



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 19 października 2011 r.

**Pan
Leszek Burczyk
Starosta Powiatu Starogardzkiego**

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 2 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 Starostwie Powiatowym w Starogardzie Gdańskim (dalej: „*Starostwo*”), której przedmiotem było przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju w latach 2009-2011 (do 30 września).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 30 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Starostwa 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 powiecie starogardzkim do zadań ustawowych oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹ Dz.U. Nr 96, poz. 850

- 1.1. Struktura i organizacja Starostwa była dostosowana do wymogów *ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*², a realizację zadań obrony cywilnej powierzono Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Powołany został Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, funkcjonowało również Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego. Sporządzane były coroczne oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu starogardzkiego, zgodnie z Wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju. W ocenie za 2010 r. stwierdzono, że system zdalnego uruchamiania syren alarmowych DSP-50, pomimo możliwości zdalnego uruchamiania i funkcjonowania w największych miejscowościach powiatu, nie generuje alarmów w trybie obrony cywilnej. Opracowywane były także roczne plany działania (Wytyczne Starosty Starogardzkiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu), w których uwzględniony był zakres obrony cywilnej. W planach tych ujęte były zadania obrony cywilnej ustalone w Wytycznych Wojewody Pomorskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa Pomorskiego. Wytyczne Starosty Starogardzkiego przesyłane były celem zaopiniowania do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (dalej: „PUW”). W Wytycznych Starosty Starogardzkiego ustalone były zadania w zakresie przedsięwzięć obrony cywilnej dla szefów obrony cywilnej gmin, które były kontrolowane i koordynowane. W okresie objętym kontrolą Starostwo uczestniczyło w 4 ćwiczeniach specjalistycznych w zakresie prowadzenia akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych, których celem była integracja sił obrony cywilnej oraz innych służb i społecznych organizacji ratowniczych. Samodzielnie Starostwo zorganizowało ćwiczenia specjalistyczne, których przedmiotem było prowadzenie akcji ratowniczej w budynku Starostwa po powstaniu pożaru. Informacje dotyczące różnych zagadnień obrony cywilnej były na bieżąco przesyłane do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego PUW. W okresie objętym kontrolą podpisano porozumienie z Wojskowym Komendantem Uzupełnień w Starogardzie Gdańskim w sprawie realizacji zadań utrzymania sił i środków do naprawy i odbudowy infrastruktury technicznej oraz zapewnienia przejezdności szlaków komunikacyjnych w 2010 r.
- 1.2. Stwierdzono, że nie realizowano obowiązku ustalenia wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji

² Dz.U. Nr 89, poz. 590

ratowniczych funkcjonujących na terenie powiatu starogardzkiego, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej, określonego w § 3 pkt 24 rozporządzenia. NIK przyjmuje Pańskie wyjaśnienia o braku środków na przygotowanie zadań obronnych, które winien zapewnić organ obrony cywilnej szczebla wojewódzkiego. W ocenie NIK należało jednak podjąć zadania w tym zakresie zwłaszcza, że powiatowe służby, inspekcje i straże funkcjonują w ramach powiatowego systemu zarządzania kryzysowego, co potwierdza Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego i Plan Operacyjnego Funkcjonowania Powiatu Starogardzkiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia zewnętrznego państwa i w czasie wojny.

