



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 14 listopada 2011 r.

**Pan
Michał Owczarczak
p.o. Wojewody Pomorskiego**

LGD-4101-019-02/2011
P/11/083

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim (dalej: „Urząd”), której przedmiotem było przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju w latach 2009-2011 (do 30 czerwca).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 24 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły braku realizacji niektórych zadań określonych w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹*, zwanym dalej: „rozporządzeniem”.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. Pozytywnie ocenia się dostosowanie struktur i organizację obrony cywilnej w województwie pomorskim do zadań ustawowych oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹ Dz.U. Nr 96, poz. 850

- 1.1. Realizację zadań z zakresu obrony cywilnej Wojewoda Pomorski – Szef Obrony Cywilnej Województwa (dalej: „Szef OCW”) powierzył Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego („WBiZK”), w strukturze którego funkcjonowały 2 Oddziały: Oddział Planowania Cywilnego („OPL”) oraz Oddział Logistyki i Ratownictwa Medycznego, („OLiRM”) realizujące, obok zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym, zadania z zakresu obrony cywilnej. Ogółem zadania z tego zakresu realizowało 6 pracowników OPL i 5 pracowników OLiRM. NIK przyjmuje wyjaśnienie Szefa OCW, że wejście w życie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym² spowodowało potrzebę dokonania zmian w zakresie zadań obrony cywilnej i przyjęcia nowych regulacji prawnych, które jednak nie zostały wprowadzone. W szczególności dotychczas nie ukazały się akty prawne, które regulowałyby sposób dostosowania struktur i organizację obrony cywilnej do postanowień ustawy o zarządzaniu kryzysowym.
- 1.2. Szef OCW przekazywał do Szefa Obrony Cywilnej Kraju (dalej: „Szef OCK”) w obowiązujących terminach i według wzoru określonego w wytycznych Szefa OCK z 10 lipca 2009 r., sporządzone w oparciu o zebrane przez WBiZK od szefów obrony cywilnej powiatów i gmin informacje, oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województwa pomorskiego za poszczególne lata, które zawierały wnioski zmierzające do usprawnienia funkcjonowania obrony cywilnej, dotyczące m.in. zwiększenia środków na modernizację i utrzymanie systemów alarmowych, dofinansowania obrony cywilnej, w tym również tworzenia i przygotowania do działań jednostek organizacyjnych obrony cywilnej, które – zdaniem Szefa OCW – powinny być tworzone na szczeblu gminy na bazie zakładów pracy.
- 1.3. W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził kontrole w sześciu starostwach powiatowych i jednym urzędzie miasta, których celem było m.in. sprawdzenie realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej. Po zakończeniu kontroli wydawano zalecenia dotyczące m.in. zwiększenia ilości szkoleń z zakresu ochrony ludności przed zagrożeniami, zapewnienia pełnego dokumentowania szkoleń, dokonania legalizacji posiadanego sprzętu dozymetrycznego.
- 1.4. Wieloletnim planem działania w zakresie obrony cywilnej dla województwa pomorskiego był „Wojewódzki Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2009-2018” (dalej: „Program”), sporządzony na podstawie § 9 ust 1 pkt 4 lit.c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania

² Dz.U.Nr 89, poz. 590 ze zm.

*i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*³. Program ten został pozytywnie zaopiniowany przez Szefa OCK oraz zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W Urzędzie nie opracowywano rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej. Według wyjaśnienia Szefa OCW, rocznymi planami działania w powyższym zakresie były wytyczne Wojewody do realizacji zadań obrony cywilnej na kolejny rok. W wytycznych tych Wojewoda ustalał zadania dla WBiZK oraz określał harmonogram zamierzeń dla starostów i wójtów. Urząd kontrolował ich realizację oraz koordynował i kierował działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć zawartych w tych wytycznych. W ocenie NIK, wytycznych tych nie można uznać za roczne plany działania, o których mowa w §5 *ust. 1 rozporządzenia*.

