



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 18 stycznia 2011 r.

**Pan
Roman Zaborowski
Wojewoda Pomorski**

LGD-4101-028-01/2010
P/10/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 200 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku (dalej „Urząd”). Przedmiotem kontroli było wykonywanie przez Wojewodę Pomorskiego (dalej „Wojewoda”) zadań w zakresie zarządzania kryzysowego w okresie od 22 sierpnia 2007 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 15 grudnia 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 21 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez Wojewodę zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.

Ocenę pozytywną uzasadniają w szczególności:

- dobre przygotowanie organizacyjne i kadrowe Urzędu do realizacji zadań określonych w *ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*¹, w tym: powołanie

¹ Dz.U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej „WZZK”) i sprawne kierowanie jego pracami, utworzenie Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej „WCZK”) oraz zapewnienie pełnienia przez nie całodobowych dyżurów, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego,

- zapewnienie środków finansowych na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz efektywne i oszczędne ich wykorzystanie,
- zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego podczas zagrożenia powodzią, które miała miejsce na terenie województwa pomorskiego w maju i w czerwcu 2010 r.

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w szczególności dotyczyły:

- nieutworzenia wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej,
- nieterminowego sporządzenia Wojewódzkiego Planu Reagowania Kryzysowego (dalej „WPRK”),
- nieuaktualnienia w regulacjach wewnętrznych Urzędu ustawowych zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, zwłaszcza związanych z planami zarządzania kryzysowego (nieaktualne nazewnictwo).

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjne Urzędu do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, o których mowa w *ustawie o zarządzaniu kryzysowym*. Zadania te Wojewoda wykonywał przy pomocy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (dalej „WBiZK”), WCZK oraz WZZK, a także przy pomocy podległych służb, inspekcji i straży. Obsada kadrowa WBiZK pozwalała na realizację ustawowych zadań Wojewody, zadań WCZK oraz obsługę WZZK. Z 14 pracowników (według stanu na 30.06.2010 r.) zajmujących się w WBiZK problematyką związaną z zarządzaniem kryzysowym 12 pracowników posiadało wykształcenie wyższe (dwóch pracowników WBiZK ukończyło studia podyplomowe z zakresu zarządzania kryzysowego). Pracownicy WBiZK uczestniczyli również w zaplanowanych szkoleniach, ćwiczeniach i treningach z zakresu zarządzania kryzysowego (w okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 26 szkoleń i ćwiczeń). Wojewoda wywiązywał się z określonego w *art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym* obowiązku dotyczącego zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego również w odniesieniu do

podmiotów zewnętrznych (w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 20 takich szkoleń i ćwiczeń).

Zadania i obowiązki w dotyczące zarządzania kryzysowego zostały uwzględnione w regulacjach wewnętrznych Urzędu (Statucie, Regulaminie oraz Regulaminie WBiZK). Jednak w Regulaminie Urzędu oraz Regulaminie WBiZK nie została uwzględniona zmiana nazewnictwa, wprowadzona *ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym*².

2. Obsada kadrowa oraz odpowiednie wyposażenie stanowiska dyżurnej służby Wojewody umożliwiały pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, tj. realizację zadania określonego w *art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. W ramach całodobowej pracy WCZK służbę w systemie dwuzmianowym pełnili wspólnie lekarz koordynator ratownictwa medycznego oraz dyżurny WCZK. Oględziny stanowiska dyżurnego operacyjnego WCZK wykazały sprawne działanie systemu łączności.
3. NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu związane z opracowaniem WPRK. Na etapie przygotowywania WPRK jego projekt został uzgodniony z właściwymi podmiotami uczestniczącymi w reagowaniu na sytuacje kryzysowego w województwie, w tym m.in. Marszałkiem Województwa Pomorskiego, Pomorskim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży pożarnej, Komendantem Wojewódzkim Policji oraz Dowódcą Marynarki Wojennej RP.

WPRK zawierał niezbędne elementy i załączniki, określone w *art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym* oraz był spójny z planami operacyjnymi innych służb, inspekcji i straży.

WPRK został zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej „MSWiA”) 27 lutego 2009 r. MSWiA w piśmie informującym Wojewodę o zatwierdzeniu WPRK szczególnie pokreślił przejrzystość formy i treści przedłożonego dokumentu oraz bardzo dobre przygotowanie charakterystyki zagrożeń, w której oprócz syntetycznego opisu zagrożenia, zawarto informacje odnośnie możliwości minimalizowania jego skutków oraz ocenę ryzyka.

