



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 14 listopada 2011 r.

**Pan
Wojewoda Śląski –
Szef Obrony Cywilnej Województwa**

LKA-4101-19-01/2011/P/11/083

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim² działalności Szefa Obrony Cywilnej Województwa Śląskiego³ w zakresie przygotowania struktur obrony cywilnej województwa śląskiego do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 23 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Wojewodzie Śląskiemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, działania Wojewody Śląskiego-Szefa OCW w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

I. NIK ocenia pozytywnie działania Szefa OCW w zakresie dostosowania struktur i organizacji obrony cywilnej województwa śląskiego do zadań ustawowych oraz Strategii Bezpieczeństwa RP.

1. W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim (ŚUW), po wejściu w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁴, w regulaminie organizacyjnym Wydziału Bezpieczeństwa

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”

² Zwanym dalej „ŚUW”

³ Zwanego Szefem OCW lub Wojewodą

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

i Zarządzenia Kryzysowego (WBiZK) realizację zadań dotyczących alarmowania i ostrzegania ludności powierzono strukturom zarządzania kryzysowego, tj. Wojewódzkiemu Centrum Zarządzania Kryzysowego, zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 3 tej ustawy. Nie zmieniono przy tym struktury i organizacji obrony cywilnej w ŚUW, ponieważ w Oddziale Obrony Cywilnej i Logistyki (zwanym dalej OOCiL), wchodzącym w skład WBiZK, pozostawiono zadania w zakresie organizowania Systemu Wykrywania i Alarmowania (SWA), określania zasad organizacji pracy jednostek SWA, a także planowanie szkoleń, ćwiczeń i treningów dla potrzeb SWA oraz opracowanie planu ewakuacji III stopnia.

2. Szef OCW dokonywał oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województwa, zgodnie z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju (zwanego dalej Szefem OCK) z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w województwach. Powyższe oceny za lata 2009 i 2010 wysyłano w terminie do 20 marca za poprzedni rok kalendarzowy do Szefa OCK, co spełniało wymagania powyższych wytycznych. Oceny dokonywano na podstawie danych otrzymanych od Szefów Obrony Cywilnej Powiatów. Przekazywane do Szefa OCK oceny sporządzano zgodnie ze wzorem, który stanowił załącznik do ww. wytycznych. W ocenach tych zawarto wnioski i uwagi, mogące przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania obrony cywilnej. Dotyczyły one głównie braku lub niewłaściwych regulacji prawnych dotyczących działania OC w województwie śląskim.
3. W ŚUW opracowywano wieloletnie i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej, spełniające wymagania określone w § 9 ust. 1 pkt 4 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w *sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*⁵. Wojewódzki Program Doskonalenia Obrony Cywilnej (WPDOC) na lata 2009-2018, zaopiniował Szef OCK oraz zaakceptował Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. W opinii Szefa OCK podano, że WPDOC na lata 2009-2018 spełniał wymagania powyższego rozporządzenia. W zakresie dotyczącym opracowania planów rocznych, Szef OCW corocznie ustalał zadania obrony cywilnej w województwie śląskim w formie „Wytycznych Wojewody Śląskiego-Szefa Obrony Cywilnej Województwa w sprawie realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej i zarządzania

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 152, poz.1599 ze zm.

kryzysowego w województwie śląskim” (dalej zwanych Wytycznymi) na dany rok kalendarzowy. W planach uwzględniono wytyczne otrzymane od Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

4. Pracownicy WBiZK we współpracy z Wydziałem Kontroli i Audytu przeprowadzali kontrole realizacji zadań obrony cywilnej przez Szefów Obrony Cywilnej Powiatów. W latach 2009-2011 przeprowadzono 50 kontroli problemowych (w tym w trzech z czterech utworzonych przez Szefa OCW), których celem było sprawdzenie stanu realizacji zadań, a także ich koordynacji przez powiaty (w relacji powiat – gminy).
5. Szef OCW w dniu 16 stycznia 2008 r. wydał wytyczne w sprawie rodzajów formacji OC (FOC) tworzonych na terenie województwa śląskiego, ich struktur organizacyjnych, czasów osiągania gotowości do działania oraz zadań i wyposażenia, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego dostosowują struktury formacji OC istniejące na ich terenie do potrzeb i możliwości ich tworzenia.