- 1.3. Kontrola wykazała, że nie opracowano wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej, co jest obowiązkiem starosty określonym w §5 ust. 1 rozporządzenia. Wprawdzie w wyjaśnieniu podał Pan m.in., że jako Szef Obrony Cywilnej Powiatu Starogardzkiego nie otrzymał Pan od Wojewody informacji dotyczącej realizacji takiego zadania, jednak w ocenie NIK fakt, że Wojewoda – Szef Obrony Cywilnej Województwa Pomorskiego nie egzekwował ww. obowiązku, nie oznacza, że nie należało tego zadania realizować.
2. Pozytywnie ocenia się przygotowanie obrony cywilnej w powiecie starogardzkim do realizacji zadań wojennych i pokojowych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.
 - 2.1. W okresie objętym kontrolą zorganizowano 16 ćwiczeń - treningów z zakresu obrony cywilnej, zgodnie z Wytocznymi Wojewody Pomorskiego. W ich wyniku m.in. poprawiło się współdziałanie pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Systemu Wykrywania i Alarmowania na terenie powiatu starogardzkiego w sytuacjach różnych zagrożeń. W wyniku przeprowadzonych treningów sformułowano m.in. wniosek wskazujący na brak awaryjnego zasilania w energię powiatowego centrum zarządzania kryzysowego oraz wniosek dotyczący konieczności ujednolicenia sieci łączności radiotelefonicznej na obszarze powiatu. W latach 2009-2011 (do 26 września) na terenie powiatu starogardzkiego przeprowadzono 5 szkoleń z zakresu obrony cywilnej, które dotyczyły zasad udzielania pierwszej pomocy medycznej oraz zagadnień dotyczących procesu ewakuacji (przyjęcia ludności). Chociaż nie organizowano formalnych, programowych szkoleń ludności w zakresie powszechnej samoobrony, to jednak w różnych formach (m.in. wykorzystując programy telewizji kablowych,

rozgłoszenie radiowe, kolportaż ulotek) zaznajamiano mieszkańców powiatu starogardzkiego z sygnałami alarmowymi oraz ze sposobem zachowania podczas ewakuacji ludności. W 2010 r. zatwierdził Pan Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności III stopnia powiatu starogardzkiego, który był uzgodniony z Dyrektorem Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego PUW. Na terenie powiatu starogardzkiego funkcjonował System Wykrywania i Alarmowania, którego celem jest szybkie uzyskiwanie informacji o zdarzeniach zagrażających ludziom, ich mieniu i środowisku oraz zapewnienie podjęcia odpowiednich działań dla zorganizowania ochrony ludności przed zagrożeniem w czasie wojny i pokoju. Starostwo posiadało również zatwierdzony powiatowy plan zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, który był aktualizowany.

2.2. Kontrola wykazała, że w Starostwie brak było zatwierdzonego planu obrony cywilnej (poza częścią II dotyczącą ewakuacji ludności), co stanowi naruszenie § 3 pkt 2 *rozporządzenia*. Wprawdzie sporządzono jego projekt w latach 2001-2002, jednak nie był on poddany procedurze uzgadniania przez inne organy. W ocenie NIK okolicznością częściowo usprawiedliwiającą brak realizacji ww. obowiązku był fakt, że nie było założeń (wytycznych) do opracowania takiego planu oraz że Szef Obrony Cywilnej Województwa nie wymagał jego opracowania (oprócz części II). NIK przyjmuje Pańskie wyjaśnienie, że od 2000 r. zamierzenia obrony cywilnej uwzględniane są w planach reagowania kryzysowego i planie operacyjnym powiatu, jednak – zgodnie z ww. przepisem – istniał obowiązek opracowania również planu obrony cywilnej.

2.3. Ustalono, że nie realizowano zadania określonego w § 3 pkt 10 *rozporządzenia*, dotyczącego planowania i zapewnienia ochrony płodów rolnych i zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz. W wyjaśnieniach podał Pan, że zadanie to może być w razie potrzeby ujęte w planach obrony cywilnej szczebla gminnego i że w obecnym stanie prawnym indywidualnym właścicielom zwierząt i płodów rolnych oraz pasz nie można narzucać takiego obowiązku. W ocenie NIK, ww. przepis nie pozwala na rezygnację z realizacji tego obowiązku.

2.4. Stwierdzono, że w powiecie starogardzkim nie wyznaczono zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielenia pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowania przygotowania tych zakładów do niesienia pomocy, co wymagane jest § 3 pkt 12

rozporządzenia. W wyjaśnieniach podał Pan, że przygotowaniem służby zdrowia na potrzeby wojenne kieruje Wojewoda, który opracował na kolejne lata „Wojewódzki Plan Działania Systemu Państwowe ratownictwo medyczne” oraz że przy współpracy Starostwa przygotowano „Plan przygotowań publicznej i niepublicznej służby zdrowia powiatu starogardzkiego na potrzeby obronne państwa”, a także zespoły zastępczych miejsc szpitalnych. Zdaniem NIK, sporządzenia powyższych dokumentów nie można jednak uznać za realizację ww. obowiązku.