Nieprawidłowością jednak było opracowanie WPRK dopiero w listopadzie 2008 r., tj. z trzymiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w *art. 34 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (zgodnie z którym plany miały być sporządzone

² Dz.U. Nr 131, poz. 1076

w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 22 sierpnia 2008 r.). Zgodnie z Regulaminem WBiZK opracowanie WPRK należało do zadań Oddziału Planowania Cywilnego wspólnie z Oddziałem Logistyki WBiZK Urzędu. Nie można uznać za przekonywujące wyjaśnienia Dyrektora WBiZK, że po ukazaniu się *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* czekano na „*rozporządzenie do tego aktu prawnego*”, gdyż wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej „MSWiA”) do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego zostały wydane już w styczniu 2008 r.

WPRK do dnia 30 listopada 2010 r. nie był aktualizowany. Zgodnie z *art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, plany reagowania kryzysowego, przygotowane przed dniem wejścia w życie tej *ustawy*, pozostają w mocy do czasu ich aktualizacji, a cykl planowania – w myśl *art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym* – nie może być dłuższy niż dwa lata. Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że WPRK nie był aktualizowany, gdyż zmiany w jego treści były mało istotne, a zgodnie z pismem Sekretarza Stanu w MSWiA (nr DAiN-IX-540-101-3/e/10/ES) zatwierdzenia nie wymagają zmiany nie mające zasadniczego znaczenia dla treści dokumentu dokonywane pomiędzy kolejnymi aktualizacjami wynikającymi z *ustawy*.

4. Wojewoda nie utworzył wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej, do czego – do czasu wejścia w życie *ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym* – był zobowiązany przepisem *art. 6 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. Utworzenie powyższego planu miało nastąpić – stosownie do *art. 34 ust. 1 ww. ustawy* – do 22 sierpnia 2008 r. Według wyjaśnienia Dyrektora WBiZK spowodowane to było m.in. brakiem precyzyjnego określenia obiektów infrastruktury krytycznej podlegającej ochronie i zasad oraz zakresu ich ochrony (sprawy dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej zostały zawarte w WPRK).
5. Wojewoda zrealizował, określony w *art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, obowiązek polegający na wydawaniu starostom zaleceń do powiatowych planów reagowania (zarządzania) kryzysowego. Kontrola wykazała, że Wojewoda, po otrzymaniu wytycznych MSWiA z dnia 21 stycznia 2008 r. dla wojewódzkich planów reagowania kryzysowego, wydał starostom zalecenia z dnia 14 lutego 2008 r. dla powiatowych planów reagowania kryzysowego, a w dniu 29 listopada 2010 r. – zarządzenie nr 294/10 w sprawie zaleceń dla powiatowych planów zarządzania kryzysowego (po otrzymaniu zarządzenia nr 39 MSWiA z dnia 29 października 2010 r. w sprawie wytycznych dla wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego).

Powiatowe plany reagowania kryzysowego nie zostały jednak złożone przez starostów w terminie określonym w *art. 34 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, tj. do 22 sierpnia 2008 r. W okresie objętym kontrolą Wojewoda zatwierdził 20 planów reagowania kryzysowego, otrzymanych ze wszystkich powiatów województwa pomorskiego, z tego tylko 5 planów zatwierdzonych zostało w 2008 r., 6 planów w 2009 r., a pozostałe 9 planów dopiero w 2010 r. W ocenie NIK, późne zatwierdzanie przez Wojewodę gminnych planów reagowania kryzysowego pozostaje w ścisłym związku z faktem, iż w *ustawie o zarządzaniu kryzysowym* nie przewidziano żadnych instrumentów prawnych w celu zdyscyplinowania starostów niewywiązujących się z nałożonego przepisami tej ustawy obowiązku sporządzenia planów w wyznaczonym terminie, a także – jak wynika z wyjaśnienia Dyrektora WBiZK – spowodowane było niewłaściwym sporządzeniem planów, wynikającym z niedostatecznej obsady kadrowej oraz stopnia wiedzy pracowników zajmujących się zarządzaniem kryzysowym w starostwach. Wojewoda podejmował jednak działania dotyczące wyegzekwowania od starostów obowiązku przedłożenia przez nich prawidłowo sporządzonych planów reagowania kryzysowego, m.in. Wojewoda skierował do starostów pismo przypominające o obowiązku sporządzenia powiatowych planów reagowania kryzysowego, zostało przeprowadzone szkolenie w zakresie zasad opracowywania powiatowych planów reagowania kryzysowego, a pracownicy Urzędu udzielali przedstawicielom starostów trakcie spotkań oraz telefonicznie pomocy w opracowywaniu takich planów.

