złożoność i nowatorstwo planu (Wojewoda Małopolski).

WPRK przedłożone Ministrowi SWiA podlegały procedurze zatwierdzającej trwającej w niektórych przypadkach kilka miesięcy. W efekcie, w większości województw WPRK zaczęły obowiązywać dopiero po upływie kilku miesięcy, a niekiedy nawet roku od upływu ustawowego terminu na ich sporządzenie.

Plany sporządzone w 15 urzędach wojewódzkich zawierały wszystkie elementy określone w ustawie. Zastrzeżenia NIK dotyczyły planu województwa dolnośląskiego, w którym nie wykazano wszystkich potencjalnych istotnych i realnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo osób i mienia, w tym wystąpienia deszczy nawalnych. Należy zaznaczyć, że deszcze takie w okresie objętym kontrolą dwukrotnie były przyczyną groźnych powodzi na terenie tego województwa.

We wszystkich planach uwzględniono wytyczne Ministra SWiA, a w przypadku 15 WPRK zapewniono ich spójność z planami operacyjnymi innych podmiotów i służb zaangażowanych w sytuacji wystąpienia zdarzeń kryzysowych¹²⁾, w tym uwzględniono przyjęte tam założenia dotyczące reagowania tych pod-

¹⁰⁾ Dz. U. Nr 83, poz. 540.

¹¹⁾ Wojewodowie: Dolnośląski, Kujawsko-Pomorski, Mazowiecki, Podkarpacki i Warmińsko-Mazurski.

¹²⁾ W szczególności z planami obrony cywilnej województwa, wojewódzkimi planami ratowniczymi, przyjętym systemem powiadamiania ratunkowego, planami zewnętrznymi operacyjno-ratowniczymi oraz planami przeciwpowodziowymi regionu wodnego.

miotów i służb w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Plan reagowania kryzysowego województwa zachodniopomorskiego nie był spójny z Wojewódzkim Planem Ratowniczym, sporządzonym przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie i zatwierdzonym przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, w zakresie podmiotów wykonujących poszczególne zadania opisane w planach.

Zgodnie z przepisami ustawy, plany reagowania kryzysowego są aktualizowane nie rzadziej niż co dwa lata¹³⁾, a aktualizacje planów podlegają zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Natomiast – zgodnie ze stanowiskiem Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności w Departamencie Analiz i Nadzoru MSWiA – bieżące zmiany dokonywane pomiędzy kolejnymi aktualizacjami wynikającymi z ustawy, o ile nie mają zasadniczego znaczenia dla treści planu, nie wymagają zatwierdzenia przez Ministra SWiA. Oceny charakteru zmian powinien dokonywać zespół zarządzania kryzysowego lub jego przewodniczący. „Jeżeli zmiany w planie mają charakter redakcyjny, techniczny, dotyczą danych adresowych lub teleadresowych lub dostosowania obowiązujących procedur do wniosków z ćwiczeń lub realnych sytuacji kryzysowych, to zmieniony plan pozostaje planem reagowania kryzysowego obowiązującym do upływu ustawowego terminu (2 lata od zatwierdzenia planu)

lub do momentu wprowadzenia w planie takich zmian, które w ocenie Zespołu lub jego przewodniczącego będą uzasadniały przedstawienie planu do oceny i zatwierdzenia”¹⁴⁾.

W okresie objętym kontrolą na bieżąco wprowadzano do WPRK zmiany niewymagające zatwierdzenia przez Ministra SWiA; w zakresie aktualizacji planów podlegających zatwierdzeniu przez Ministra SWiA stwierdzono natomiast następujące nieprawidłowości:

- nieprzedłożenie do zatwierdzenia przez Ministra SWiA aktualizacji planu polegającej na dodaniu nowej procedury lub zmianach w procedurach ujętych w planie, co było niezgodne z art. 14 ust. 4 ustawy (Wojewoda Dolnośląski i Wojewoda Podkarpacki);
- nieprzestrzeganie zasad aktualizacji planu określonych w tym dokumencie; w Tabeli zmian i aktualizacji planu wykazano tylko jedną zmianę z pięciu faktycznie dokonanych; ponadto zestawienie zawartych umów i porozumień nie zostało uzupełnione o porozumienia i umowy dotyczące wymiany informacji i współdziałania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, zawarte przez wojewodę po zatwierdzeniu planu przez Ministra SWiA; ujęte w planie procedury reagowania kryzysowego nie zostały uzupełnione o procedurę PRK-11¹⁵⁾ dotyczącą uruchamiania rezerw materiałowych (Wojewoda Mazowiecki).

¹³⁾ Art. 5 ust. 4 ustawy. Od 19 września 2009 r. art. 5 ust. 3 ustawy w brzmieniu: Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

¹⁴⁾ Stanowisko MSWiA wyrażone w piśmie przesłanym pocztą e-mail do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 21 lipca 2010 r.

¹⁵⁾ Procedura PRK-11 została opracowana w związku ze zmianą art. 5 ust. 2 ustawy, na podstawie art. 1 pkt. 3 ustawy zmieniającej.

Od 19 września 2009 r. Minister SWiA został zobowiązany do wydawania wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego w formie zarządzenia, po zasięgnięciu opinii dyrektora RCB. Kontrola NIK wykazała, że przedmiotowe zarządzenie Minister SWiA wydał dopiero 29 października 2010 r., a więc po ponad roku od powstania obowiązku w tym zakresie. W konsekwencji, do dnia zakończenia kontroli tylko dwóch wojewodów: Warmińsko-Mazurski i Wielkopolski opracowało i przedłożyło Ministrowi SWiA do zatwierdzenia WPZK.

Wszyscy wojewodowie wywiązali się z obowiązku wydania zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego. Zastrzeżenia NIK dotyczyły:

- braku przeprowadzenia analizy zagrożeń w poszczególnych powiatach przed wydaniem zaleceń, co było niezgodne z art. 14 ust. 6 pkt. 8 ustawy (Wojewoda Lubelski)¹⁶⁾,
- przekazania dyspozycji szczegółowych do sporządzenia PPRK pismem z dnia 21 lipca 2008 r., podczas gdy termin złożenia planów do zatwierdzenia przez wojewodę określono na 31 lipca 2008 r. (Wojewoda Podkarpacki).

Do dnia zakończenia kontroli wojewodowie zatwierdzili 363 PPRK, tj. 96,0%. Sześciu wojewodów (38%)¹⁷⁾ nie zatwierdziło niektórych powiatowych planów z terenu województwa, z uwagi na ich

późne przedłożenie (w 2010 r.) i liczne poprawki lub – w przypadku sześciu starostów (36%)¹⁸⁾ – nieprzedłożenie wojewodzie do zatwierdzenia. W 17¹⁹⁾ przypadkach wpływ powiatowych planów do urzędów wojewódzkich nie został zarejestrowany, co było niezgodne z § 5 ust. 12 i § 7 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie²⁰⁾. Wojewoda Zachodniopomorski zatwierdził 20 PPRK, mimo przedłożenia do zatwierdzenia planów głównych bez wymaganych przepisami ustawy procedur reagowania na wypadek sytuacji kryzysowych oraz załączników. Plany te nie zawierały więc dwóch z trzech części wymaganych art. 5 ust. 2 ustawy. Wojewodowie Dolnośląski, Opolski i Podlaski również zatwierdzili powiatowe plany reagowania kryzysowego pomimo ich niekompletności (por. opis poniżej).

Szczegół powiatowy

Spośród 17 kontrolowanych starostw powiatowych, w ośmiu przypadkach (47%)²¹⁾ PPRK zostały przygotowane

¹⁶⁾ Fakt ten był podnoszony przez NIK po kontroli nr P/10/147 przeprowadzonej w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w II i III kwartale 2010 r. i w tym zakresie sformułowano wniosek pokontrolny.

¹⁷⁾ Wojewoda Dolnośląski, Łódzki, Podlaski, Śląski, Warmińsko-Mazurski i Zachodniopomorski.

¹⁸⁾ Starosta Hajnowski, Kamieński, Łódzki (Starostwo Powiatowe w Łodzi oraz Urząd Miasta Łodzi), Wierusowski.

¹⁹⁾ Dziesięć powiatowych planów reagowania kryzysowego przedłożonych Wojewodzie Lubelskiemu, pięć – Wojewodzie Łódzkiemu, jeden – Wojewodzie Małopolskiemu i jeden – Wojewodzie Podkarpackiemu.

²⁰⁾ Dz. U. Nr 161, poz. 1109 ze zm.; rozporządzenie zostało uchylone z dniem 2 kwietnia 2010 r. na mocy art. 81 i 82 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.).

²¹⁾ Starostwa Powiatowe w: Bielsku-Białej, Nysie, Siemiatyczach, Staszowie, Świeciu, Tczewie, Toma-

z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 11 miesięcy. W przypadku trzech powiatowych planów NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości w zakresie ich kompletności:

- brak danych dotyczących jednej z gmin z terenu powiatu w Planie ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, stanowiącym element składowy PPRK (powiat policki);
- brak dwóch załączników w postaci standardowych procedur operacyjnych opisujących sposoby działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego (procedur stosowanych przez przedsiębiorstwa eksploatujące rurociągi naftowy i gazowy) oraz wykazu umów i porozumień zawartych w związku z realizacją zadań wymienionych w tym planie (powiat siemiatycki);
- brak procedur reagowania kryzysowego w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt. 2 ustawy sprzed nowelizacji (powiat kłodzki).

Ponadto Starosta Policki przedłożył wojewodzie do zatwierdzenia tylko plan główny PPRK, bez załączników: procedur reagowania kryzysowego i załączników funkcjonalnych do planu głównego, i w takiej formie Wojewoda Zachodniopomorski zatwierdził plan dla powiatu polickiego.

NIK ustaliła, że PPRK powiatu zgorzeleckiego, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w sierpniu 2010 r., nie wskazywał wszystkich potencjalnych zagrożeń zdrowia i życia mieszkańców powiatu oraz bezpieczeństwa mienia, m.in.

przekroczeń dopuszczalnych stężeń zanieczyszczenia powietrza.

W PPRK powiatu nyskiego nie uwzględniono niektórych wytycznych Wojewody Opolskiego, w szczególności nie ujęto w nim wykazu sprzętu zgromadzonego w powiatowym magazynie przeciwpowodziowym, sposobu współdziałania pomiędzy strukturami powiatowymi w zakresie monitorowania zagrożeń oraz formularzy wykorzystywanych do opisywania i szacowania strat.

Kontrola wykazała, że w dwóch przypadkach PPRK nie zostały zaktualizowane stosownie do zaleceń wydanych przez odpowiednich wojewodów; i tak:

- w planie powiatu siemiatyckiego nie zdefiniowano newralgicznych obszarów i skutków, jakie mogą powodować długotrwałe przerwy w dostawie energii elektrycznej, oraz nie opracowano możliwych działań minimalizujących skutki zakłóceń w systemie infrastruktury krytycznej;
- w planie powiatu nyskiego nie uwzględniono – w ramach planu organizacji łączności GSM – terminala do powiadamiania osób funkcyjnych realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, koordynacji działań ratowniczych oraz do powszechnego alarmowania, powiadamiania i ostrzegania ludności.

W kontrolowanych starostwach powiatowych, z wyjątkiem starostwa w Siemiatyczach, zapewniono spójność PPRK z innymi planami operacyjnymi obowiązującymi na terenach powiatów. PPRK powiatu siemiatyckiego nie był spójny z zatwierdzonym przez starostę siemiatyckiego planem reagowania kryzysowego gminy Mielnik. W planie powiatowym

odnotowano bowiem obszary największego zagrożenia powodziowego na terenie tej gminy, a w gminnym planie zapisano, że zagrożenie powodziowe w gminie Mielnik nie występuje.

Wszyscy objęci kontrolą starostowie wywiązali się z obowiązku wydania zaleceń do gminnych planów reagowania kryzysowego. Zastrzeżenia NIK dotyczyły:

- wydania zaleceń po terminie ustawowym na sporządzenie planów reagowania kryzysowego (Starosta Staszowski i Tczewski) albo krótko przed upływem tego terminu (Starosta Nyski – zalecenia wydane 30 lipca 2008 r., tj. na 23 dni przed upływem ustawowego terminu);
- wydania zaleceń tylko do planu głównego GPRK (Starosta Świecki);
- wyznaczenia w zaleceniach terminu przedkładania GPRK późniejszego, niż termin określony w ustawie (Starosta Świecki – termin wyznaczony na maj 2009 r.).

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że spośród 149 gmin znajdujących się na terenie skontrolowanych powiatów 66 GPRK²²⁾ (44,3%) zostało złożonych po terminie ustawowym. Pięć gminnych (miejskich) planów z terenu powiatu jasielskiego nie zostało przedłożonych do zatwierdzenia staroście do dnia zakończenia kontroli. W starostwach powiatowych w Kłodzku, Nysie, Policach, Siemiatyczach, Staszowie i Świeciu nie była możliwa ocena terminowości sporządzenia i przedłożenia do zatwierdzenia łącznie 53 GPRK, gdyż daty ich wpływu

do starostw nie zostały zarejestrowane, co było niezgodne z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu²³⁾.

Wszystkie przedłożone starostom GPRK (144) zostały zatwierdzone do dnia zakończenia kontroli, z wyjątkiem GPRK gminy Morzeszczyn, który Starosta Tczewski zwrócił do uzupełnienia z uwagi na brak wymaganych ustawą załączników funkcjonalnych. Cztery GPRK z terenu powiatu polickiego i dwa GPRK z terenu powiatu siemiatyckiego zostały zatwierdzone przez starostów pomimo faktu, iż nie zawierały wszystkich elementów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy.

Szczebel gminny

Wszyscy wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast objętych kontrolą 49 gmin/miast wywiązali się z obowiązku opracowania i przekazania do zatwierdzenia właściwym starostom gminnych planów reagowania kryzysowego, przy czym w 35 przypadkach (72%)²⁴⁾ nastąpiło to z opóźnieniem wynoszącym od 13 dni do nawet 27 miesięcy. Dopiero w trakcie kontroli NIK wójt gminy Tarnowiec przedłożył GPRK do zatwierdzenia staroście jasielskiemu. Plan gminy Zielona Góra, sporządzony dopiero we wrześniu 2010 r., został przedłożony staroście do zatwierdzenia w listopadzie 2010 r.

²³⁾ Dz. U. Nr 160, poz. 1074 ze zm.

²⁴⁾ Bestwina, Bystrzyca Kłodzka, Celestynów, Czecho-wice-Dziedzice, Czerwieńsk, Dębowiec, Dragacz, Drohiczyn, Elbląg, Głucholazy, Gniew, Janowiec, Jeżewo, Karczew, Kazimierz Dolny, Klucze, Kłodzko, Krotoszyn, Lądek Zdrój, Łubnice, Mielnik, Nowe Warpno, Osiek, Otmuchów, Paczków, Pelplin, Połaniec, Siemiatycze, Świecie, Tarnowiec, Tczew, Trzebiechów, Wiązowna, Wilamowice, Zielona Góra.

²²⁾ Z terenu powiatów: bielskiego, jasielskiego, krotoszyńskiego, nyskiego, olkuskiego, otwockiego, polickiego, puławskiego, tczewskiego, tomaszowskiego, zgorzeleckiego i zielonogórskiego.

Kontrola NIK wykazała, że 18 gminnych planów (37%) nie zawierało części elementów wymaganych ustawą, w tym m.in.:

- procedur reagowania kryzysowego określających zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny (art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy)²⁵⁾ oraz załączników funkcjonalnych planu głównego (art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy), tj. dwóch z trzech części GPRK określonych w ustawie – Dobra, Nowe Warpno, Police;
- organizacji ochrony przed zagrożeniami radiacyjnymi, biologicznymi i chemicznymi charakterystycznymi dla danego obszaru (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. g ustawy)²⁶⁾ – Bestwina, Drohiczyn, Mielnik, Siemiatycze;
- zadań w zakresie monitorowania zagrożeń (art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy) – Bestwina, Klucze;
- organizacji łączności między podmiotami realizującymi zadania z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy)²⁷⁾ – Bestwina, Siemiatycze;
- wykazu zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie reagowania kryzysowego (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. h ustawy) – Janowiec, Jasło, Siemiatycze;
- zasad oraz trybu oceniania i dokumentowania szkód (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. i ustawy) – Paczków, Siemiatycze.