1.5. Szef OCW nie realizował również innych, wymienionych w *rozporządzeniu*, zadań dotyczących dostosowania struktur i organizacji obrony cywilnej do zadań ustawowych w szczególności:

- nie ustalił wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej (§ 3 pkt 24 *rozporządzenia*); w ocenie NIK nie jest takim wykazem posiadana przez WBiZK elektroniczna baza danych o instytucjach, zakładach pracy, strażach, inspekcjach i służbach funkcjonujących na obszarze województwa,
- nie realizował obowiązku dotyczącego tworzenia i przygotowywania do działań jednostek organizacyjnych obrony cywilnej (§ 3 pkt 7 *rozporządzenia*),
- nie inicjował działalności naukowo-badawczej i standaryzacyjnej dotyczącej obrony cywilnej (§ 3 pkt 17 *rozporządzenia*), przy czym w regulaminie organizacyjnym Urzędu w ogóle nie uwzględniono realizacji tego zadania,
- nie realizował obowiązku dotyczącego opiniowania projektów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej (§ 3 pkt 16 *rozporządzenia*),
- nie opiniował wniosków w sprawie tworzenia formacji obrony cywilnej, w których jest odbywana zasadnicza służba w obronie cywilnej (§ 3 pkt 20 *rozporządzenia*),

³ Dz.U. Nr 152, poz. 1599 ze zm.

gdyż – według Szefa OCW – barierą w tworzeniu warunków do odbywania służby w OC był brak środków finansowych na realizację takiego zadania,

- nie realizował obowiązku polegającego na współpracy z pełnomocnikami wojewodów do spraw ratownictwa medycznego i z terenowymi organami administracji wojskowej w zakresie dotyczącym realizowanych zadań (§ 3 pkt 20 rozporządzenia), przy czym w regulaminie organizacyjnym Urzędu nie uwzględniono tego zadania z powodu niepowołania – od 2008 r. – pełnomocnika ds. ratownictwa medycznego.

2. Pozytywnie ocenia się przygotowanie obrony cywilnej do realizacji zadań wojennych i pokojowych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

2.1. Plan obrony cywilnej województwa pomorskiego (dalej: „Plan”) sporządzony został w 2005 r., jednak Szef OCW zatwierdził go dopiero 17 sierpnia 2011 r., tj. w trakcie niniejszej kontroli (Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że niepodpisanie Planu przez Szefa OCW w 2005 r. spowodowane było m.in. przeoczeniem, spowodowanym zmianą na stanowisku wojewody). Plan ten uwzględniał jednak wszystkie założenia określone w Wytocznych Szefa OCK z dnia 13 października 1999 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i zakładów pracy, a dla potrzeb jego opracowania prowadzono m.in. analizę potencjalnych zagrożeń. Dokonywane aktualizacje Planu dotyczyły: wykazu lotnisk (2009 r.), wykazu zakładów posiadających techniczne środki przesyłowe (2010 r.) oraz planu ewakuacji ludności województwa pomorskiego III stopnia (2011 r.).

2.2. W Planie, a także w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego i w planie operacyjnym funkcjonowania województwa na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, uwzględniono zadanie dotyczące integrowania sił obrony cywilnej oraz innych służb, w tym sanitarno-epidemiologicznych i społecznych organizacji ratowniczych do prowadzenia akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska (§ 3 pkt 15 rozporządzenia).

2.3. Przygotowano i zapewniono działanie systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach. W 2009 r. Szef OCW był organizatorem ćwiczenia-treningu w zakresie „sprawdzenia i doskonalenia wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania ludności o zagrożeniu wichurą”, a w 2010 r. – w zakresie „doskonalenia obiegu informacji i reagowania na zagrożenie w przypadku wystąpienia skażeń chemicznych w transporcie drogowym”. Według wyjaśnienia Szefa OCW, obecnie system wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania o zagrożeniach

w województwie pomorskim jest tworzony od nowa, zgodnie z Wytycznymi Szefa OCK z 17 grudnia 2010 r.