6. W budżetach Wojewody na lata 2007-2009 prawidłowo zaplanowano i zabezpieczono środki na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Objęte kontrolą wydatki w rozdziale 75421 – Zarządzanie kryzysowe, w łącznej kwocie 236,1 tys. zł (w tym przeznaczonych na organizację i wyposażenie Centrów Zarządzania Kryzysowego), zostały zrealizowane rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami i zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania, określonymi w *art. 35 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.*³ (w budżecie Wojewody na 2010 r. nie zaplanowano środków w rozdziale 75421, gdyż – jak wynika z wyjaśnienia Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu – nie zgłoszono potrzeb w tym zakresie).

Według informacji otrzymanej od Marszałka Województwa Pomorskiego, potrzeby finansowe na wykonywanie robót konserwacyjnych i eksploatację istniejących urządzeń melioracyjnych w latach 2007-2010 r. określone zostały na poziomie ok. 31 mln zł

³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm)

rocznie w latach 2007-2008 oraz ok. 53 mln zł rocznie w latach 2009-2010. Tymczasem w okresie tym udział otrzymanych środków finansowych w stosunku do potrzeb zmniejszył się z ok. 60% do ok. 30%, skutkiem czego – jak podał Marszałek – było zmniejszanie się zakresu wykonywanych robót konserwacyjnych.

7. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w okresie zagrożenia powodziowego na terenie 6 powiatów nadwiślańskich i Miasta Gdańska w maju i czerwcu 2010 r.

Podejmowane w związku z powyższym zagrożeniem działania służb Wojewody były zgodne z procedurami określonymi w WPRK oraz Planem Operacyjnym Ochrony Przed Powodzią Województwa Pomorskiego. Na bieżąco monitorowano zagrożenie powodziowe na terenie województwa pomorskiego oraz województw sąsiednich, a informacje o występującym zagrożeniu przekazywano odpowiednim służbom i jednostkom samorządu terytorialnego. Stwierdzono prawidłowe działanie służby dyżurnej WCZK, która otrzymywane ostrzeżenia IMGW (pierwsze z 20.05.2010 r.) niezwłocznie przekazywała właściwym podmiotom (WCZK przekazało starostom i prezydentom miast łącznie 13 komunikatów oraz 4 ogłoszenia dotyczące zagrożenia powodziowego). Na wniosek WZZK monitoring służb Wojewody został wsparty śmigłowcami wyposażonymi w sprzęt do dokumentacji fotograficznej (loty śmigłowcami zostały wykonane w dniach 24, 25, 27 maja oraz 7 czerwca 2010 r.).

Prawidłowo swoje zadania realizował WZZK. W okresie od 21.05 do 18.06.2010 r. odbyło się łącznie 26 posiedzeń WZZK, w tym 4 wyjazdowe (w powiatach, gdzie występowało największe zagrożenie powodzią). Na każdym posiedzeniu WZZK dokonywano m.in. oceny występujących zagrożeń a Wojewoda wskazywał na potrzebę przekazywania pomiędzy poszczególnymi służbami rzetelnych informacji, umożliwiających prawidłową ocenę zagrożeń oraz koordynację działań.

Właściwie układała się współpraca Wojewody z wojskiem (wszystkie złożone przez Wojewodę do Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego wnioski dotyczące dodatkowego udziału w akcji powodziowej sił i środków wojska zostały rozpatrzone pozytywnie) oraz Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Gdańsku (Dyrektor RDOŚ wydał decyzję o redukcyjnym odstrzale bobra europejskiego i niszczeniu jego nor [w wałach przeciwpowodziowych na terenach objętych zagrożeniem powodziowym](#)).