²⁵⁾ Art. 5 ust. 2 pkt 2 po nowelizacji otrzymał brzmienie: zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych.

²⁶⁾ Art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. g po nowelizacji otrzymał brzmienie: organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru.

²⁷⁾ Art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. b po nowelizacji otrzymał brzmienie: organizację łączności.

Ponadto Wójt Gminy Mielnik nie dokonał w GPRK oceny ryzyka związanego z lokalizacją na obszarze gminy 13 zbiorników do magazynowania 570.000 m³ ropy naftowej (posadowionych w pobliżu siedzib ludzkich i lasów), a także gazociągu wysokiego ciśnienia, którym tłoczony jest gaz wysokometanowy, co stanowiło naruszenie postanowień art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy.

W objętych kontrolą gminach województwa dolnośląskiego (Bystrzyca Kłodzka, Kłodzko i Lądek Zdrój) stwierdzono ponadto, że w procedurach reagowania kryzysowego zawartych w GPRK założono prowadzenie niektórych działań w oparciu o plany operacyjne jednostek pomocniczych gmin, podczas gdy jednostki te do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie posiadały planów operacyjnych na wypadek wystąpienia zdarzeń kryzysowych.

W przypadku czterech GPRK (Bestwina, Janowiec, Mielnik i Siemiatycze) wójtowie/burmistrzowie nie zapewnili ich spójności z innymi planami operacyjnymi obowiązującymi na terenie tych gmin, co było niezgodne z art. 4 ust. 1 pkt. 6 ustawy²⁸⁾, w szczególności z planami operacyjnymi ochrony przed powodzią, m.in. w zakresie miejscowości zagrożonych powodzią i liczby osób przewidzianych do ewakuacji.

Cztery GPRK nie zostały zaktualizowane, pomimo takiej konieczności wynikającej:

- ze zmiany ryzyka wystąpienia określonych zdarzeń kryzysowych na terenie gminy (Bestwina),

²⁸⁾ Art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy został wprowadzony na mocy art. 1 pkt. 3 ustawy zmieniającej.

- z zapisów procedury przewidujących aktualizację planu co rok oraz zaleceń starosty dotyczących aktualizacji katalogu zagrożeń oraz procedur uruchomienia sił i środków do monitorowania zagrożeń (Klucze),
- z zarządzenia wojewody, którym ograniczono liczbę zastępczych miejsc szpitalnych w gminie oraz zmieniono miejsce ich lokalizacji (Police),
- ze zmiany w wykazie obiektów służących do kwaterowania i wyżywienia ludności w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz w wykazie jednostek organizacyjnych współdziałających w reagowaniu kryzysowym, zmiany liczby osób przewidzianych do ewakuacji z miejsc szczególnie zagrożonych powodzią, zmiany składu MZZK oraz numerów telefonów wpisanych do planu (Józefów).

Nieprawidłowości i zagrożenia

Stwierdzone przypadki:

- niezawierania w planach reagowania/zarządzania kryzysowego wszystkich elementów określonych w ustawie,
- braku kompatybilności tych planów z innymi planami operacyjnymi, w szczególności ochrony przed powodzią,
- opóźnień w opracowaniu i przedkładaniu do zatwierdzenia planów reagowania kryzysowego,
- braku aktualizacji planów reagowania kryzysowego

spowodowały, iż do dnia zakończenia kontroli nie powstał spójny system zarządzania kryzysowego.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

1. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora RCB Naj-

wyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. o niezwłoczne opracowanie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, a po jego przyjęciu przez Radę Ministrów – opracowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego.

W odpowiedzi na wystąpienie, p.o. dyrektora RCB poinformował, że Stały Komitet Rady Ministrów przyjął 9 czerwca 2011 r. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego i rekomendował Radzie Ministrów projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego wraz z Raportem. Niezwłocznie po przyjęciu przez Radę Ministrów przedmiotowej uchwały, RCB przedłoży do ostatecznych uzgodnień Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego.

2. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów NIK wniosowała m.in. o uzupełnienie lub doprecyzowanie procedur zawartych w WPRK oraz wyegzekwowanie od starostów tych PPRK, które nie zostały przedłożone wojewodzie do zatwierdzenia.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wojewodowie poinformowali o podjęciu m.in. następujących działań:

- w miejsce dotychczasowych WPRK opracowane zostaną WPZK, zgodnie z wytycznymi Ministra SWiA z dnia 10 listopada 2010 r.,
- skierowano pisma do starostów, którzy nie przesłali wojewodzie do zatwierdzenia PPRK, o ich przedłożenie.

3. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do starostów NIK wniosowała m.in. o zapewnienie spójności PPRK z planami reagowania kryzysowego gmin znajdujących się na terenie powiatu oraz opiniowanie przez PZZK powia-

towych planów reagowania/zarządzania kryzysowego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne starostowie poinformowali m.in. o podjęciu działań w celu zapewnienia spójności PPRK z innymi planami operacyjnymi oraz o realizacji przez PZZK zadań określonych w ustawie, w tym opiniowania PPZK oraz jego aktualizacji.

4. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów (burmistrzów/prezydentów miast) Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. o aktualizację GPRK w celu dostosowania jego treści do wymogów ustawy, w tym sporządzenie rzetelnej charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, a także przedkładanie każdorazowo staroście do zatwierdzenia istotnych zmian wprowadzonych w GPRK.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast poinformowali m.in. o sporządzeniu GPZK/MPZK z uwzględnieniem charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, a także przedkładaniu starostom do zatwierdzenia aktualizacji tych planów.

Zdjęcie nr 5

[Eksplzja cystern z paliwem na torach kolejowych w Białymstoku w listopadzie 2010 r.](#)



Fot.: Paweł Ostrowski

3.2 Ochrona infrastruktury krytycznej

Szczebel centralny

NIK ustaliła, że prace podjęte w RCB nad opracowaniem Krajowego Planu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (KPOIK) zostały przerwane w związku z nowelizacją ustawy, która zniosła obowiązek przygotowania tego dokumentu. Nowelizacja ustawy nałożyła natomiast na RCB obowiązek opracowania jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt. 1 ustawy, oraz Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK), który miał zastąpić nieopracowany KPOIK. Do dnia zakończenia kontroli dyrektor RCB nie sporządził jednolitego wykazu, na opracowanie którego termin upłynął 19 marca 2010 r. Konsekwencją tego było również nieopracowanie NPOIK.

W ramach prac nad przygotowaniem jednolitego wykazu, w grudniu 2009 r. RCB opracowało i przekazało 35 ministrom i kierownikom urzędów centralnych kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej z prośbą o wytypowanie na ich podstawie – do 19 lutego 2010 r. – obiektów, instalacji, urządzeń i usług mogących znaleźć się w jednolitym wykazie. Zdaniem NIK, dyrektor RCB inicjując proces przygotowania jednolitego wykazu dopiero w grudniu 2009 r., nie uwzględnił stopnia złożoności tego zadania oraz ryzyka jego niezrealizowania w obowiązującym terminie. Do dnia wyznaczonego terminu dyrektor RCB nie otrzymał niezbędnych do sporządzenia wykazu informacji od Ministra Środowi-

ska, Ministra Gospodarki oraz Ministra Skarbu Państwa, jednak o trudnościach w wyegzekwowaniu powyższych informacji poinformował Prezesa Rady Ministrów dopiero 25 marca 2010 r., a więc po upływie ustawowego terminu na sporządzenie jednolitego wykazu.

Projekt zawierający propozycję wykazu infrastruktury krytycznej RCB przesłało Prezesowi Rady Ministrów w lipcu 2010 r., jednak wykaz ten był niekompletny, gdyż nie zawierał wszystkich elementów infrastrukturalnych, m.in. w obszarze zaopatrzenia w ropę naftową i gaz ziemny, zaopatrzenia w wodę oraz w obszarze systemu produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych.

Do dnia zakończenia kontroli prace nad przygotowaniem NPOIK były we wstępnej fazie zaawansowania. RCB wystąpiło w styczniu 2010 r. do ministrów i kierowników urzędów centralnych o sporządzenie informacji niezbędnych do opracowania tego planu w oparciu o przekazane w grudniu 2009 r. wytyczne. Półroczny termin na przekazywanie tych informacji nie został dotrzymany, a do dnia zakończenia kontroli informacji takich RCB nie otrzymało od kierowników 10 jednostek. Dyrektor RCB tylko raz, wysyłając w sierpniu 2010 r. pisemny monit, podjął próbę wyegzekwowania niezbędnych danych. Próba okazała się nieskuteczna, jednak do dnia zakończenia kontroli dyrektor RCB nie poinformował Prezesa Rady Ministrów o trudnościach w realizacji tego zadania.

Plan zarządzania kryzysowego MSWiA nie zawierał analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożeń dla infrastruktury krytycznej MSWiA, co zostało opisane na str. 12-13 Informacji.

Kontrola wykazała, że m.in. w związku z brakiem ogólnokrajowego planu ochrony infrastruktury krytycznej oraz jednolitego wykazu obiektów, urządzeń, instalacji i usług kluczowych dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, wystąpiły także zaniechania w zakresie realizacji zadań dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej na poziomie wojewódzkim oraz w powo-
łowie skontrolowanych powiatów i gmin.

Szczegół wojewódzki

Ustalono, że 15 wojewodów (94%) nie wywiązało się z ustawowego obowiązku sporządzenia wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy przed nowelizacją. Jedynie Wojewoda Łódzki wywiązał się z ww. obowiązku, przygotowując i przedstawiając RCB przedmiotowy plan w terminie określonym w art. 34 ust. 1 ustawy. Plan ten zawierał wszystkie elementy wymagane art. 6 ust. 3 pkt. 1-7 ustawy²⁹⁾. W pozostałych urzędach wojewódzkich jako przyczyny niesporządzenia ww. planu wskazywano:

- zbyt ogólne, zdaniem kontrolowanych, przepisy ustawy dotyczące systemów infrastruktury krytycznej (Lubelski, Małopolski, Opolski, Podlaski, Pomorski, Śląski, Świętokrzyski, Warmińsko-Mazurski, Wielkopolski i Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki);
- brak rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej, o którym mowa w art. 6 ust. 7 ustawy przed nowelizacją³⁰⁾; rozporządzenie miało

²⁹⁾ W brzmieniu obowiązującym do 18 września 2009 r.

³⁰⁾ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. Nr 83, poz. 542) weszło w życie 1 czerwca 2010 r.

określić m.in. sposób tworzenia oraz strukturę planów operatorów infrastruktury krytycznej, niezbędnych do utworzenia planu wojewódzkiego (Kujawsko-Pomorski, Małopolski, Mazowiecki, Podkarpacki, Śląski, Świętokrzyski i Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki);

- informację z RCB przekazaną w trybie roboczym o planowanej nowelizacji ustawy, wprowadzającej obowiązki opracowania planu jedynie na poziomie krajowym (Dolnośląski, Kujawsko-Pomorski, Opolski, Świętokrzyski i Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki);
- brak Krajowego Planu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, opracowywanego przez RCB (Świętokrzyski Urząd Wojewódzki).

Ustawa zmieniająca uchyliła z dniem 18 września 2009 r. obowiązek sporządzania planów ochrony infrastruktury krytycznej na poziomie wojewódzkim, pozostawiła jednak w gestii wojewodów organizację wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 14 ust. 2 pkt 7 ustawy) oraz włączyła kwestie wykazu infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie województwa i priorytety w zakresie jej ochrony oraz odtwarzania do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. „k” i „l” ustawy). Do dnia zakończenia kontroli dyrektor RCB nie wywiązał się jednak z obowiązku opracowania i przekazania wojewodom wyciągów z jednolitego wykazu infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie województw. W konsekwencji, żaden z WPRK nie został uzupełniony o wymagane ustawą kwestie ochrony infrastruktury krytycznej. Wojewoda Dolnośląski wprowadził do

WPRK część dotyczącą „Awarii systemów infrastruktury krytycznej”, jednak odnosiła się ona tylko do systemów gazowniczych i elektroenergetycznych³¹⁾, a więc zaledwie jednego z dziewięciu systemów infrastruktury krytycznej określonych w ustawie.

Szczebel powiatowy

Kontrola NIK wykazała, że w dziewięciu³²⁾ (z 17) starostwach powiatowych nie wywiązywano się z obowiązku realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, a w szczególności nie gromadzono oraz nie przetwarzano informacji w tym zakresie, a także nie opracowano i nie wdrożono procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej, co było niezgodne z art. 17 ust. 2 pkt. 6, w związku z art. 6 ust. 1 ustawy. W kolejnych siedmiu starostwach powiatowych zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej były realizowane częściowo, tj.:

- opracowano procedury na wypadek wystąpienia zagrożeń niektórych elementów infrastruktury krytycznej, jednak nie opracowano wykazu tej infrastruktury ani priorytetów jej ochrony i odtwarzania (Starostwa Powiatowe w: Krotoszynie, Olkuszu, Staszowie i Zielonej Górze);
- sporządzono wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu, jednak nie opracowano priorytetów jej ochrony i odtwarzania (Starostwa Powiatowe w Otwoku i Zgorzelcu);

³¹⁾ Do WPRK województwa dolnośląskiego wprowadzono również „Procedury operacyjne” związane z działaniami podczas długotrwałych przerw w dostawie energii elektrycznej oraz gazu.

³²⁾ Starostwa Powiatowe w: Bielsku-Białej, Jaśle, Kłodzku, Ostródzie, Nysie, Puławach, Siemiatyczach, Świeciu i Tomaszowie Mazowieckim.

- opracowano procedury uruchamiania działań w ramach ochrony infrastruktury krytycznej, ale nie sporządzono jej wykazu (Starostwo Powiatowe w Policach).

Jedynie Starostwo Powiatowe w Tczewie posiadało procedury ochrony infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu, a w październiku 2010 r. włączyło do PPRK wykaz tej infrastruktury.

Jako przyczyny braku lub częściowej realizacji zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej starostowie wymieniali m.in.:

- brak jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej (Starosta Olkuski i Puławski),
- brak informacji od wojewody, na podstawie art. 5b ust. 8 ustawy, o infrastrukturze krytycznej znajdującej się na terenie powiatu (Starostowie: Ostródzki, Policki i Świecki);
- zalecenia wojewody do PPZK, w których wskazano, że wykaz infrastruktury krytycznej oraz priorytety w zakresie jej ochrony i odtwarzania powinny zostać uzupełnione po opracowaniu WPZK, a priorytety odtwarzania tej infrastruktury będą pochodzić z Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (Starosta Zielonogórski).

Szczebel gminny

W 24³³⁾ spośród 49 skontrolowanych gmin (49%) nie wywiązywano się z obo-

wiązku realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, a w szczególności nie gromadzono oraz nie przetwarzano informacji w tym zakresie, a także nie opracowano i nie wdrożono procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej, co było niezgodne z art. 19 ust. 2 pkt. 6, w związku z art. 6 ust. 1 ustawy. W kolejnych dziewięciu gminach zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej były realizowane częściowo, m.in.:

- w GPRK zawarto procedury dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej tylko w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę (Puławy i Rozdrażew);
- plan główny GPRK nie zawierał siatki bezpieczeństwa³⁴⁾ dla czterech spośród dziewięciu systemów wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, a siatki bezpieczeństwa dla dwóch systemów zostały opracowane tylko częściowo (Olkusz).

Jako przyczyny braku lub częściowej realizacji zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej wójtowie (burmistrzowie/prezydenci miast) wymieniali m.in.:

- brak wytycznych starosty dotyczących realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (Celestynów, Głuchołazy, Gniew, Ostróda, Połaniec, Świecie, Tczew),
- brak informacji od wojewody w trybie art. 5b ust. 8 ustawy (Celestynów, Olkusz),
- brak Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Bestwi-

³³⁾ Urzędy (Miasta) Gminy w: Bestwinie, Bystrzycy Kłodzkiej, Celestynowie, Czechowicach-Dziedzicach, Czerwieńsku, Elblągu, Głuchołazach, Gniewie, Karczewie, Kluczach, Kłodzku, Krotoszynie, Łądku Zdroju, Łubnicach, Mielniku, Nowym Warpnie, Ostródzie, Policach, Połańcu, Świeciu, Tczewie, Wiązowej, Wilamowicach i Wolbromiu.