W latach 2003-2010 Szef OCW utworzył cztery wojewódzkie formacje OC, adekwatne do realizacji zadań wynikających z możliwych zagrożeń występujących w województwie śląskim, tj. Drużynę Ratownictwa Górskiego i Speleologicznego, Pluton Identyfikacji Ofiar Katastrofalnych Zdarzeń, Drużynę Ratownictwa Górskiego i Wysokościowego oraz Pluton Ratownictwa Wodnego i Poszukiwawczego. Dla jednostek tych zakupiono niezbędny sprzęt. W ocenie NIK, w dokumentach dotyczących działania Plutonu Identyfikacji Ofiar Katastrofalnych Zdarzeń nie przedstawiono konkretnych rozwiązań, w przypadku zaistnienia konieczności przechowywania w celu identyfikacji dużej liczby ciał ofiar, np. katastrof komunikacyjnych. W ocenach stanu przygotowań OC województwa śląskiego za 2009 r. i 2010 r. zawarto ogólną informację, że „(...) *Niektóre powiaty wytypowały lodowiska do czasowego przechowywania zmarłych w zdarzeniach masowych /w celu identyfikacji, itp./*”, co wskazuje na potrzebę wypracowania rozwiązań możliwych do zastosowania w takich sytuacjach.

6. Szef OCW podejmował działania w celu integrowania sił obrony cywilnej i organizacji społecznych do prowadzenia akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska poprzez organizowanie z ich udziałem ćwiczeń ratowniczych, których celem było sprawdzenie procedur planu reagowania kryzysowego, planu obrony cywilnej, planu działania na wypadek wystąpienia epidemii w województwie śląskim i innych ćwiczeń, takich jak: „SAMOLOT 2008”

w listopadzie 2008 r., „PATROL 09”, „TRENING KSWSiA 2010” „LOTNISKO 2011”.

7. Szef OCW opiniował projekty aktów prawa miejscowego dotyczące obrony cywilnej i mające wpływ na realizację zadań obrony cywilnej, tj. plany zagospodarowania przestrzennego oraz dokumentację dotyczącą zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych.
8. W WBiZK opracowano tabele należności dla formacji OC, które zamieszczono w Wytycznych Wojewody Śląskiego-Szefa OCW z 16 stycznia 2008 r. Ponadto, przy powoływaniu przez Wojewodę specjalistycznych formacji szczebla wojewódzkiego, opracowywano odrębne tabele należności dla tych formacji.
9. Szef OCW współpracował z terenowymi organami administracji wojskowej w zakresie udziału pracowników WBiZK w ćwiczeniach i szkoleniach organizowanych przez te podmioty, a także przy nadawaniu przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych dla członków formacji OC szczebla wojewódzkiego. Współpraca z Szefostwem Obrony Przed Bronią Masowego Rażenia MON oraz z Centralnym Ośrodkiem Analizy Skażeń polegała na udziale pracowników WBiZK oraz żołnierzy z wymienionych instytucji we wspólnych ćwiczeniach, treningach i szkoleniach w ramach Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania.

II. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, przygotowania obrony cywilnej województwa śląskiego do realizacji zadań wojennych i pokojowych.

1. Na bieżąco aktualizowano, opracowany w 2004 r., Plan Obrony Cywilnej Województwa, którego forma i treść spełniały wymagania określone w Wytycznych Szefa OCK z dnia 13 października 1999 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i zakładów pracy. Plan pozytywnie zaopiniował Szef Obrony Cywilnej Kraju.
2. W okresie objętym kontrolą Szef OCW opiniował i uzgadniał (za pośrednictwem Dyrektora Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych ŚUW w Katowicach) plany obrony cywilnej poszczególnych powiatów (miast na prawach powiatu) województwa śląskiego, zgodnie z wytycznymi Szefa OCK.
3. W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. Szef OCW na szczeblu województwa śląskiego zorganizował i koordynował 9 ćwiczeń oraz 435 szkoleń

z zakresu OC. Plany szkoleń ujęto w wytycznych na dany rok kalendarzowy. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono 3 zaplanowanych ćwiczeń i 4 szkoleń ujętych w wytycznych oraz programach szkoleń. Nieprzeprowadzenie zaplanowanych ćwiczeń i szkoleń związane było głównie z wystąpieniem w maju 2010 r. powodzi na znacznych obszarach województwa śląskiego, która skutkowała m.in. małą liczbą zgłoszeń do udziału w szkoleniach oraz w ćwiczeniach z zakresu OC w planowanym terminie. W ocenie NIK, tematy tych szkoleń powinny zostać ujęte w zaktualizowanym planie i zrealizowane w najbliższym możliwym terminie, po ustąpieniu czynników uniemożliwiających ich przeprowadzenie zgodnie z planem.