Opracowane – w ramach przyjętych rozwiązań zabezpieczenia logistycznego – przez pracowników WBiZK „Zestawienie sił i środków będących w dyspozycji Wojewody przewidzianych do akcji przeciwpowodziowej 2010” było na bieżąco aktualizowane. Po

ustąpieniu zagrożenia powodziowego w ww. „Zestawieniu” wykazano faktyczne wykorzystanie zasobów. Porównanie danych planowanych i faktycznych wykazało, że zabezpieczono wystarczającą ilość materiałów, sprzętu i wyposażenia na potrzeby związane z występującym zagrożeniem powodziowym.

Wszystkie prowadzone w związku z zagrożeniem powodziowym działania były dokumentowane w sposób umożliwiający rzetelne odtworzenie ich przebiegu.

8. Sprawnie i prawidłowo prowadzone były czynności Wojewody i jego służb dotyczące ustalenia kosztów i źródeł ich pokrycia związanych z działaniami ograniczającymi skutki zagrożenia powodziowego oraz strat w rolnictwie i mieniu gospodarstw. Powołany przez Dyrektora WBiZK (10.06.2010 r.) Zespół zweryfikował rzetelność i prawidłowość wniosków jednostek samorządu terytorialnego o pokrycie przez budżet państwa kosztów prowadzonych działań przeciwpowodziowych. Ustalenia tego Zespołu Dyrektor WBiZK przekazywał niezwłocznie do Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu, a Wojewoda Ministrowi Finansów, który zezwolił (13.08.2010 r.) na sfinansowanie z rezerwy celowej ww. wydatków w wysokości 742.108 zł. Na wniosek Wojewody środki (159.000 zł) z budżetu państwa na pokrycie kosztów związanych z udziałem w akcji ratowniczej w okresie zagrożenia powodziowego otrzymało 20 jednostek organizacyjnych PSP. W takim samym trybie pomoc finansową otrzymał Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gdańsku, Pomorski Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku (oraz 3 Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego). Wsparcie finansowe otrzymał również Urząd (w kwocie 460.801 zł – z przeznaczeniem na zakup worków do piasku, folii oraz geowłókniny w związku z prowadzonymi działaniami przeciwpowodziowymi na terenie województwa pomorskiego).

Właściwie prowadzone były działania służb Wojewody dotyczące ustalenia liczby gospodarstw rolnych województwa pomorskiego wymagających pomocy ze środków finansowych ośrodków pomocy społecznej, z uwzględnieniem przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy społecznej dla rodzin rolniczych , w których w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, obsunięcie się ziemi lub huragan w 2010 r.*⁴. Listę uprawnionych opracował WBiZK z udziałem Wydziału Polityki Społecznej Urzędu, który (po weryfikacji listy)

⁴ Dz.U. Nr 132, poz. 889

opracował „Program pomocy dla rolników z tytułu powodzi, huraganu – 2010 r.”. Obejmował on m.in. 189 gospodarstw rolnych z 10 gmin dotkniętych powodzią. Minister Finansów na wniosek Wojewody zaakceptował wypłatę 511.490 zł, którą Wydział Polityki Społecznej Urzędu przekazał w całości ośrodkom pomocy społecznej działającym w ww. 10 gminach.

Urząd zorganizował sprawne szacowanie szkód i ustalił źródła ich finansowania. Na podstawie *§ 3 ust. 1 zarządzenia nr 112/2009 z dnia 13 maja 2009 r. (w sprawie powołania Komisji Wojewódzkiej do spraw nadzoru nad działalnością Komisji do szacowania szkód w gospodarstwach rolnych, działach specjalnych produkcji rolnej, spowodowanych m.in. przez powódź oraz powołania Komisji Gminnych i określenia ich zadań na terenie województwa)* Wojewoda – na wniosek właściwego miejscowo wójta i burmistrza – powołał w okresie od 8 czerwca do 1 lipca 2010 r. 8 gminnych komisji. Ich skład był zgodny z *§ 3 ust. 1 i 4 ww. zarządzenia*. Zadania wyznaczone ww. komisjom zostały wykonane w terminie określonym przez Wojewodę w decyzjach o ich powołaniu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o:

- zaktualizowanie regulaminu Urzędu oraz Regulaminu Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w zakresie uwzględnienia w ich postanowieniach aktualnego nazewnictwa, wprowadzonego *ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z *art. 62 ust. 2 ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