³⁴⁾ Art. 3 pkt 8 ustawy po nowelizacji definiuje siatkę bezpieczeństwa jako zestawienie potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących.

na, Czechowice-Dziedzice, Kłodzko, Wilamowice),

- brak jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej (Głuchołazy, Kłodzko, Puławy).

Nieprawidłowości i zagrożenia

Brak jakiegokolwiek ogólnokrajowego planu ochrony infrastruktury krytycznej oznacza, że w systemie zarządzania kryzysowego nie zostały w sposób jednolity wyodrębnione obiekty, urządzenia i instalacje kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Skutkiem powyższego jest też m.in. nieutworzenie planów ochrony infrastruktury krytycznej na poziomie wojewódzkim oraz brak realizacji zadań z tego zakresu w znacznej części powiatów i gmin. Może to stanowić zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców w przypadku konieczności reagowania na sytuacje kryzysowe, a w konsekwencji mieć negatywny wpływ na ochronę zdrowia i życia obywateli.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

1. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora RCB Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje m.in. o niezwłoczne sporządzenie pełnego jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy określone w ustawie oraz opracowanie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, p.o. dyrektora RCB poinformował, że 6 maja 2011 r. sporządził jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług

wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, zawierający obiekty infrastruktury krytycznej we wszystkich systemach określonych w ustawie. Ponadto, zakończono prace nad Narodowym Programem Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Jego projekt, po konsultacjach, zostanie wniesiony pod obrady Rady Ministrów.

2. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów, starostów oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) NIK wnioskuje m.in. o realizację zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w szczególności sporządzenie procedur działania w zakresie jej ochrony.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wojewodowie poinformowali m.in., iż zadania w zakresie gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących infrastruktury krytycznej będą realizowane niezwłocznie po otrzymaniu z RCB wyciągu z wykazu infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie województwa.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne starostowie i wójtowie (burmistrzowie/prezydenci miast) poinformowali m.in. o podjęciu czynności w celu sporządzenia wykazu infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenach powiatów i gmin oraz opracowania procedur jej ochrony i odtwarzania.

Zdjęcie nr 6

Powódź w Sandomierzu w 2010 r.



Fot. Źródło: Starostwo Powiatowe w Sandomierzu

3.3 Przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego

Szczebel centralny

Struktura organizacyjna RCB określona została w § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. NIK zauważa jednak, że projekt tego rozporządzenia został przygotowany dopiero w wyniku działań drugiego Pełnomocnika Rządu do spraw organizacji RCB, powołanego przez Prezesa Rady Ministrów w lutym 2008 r. W konsekwencji, przedmiotowe rozporządzenie weszło w życie 2 sierpnia 2008 r. i dopiero na jego podstawie utworzono struktury organizacyjne RCB, zatrudniono pracowników i wyznaczono im zakresy obowiązków. RCB podjęło więc merytoryczne działania w celu wypełnienia obowiązków wynikających z ustawy dopiero po roku od wejścia w życie ustawy (str. 12 Informacji).

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji przez RCB od sierpnia 2008 r. zadań dotyczących gro-

madzenia informacji o występujących zagrożeniach, przedstawiania właściwym podmiotom sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz bieżącej współpracy z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, a także uruchamiania – w przypadku zaistnienia zagrożeń – procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym. Organizacja i posiadany przez RCB sprzęt zapewniały ciągłość monitorowania oraz możliwość niezwłocznego i bezpośredniego połączenia z wybranymi podmiotami i organami zarządzania kryzysowego. Na podstawie porozumienia zawartego 16 marca 2009 r. z Ministrem SWiA, RCB wykonywało także działania wspierające realizację niektórych zadań Ministra w obszarze zarządzania kryzysowego, m.in. dotyczące monitorowania i analizowania stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju. RCB prawidłowo realizowało także zadania w zakresie obsługi prac RZZK, bieżąco organizując prace tego zespołu, a także przygotowując aktualne komunikaty o wynikach tych prac.

Minister SWiA wykonywał zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przy pomocy Departamentu Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA, a od marca 2009 r. Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA. Stosownie do wymogu art. 12 ust. 2b ustawy³⁵⁾, Minister utworzył Zespół Zarządzania Kryzysowego MSWiA, w skład którego wchodziły osoby kierujące właściwymi komórkami organizacyjnymi MSWiA oraz podległy-

³⁵⁾ Przed nowelizacją wymóg ten określał przepis art. 12 ust. 2 ustawy.

mi lub nadzorowanymi przez Ministra jednostkami organizacyjnymi. Minister określił również organizację, skład oraz miejsce i tryb pracy Zespołu. W okresie objętym kontrolą Zespół realizował zadania m.in. w zakresie zaopiniowania projektu planu zarządzania kryzysowego MSWiA oraz wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej.

NIK pozytywnie oceniła wykonywanie przez RCB zadania stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa. Wyniki kontroli wykazały, że całodobowy monitoring sytuacji realizowany jest przez Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, którego sposób organizacji i posiadany sprzęt zapewniają ciągłość prac oraz możliwość niezwłocznego i bezpośredniego połączenia z wybranymi podmiotami i organami zarządzania kryzysowego. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokumentowania przebiegu ww. dyżuru. RCB zapewniało ponadto realizację zadań centrum zarządzania kryzysowego MSWiA, w tym m.in. pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Zadania te zostały przekazane RCB na mocy porozumienia z dnia 16 marca 2009 r. zawartego pomiędzy Ministrem SWiA a Dyrektorem RCB w sprawie wsparcia przez RCB realizacji niektórych zadań Ministra SWiA w obszarze zarządzania kryzysowego.

Kontrola wykazała, że RCB realizowało obowiązek organizowania, prowadzenia i koordynacji szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udziału w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych.

Szczegół wojewódzki

We wszystkich urządach wojewódzkich funkcjonowały komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego. Regulaminy organizacyjne urzędów uwzględniały zadania tych komórek wyszczególnione w art. 14 ust. 6 ustawy. Zastrzeżenia NIK dotyczyły m.in. następujących przypadków:

- w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w okresie objętym kontrolą wojewoda dokonał sześciu zmian w regulaminie organizacyjnym w zakresie zadań realizowanych przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, w tym trzykrotnie zmieniał strukturę organizacyjną Wydziału. Zmiany dotyczyły m.in. włączenia wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego w strukturę jednego z oddziałów, a następnie ponownego jego wyodrębnienia. Zmiany organizacyjne i kadrowe przyczyniły się do przygotowania WPRK ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w ustawie,
- w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przypisano, oprócz Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, także trzem innym komórkom organizacyjnym. W regulaminie organizacyjnym Urzędu określono wprawdzie zakresy zadań, obowiązków i kompetencji tych Wydziałów, ale bez odniesienia do potencjalnych sytuacji i procedur kryzysowych, co w przypadku wystąpienia zdarzeń kryzysowych mogło doprowadzić do nadmiernego rozproszenia zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i w konsekwen-

cji utrudniać bezzwłoczną i sprawną realizację zadań w zakresie m.in. monitorowania sytuacji kryzysowej, prowadzenia akcji ratowniczej czy usuwania skutków zdarzenia.

W 15 urzędach wojewódzkich zapewniono odpowiednio liczną obsadę kadrową Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim kontrola NIK wykazała, że obsada kadrowa Wydziału – wystarczająca przy braku wystąpienia sytuacji kryzysowej – okazała się zbyt mała w przypadku jej zaistnienia. W związku z działaniami podjętymi w trakcie powodzi na Dolnym Śląsku w 2010 r., dwóch pracowników Wydziału pracowało w godzinach nadliczbowych³⁶⁾, w wymiarze znacznie większym niż dopuszczalna liczba godzin nadliczbowych określona w art. 151 § 3 Kodeksu pracy³⁷⁾. W Opolskim Urzędzie Wojewódzkim występowała duża rotacja zatrudnienia w Wydziale: w okresie od 22 sierpnia 2007 r. do 31 lipca 2010 r. zatrudniono 19 pracowników, a pracę zakończyło 22³⁸⁾; nastąpiły również liczne zmiany personalne na stanowiskach dyrektora i zastępcy dyrektora oraz kierowników komórek organizacyjnych Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

Wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe osób wykonujących w urzędach wojewódzkich zadania z zakresu zarządzania kryzysowego były odpowiednie do przypisanych im obowiązków; w okresie objętym kontro-

lą pracownicy ci regularnie brali udział w szkoleniach i ćwiczeniach z tematyki zarządzania kryzysowego.

Wszyscy wojewodowie powołali zespoły zarządzania kryzysowego, jako organy pomocnicze w wykonywaniu zadań zarządzania kryzysowego. Określono skład zespołów, ich organizację, siedzibę i tryb pracy. Zadania określone w art. 14 ust. 8 pkt. 1-5 i art. 17 ust. 5 ustawy wykonywane były prawidłowo, z wyjątkiem następujących przypadków:

- WZZK przy Wojewodzie Wielkopolskim nie opiniował pierwotnego (opracowanego w maju 2008 r.) oraz zaktualizowanego w marcu 2010 r. wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego; do zaopiniowania Zespołowi przedłożono dopiero wersję zaktualizowaną w październiku 2010 r., tj. w trakcie kontroli NIK;
- WZZK przy Wojewodzie Podkarpackim przedłożono wojewódzki plan reagowania kryzysowego w lipcu 2008 r.; z dokumentacji prac Zespołu nie wynika, czy plan ten został zaopiniowany.

We wszystkich urzędach wojewódzkich funkcjonowały wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, pełniące całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Stanowiska pełnienia całodobowego dyżuru były wyposażone w odpowiedni sprzęt i systemy łączności, a także posiadały – z wyjątkiem stanowiska w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim – awaryjne źródła zasilania energetycznego. W urzędach wojewódzkich w Kielcach, Lublinie i Łodzi stwierdzono następujące problemy w zakresie łączności:

- Świętokrzyski Urząd Wojewódzki: niesprawność łączności radiowej oraz

³⁶⁾ W okresie 01.01.-23.09.2010 r.

³⁷⁾ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

³⁸⁾ W tym dziewięciu lekarzy koordynatorów ratownictwa medycznego.

brak sprawnej funkcji bezpośredniego wybierania połączeń w aparacie telefonicznym na stanowisku dyżurnego;

- Lubelski Urząd Wojewódzki: niesprawność łączności radiowej³⁹⁾ oraz dwa nieaktualne numery telefonów zapisane w WPRK;
- Łódzki Urząd Wojewódzki: brak połączenia drogą radiową z Komendą Wojewódzką Policji, brak łączności z centralami systemu wykrywania i alarmowania, zainstalowanymi w miastach i strefach zbiorników wodnych na terenie województwa oraz niesprawność funkcjonowania części syren alarmowych⁴⁰⁾.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w dokumentowaniu przebiegu dyżurów całodobowych, jednak w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim procedury w tym zakresie wprowadzono dopiero w trakcie kontroli NIK.

Do zadań WCZK należało ponadto, zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt. 8 ustawy, pełnienie całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego. Powyższy przepis został uchylonym z dniem 10 lutego 2009 r.⁴¹⁾, lecz do czasu utworzenia wojewódzkiego centrum powiadamiania ratunkowego, jednak nie później niż do dnia 31 grudnia 2011 r., lekarze koordynatorzy ratownictwa medycznego działają w WCZK⁴²⁾,

w liczbie niezbędnej do zapewnienia całodobowej realizacji zadań, o których mowa w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁴³⁾.

W 13 WCZK zapewniono całodobowy dyżur lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, natomiast w Opolskim, Podkarpackim i Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim liczba zatrudnionych lekarzy koordynatorów nie umożliwiała pełnienia dyżurów przez całą dobę. W ww. urzędach wojewódzkich podejmowano działania w celu zatrudnienia odpowiedniej liczby lekarzy, m.in. ogłaszając nabory na stanowisko lekarza koordynatora. Działania te były jednak nieskuteczne; na ogłoszenia o naborze nie wpływały żadne oferty lub kandydaci nie spełniali wymogów ustawowych⁴⁴⁾. Jako główne przyczyny braku zainteresowania ogłaszanymi naborami wskazywano wysokie wymogi ustawowe do zatrudnienia na stanowisku lekarza koordynatora⁴⁵⁾ oraz

³⁹⁾ Brak łączności radiowej na stanowisku dyżurnego w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim spowodowany był awarią anteny na budynku Urzędu; awaria została usunięta w trakcie kontroli NIK.

⁴⁰⁾ W 2009 r. na 92 zainstalowane syreny 63 były uszkodzone (68,5%), w 2010 r. – na 180 syren uszkodzonych było 70 (37,6%).

⁴¹⁾ Art. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59).

⁴²⁾ Art. 11 ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw.

⁴³⁾ Dz. U. Nr 191, poz. 1410 ze zm.

⁴⁴⁾ Zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym obowiązującym do 30 listopada 2010 r., lekarzem koordynatorem ratownictwa medycznego może być lekarz systemu, który posiada co najmniej 5-letni staż pracy w szpitalnym oddziale ratunkowym lub w zespole ratownictwa medycznego. Zgodnie z art. 57 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, lekarzem systemu (do 31 grudnia 2020 r.) może być lekarz posiadający specjalizację lub tytuł specjalisty albo który ukończył co najmniej drugi rok specjalizacji w dziedzinie: anestezjologii i intensywnej terapii, chorób wewnętrznych, chirurgii ogólnej, chirurgii dziecięcej, ortopedii i traumatologii narządu ruchu, ortopedii i traumatologii lub pediatrii.

⁴⁵⁾ Od 1 grudnia 2010 r. lekarzem koordynatorem ratownictwa medycznego może być lekarz systemu, który posiada co najmniej 3-letnie doświadczenie zawodowe w pracy w szpitalnym oddziale ratunkowym lub w zespole ratownictwa medycznego – zmianę wprowadzono art. 1 pkt. 6 lit. b ustawy z dnia 22 października 2010 r. o zmianie

niekonkurencyjne wynagrodzenie w stosunku do dochodów lekarzy z prywatnej praktyki czy dyżurów szpitalnych.

Wszyscy wojewodowie wywiązali się z obowiązku zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego⁴⁶⁾. Zastrzeżenia NIK dotyczyły jedynie województwa dolnośląskiego, w którym w okresie objętym kontrolą spośród łącznie 192 osób piastujących stanowiska marszałka województwa, prezydenta miasta, starosty, burmistrza i wójta w szkoleniach, ćwiczeniach i treningach organizowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego z zakresu zarządzania kryzysowego uczestniczyło, uzyskując certyfikat, tylko 40 osób (20,8%).

Szczegół powiatowy

We wszystkich starostwach powiatowych utworzono komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego. Regulaminy organizacyjne urzędów uwzględniały zadania tych komórek wyszczególnione w art. 14 ust. 6 ustawy. Zapewniono także odpowiednią obsadę kadrową pracowników, którzy posiadali wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe odpowiednie do przypisanych im obowiązków. W okresie objętym kontrolą pracownicy ci regularnie brali udział w szkoleniach i ćwiczeniach z tematyki zarządzania kryzysowego.

Ustalono, że 16 (z 17 kontrolowanych) starostów powołało, jako organy pomoc-

nicze w wykonywaniu zadań zarządzania kryzysowego, zespoły zarządzania kryzysowego. Do dnia zakończenia kontroli jedynie Starosta Świecki nie powołał zespołu⁴⁷⁾. W pozostałych przypadkach starostowie określili skład zespołów, ich organizację, siedzibę i tryb pracy. Z wyjątkiem następujących przypadków nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykonywania przez zespoły zadań określonych w ustawie:

- PZZK przy Staroście Polickim nie wniósł uwag do przedłożonego mu PPRK, pomimo że dokument ten był niekompletny;
- PZZK przy Staroście Siemiatyckim nie wykonywał dwóch z czterech określonych w ustawie zadań: nie opiniował PPRK oraz nie przygotowywał propozycji działań i nie przedstawiał staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w PPRK.

Wszyscy kontrolowani starostowie prawidłowo zorganizowali pełnienie całodobowego dyżuru na potrzeby zarządzania kryzysowego. Centrum zarządzania kryzysowego w Starostwie Powiatowym w Otwocku zostało utworzone, co prawda, dopiero w lutym 2010 r., jednak do tego czasu jego zadania wykonywane były przez powiatową straż pożarną. W żadnym ze skontrolowanych starostw nie stwierdzono nieprawidłowości w dokumentowaniu przebiegu dyżurów całodobowych. W Starostwie Powiatowym w Zgorzelcu kontrola wykazała natomiast brak bezpośredniej

ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 219, poz. 1443).