- 2.4. WBiZK był organizatorem lub przeprowadził po 16 szkoleń w 2009 r. i 2010 r. oraz 5 w 2011 r. (do 30 czerwca) z zakresu obrony cywilnej.
- 2.5. Szef OCW nieprawidłowo realizował określony w § 3 pkt 2 *rozporządzenia* obowiązek dotyczący opiniowania planów obrony cywilnej. Ustalono, że 5 spośród 16 starostw powiatowych nie posiadało zatwierdzonego planu obrony cywilnej, a w przypadku wszystkich planów obrony cywilnej powiatów w Urzędzie nie było informacji o okresach obowiązywania poprzednich planów obrony cywilnej, a także o treści zgłaszanych uwag do przedkładanych projektów planów, co świadczy o braku rzetelności w działaniach Urzędu w powyższym zakresie.
- 2.6. Nie zrealizowano również innych, wymienionych w *rozporządzeniu*, zadań dotyczących przygotowania obrony cywilnej do realizacji zadań wojennych i pokojowych, w szczególności:
 - nie realizowano obowiązku dotyczącego planowania i zapewnienia ochrony pól rolnych i zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz, a także ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem (§ 3 pkt 10 *rozporządzenia*),
 - nie wyznaczono zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowania przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy (§ 3 pkt 12 *rozporządzenia*), przy czym w regulaminie organizacyjnym Urzędu w ogóle nie uwzględniono tego zadania,
 - nie zapewniono warunków do odbywania zasadniczej służby w obronie cywilnej (§ 3 pkt 19 *rozporządzenia*); według wyjaśnienia Szefa OCW przyczyną był brak odpowiednich warunków i środków finansowych,
 - nie organizowano i nie prowadzono szkolenia ratowników odbywających zasadniczą służbę w obronie cywilnej (§ 3 pkt 25 *rozporządzenia*), gdyż – jak wyjaśnił Szef OCW – takiej służby nie było,
 - nie przygotowano i nie zapewniono niezbędnych sił do doraźnej pomocy w grzebaniu zmarłych (§ 3 pkt 26 *rozporządzenia*), ponieważ – według wyjaśnienia Szefa OCW – zadanie to mogą wykonać prywatne firmy.
3. Pozytywnie ocenia się efektywność planowania i wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie obrony cywilnej.

3.1. W budżecie Urzędu rzetelnie planowano środki finansowe na realizację zadań z zakresu obrony cywilnej. Na lata 2009-2011 zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 1.807,8 tys. zł, z tego: 637,0 tys. zł – na 2009 r., 812,8 tys. zł – na 2010 r. i 358,0 tys. zł – 2011 r. Należy zauważyć, że w ramach *Programu* sporządzona została szczegółowa symulacja podstawowych kosztów realizacji podstawowych zadań z zakresu obrony cywilnej. Według wyjaśnienia Szefa OCW, corocznie dokonywano analizy zadań przewidzianych w *Programie*, a do planów rzeczowo-finansowych wybierano zadania zapewniające ciągłość realizowanych zadań z zakresu obrony cywilnej, przesuwając pozostałe wydatki na kolejne lata. W okresie objętym kontrolą na zadania z zakresu obrony cywilnej wykorzystano łącznie kwotę 1.518,9 tys. zł, z tego: 635,9 tys. zł – w 2009 r., 802,0 tys. zł – w 2010 r. i 81,0 tys. zł w 2011 r. (do 30 czerwca). Zakupywany sprzęt przeznaczony był m.in. na modernizację systemu alarmowania i przekazywany powiatom na podstawie umowy użyczenia. Nie stwierdzono przypadków wykorzystania środków niezgodnie z ich przeznaczeniem.

3.2 Oględziny wojewódzkiego magazynu sprzętu obrony cywilnej wykazały, że sprzęt ułożony był w pakiety asortymentowo-rodzajowe oraz złożony na paletach drewnianych, bądź ułożony na regałach. W trakcie wizualnego oglądu nie stwierdzono śladów korozji na sprzęcie zawierającym części metalowe. Wrywkowa kontrola masek przeciwgazowych różnego typu wykazała, iż sprzęt był kompletny, pokryty talkiem, nie stwierdzono śladów popękania, stwardnienia, sparcenia, itp. Według ewidencji księgowej w magazynie znajdował się sprzęt obrony cywilnej o wartości 1.281.641 zł (liczący 283 szt./pozycji). Pozytywnie ocenić należy fakt powołania Komisji do oceny sprzętu i wyposażenia obrony cywilnej będącego na stanie Urzędu pod kątem przydatności do dalszej eksploatacji oraz Komisji likwidacyjnej zbędnych lub zużytych składników rzeczowych, która ma złożyć sprawozdanie z przeprowadzonych czynności do dnia 30 listopada 2011 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) opracowywanie rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej,
- 2) ustalenie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych, przewidzianych do realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej,
- 3) podejmowanie działań w zakresie tworzenia i przygotowywania do działania jednostek organizacyjnych obrony cywilnej,

- 4) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej,
- 5) inicjowanie działalności naukowo-badawczej i standaryzacyjnej dotyczącej obrony cywilnej,
- 6) opiniowanie planów obrony cywilnej powiatów,
- 7) planowanie i zapewnienie ochrony płodów rolnych i zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz, a także ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem,
- 8) wyznaczenie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielenia pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowania przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy,
- 9) przygotowanie i zapewnienie niezbędnych sił do doraźnej pomocy w grzebaniu zmarłych.

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 wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków 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 wniosków 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.