2.5.Kontrola wykazała, że nie realizowano zadania przygotowania i zapewnienia niezbędnych sił do doraźnej pomocy w grzebaniu zmarłych, określonego w § 3 pkt 26 *rozporządzenia*. W wyjaśnieniach podał Pan, że jest to zadanie komunalne, nie leżące w kompetencji samorządu powiatowego i jego realizacja ujęta jest w planach obrony cywilnej gmin powiatu starogardzkiego. Nadmienił Pan także, że ewentualnym zadaniem Szefa Obrony Cywilnej Powiatu może być koordynacja w tym zakresie działań szefów obrony cywilnej gmin. W ocenie NIK, zadanie to, we współpracy z samorządami gmin powiatu starogardzkiego, można zrealizować.

3. Pozytywnie ocenia się planowanie i wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie obrony cywilnej.

3.1.Pomimo braku finansowania zadań z zakresu obrony cywilnej z budżetu Państwa, w latach 2009-2011 planowano w budżecie Powiatu Starogardzkiego wydatki na realizację zadań własnych z tego zakresu (w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziale 75421 Zarządzanie kryzysowe). Należy jednak zauważyć, że wprawdzie większość zaplanowanych w rozdziale 75421 Zarządzanie kryzysowe wydatków przeznaczona była zarówno na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, jak i na zadania dotyczące obrony cywilnej (m.in. na wyposażenie zestawu ratowniczego), niemniej jednak część z tych wydatków dotyczyła wyłącznie zadań obrony cywilnej, a zatem środki na ich realizację powinny być planowane w rozdziale 75414 Obrona cywilna. W latach 2009-2011 (do 30 czerwca) zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 62,9 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 51,6 tys. zł. Na uwagę zasługuje fakt, że sporządzona została szczegółowa symulacja podstawowych kosztów realizacji podstawowych zadań obrony cywilnej określonych w zarządzeniu, na lata 2007-2012, która przesłana została do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego PUW. Wyliczona kwota na lata 2007-

2012, wynosząca łącznie 4.816 tys. zł, wskazuje na rzeczywiste potrzeby w tym zakresie.

3.2. Pomieszczenia wykorzystywane przez Powiatowy Ośrodek Analizy i Alarmowania Danych oraz Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego były dobrze wyposażone w środki łączności oraz pozostały niezbędny sprzęt techniczny.

3.3. Pozytywnie należy ocenić utworzenie magazynu interwencyjnego Starostwa na sytuacje kryzysowe (także na potrzeby obrony cywilnej) oraz jego systematyczne uzupełnianie o dodatkowy sprzęt. Stan wyposażenia różnorodnego sprzętu ratowniczego, umieszczonego m.in. na lekkich przyczepkach jednoosiowych, był bardzo dobry i pozwalał na natychmiastowe jego wykorzystanie w sytuacjach pojawiających się zagrożeń. Na szczególną uwagę zasługuje zaopatrzenie ww. magazynu w agregaty prądotwórcze o różnych parametrach, bardzo potrzebne w sytuacjach kryzysowych oraz namiot pneumatyczny o powierzchni 38 m² wraz z pełnym wyposażeniem. W ocenie NIK, jest to przykład dobrej praktyki, godnej polecenia innym samorządom.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu:

- 1) ustalenie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych powiatu starogardzkiego, przewidzianych do realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej,
- 2) opracowanie wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej,
- 3) opracowanie planu obrony cywilnej powiatu starogardzkiego,
- 4) realizację zadania planowania i zapewnienia ochrony płodów rolnych i zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych,
- 5) realizację zadania przygotowania i zapewnienia 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.