⁴⁶⁾ Do 18 września 2009 r.: szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia.

⁴⁷⁾ W starostwie powiatowym w Świeciu funkcjonował Powiatowy Zespół Reagowania Kryzysowego, powołany zarządzeniem Starosty w 2003 r.

łączności radiowej oraz niezapewnienie odpowiednio licznej obsady kadrowej dyżurnych, co w sytuacji wystąpienia zagrożenia kryzysowego skutkowało wydłużaniem czasu pracy i naruszaniem przepisów Kodeksu Pracy.

Wszyscy starostowie wywiązali się z obowiązku zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

Szczebel gminny

W siedmiu⁴⁸⁾ (15%) spośród 49 skontrolowanych urzędów gmin wójtowie (burmistrzowie) nie powołali komórki organizacyjnej urzędu, przy pomocy której mieli realizować ustawowo określone zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, co było niezgodne z art. 19 ust. 3 ustawy. W dwóch przypadkach – Urzędu Miasta Police i Urzędu Gminy Dobra – komórki takie powstały dopiero w 2009 r., po ponad dwóch latach od wejścia w życie ustawy. W czterech urzędach gmin⁴⁹⁾ kontrola NIK wykazała brak formalnego przypisania właściwym komórkom organizacyjnym całości lub części zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, a w sześciu urzędach gmin⁵⁰⁾ – brak przypisania tych zadań właściwym pracownikom.

W 48 urzędach gmin wójtowie (burmistrzowie/prezydenci miast) powołali gminne (miejskie) zespoły zarządzania kryzysowego. Burmistrz miasta i gminy Gniew do dnia zakończenia kontroli nie powołał zespołu, co było niezgodne z art. 19 ust. 4 ustawy. Zespół Zarządza-

nia Kryzysowego miasta Nowe Warpno został powołany dopiero w listopadzie 2010 r., a miasta Świecie – w styczniu 2010 r. Brak dokumentowania realizacji zadań zespołu w Kobylinie i Bestwinie uniemożliwił dokonanie oceny w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą dwa zespoły: w Celestynowie i Mielniku nie odbyły ani jednego posiedzenia i nie zrealizowały żadnego z zadań określonych w art. 8 pkt. 1-4, w związku z art. 19 ust. 5 ustawy. NIK stwierdziła ponadto następujące nieprawidłowości:

- burmistrz miasta Ostróda nie określił organizacji i trybu pracy zespołu, co było niezgodne z art. 19 ust. 4 ustawy;
- w skład zespołów zarządzania kryzysowego miast Nowe Warpno i Police oraz gminy Elbląg nie powołano pracowników odpowiednich służb, inspekcji i straży oraz przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych, co było niezgodne z art. 19 ust. 6 pkt. 2 i 3 ustawy;
- 14 zespołów nie realizowało obowiązków nałożonych art. 8 pkt. 1-3, w związku z art. 19 ust. 5 ustawy, tj.:
 - nie dokonywało oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i nie prognozowało tych zagrożeń (Bystrzyca Kłodzka, Celestynów, Dębowiec, Klucze, Łądek Zdrój, Mielnik, Otmuchów, Paczków, Wolbrom),
 - nie przygotowywało propozycji działań i nie przedstawiało wójtowi (burmistrzowi/prezydentowi miasta) wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zanie-

⁴⁸⁾ Dębowiec, Janowiec, Jasło, Kobylin, Nowe Warpno, Rozdrażew i Tomaszów Mazowiecki.

⁴⁹⁾ Elbląg, Klucze, Police, Wolbrom.

⁵⁰⁾ Elbląg, Klucze, Osiek, Police, Trzebiechów, Wolbrom.

- chania działań ujętych w GPRK (Bystrzyca Kłodzka, Celestynów, Dębowiec, Dobra, Janowiec, Klucze, Łądek Zdrój, Mielnik, Olkusz, Otmuchów, Paczków, Police, Wiązowna, Wolbrom),
- nie przekazywało do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami (Bystrzyca Kłodzka, Celestynów, Łądek Zdrój, Mielnik, Otmuchów);
 - 11 zespołów nie zaopiniowało gminnych (miejskich) planów reagowania kryzysowego, co było niezgodne z art. 8 pkt. 4, w związku z art. 19 ust. 5 ustawy (Bestwina, Celestynów, Czerwieńsk, Mielnik, Osiek, Otmuchów, Paczków, Police, Połaniec, Trzebiechów, Wiązowna);
 - zespół funkcjonujący w Połańcu wypełniał zadania ustawowe dopiero od listopada 2009 r.;
 - zespół funkcjonujący w Siemiatyczach pozytywnie zaopiniował GPRK, pomimo jego niekompletności;
 - przewodniczącym zespołu powołanego w Otmuchowie był kierownik komórki organizacyjnej urzędu miasta właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, a nie burmistrz, co było niezgodne z art. 19 ust. 6 ustawy.

W urzędach miasta i gminy Czerwieńsk oraz Paczków nie zostało zapewnione pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji. W Głuchołazach, Kazimierzu Dolnym i Trzebiechowie nie zapewniono pełnienia takich dyżurów do września 2009 r., tj. do momentu nowelizacji ustawy⁵¹⁾.

⁵¹⁾ W okresie od 22 sierpnia 2007 r. do 18 września 2009 r. na mocy art. 20 ust. 1 pkt. 1 ustawy, wójt

W Dobrej, Nowym Warpnie, Policach i Siemiatyczach całodobowy dyżur nie został uruchomiony w sytuacji wystąpienia zdarzenia kryzysowego, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 pkt. 1 ustawy. Kontrola wykazała ponadto następujące nieprawidłowości w zakresie pełnienia całodobowych dyżurów w gminach:

- nieudokumentowanie prowadzonych czynności w ramach pełnionych dyżurów (Celestynów, Janowiec i Mielnik);
- niepodanie do publicznej wiadomości numerów telefonów osób zobowiązanych do pełnienia całodobowych dyżurów (Celestynów);
- niesprawny system łączności radiowej (Tomaszów Mazowiecki).

W 17⁵²⁾ przypadkach (z 49) wójtowie (burmistrzowie) nie zarządzali, nie organizowali i nie prowadzili szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, mimo takiego obowiązku określonego w art. 19 ust. 2 pkt. 3 ustawy. W tym zakresie kontrola wykazała ponadto następujące uchybienia:

- nieprzeprowadzenie treningów z zakresu zarządzania kryzysowego z udziałem wskazanych w MPRK jednostek pomocniczych (gminnych jednostek organizacyjnych), co zgodnie z MPRK warunkowało wejście tego dokumentu w życie (Kłodzko);

(burmistrz, prezydent miasta) był zobowiązany do zapewnienia na obszarze gminy (miasta) pełnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Od 19 września 2009 r., na mocy art. 1 pkt. 19 lit. a ustawy zmieniającej, pełnienie całodobowego dyżuru zostało ograniczone do okresów występowania sytuacji kryzysowych.

⁵²⁾ Bestwina, Bystrzyca Kłodzka, Celestynów, Dębowiec, Gniew, Janowiec, Karczew, Kazimierz Dolny, Łądek Zdrój, Mielnik, Nowe Warpno, Osiek, Paczków, Police, Tarnowiec, Wiązowna, Wolbrom.

- nieprzeprowadzenie szkoleń dla członków MZZK, pomimo że obowiązek ich organizowania wynikał z regulaminu MZZK (Józefów).

Nieprawidłowości i zagrożenia

Stwierdzone przypadki niewłaściwego przygotowania organizacyjnego do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w kilku urzędach wojewódzkich, starostwach powiatowych i w części urzędów gmin (miast) stanowiły zagrożenie dla sprawnego reagowania w sytuacjach kryzysowych na obszarze właściwości tych jednostek.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

1. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów NIK wniosowała m.in. o zapewnienie pełnienia całodobowych dyżurów przez lekarzy koordynatorów ratownictwa medycznego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wojewodowie poinformowali m.in., iż kontynuowane będą działania zmierzające do zapewnienia całodobowych dyżurów przez lekarzy koordynatorów ratownictwa medycznego, jednak z powodu braku zainteresowania ofertą pracy przez lekarzy nie ma gwarancji zapewnienia pełnej obsady.

2. Wnioski pokontrolne w wystąpieniach skierowanych do starostów dotyczyły m.in. wykonywania przez PZZK wszystkich zadań nałożonych ustawą, a także rzetelnego prowadzenia dokumentacji działań podejmowanych przez PZZK oraz dyżurnych centrum zarządzania kryzysowego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne starostowie poinformowali m.in. o podjęciu realizacji przez PZZK

wszystkich zadań określonych w ustawie, a także rzetelnym dokumentowaniu prac zespołów oraz dyżurnych centrum zarządzania kryzysowego.

3. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów (burmistrzów/prezydentów miast) Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. o wprowadzenie do regulaminów organizacyjnych urzędów zapisów dotyczących realizacji zadań określonych w art. 19 ust. 2 ustawy oraz przypisanie ich wyznaczonym pracownikom, a także systematyczne organizowanie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast poinformowali m.in. o uzupełnieniu regulaminów organizacyjnych urzędów gmin (miast) oraz zaplanowaniu na 2011 r. szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

Zdjęcie nr 7

[Eksplzja cystern z paliwem na torach kolejowych w Białymstoku w listopadzie 2010 r.](#)



Fot. Paweł Ostrowski

3.4 Realizacja zadań w sytuacji wystąpienia zdarzeń kryzysowych

Szczebel centralny

Działania podjęte przez RCB w związku z powodzią w maju i czerwcu 2010 r. były zgodne z odpowiednimi procedurami

mi i zasadami zawartymi w KPRK. Działania mające na celu niezwłoczne przekazanie informacji o zbliżającym się zagrożeniu powodziowym RCB prowadziło na podstawie komunikatów i ostrzeżeń Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz raportów dobowych wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego. NIK stwierdziła jednak, że podczas majowej powodzi służba hydrologiczno-meteorologiczna oraz WCZK nie przekazały do RCB z odpowiednim wyprzedzeniem (tj. w okresie od 12 do 16 maja 2010 r.) informacji o zbliżającej się fali powodziowej. Z napływających do RCB danych wynikało, że sytuacja w poszczególnych regionach kraju nie wymaga podejmowania szczególnych scentralizowanych działań. Konsekwencją tej sytuacji był brak możliwości natychmiastowego rozpoznania przez RCB rzeczywistego zagrożenia powodziowego. Z uwagi na powyższe, dopiero 17 maja 2010 r. sporządzono w RCB informację o zagrożeniu powodziowym na południu Polski. Przekazywanie informacji odbywało się m.in. za pośrednictwem strony internetowej, na której zamieszczano komunikaty o aktualnej sytuacji powodziowej, poczty e-mail oraz innych mediów.

NIK pozytywnie ocenia działania RCB w zakresie usuwania skutków powodzi. RCB opracowywało materiały analityczno-informacyjne dotyczące m.in. przewidywanych scenariuszy zagrożeń powodziowych oraz szacunkowych strat popowodziowych. Na podkreślenie zasługiwała aktywność RCB w pozyskiwaniu i dystrybuowaniu informacji dotyczących m.in. zapotrzebowania na pomoc rzeczową oraz krajowych i międzynarodowych instytucji deklarujących swą pomoc.

NIK nie stwierdziła również nieprawidłowości w zakresie działań podjętych przez Ministra SWiA w związku z powodzią maj-czerwiec 2010 r., które były zgodne z odpowiednią procedurą zawartą w KPRK. Jednostki organizacyjne MSWiA oraz służby współdziałające w zarządzaniu kryzysowym (m.in. Straż Pożarna, Policja i Straż Graniczna) podjęły działania niezwłocznie po zaistnieniu zdarzenia kryzysowego. Na stronie internetowej Ministerstwa na bieżąco zamieszczano komunikaty o aktualnej sytuacji hydrologicznej panującej na terenie województw oraz komunikaty o pomocy finansowej dla osób poszkodowanych przez żywioł. Organizowano także konferencje prasowe, na których Minister SWiA przekazywał mediom informacje m.in. o działaniach podejmowanych przez służby ratownicze. Na pozytywną ocenę zasługiwał również, opracowany przez Biuro Prasowe MSWiA i zamieszczony na stronie internetowej MSWiA, poradnik dla powodzian zawierający informacje na temat zasad udzielania pomocy finansowej osobom poszkodowanym przez powódź, praktyczne wskazówki dotyczące osobistego bezpieczeństwa oraz ważne telefony kontaktowe.

Szczegół wojewódzki

Kontrola wykazała, że działania wojewodów i podległych im służb podjęte w sytuacji wystąpienia zdarzeń kryzysowych⁵³⁾ pozwalały na sprawne i skuteczne reagowanie. Służby wojewody reagowały zgod-

⁵³⁾ Lista zdarzeń kryzysowych, w stosunku do których podejmowano działania objęte kontrolą, została zamieszczona w załączniku nr 4.

nie z procedurami określonymi w WPRK, uruchamiano adekwatne siły i środki, a także monitorowano i koordynowano działania podejmowane w trakcie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Przykładem mogą być działania podjęte przez Wojewodę Podlaskiego i podległe mu służby w związku z sytuacją kryzysową, która wystąpiła w wyniku eksplozji cystern z materiałami palnymi w Białymstoku w listopadzie 2010 r. Działania Wojewody realizowane były zgodnie z zawartą w WPRK siatką bezpieczeństwa i opracowanymi procedurami, zaś cały przebieg zdarzenia i podjętych czynności rzetelnie dokumentowano.

Podejmowano również właściwe działania w celu usunięcia skutków zdarzeń kryzysowych. Zastrzeżenia NIK dotyczyły następujących uchybień:

- w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim dyżurni operacyjni WCZK nie przekazywali informacji o zagrożeniu powodziowym do niektórych odbiorców wskazanych w WPRK⁵⁴⁾; ponadto w 11 przypadkach ostrzeżenia przekazywane były w czasie od 48 minut do 2 godzin 12 minut od momentu wpływu informacji do urzędu; jakkolwiek w WPRK nie określono ram czasowych na przekazanie tych ostrzeżeń, jednak w opinii NIK takie opóźnienie w sytuacji, gdy ogłoszono najwyższy stopień zagrożenia, było zdecydowanie zbyt duże;
- w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim spośród 38 komunikatów ostrzegawczych⁵⁵⁾ 25 komunikatów przekazano właściwym podmiotom po upływie 20 minut przewidzianych w planie reagowania, z tego 13 komunikatów przekazano z opóźnieniem od 22 do 52 minut, a jeden komunikat⁵⁶⁾ z opóźnieniem 6 godzin i 9 minut. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że powyższe opóźnienia nie miały wpływu na przebieg akcji przeciwpowodziowej;
- w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim WCZK nie nawiązało bezpośrednio współpracy z trzema spośród 10 podmiotów wymienionych w procedurach Wojewódzkiego Planu Ochrony przed Powodzią oraz w Instrukcji dyżurnej służby wojewody, tj. z RCB, Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności oraz z centrami zarządzania kryzysowego sąsiednich województw;
- Lubelski Urząd Wojewódzki niewłaściwie przeprowadzał weryfikację szkód powodziowych w infrastrukturze komunalnej jednostek samorządu terytorialnego; w imieniu komisji wojewódzkiej czynności te wykonywał tylko jej przewodniczący, a pozostałych 14 członków nie brało w nich udziału. Dopiero w listopadzie 2010 r., tj. w trakcie kontroli NIK, Wojewoda powołał komisję wojewódzką w nowym składzie;

⁵⁴⁾ W 30 na 45 badanych przypadków dyżurny operacyjny nie przekazał wiadomości Wojewodzie Łódzkiemu, w 11 przypadkach – dyrektorowi komórki organizacyjnej urzędu właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, a w 14 przypadkach – organom powiatowej administracji samorządowej, administracji zespolonej i niezespolonej oraz powiatowym, miejskim i gminnym centróm zarządzania kryzysowego, a także medióm.

⁵⁵⁾ Komunikaty o intensywnych opadach deszczu i przekroczeniu stanów alarmowych przekazane od 8 maja do 11 czerwca 2010 r.

⁵⁶⁾ Komunikat z 1 czerwca 2010 r. z terminem obowiązywania od 2 czerwca 2010 r.

- W Opolskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono opóźnienia w weryfikacji przez Komisję Wojewódzką 11 z 39 protokołów strat w mieniu komunalnym, zgłoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

We wszystkich urzędach wojewódzkich na podstawie sporządzonej dokumentacji możliwe było rzetelne odtworzenie przebiegu wydarzeń, określenie ich chronologii oraz wskazanie adresatów wydawanych poleceń. W ocenie NIK, dokumentowanie działań służb wojewodów podejmowanych w trakcie zagrożenia było prawidłowe i zgodne z przyjętymi procedurami, z wyjątkiem Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym czynności podejmowane w trakcie wystąpienia sytuacji kryzysowej nie były dokumentowane w formie uregulowanej w planie reagowania kryzysowego i nie było możliwe odtworzenie pełnego przebiegu wydarzeń.

Ustalenia kontroli wskazują, że w 14 urzędach wojewódzkich doświadczenia i wnioski wynikające z przeprowadzonych działań związanych ze zdarzeniami kryzysowymi były przedmiotem ocen i analiz ze strony wojewody i podległych mu służb, a także zostały wykorzystane do doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego. Zastrzeżenia NIK dotyczyły:

- Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym w związku z powodzią nie dokonano stosownej analizy dotyczącej podjęcia niezbędnych działań w celu uniknięcia podobnego zagrożenia w przyszłości lub ograniczenia jego skutków; w świetle ustaleń kontroli skala zagrożenia oraz stopień prawdopodobieństwa powtórzenia się powodzi na obszarze woje-

wództwa uzasadniały potrzebę dokonania takiej analizy;

- Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym kontrola NIK wykazała potrzebę zweryfikowania standardowych procedur operacyjnych pod kątem rzeczywistej przydatności ich stosowania w sytuacji powodzi oraz doprecyzowania niektórych zapisów WPRK, odpowiednio do wniosków i doświadczeń wynikających z powodzi majowoczerwcowej 2010 r.

Szczegół powiatowy

NIK pozytywnie oceniła działania podejmowane przez 12⁵⁷⁾ (z 16⁵⁸⁾ starostów w związku z wystąpieniem na terenie powiatów sytuacji kryzysowych⁵⁹⁾, w tym zgodność działań z odpowiednimi procedurami, skuteczne i sprawne informowanie i monitorowanie zdarzeń, ostrzeżenie i alarmowanie ludności, likwidację szkód oraz rzetelne dokumentowanie podejmowanych działań.

W Starostwie Powiatowym w Kłodzku NIK stwierdziła nieodnotowywanie w dzienniku zdarzeń podejmowanych czynności oraz nierzetelne protokołowanie posiedzeń PZZK, co utrudniło kompleksową ocenę prawidłowości działań oraz przebiegu akcji ratowniczej na terenie tego powiatu.

⁵⁷⁾ Starostowie: Bielski, Jasielski, Krotoszyński, Nyski, Olkuski, Policki, Puławski, Świecki, Staszowski, Tczewski, Tomaszowski i Zielonogórski.

⁵⁸⁾ W powiecie ostródzkim w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zdarzenia kryzysowe o zasięgu powiatowym.

⁵⁹⁾ Lista zdarzeń kryzysowych, w stosunku do których podejmowano działania objęte kontrolą, została zamieszczona w załączniku nr 4.

Ponadto, kontrola NIK wykazała następujące nieprawidłowości:

- brak podjęcia adekwatnych do potencjalnego zagrożenia działań starostwa⁶⁰⁾, nieskuteczność przyjętego systemu powiadamiania i zapewnienia przepływu informacji w sytuacjach kryzysowych pomiędzy właściwymi osobami i podmiotami na terenie powiatu (Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu);
- opieszałość działań podejmowanych przez starostę i jego służby w związku z wystąpieniem zanieczyszczenia rzeki śniętymi rybami (Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach);
- brak podjęcia przez starostę działań przewidzianych w PPRK w sytuacji wystąpienia awarii sieci energetycznych spowodowanych obfitymi opadami śniegu (Starostwo Powiatowe w Otwocku).

W Starostwie Powiatowym w Policach stwierdzono, że dwie gminy z terenu powiatu nie rozliczyły się z pobranych z powiatowego magazynu przeciwpowodziowego materiałów o łącznej wartości 21,4 tys. zł, a Starosta Policki – mimo poniesionych kosztów na odtworzenie stanu magazynu przeciwpowodziowego – do dnia zakończenia kontroli nie wystąpił do tych jednostek o odpowiednie rozliczenie.

W Starostwie Powiatowym w Zielonej Górze zidentyfikowano dobre praktyki w zakresie zapobiegania i reagowania na występujące zagrożenia, w tym współpracę z niemieckimi ratownikami, którzy za pomocą własnego specjalistycznego

sprzętu wypompowywali wodę z zagród, piwnic i dróg oraz z jednostkami straży pożarnej z województwa śląskiego, które przekazały zaporę wodną wykorzystaną do ochrony ujęcia wody dla miasta Zielona Góra.

Szczebel gminny

W przypadku 44 gmin (spośród 48⁶¹⁾) kontrola wykazała sprawne i skuteczne reagowanie w sytuacji wystąpienia zdarzeń kryzysowych, właściwe monitorowanie i koordynację działań, a także usuwanie skutków tych zdarzeń⁶²⁾. Zastrzeżenia NIK dotyczyły następujących nieprawidłowości:

- niepodejmowania w całości bądź w części działań przewidzianych w GPRK (Celestynów, Drohiczyn, Elbląg, Mielnik, Olkusz, Siemiatycze, Wolbrom), np. Wójt Gminy Celestynów, w trakcie zdarzenia kryzysowego, które miało miejsce na terenie Gminy w październiku 2009 r. (awaria sieci energetycznych) nie podjął żadnych działań przewidzianych w GPRK w przypadku wystąpienia tego rodzaju zdarzenia kryzysowego. Podczas zagrożenia powodziowego, które wystąpiło na terenie Gminy Elbląg w październiku 2009 r., ewakuacja ludności z zagrożonych terenów przeprowadzona została nie w pełni zgodnie z ustalonymi w GPRK procedurami. Spowodowało to opóźnienia w ewakuacji ludności. Wójt Gminy Mielnik nie stosował procedur ustalonych w GPRK oraz planie

⁶⁰⁾ Częściowo przyczyną tego były nie odpowiadające późniejszej rzeczywistości przekazywane starostwu prognozy przewidywanego poziomu opadów atmosferycznych.

⁶¹⁾ W Gminie Miłomłyn w okresie objętym kontrolą nie wystąpiła sytuacja kryzysowa.

⁶²⁾ Lista zdarzeń kryzysowych, w stosunku do których podejmowano działania objęte kontrolą, została zamieszczona w załączniku nr 4.

przeciwpowodziowym w czasie zagrożenia powodziowego w styczniu i marcu 2010 r.;

- działania na podstawie doraźnych dyspozycji burmistrza oraz wytycznych starosty w sytuacji wystąpienia powodzi, z uwagi na brak – wymaganego art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶³⁾ – gminnego planu operacyjnego ochrony przed powodzią (Osiek);
- niewprowadzenia w sytuacji zagrożenia pogotowia (alarmu) przeciwpowodziowego (Lądek Zdrój, Osiek);
- nieskutecznego systemu ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach (Kłodzko – ostrzeżenia IMGW w trakcie powodzi w czerwcu 2009 r. nie zostały właściwie i na czas przeanalizowane przez odpowiedzialne służby UMK, a mieszkańcy nie zostali poinformowani o ryzyku wystąpienia intensywnych opadów deszczu i możliwościach podtopień; Krotoszyn – nie poinformowanie ludności o możliwości wystąpienia nawałnicy; Rozdrażew – brak łączności telefonicznej z pracownikiem odpowiedzialnym za uruchomienie systemu alarmowania, w sytuacji wystąpienia nawałnicy);
- nierzetelnych protokołów komisji szacujących straty w mieniu komunalnym i prywatnym (Kobylin, Rozdrażew);
- braku dokumentacji lub niepełnego dokumentowania przebiegu działań i czynności podejmowanych w sytuacji wystąpienia zdarzenia kryzysowego (Bestwina, Dobra, Karczew, Kazimierz Dolny, Kłodzko, Kobylin, Nowe Warpno, Olkusz, Paczków, Wiązowna).

W przypadku trzech gmin kontrola wykazała braki w posiadanych materiałach, sprzęcie i wyposażeniu niezbędnym w momencie wystąpienia powodzi, w tym braki w stanie magazynu przeciwpowodziowego. W Osieku magazyn przeciwpowodziowy nie był uzupełniany od września 2007 r. aż do wystąpienia powodzi w maju 2010 r. W Elblągu w magazynie przeciwpowodziowym brak było koców, materaców, śpiworów i rękawic; nie posiadano też jednostek pływających, agregatów prądotwórczych i zespołów oświetleniowych. W Policach niezbędny w czasie akcji przeciwpowodziowej sprzęt użyczono od Urzędu Gminy Dobra, Starostwa Powiatowego w Policach i Komendy Powiatowej PSP w Policach, lecz do dnia zakończenia kontroli nie rozliczono się z ww. jednostkami z użyczonego mienia ani z uzyskanego za nie odszkodowania z tytułu ubezpieczenia w kwocie 64,9 tys. zł.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły ponadto nieprzeprowadzania w latach 2008-2009 inwentaryzacji składników majątkowych w magazynach przeciwpowodziowych Miasta Kłodzka, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁴⁾. W tej sprawie Najwyższa Izba Kontroli skierowała do rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienie o naruszeniu przez Burmistrza Miasta Kłodzka dyscypliny finansów publicznych.

Nieprawidłowości i zagrożenia

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie:

⁶³⁾ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁶⁴⁾ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

- nieprzestrzegania przez część skontrolowanych jednostek przyjętych procedur,
- nieprzekazywania właściwym podmiotom informacji o występujących zagrożeniach,
- nieterminowego przekazywania komunikatów podmiotom funkcjonującym w systemie obniżały sprawność i skuteczność reagowania w sytuacjach wystąpienia zdarzeń kryzysowych.

Dobre praktyki

W trakcie kontroli w urzędach wojewódzkich zidentyfikowano szereg dobrych praktyk, tj. działań podejmowanych przez wojewodów i podległe im służby, które przyczyniały się do skutecznej realizacji zadań i osiągnięcia celów w zakresie zarządzania kryzysowego. I tak m.in.:

- w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w sytuacji wystąpienia powodzi opracowano i przekazano jednostkom samorządu terytorialnego mapy miejscowości zagrożonych zalaniem z określeniem prognozy wysokości zalania w zależności od stanów wód na głównych wodowskazach, a wojewoda, wicewojewoda oraz pracownicy Urzędu brali udział w posiedzeniach gminnych i powiatowych sztabów zarządzania kryzysowego;
- w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim pracownicy WCZK byli oddelegowywani do udziału w corocznych przeglądach obiektów hydrotechnicznych na terenie województwa prowadzonych przez Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych oraz Regionalny Zarząd Gospodarki Wod-

nej w Krakowie, a Wojewoda Śląski otrzymywał protokoły z tych przeglądów; również pracownicy Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego uczestniczyli w przeglądach wybranych obiektów hydrotechnicznych, a Wojewoda Opolski otrzymywał protokoły z tych przeglądów;

- w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim przeprowadzono wizyty sprawdzające przygotowanie gmin do powodzi, a także zorganizowano punkt obsługi powiatów i całodobowy punkt informacyjny dla mieszkańców województwa.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

1. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów i starostów NIK wnioskowała m.in. o dokonywanie pogłębionych ocen i analiz doświadczeń i wniosków wynikających z działań podjętych w związku z wystąpieniem sytuacji kryzysowych, w celu doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wojewodowie i starostowie poinformowali o uwzględnieniu w opracowywanych WPZK/PPZK doświadczeń z działań podjętych w trakcie sytuacji kryzysowych.

2. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o stosowanie procedur określonych w GPRK oraz innych planach operacyjnych w przypadku wystąpienia zagrożenia sytuacją kryzysową.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) poinformowali m.in. o zobowiązaniu właściwych pracowni-

ków urzędów do stosowania procedur określonych w GPRK oraz innych planach operacyjnych.

Zdjęcie nr 8

Powódź w Sandomierzu w 2010 r.



Fot. Źródło: Starostwo Powiatowe w Sandomierzu

3.5 Pozostałe wyniki kontroli

W okresie objętym kontrolą RCB zrealizowało wydatki na prowadzenie swojej działalności w kwocie 13 676,4 tys. zł, w całości sklasyfikowane w rozdziale 75421-Zarządzanie kryzysowe. Szczegółowa kontrola wydatków w łącznej kwocie 2 572,4 tys. zł⁶⁵⁾ wykazała, iż poniesiono je zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania określonymi w ustawie o finansach publicznych, a zakupiony sprzęt i urządzenia były niezbędne do prawidłowego funkcjonowania RCB. NIK stwierdziła jednak nieprawidłowości w klasyfikacji wydatków na szkolenia dla pracowników RCB na łączną kwotę 11,9 tys. zł⁶⁶⁾, które zaklasyfikowano

do § 4300 Zakup usług pozostałych, zamiast do § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶⁷⁾.

Z budżetu MSWiA w części 42-Sprawy wewnętrzne, w ramach rozdziału 75421-Zarządzanie kryzysowe w 2008 r. wydatkowano środki w wysokości 327,6 tys. zł, a w 2009 r. w wysokości 6,9 tys. zł. Wydatki te poniesiono głównie na wyposażenie centrum zarządzania kryzysowego MSWiA (m.in. zakup map cyfrowych, mebli biurowych, systemu do zbierania i przetwarzania informacji z zakresu zarządzania kryzysowego), na podróże służbowe zagraniczne związane ze współpracą z NATO oraz współfinansowanie konferencji z zakresu zarządzania kryzysowego. W ocenie NIK, wydatki te zostały poniesione w sposób celowy oraz rzetelnie udokumentowane.

W urzędach wojewódzkich wydatki na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego ujmowano w rozdziale 75421-Zarządzanie kryzysowe, z wyjątkiem Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym środki te planowano w innych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, m.in. w rozdziale 75414-Obrona cywilna i 75212-Pozostałe

⁶⁵⁾ Tj. 70% wydatków pozapłacowych RCB; kontrola nie obejmowała wydatków ujętych w §§: 3020, 4010, 4040, 4050, 4060, 4070, 4110, 4120, 4140 i 4170.

⁶⁶⁾ Spowodowało to zawyżenie wydatków ujętych w § 4300 w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków za 2009 r. o kwotę 4 706,40 zł oraz za okres od 1 stycznia do 31 października 2010 r. o kwotę 7 200,00 zł i zaniżenie o takie same kwoty wydatków ujętych w § 4700.

⁶⁷⁾ Do 31 grudnia 2009 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.). Z dniem 1 stycznia 2010 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w ww. sprawie (Dz. U. Nr 38, poz. 207).

wydatki obronne. Taka klasyfikacja wydatków była niezgodna z art. 16 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a następnie z art. 39 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W pozostałych 15 urzędach wojewódzkich wydatki klasyfikowane w rozdziale 75421 przeznaczono głównie na sfinansowanie szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego, zakup sprzętu i wyposażenia centrów zarządzania kryzysowego oraz zakup usług telekomunikacyjnych.

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim kontrola wydatków wykazała, że 15,8 tys. zł wydatkowano z naruszeniem przepisów art. 35 ust. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych⁶⁸⁾. I tak:

- umowę najmu sali na przeprowadzenie szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego w 2008 r. (o wartości 4,2 tys. zł) zawarto z wybranym przez Urząd wykonawcą bez przeprowadzenia rozpoznania cenowego u innych potencjalnych oferentów;
- dokonując w 2008 r. zakupu sprzętu i wyposażenia na potrzeby WCZK na kwotę 6,6 tys. zł, a w 2009 r. zlecając usługę o wartości 5,0 tys. zł, spośród trzech dostawców wybrano ofertę, która zawierała cenę, natomiast w dokumentacji Urzędu brak było informacji o cenach zaoferowanych przez pozostałych oferentów.

Wielkopolski Urząd Wojewódzki przekazał samorządom powiatowym 27 radiotelefonów, zakupionych w latach 2008-2009, bez formalnego udokumentowania tej czynności. Urządzenia

o łącznej wartości 154,6 tys. zł, stanowiące element radiotelefonicznej sieci łączności tworzonej przez Wojewodę na terenie województwa wielkopolskiego, zostały faktycznie zainstalowane w 23 starostwach powiatowych i czterech urzędach miast (powiaty grodzkie), podczas gdy sprzęt ten pozostawał cały czas w ewidencji środków trwałych Urzędu Wojewódzkiego.

Kontrola dotacji udzielonych przez Opolski Urząd Wojewódzki na usuwanie szkód powodziowych wykazała, że dotacje celowe w kwocie 3 800 tys. zł udzielone w 2008 i 2009 r. Samorządowi Województwa Opolskiego na realizację 10 zadań zostały rozliczone niezgodnie z art. 153 ust. 2 pkt. 2 i ust. 3 pkt. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, gdyż w pełni zrealizowano jedynie sześć z ww. 10 zadań. Pomimo, że cztery zadania faktycznie nie zostały zrealizowane, dyrektorzy Wydziału Infrastruktury i Geodezji oraz Wydziału Bezpieczeństwa Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego potwierdzili prawidłowe wykorzystanie i rozliczenie dotacji. Środki z zadań niezrealizowanych lub częściowo zrealizowanych zostały wykorzystane na realizację pozostałych dotowanych zadań⁶⁹⁾.

Ponadto, w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim NIK stwierdziła nieprawidłowości w klasyfikacji wydatków na szkolenia dla pracowników Urzędu – członków korpusu służby cywilnej na łączną kwo-

⁶⁸⁾ Ustawa z dnia 30 czerwca 2009 r. o finansach publicznych.

⁶⁹⁾ Na remont cieków Złoty Potok, Osobłoga i Kanał Ulgi rz. Osobłoga przekazano dotację w kwocie o 571 353,11 zł wyższej, niż ustalona w decyzji Ministra Finansów nr BP9/4135/04/PRQ/62,87/2008/688 z dnia 13 marca 2008 r. W 2009 r. nie określono kwot dotacji przypadających na poszczególne zadania.

tę 6,6 tys. zł, które zaklasyfikowano do § 4300 Zakup usług pozostałych, zamiast do § 4550 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Kontrola NIK wykazała, że w 10 (spośród 17) starostwach powiatowych oraz 30 (spośród 49) urzędach gmin wydatki na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego nie były ujmowane w rozdziale 75421-Zarządzanie kryzysowe, lecz w innych rozdziałach, w tym głównie 75414-Obrona cywilna i xxx78-Usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

W Urzędzie Gminy Mielnik kontrola wykazała zrealizowanie wydatków w kwocie 11,7 tys. zł z naruszeniem zasady dokonywania ich w sposób celowy, oszczędny i umożliwiający terminową realizację zadań, określonej w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a następnie w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Środki te wydatkowano w latach 2008-2010 na przygotowanie gminnego centrum zarządzania kryzysowego, którego obsługi do dnia zakończenia kontroli nie zapewniono, a zainstalowany w nim sprzęt nie był wykorzystywany.

W Urzędzie Miejskim w Krotoszynie stwierdzono wydatkowanie kwoty 392,4 tys. zł z naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷⁰⁾, w myśl którego zamówienia udziela się wyłącz-

nie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy. W 2009 r. prace w zakresie usuwania skutków nawałnicy zostały zlecone dwóm wykonawcom zewnętrznym bez przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych. W powyższej sprawie Najwyższa Izba Kontroli skierowała do rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Kontrola spraw związanych z finansowaniem zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wykazała ponadto, że w budżetach gmin Dębowiec i Tarnowiec w 2010 r. nie utworzono rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, pomimo obowiązku określonego w art. 26 ust. 4 ustawy.

Nieprawidłowości i zagrożenia

Nieprawidłowe klasyfikowanie wydatków na zadania związane z zarządzaniem kryzysowym utrudnia oszacowanie faktycznych wydatków ponoszonych na ten cel i wpływa na mniejszą przejrzystość wykorzystania tych środków.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Wnioski pokontrolne w wystąpieniach skierowanych do starostów oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) dotyczyły m.in. planowania wydatków na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego we właściwej podziałce klasyfikacji budżetowej.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne starostowie oraz wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) poinformowali m.in. o ujęciu środków planowanych na wydatki związane z zarządzaniem kryzysowym w nowym roku

⁷⁰⁾ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759.

budżetowym w rozdziale 75421-Zarządzanie kryzysowe.

Zdjęcie nr 9

Powódź w Warszawie w 2010 r.



Fot. Elżbieta Matuszewska

3.6 Wyniki innych kontroli przeprowadzonych w związku z występującymi zdarzeniami kryzysowymi

W wyniku przeprowadzonej w 2009 r. kontroli pt. Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim⁷¹⁾, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej w tych województwach, wskazując na wzrastającą wysokość corocznych szkód i strat powodziowych, świadcząca o niskiej skuteczności istniejącego systemu⁷²⁾. Kontrola wykazała, że organy odpowiedzialne za realizację zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową koncentrowały się na postępowaniu awaryjnym, a nie przykładaly należytej wagi do pozostałych elementów zarządzania ryzykiem powodziowym, tj.

zapobiegania, ochrony, gotowości i wyciągnięcia wniosków. Stwierdzono, iż organy administracji rządowej i samorządowej nie realizowały zadań wynikających z Prawa wodnego⁷³⁾. Dyrektor RZGW w Krakowie nie opracował planu ochrony przeciwpowodziowej dla regionu wodnego w województwie małopolskim i świętokrzyskim, a wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych nie utrzymywały w należytym stopniu budowli służących ochronie przeciwpowodziowej oraz cieków wodnych. Nietechniczne środki ochrony przeciwpowodziowej wykorzystywane były w znikomym stopniu lub wcale. W przypadku budowli przeciwpowodziowych brakowało natomiast rzetelnych i wiarygodnych danych na temat ich stanu technicznego, gdyż nie przeprowadzono obowiązkowych co 5 lat kontroli ich stanu i przydatności do użytkowania.

W wyniku kontroli NIK zwróciła uwagę, że z powodu braku środków finansowych organy administracji publicznej nie wykonują zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, natomiast z budżetu państwa wydatkowane są corocznie wielomilionowe kwoty na usuwanie skutków powodzi.

Kontrola pt. Utrzymanie melioracji wodnych szczegółowych w województwie podlaskim w latach 2007-2009 (I półrocze)⁷⁴⁾ wykazała szereg nieprawidłowości w działalności starostów oraz zarządów spółek wodnych w zakresie utrzymania urządzeń tych melioracji. Starostowie nie

⁷¹⁾ Informacja o wynikach kontroli ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim (Kraków, grudzień 2009 r.). Nr kontroli: P/09/143.

⁷²⁾ Straty w 2007 r. wyniosły łącznie 194 mln zł, w 2008 r. 261 mln zł, a w 2009 r. 519 mln zł.

⁷³⁾ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.).

⁷⁴⁾ Informacja o wynikach kontroli utrzymania melioracji wodnych szczegółowych w województwie podlaskim w latach 2007-2009 (I półrocze) – Białystok, 2010 r. Nr kontroli: P/09/122.

podejmowali działań wobec właścicieli gruntów niewywiązujących się z obowiązku konserwacji tych urządzeń oraz nie wykonywali nadzoru nad działalnością spółek wodnych⁷⁵). Zarządy spółek wodnych nie zapewniały konserwacji urządzeń na poziomie wynikającym z dobrych praktyk lub instrukcji eksploatacyjnych. W konsekwencji, w stanie odbiegającym od pożądanego (zabezpieczającego prawidłową regulację stosunków wodnych na użytkach rolnych) znajdowały się urządzenia na 65,3% gruntów zmeliorowanych w siedmiu objętych kontrolą powiatach. W wyniku kontroli, NIK stwierdziła istotne ograniczenie funkcjonalności i dekapitalizację urządzeń melioracji szczegółowych na terenie województwa podlaskiego.

Zdjęcie nr 10

Eksplozja cystern z paliwem na torach kolejowych w Białymstoku w listopadzie 2010 r.



Fot. Paweł Ostrowski

3.7 Informacje pozyskane w związku z kontrolą

Marszałkowie województw informowali Najwyższą Izbę Kontroli o złym stanie technicznym oraz potrzebach modernizacji wałów przeciwpowodziowych, cieków naturalnych i kanałów,

stacji pomp, a także budowli piętrzących. I tak np. wg stanu na 31 grudnia 2009 r. stan techniczny 36,4% wałów przeciwpowodziowych na terenie województwa pomorskiego był niezadowalający, a ok. 34% kanałów wymagało odbudowy i modernizacji. Marszałek Województwa Małopolskiego określił stan 75% wałów przeciwpowodziowych jako zagrażający bezpieczeństwu. W warmińsko-mazurskim na dzień 1 stycznia 2010 r. 41% wałów przeciwpowodziowych wymagało odbudowy bądź modernizacji. Marszałek Województwa Lubuskiego poinformował, że 42,5% wałów przeciwpowodziowych na terenie województwa jest w stanie mogącym zagrażać bezpieczeństwu, a 43,9% w stanie zagrażającym bezpieczeństwu.

Wszyscy marszałkowie województw informowali, iż corocznie przyznawane środki finansowe na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych są niewystarczające w stosunku do potrzeb. Przykładowo:

- Marszałek Województwa Podlaskiego otrzymał z budżetu państwa na utrzymanie wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych w 2007 r. 44,1% zgłoszonego zapotrzebowania⁷⁶), w 2008 r. 30,3%⁷⁷), w 2009 r. 14,9%⁷⁸) i w 2010 r. 22,3%⁷⁹);

⁷⁵) Poza Starostą Suwalskim, który częściowo realizował te zadania.

⁷⁶) Uzyskano 9 270,0 tys. zł w stosunku do 20 997,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

⁷⁷) Uzyskano 7 915,0 tys. zł w stosunku do 26 131,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

⁷⁸) Uzyskano 4 383,0 tys. zł w stosunku do 29 377,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

⁷⁹) Uzyskano 7 179,0 tys. zł, w tym 3 000,0 tys. zł na likwidację szkód powstałych w wyniku powodzi, w stosunku do 32 176,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

- Marszałek Województwa Pomorskiego otrzymał z budżetu państwa na wykonywanie robót konserwacyjnych i eksploatację istniejących urządzeń melioracyjnych w 2007 r. 60,6% zgłoszonego zapotrzebowania⁸⁰⁾, w 2008 r. 67,4%⁸¹⁾, w 2009 r. 32,7%⁸²⁾ i w 2010 r. 29,2%⁸³⁾;
- Marszałek Województwa Wielkopolskiego otrzymał z budżetu państwa na utrzymanie cieków i urządzeń melioracji wodnych podstawowych w 2007 r. 10,8% zgłoszonego zapo-

trzebowania⁸⁴⁾, w 2008 r. 12,3%⁸⁵⁾, w 2009 r. 8,1%⁸⁶⁾ i w 2010 r. 6,4%⁸⁷⁾.

Zdjęcie nr 11

Powódź w Sandomierzu w 2010 r.



Fot. Źródło: Starostwo Powiatowe w Sandomierzu

⁸⁰⁾ Uzyskano 18 772,0 tys. zł w stosunku do 31 000,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

⁸¹⁾ Uzyskano 20 987,0 tys. zł w stosunku do 31 160,3 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

⁸²⁾ Uzyskano 17 568,0 tys. zł w stosunku do 53 687,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

⁸³⁾ Uzyskano 15 350,0 tys. zł w stosunku do 52 519,3 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

⁸⁴⁾ Uzyskano 11 189,0 tys. zł w stosunku do 103 400,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

⁸⁵⁾ Uzyskano 16 538,0 tys. zł w stosunku do 135 000,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

⁸⁶⁾ Uzyskano 13 266,0 tys. zł w stosunku do 164 100,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

⁸⁷⁾ Uzyskano 11 114,0 tys. zł w stosunku do 175 000,0 tys. zł zgłoszonego zapotrzebowania.

4.1 Przygotowanie kontroli

W ramach kontroli przeprowadzonych w urzędach wojewódzkich przewidziano konieczność pozyskania informacji od marszałków województw na temat sposobu realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez organy samorządu województwa oraz na temat wysokości środków zaplanowanych i wydatkowanych z budżetu samorządu województwa na ten cel, a także na temat stanu urządzeń melioracyjnych i wałów przeciwpowodziowych i rzeczywistych potrzeb w zakresie finansowania ich utrzymania i modernizacji.

Doboru jednostek samorządu terytorialnego do kontroli dokonano w sposób celowy, obejmując kontrolą powiaty i gminy, na obszarze których w okresie objętym kontrolą doszło do wystąpienia zdarzeń kryzysowych, takich jak awarie sieci energetycznych, wichury czy osuwiska ziemi. Tak dobraną próbę uzupełniono o wybrane powiaty i gminy, na których obszarze w okresie maj-czerwiec 2010 r. wystąpiła powódź.

W ramach kontroli prowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego przewidziano możliwość przeprowadzenia czynności kontrolnych w innych jednostkach niż kontrolowane, z uwagi na fakt, iż część zadań starosty lub wójta (burmistrza/prezydenta miasta) może być realizowana na mocy porozumienia przez jednostki specjalistyczne, np. jednostki straży pożarnej.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w 91 jednostkach. Ponadto w 81 niekontrolowanych jednostkach zasięgnięto informacji w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK. Wyniki kontroli omówiono na

15 naradach pokontrolnych⁸⁸. Wszystkie kontrole zostały zakończone podpisaniem protokołów kontroli. Do protokołu kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego Wicewojewoda Dolnośląski zgłosiła sześć zastrzeżeń, które zostały w całości oddalone.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 91 wystąpień pokontrolnych do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek oraz jedno wystąpienie do właściwego organu państwowego⁸⁹. Z danych na dzień 29 lipca 2011 r. wynika, że na 282 wnioski pokontrolne sformułowane przez NIK, 147 zostało zrealizowanych, 95 było w trakcie realizacji, a 40 wniosków nie zrealizowano. Sześciu kierowników jednostek kontrolowanych⁹⁰ wniosło łącznie 28 zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Dwa zastrzeżenia zostały uwzględnione w całości, trzy zostały uwzględnione w części, a 23 zastrzeżenia oddalono.

W związku ze stwierdzonym w Urzędzie Miasta Kłodzko naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości oraz w Urzędzie Miasta i Gminy Krotoszyn naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, Najwyższa Izba Kontroli skierowała w tych sprawach zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych (str. 37 i 41 Informacji). Do dnia 29 lipca 2011 r. NIK nie została powiadomiona o wszczęciu postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny finansów

⁸⁸ W Urzędach Wojewódzkich: Kujawsko-Pomorskim i Mazowieckim; w Starostwach Powiatowych w: Siemiatyczach, Świeciu i Krotoszynie; w Urzędach (Miasta) Gminy: Mielnik, Świecie, Bestwina, Osiek, Kobylin, Rozdrażew, Krotoszyn, Dębowiec, Celestynów i Zielona Góra.

⁸⁹ Do Wojewody Łódzkiego w związku z kontrolą w Urzędzie Gminy Tomaszów Mazowiecki.

⁹⁰ P.o. dyrektora RCB, Wojewoda Podkarpacki, Wojewoda Wielkopolski, Wojewoda Zachodniopomorski, Starosta Otwocki i Burmistrz Polic.

publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy Krotoszyn. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą we Wrocławiu poinformował NIK w czerwcu 2011 r. o umorzeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia przez Burmistrza Miasta Kłodzka dyscypliny finansów publicznych, wobec znikomej szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 1 067 334,26 zł, z tego:

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa w łącznej kwocie 979 470,86 zł, z tego:
 - 571 353,11 zł – przekazanie przez Opolski Urząd Wojewódzki dotacji na usuwanie szkód w urządzeniach melioracji wodnych podstawowych na trzy zadania w kwotach wyższych, niż ustalone w decyzji Ministra Finansów przyznającej tę dotację – str. 40 Informacji,
 - 15 759,00 zł – najem sali wraz z noclegami i wyżywieniem przez Lubelski Urząd Wojewódzki na przeprowadzenie szkolenia bez dokonania rozpoznania cenowego u innych potencjalnych oferentów (4 200,00 zł), zakup sprzętu i wyposażenia na potrzeby wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego bez odnotowania cen innych oferentów ubiegających się o zamówienie (6 581,00 zł), druk ulotek informacyjnych bez odnotowania cen innych oferentów ubiegających się o zamówienie w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim (4 978,00 zł) – str. 40 Informacji,
 - 392 358,75 zł – wydatki poniesione przez Urząd Miejski w Krotoszynie w 2009 r. bez przeprowadzenia postępowania w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych – str. 41 Informacji;
- kwoty nienależnie uzyskane w wysokości 64 905,00 zł – środki uzyskane przez Urząd Miejski w Policach z tytułu odszkodowania za mienie obce użyte do przeprowadzenia akcji przeciwpowodziowej w październiku 2009 r.; do dnia zakończenia kontroli Urząd nie rozliczył się z użyczonego mienia, ani z uzyskanego za nie odszkodowania z jednostkami, od których mienie to użyczono – str. 37 Informacji;
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w wysokości 11 664,00 zł – środki przeznaczone przez Urząd Gminy Mielnik w latach 2008-2010 (do 30 czerwca) na przygotowanie gminnego centrum zarządzania kryzysowego, podczas gdy do listopada 2010 r. nie zapewniono obsługi tego centrum, ani nie wykorzystywano zainstalowanego tam sprzętu – str. 41 Informacji;
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, mających wpływ na sprawozdanie roczne, w łącznej kwocie 11 294,40 zł, z tego:
 - 4 706,40 zł – nieprawidłowa klasyfikacja budżetowa w RCB wydatków na szkolenia pracowników – str. 39 Informacji,
 - 6 588,00 zł – nieprawidłowa klasyfikacja budżetowa w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim wydatku na szkolenie pracowników – str. 41 Informacji.

Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych oraz stanu prawnego

1. Uwarunkowania

System zarządzania kryzysowego w Polsce został uregulowany po raz pierwszy w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, zmienionej w szczególności ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (ustawa zmieniająca)⁹¹⁾. Wcześniej poszczególne wyzinkiny związane z tą problematyką były ujęte w różnych ustawach, nie istniał natomiast utworzony ustawą i działający w jej ramach system zarządzania kryzysowego zapewniający kierowanie i koordynowanie działań antykryzysowych w przypadku różnych zagrożeń występujących na obszarze całego państwa, jak i jego części.

2. Charakterystyka stanu prawnego

Ustawa wprowadziła m.in. pojęcia zarządzania kryzysowego, sytuacji kryzysowej, infrastruktury krytycznej i jej ochrony oraz planowania cywilnego (por. str. 5 Informacji).

W myśl ustawy, system zarządzania kryzysowego obejmuje m.in. organy i instytucje administracji rządowej i samorządowej oraz wybrane podmioty sektora prywatnego (właściciele i posiadacze infrastruktury krytycznej).

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie infor-

muje o zaistniałym zdarzeniu odpowiednio organy wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach (art. 21 ustawy).

Administracja rządowa

Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 ust. 1). W przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów, zaś decyzje podjęte przez ww. ministra podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów (art. 7 ust. 2 i 3). Jako organ opiniodawczo-doradczy utworzony został przy Radzie Ministrów Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Przewodniczącym RZZK jest Prezes Rady Ministrów, zaś sekretarzem RZZK jest dyrektor RCB.

W art. 12 ustawy określono zadania nałożone na ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz kierowników urzędów centralnych, dotyczące zarządzania kryzysowego. Art. 13 ustawy zobowiązał ministrów i centralne organy administracji rządowej do utworzenia centrów zarządzania kryzysowego w ministerstwach.

Minister SWiA opracowuje plan zarządzania kryzysowego zawierający elementy określone w art. 12 ust. 2 ustawy⁹²⁾. Na potrzeby zarządzania kry-

⁹¹⁾ Dz. U. Nr 131, poz. 1076.

⁹²⁾ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji obowiązek ten ma realizować od dnia 19 września 2009 r.

zysowego Minister SWiA tworzy zespół zarządzania kryzysowego, którego zadania określono w art. 12 ustawy. Minister wydaje również wytyczne do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego oraz zatwierdza te plany i ich aktualizacje (art. 14 ust. 3 i 4 ustawy).

Ustawa (w art. 10) tworzy Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, będące państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów. Centrum kieruje dyrektor powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz RZZK w sprawach zarządzania kryzysowego. Szczegółowe zadania Centrum zostały określone w art. 11 ustawy, zaś organizację i tryb jego działania określa rozporządzenie Prezesa RM.

Administracja rządowa w województwie i administracja samorządowa

Wojewoda, starosta i wójt (burmistrz/prezydent miasta) są organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie odpowiednio województwa, powiatu i gminy (art. 14 ust. 1, art. 17 ust. 1 i art. 19 ust. 1 ustawy). Wojewoda, starosta i wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonują zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przy pomocy:

- właściwej komórki organizacyjnej urzędu,
- zespołu zarządzania kryzysowego jako organu pomocniczego,
- centrum zarządzania kryzysowego (fakultatywnie powoływanego w gminie).

Ustawa nie nałożyła szczegółowych zadań na organy samorządu terytorialnego na szczeblu województwa. W art. 15

stwierdzono tylko, iż Zarząd województwa⁹³⁾ uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji. Ponadto marszałek województwa wyznacza przedstawiciela samorządu województwa, który może wejść w skład wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego.

Plany reagowania/zarządzania kryzysowego

Art. 5 ustawy wprowadził obowiązek utworzenia na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym planów reagowania kryzysowego oraz określił elementy wchodzące w ich skład (ust. 2) i okres aktualizacji nie rzadziej niż co 2 lata (ust. 4)⁹⁴⁾. Krajowy plan reagowania kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany reagowania kryzysowego miały zostać sporządzone w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 22 sierpnia 2008 r. Na poziomie wojewódzkim plany miały być sporządzane w oparciu o wytyczne Ministra SWiA, który jest też organem właściwym do zatwierdzania planów i ich aktualizacji. Plany powiatowe miały zostać sporządzone w oparciu o zalecenia wojewodów, a gminne – w oparciu o zalecenia starostów.

Ustawa zmieniająca wprowadziła w art. 1 pkt. 3 obowiązek utworzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkich, powiatowych

⁹³⁾ Do dnia 18 września 2009 r. marszałek województwa.

⁹⁴⁾ Od 19 września 2009 r. plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

i gminnych planów zarządzania kryzysowego, określając jednocześnie elementy tych planów. W art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej postanowiono, że KPZK zostanie sporządzony w okresie jednego roku od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 19 września 2010 r. Plany reagowania kryzysowego przygotowane na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej pozostają w mocy do czasu ich aktualizacji (art. 2). Ustawa zmieniająca wprowadziła też obowiązek opracowania w terminie do 19 czerwca 2010 r. planów zarządzania kryzysowego przez ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz kierowników urzędów centralnych. Plany te, po uzgodnieniu z dyrektorem RCB, mają stanowić załączniki funkcjonalne do KPZK.

Wprowadzony do ustawy art. 5a stanowi, iż na potrzeby KPZK ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie sporządzają Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Koordynację przygotowania Raportu zapewnia dyrektor RCB, a w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wskazano także elementy, które Raport powinien zawierać. Stwierdzono, iż kierunki działania wynikające z wniosków do Raportu stanowią element KPZK oraz są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego. Rada Ministrów miała określić rozporządzeniem sposób, tryb i terminy opracowania Raportu. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bez-

pieczeństwa narodowego weszło w życie 1 czerwca 2010 r.

Ochrona infrastruktury krytycznej

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w art. 6 ust. 295) wprowadziła obowiązek utworzenia planów ochrony infrastruktury krytycznej na poziomie krajowym i wojewódzkim. Na poziomie krajowym plan ten miał zostać opracowany przez RCB, zaś na poziomie wojewódzkim przez wojewodów. Termin na utworzenie tych planów został określony na 22 sierpnia 2008 roku.

Ustawa zmieniająca wprowadziła w art. 5b obowiązek przygotowania przez dyrektora RCB, we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy infrastruktury krytycznej, Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Program ten przyjmuje, w drodze uchwały, Rada Ministrów. Sposób realizacji przedstawionych w ustawie obowiązków i współpracy w zakresie NPOIK organów administracji publicznej został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej⁹⁵⁾, które weszło w życie 1 czerwca 2010 r.

Ustawa zmieniająca zniósła obowiązek wojewody przygotowania wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej, wprowadzając elementy ochrony tej infrastruktury do planów zarządzania kryzysowego.

Właściciele oraz posiadacze samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub

⁹⁵⁾ Art. 6 ust. 2 obowiązywał do dnia 18 września 2009 r.

⁹⁶⁾ Dz. U. Nr 83, poz. 541.

urządzeń infrastruktury krytycznej zostali na mocy ustawy zobowiązani do jej ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury do czasu pełnego jej odtworzenia. Sposób tworzenia, aktualizacji oraz struktura ww. planów zostały określone przez Radę Ministrów w rozporządzeniu z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej⁹⁷⁾, które weszło w życie 1 czerwca 2010 r.

Finansowanie zadań dotyczących zarządzania kryzysowego

Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw (art. 26 ust. 1 ustawy). Finansowanie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej (art. 26 ust. 2 ustawy).

⁹⁷⁾ Dz. U. Nr 83, poz. 542.

Na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań (art. 26 ust. 3 ustawy).

Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy, w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości do 1% bieżących wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu⁹⁸⁾.

Na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać również dotacje celowe z budżetu państwa (art. 26 ust. 5 ustawy). Zasady otrzymywania i rozliczania powyższych dotacji określają przepisy ustawy o finansach publicznych⁹⁹⁾ i ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁰⁾.

⁹⁸⁾ Ustawa zmieniająca wprowadziła obowiązek utworzenia w opracowywanych budżetach jst na 2011 r. rezerw celowych na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości do 0,5% wydatków budżetu jst, pomniejszych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

⁹⁹⁾ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych i ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

¹⁰⁰⁾ Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076)
3. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
8. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
10. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.)
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.)
12. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.)
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. Nr 128, poz. 821)
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 226, poz. 1810)

Wykaz objętych kontrolą jednostek i osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L.p.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność	
		Pełniona funkcja	Imię i nazwisko
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Minister	Władysław Stasiak Grzegorz Schetyna Jerzy Miller
2.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	Dyrektor	Antoni Podolski Przemysław Guła Marcin Samsonowicz-Górski
3.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Krzysztof Grzelczyk Rafał Jurkowlaniec
4.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Zbigniew Hoffmann Rafał Bruski
5.	Lubelski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Wojciech Żukowski Grzegorz Jawor (I Wicewojewoda Lubelski) Genowefa Tokarska
6.	Lubuski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Wojciech Perczak Helena Hatka
7.	Łódzki Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Helena Pietraszkiewicz Jolanta Chełmińska
8.	Małopolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Maciej Klima Jerzy Miller Stanisław Kracik
9.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Jacek Sasin Jacek Kozłowski
10.	Opolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Bogdan Tomaszek Ryszard Wilczyński
11.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Ewa Kraus Miroslaw Karapyta
12.	Podlaski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Bohdan Paszkowski Maciej Żywno
13.	Pomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Piotr Karczewski Roman Zaborowski
14.	Śląski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Tomasz Pietrzykowski Zygmunt Łukaszczyk
15.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Grzegorz Banaś Bożentyna Pałka-Koruba
16.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Anna Szyszka Marian Podziewski
17.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Tadeusz Dziuba Piotr Florek

18.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Robert Krupowicz Marcin Zydorowicz
19.	Starostwo Powiatowe w Kłodzku	Starosta	Monika Podjadka Krzysztof Baldy
20.	Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu	Starosta	Piotr Woroniak Mariusz Tureniec
21.	Starostwo Powiatowe w Świeciu	Starosta	Marzena Kempieńska
22.	Starostwo Powiatowe w Puławach	Starosta	Sławomir Kamiński
23.	Starostwo Powiatowe w Zielonej Górze	Starosta	Edwin Łazicki Ireneusz Plechan
24.	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim	Starosta	Piotr Kalankiewicz
25.	Starostwo Powiatowe w Olkusz	Starosta	Leszek Konarski
26.	Starostwo Powiatowe w Otwocku	Starosta	Krzysztof Boczarski Bogumiła Więckowska
27.	Starostwo Powiatowe w Nysie	Starosta	Adam Fularczuk
28.	Starostwo Powiatowe w Jaśle	Starosta	Adam Kmiecik
29.	Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach	Starosta	Jan Zalewski
30.	Starostwo Powiatowe w Tczewie	Starosta	Witold Sosnowski Józef Puczyński
31.	Starostwo Powiatowe w Bielsko-Białej	Starosta	Andrzej Płonka
32.	Starostwo Powiatowe w Staszowie	Starosta	Andrzej Karuzel
33.	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	Starosta	Włodzimierz Brodiuk
34.	Starostwo Powiatowe w Krotoszynie	Starosta	Leszek Kulka
35.	Starostwo Powiatowe w Policach	Starosta	Leszek Guździół
36.	Urząd Miasta Kłodzko	Burmistrz	Bogusław Szpytma
37.	Urząd Miasta i Gminy Bystrzyca Kłodzka	Burmistrz	Renata Surma
38.	Urząd Miasta i Gminy Łądek Zdrój	Burmistrz	Joanna Walaszczyk Kazimierz Szkudlarek
39.	Urząd Miejski Świecie	Burmistrz	Tadeusz Pogoda
40.	Urząd Gminy Jeżewo	Wójt	Mieczysław Pikuła
41.	Urząd Gminy Dragacz	Wójt	Andrzej Lorenc
42.	Urząd Miasta Kazimierz Dolny	Burmistrz	Grzegorz Dunia
43.	Urząd Gminy Janowiec	Wójt	Tadeusz Kocoń
44.	Urząd Miasta Puławy	Prezydent Miasta	Janusz Grobel
45.	Urząd Gminy Zielona Góra	Wójt	Mariusz Zalewski
46.	Urząd Gminy i Miasta Czerwieńsk	Burmistrz	Piotr Iwanus
47.	Urząd Gminy Trzebiechów	Wójt	Stanisław Drobek
48.	Urząd Gminy Tomaszów Mazowiecki	Wójt	Ignacy Niedziałkowski

49.	Urząd Gminy Inowódz	Wójt	Cezary Krawczyk
50.	Urząd Gminy Ujazd	Wójt	Włodzimierz Goździk
51.	Urząd Miasta i Gminy Olkusz	Burmistrz	Dariusz Rzepka
52.	Urząd Miasta i Gminy Wolbrom	Burmistrz	Jan Łaksa
53.	Urząd Gminy Klucze	Wójt	Małgorzata Węgrzyn
54.	Urząd Miejski Karczew	Burmistrz	Władysław Dariusz Łokietek
55.	Urząd Gminy Celestynów	Wójt	Stefan Traczyk
56.	Urząd Gminy Wiązowna	Wójt	Marek Jędrzejczak
57.	Urząd Miasta Józefów	Burmistrz	Stanisław Kruszewski
58.	Urząd Miejski Paczków	Burmistrz	Bogdan Wyczółkowski
59.	Urząd Miejski Otmuchów	Burmistrz	Jan Woźniak
60.	Urząd Miejski Głuchołazy	Burmistrz	Edward Szupryczyński
61.	Urząd Miasta Jasło	Burmistrz	Maria Kurowska
62.	Urząd Gminy Tarnowiec	Wójt	Krzysztof Szafnicki Bogusław Wójcik
63.	Urząd Gminy Dębowiec	Wójt	Zbigniew Staniszewski
64.	Urząd Gminy Siemiatycze	Wójt	Edward Zaremba
65.	Urząd Miejski Drohiczyn	Burmistrz	Wojciech Borzym
66.	Urząd Gminy Mielnik	Wójt	Adam Tobota
67.	Urząd Miejski Tczew	Prezydent Miasta	Zenon Ody
68.	Urząd Miasta i Gminy Gniew	Burmistrz	Bogdan Badziong
69.	Urząd Miasta i Gminy Pelplin	Burmistrz	Andrzej Stanuch
70.	Urząd Miasta Czechowice-Dziedzice	Burmistrz	Marian Błachut
71.	Urząd Gminy Bestwina	Wójt	Stefan Wodniak
72.	Urząd Gminy Wilamowice	Burmistrz	Marian Trela
73.	Urząd Gminy Łubnice	Wójt	Anna Grajko
74.	Urząd Miasta i Gminy Połaniec	Burmistrz	Jacek Tarnowski
75.	Urząd Miasta i Gminy Osiek	Burmistrz	Włodzimierz Wawrzkiwicz
76.	Urząd Miasta Ostróda	Burmistrz	Jan Nosowicz Olgierd Dąbrowski (p.o. Burmistrza)
77.	Urząd Miasta i Gminy Miłomłyn	Burmistrz	Stanisław Iwkowski
78.	Urząd Gminy Elbląg	Wójt	Grzegorz Nowaczyk Jan Puzio Genowefa Kwoczek
79.	Urząd Miejski Krotoszyn	Burmistrz	Julian Jokś
80.	Urząd Miejski Kobylin	Burmistrz	Bernard Jasiński
81.	Urząd Gminy Rozdrażew	Wójt	Mariusz Dymarski

82.	Urząd Miejski Police	Burmistrz	Władysław Diakun
83.	Urząd Gminy Nowe Warpno	Burmistrz	Władysław Kiraga
84.	Urząd Gminy Dobra	Wójt	Teresa Dera
85.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku	Komendant Powiatowy	Jan Chodorowski
86.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Zgorzelcu	Komendant Powiatowy	Bernard Szablowski Kazimierz Wilk (p.o. KP) Wiesław Wypych
87.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Świeciu	Komendant Powiatowy	Janisław Buller
88.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Siemiatyczach	Komendant Powiatowy	Edward Krasowski
89.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Policach	Komendant Powiatowy	Dariusz Uchto
90.	Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku-Białej	Komendant Miejski	Adam Caputa
91.	Straż Miejska w Kłodzku	Komendant	Andrzej Pokojewski Piotr Występski

Wykaz zdarzeń kryzysowych, w związku z którymi podejmowano działania objęte kontrolą

L.p.	Urząd Wojewódzki	Zdarzenie kryzysowe
1.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w Kotlinie Kłodzkiej w czerwcu 2009 r. i w okresie sierpień-wrzesień 2010 r.
2.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe na terenie województwa w maju i czerwcu 2010 r.
3.	Lubelski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w okresie maj-wrzesień 2010 r.
4.	Lubuski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
5.	Łódzki Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju 2010 r.
6.	Małopolski Urząd Wojewódzki	Awaria sieci energetycznej w 5 powiatach w styczniu 2010 r.
7.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
8.	Opolski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
9.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
10.	Podlaski Urząd Wojewódzki	Wypadek i eksplozja cystern z paliwem na torach kolejowych w Białymstoku w listopadzie 2010 r.
11.	Pomorski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe na terenie sześciu powiatów nadwiślańskich oraz Miasta Gdańska w maju i czerwcu 2010 r.
12.	Śląski Urząd Wojewódzki	Obfite opady deszczu i osuwiska ziemi na Podbeskidziu w okresie od 30 sierpnia do 6 września 2010 r.
13.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
14.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w gminie Sępólno w marcu 2010 r.
15.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
16.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	Powódź sztormowa w październiku 2009 r.
L.p.	Starostwo Powiatowe	Zdarzenie kryzysowe
1.	Starostwo Powiatowe w Bielsku-Białej	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
2.	Starostwo Powiatowe w Jaśle	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
3.	Starostwo Powiatowe w Kłodzku	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2009 r. Zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego pyłem zawieszonym PM10 w styczniu 2010 r.
4.	Starostwo Powiatowe w Krotoszynie	Obfite opady śniegu zimą 2010 r.
5.	Starostwo Powiatowe w Nysie	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2009 r.
6.	Starostwo Powiatowe w Olkuszu	Awaria sieci energetycznej w styczniu 2010 r.
7.	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zdarzenia kryzysowe o zasięgu powiatowym.
8.	Starostwo Powiatowe w Otwocku	Zagrożenie powodzią w okresie od maja do września 2010 r. Awaria sieci energetycznej w październiku 2009 r.

9.	Starostwo Powiatowe w Policach	Zagrożenie powodziowe w październiku 2009 r.
10.	Starostwo Powiatowe w Puławach	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
11.	Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach	Zagrożenie powodziowe w I kwartale 2010 r. Zanieczyszczenie Bugu śniętymi rybami w lipcu 2009 r.
12.	Starostwo Powiatowe w Staszowie	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
13.	Starostwo Powiatowe w Świeciu	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
14.	Starostwo Powiatowe w Tczewie	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
15.	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim	Zagrożenie powodziowe w maju 2010 r.
16.	Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu	Zagrożenie powodziowe w sierpniu 2010 r.
17.	Starostwo Powiatowe w Zielonej Górze	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
L.p.	Urząd (Miasta) Gminy	Zdarzenie kryzysowe
1.	Urząd Gminy Bestwina	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
2.	Urząd Miasta i Gminy Bystrzyca Kłodzka	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2010 r.
3.	Urząd Gminy Celestynów	Awaria sieci energetycznej w październiku 2009 r.
4.	Urząd Miasta Czechowice-Dziedzice	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
5.	Urząd Miasta i Gminy Czerwieńsk	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
6.	Urząd Gminy Dębowiec	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2010 r.
7.	Urząd Gminy Dobra	Pożar budynku wielorodzinnego w Stolcu w marcu 2009 r.
8.	Urząd Gminy Dragacz	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
9.	Urząd Miejski Drohiczyn	Zagrożenie powodziowe w I kwartale 2010 r. Zanieczyszczenie Bugu śniętymi rybami w lipcu 2009 r.
10.	Urząd Gminy Elbląg	Zagrożenie powodziowe w październiku 2009 r.
11.	Urząd Miejski Głucholazy	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2009 r.
12.	Urząd Miasta i Gminy Gniew	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
13.	Urząd Gminy Inowłódz	Zagrożenie powodziowe w maju 2010 r.
14.	Urząd Gminy Janowiec	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
15.	Urząd Miasta Jasło	Zagrożenie powodziowe w lipcu 2010 r.
16.	Urząd Gminy Jeżewo	Trąba powietrzna w kwietniu 2008 r.
17.	Urząd Miasta Józefów	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
18.	Urząd Miejski Karczew	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
19.	Urząd Miasta Kazimierz Dolny	Zagrożenie powodziowe na przełomie lipca i sierpnia 2010 r.
20.	Urząd Gminy Klucze	Awaria sieci energetycznej w styczniu 2010 r. Podtopienia gospodarstw domowych
21.	Urząd Miasta Kłodzko	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2009 r. Awaria miejskiego systemu energetycznego w październiku 2010 r. Zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego pyłem zawieszonym PM10 w styczniu 2010 r.

22.	Urząd Miejski Kobylin	Wichura w lipcu 2009 r. Obfite opady deszczu w maju 2010 r.
23.	Urząd Miejski Krotoszyn	Wichura, która przeszła w lipcu 2009 r.
24.	Urząd Miasta i Gminy Łądek Zdrój	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2010 r.
25.	Urząd Gminy Łubnice	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
26.	Urząd Gminy Mielnik	Zagrożenie powodziowe w I kwartale 2010 r.
27.	Urząd Miasta i Gminy Miłomłyn	W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zdarzenia kryzysowe.
28.	Urząd Gminy Nowe Warpno	Zagrożenie powodziowe w październiku 2009 r.
29.	Urząd Miasta i Gminy Olkusz	Awaria sieci energetycznej w styczniu 2010 r.
30.	Urząd Miasta i Gminy Osiek	Zagrożenie powodziowe w okresie maj – lipiec 2010 r.
31.	Urząd Miasta Ostróda	Zalanie ulicy w wyniku gwałtownych opadów deszczu w czerwcu 2009 r.
32.	Urząd Miejski Otmuchów	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2010 r.
33.	Urząd Miejski Paczków	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2009 r.
34.	Urząd Miasta i Gminy Pelplin	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
35.	Urząd Miejski Police	Zagrożenie powodziowe w październiku 2009 r.
36.	Urząd Miasta i Gminy Połaniec	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
37.	Urząd Miasta Puławy	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
38.	Urząd Gminy Rozdrażew	Wichura, która przeszła w lipcu 2009 r.
39.	Urząd Gminy Siemiatycze	Zagrożenie powodziowe w I kwartale 2010 r.
40.	Urząd Miejski Świecie	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
41.	Urząd Gminy Tarnowiec	Zagrożenie powodziowe w czerwcu 2010 r.
42.	Urząd Miejski Tczew	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
43.	Urząd Gminy Tomaszów Mazowiecki	Zagrożenie powodziowe w maju 2010 r.
44.	Urząd Gminy Trzebiechów	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
45.	Urząd Gminy Ujazd	Zagrożenie podtopieniami w maju 2010 r. Uszkodzenie instalacji gazowej na osiedlu mieszkaniowym Wypadek drogowy z udziałem cysterny zawierającej materiały łatwopalne
46.	Urząd Gminy Wiązowna	Podtopienia posesji w lipcu 2009 r. Awaria sieci energetycznej w październiku 2009 r. Zaleganie nadmiaru śniegu na budynkach w styczniu i lutym 2010 r. Zagrożenia podtopieniami na skutek roztopów w marcu 2010 r.
47.	Urząd Gminy Wilamowice	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.
48.	Urząd Miasta i Gminy Wolbrom	Awaria sieci energetycznej w styczniu 2010 r.
49.	Urząd Gminy Zielona Góra	Zagrożenie powodziowe w maju i czerwcu 2010 r.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
8. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Minister Finansów
10. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
13. Komendant Główny Policji
14. Komendant Główny Straży Granicznej
15. Wojewodowie

Tomasz Arabski

Warszawa, dnia 26 października 2011 r.

DKN-587-81(6)/11

Pan
Jacek JEZERSKI
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W nawiązaniu do przekazanej *Informacji o wynikach kontroli wykonywania przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego*¹, uprzejmie dziękuję za przeprowadzenie przez Izbę ww. kontroli, która jest zbieżna z jedną z propozycji tematów zgłoszonych przez Prezesa Rady Ministrów do planu kontroli NIK na 2010 r.² Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*³, uprzejmie przedstawiam stanowisko do powyższego dokumentu.

Z satysfakcją przyjmuję pozytywną ocenę reagowania jednostek na zagrożenia i sprawne koordynowanie działań oraz usuwanie skutków zdarzeń kryzysowych, pomimo stwierdzonych przez Izbę nieprawidłowości. Wnioski z powodzi, które wystąpiły w roku 1997, w roku 2001 i w roku 2010 potwierdzają konieczność podjęcia kompleksowych działań, mających na celu usprawnianie struktur zarządzania kryzysowego.

Chcę zapewnić Pana Prezesa, że organy administracji publicznej zdiagnozowały i eliminują wieloletnie zaniedbania związane z wdrożeniem systemu zarządzania kryzysowego. Dlatego też za niezwykle cenne i niezależne źródło informacji o tym obszarze uważam aktualne wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK.

Za sprawę kluczową uznaję zapewnienie efektywnej współpracy podmiotów systemu zarządzania kryzysowego. Koordynacja całego systemu jest bez wątpienia zadaniem najtrudniejszym m.in. z uwagi na liczbę i specyfikę zaangażowanych podmiotów, a także brak zależności służbowej pomiędzy nimi.

Kierunki usprawnienia zarządzania kryzysowego znajdują swoje odzwierciedlenie w *Strategii Sprawne Państwo na lata 2011-2020* i powinny skupić się na:

- usprawnieniu działania struktur zarządzania kryzysowego,
- wzmocnieniu koordynacji działań,
- wzmocnieniu gotowości i zapobieganiu zagrożeniom,
- monitorowaniu, zapobieganiu, usuwaniu skutków zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego, spowodowanych przez siły natury i działalność człowieka,
- profesjonalizacji kadr zarządzania kryzysowego,
- skutecznym mechanizmie finansowania,
- stworzeniu systemu ochrony ludności.

Chcę także zwrócić uwagę, że wykazane w toku kontroli NIK opóźnienia w opracowaniu przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa kluczowych dokumentów dla zarządzania

¹ Pismo z dnia 18 października 2011 r., znak KAP-4101-04/2010.

² Pismo Szefa KPRM z dnia 20 sierpnia 2009 r., znak DKN-585-5(22)/09

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

kryzysowego, wynikają w szczególności z późnego uruchomienia funkcjonowania RCB (które rozpoczęło działalność w roku 2008), są stopniowo eliminowane. I tak:

1. *Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego* został przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 108/2011 z dnia 24 czerwca 2011 r.,
2. Po przyjęciu *Raportu*, którego wnioski – zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴ – stanowią element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK), rozpoczął się proces legislacyjny nad tym dokumentem. Po zakończeniu procesu uzgodnień wewnątrz i międzyresortowych Stały Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 22 września 2011 r. przyjął i rekomendował Radzie Ministrów KPZK.
3. Po uzgodnieniach i konsultacjach projektu Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK), został on przesłany w dniu 2 września 2011 r. do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów, wraz z *Projektem Uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia NPOIK* oraz *Protokołem rozbieżności do projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia NPOIK*, celem rozpatrzenia na najbliższym możliwym posiedzeniu. Aktualnie decyzją Stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. dokument został skierowany do dalszych uzgodnień z Ministrem Gospodarki oraz Ministrem Środowiska.
4. Jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej we wszystkich systemach, o których mowa w ustawie o zarządzaniu kryzysowym sporządzony został przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w dniu 6 maja 2011 r. Od tego czasu miała miejsce jedna aktualizacja wykazu, tj. w dniu 20 października br. W czasie ostatniej aktualizacji wykaz został wzbogacony m.in. o europejską infrastrukturę krytyczną.

Odnosząc się do wniosku Izby dotyczącego niedofinansowania realizacji zadań w zakresie utrzymania i rozbudowy infrastruktury gospodarki wodnej i melioracji, zleconych samorządom województw, chciałbym zwrócić uwagę, że finansowanie tych zadań jest determinowane możliwościami finansowymi budżetu państwa. Jednocześnie z satysfakcją przyjmuję stwierdzone przez Izbę oszczędne i celowe wydatkowanie środków finansowych na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przez większość skontrolowanych jednostek.

Wyrażam przekonanie, że podjęte działania Rady Ministrów, MSWiA, RCB oraz pozostałych podmiotów systemu zarządzania kryzysowego przyczynią się do budowy spójnego systemu planowania działań i reagowania na sytuacje kryzysowe oraz zwiększenia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w sytuacjach kryzysowych.

Z poważaniem,



⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 ze zm.



Warszawa, dnia 26 października 2011 r.

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

JERZY MILLER
DKSiW-A-0960-22-5/11

PAN
MARIAN CICHOSZ
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Szanowny Panie Prezosię

Nawiązując do *Informacji o wynikach kontroli wykonania przez organy administracji rządowej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego* przekazanej w dniu 15 października 2011 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli (pismo znak: KSP-4101-04/2010), uprzejmie przedstawiam stanowisko do ww. dokumentu.

Odnosnie do kwestii stwierdzonej przez NIK nieprawidłowości w postaci opóźnienia w wydaniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, uprzejmie informuję, że zgodnie ze znowelizowaną ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.) plany reagowania kryzysowego (wojewódzkie, powiatowe gminne) pozostawały w mocy do czasu ich aktualizacji (cykl planowania wynosi 2 lata). Zgodnie z terminami aktualizacji, pierwszy wojewódzki plan zarządzania kryzysowego powinien być zatem zostać sporządzony w październiku 2010 r.

W związku z ustawowym obowiązkiem zasięgnięcia opinii Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa przy wydawaniu wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*) w dniu 26 stycznia 2010 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpiło do RCB z prośbą o przedstawienie ww. opinii. W odpowiedzi RCB z dnia 5 lutego 2010 r. (sygn. RCB-139/10) zawarta została opinia, że wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego powinny zostać opracowane po sporządzeniu *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*. Z uwagi na to, że termin aktualizacji obowiązujących wówczas wojewódzkich planów reagowania kryzysowego na poziomie wojewódzkim upływał w kolejnych miesiącach począwszy od października 2010 r., w sierpniu 2010 r. w MSWiA podjęta została decyzja o przygotowaniu zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego*,

które - po sporządzeniu ww. *Raportu* - zostanie znowelizowane stosownie do zawartych w nim wniosków. W przyszłych wytycznych rozwinięte zostaną również kwestie związane z ochroną infrastruktury krytycznej, jeśli do tego czasu wydany zostanie wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej.

W związku z powyższym informuję Pana Prezesa, że po zasięgnięciu opinii Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego zostały wydane zarządzeniem nr 39 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 października 2010 r. (tekst niepublikowany).

Z wyrazami szacunku

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'X. P. K.', written over a small triangle.