4. W latach 2009-2010 Szef OCW ze środków ŚUW dofinansował 93 szkolenia realizowane przez samorządy z zakresu powszechnej samoobrony ludności w łącznej kwocie 81 509,27 zł. Szkolenia te prowadzono na podstawie własnych programów i planów zatwierdzonych przez właściwego terenowo szefa obrony cywilnej powiatu bądź gminy, zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności⁶.
5. Wojewoda przygotował i zapewnił działanie systemu wykrywania i alarmowania (SWA) oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach (SWO) w województwie śląskim. Pierwsze z tych zadań realizował Oddział Obrony Cywilnej i Logistyki, natomiast drugie Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego.
6. Wojewoda zatwierdził w dniu 5 lipca 2011 r. Wojewódzki Plan Organizacji Ewakuacji III stopnia (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia, w którym uwzględniono wielkość potencjalnej populacji wymagającej ewakuacji w odniesieniu do zdefiniowanych zagrożeń, przewidziano środki techniczne do przeprowadzenia ewakuacji, w tym: środki transportowe, warunki bytowe oraz ogólne zasady pomocy przedmedycznej, medycznej i społecznej dla ewakuowanej ludności i wymieniono miejsca kwaterowania ewakuowanych. Dyrektor WBiZK (w imieniu Wojewody) dokonał uzgodnień wszystkich powiatowych planów ewakuacji z terenu województwa śląskiego, opracowanych na podstawie zarządzenie Nr 345/09 Wojewody Śląskiego-Szefa OCW z dnia 1 października 2009 r. w *sprawie opracowania powiatowych planów ewakuacji (przyjęcia) na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny (ewakuacja III stopnia)*.

⁶ Dz.U. nr 91, poz.421.

7. Zadania w zakresie zapewnienia zakładów opieki zdrowotnej do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności Wojewoda realizował w następujących zakresach tematycznych:

- ratownictwo medyczne - na podstawie opracowanego Wojewódzkiego Planu Działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne,
- ochrona przeciwepidemiczna - na podstawie opracowanego „Planu działań na wypadek wystąpienia epidemii w województwie śląskim”.

8. Zaplanowano i opisano potrzeby w zakresie dostawy wody pitnej dla ludności województwa śląskiego, a także przewidziano źródła zaopatrzenia w wodę i systemy dystrybucyjne. Ponadto, mając na względzie zapewnienie wody pitnej dla ludności w sytuacjach awaryjnych, ŚUW zakupił 24 kontenery, każdy o pojemności 1000 l.

NIK zwraca uwagę na niewielki udział formacji obrony cywilnej w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków w województwie śląskim. Tylko w gminach Racibórz, Żarnowiec i Tworóg w akcjach takich udział brały formacje OC. W 4 gminach udział w akcjach brały osoby mające przydział do formacji obrony cywilnej, które jednak w czasie akcji działały w strukturach Ochotniczych Straży Pożarnych. Na terenach powiatów doświadczonych przez skutki klęski powodzi w 2010 r. takich jak powiat bieruńsko-lędziński, czy gmina Czechowice-Dziedzice, w akcjach ratunkowych nie brały udziału formacje OC.

III. NIK ocenia pozytywnie działania Szefa OCW w zakresie efektywności planowania i wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie obrony cywilnej.

1. W 2009 r. wydatkowano 627 763 zł z zaplanowanych na te cele 633 730 zł (99%), natomiast w 2010 r. – 474 122 zł z zaplanowanych 590 475 zł (80%). Środki te wydano zgodnie z przeznaczeniem, za wyjątkiem kwoty 12 500 zł (w 2010 r.), przeznaczonej na „pokrycie kosztów transportu pomocy humanitarnej dla ludności dotkniętej skutkami powodzi”, którą wydano ze środków zaplanowanych w pozycji I Planu finansowego „przygotowanie infrastruktury służącej realizacji zadań OC”. Kierownik Oddziału Obrony Cywilnej i Logistyki WBiZK wyjaśnił powyższe koniecznością pilnego sfinansowania transportu przekazanych nieodpłatnie produktów spożywczych dla dotkniętych powodzią mieszkańców powiatu zgorzeleckiego, którą to pomoc zadeklarował Wojewoda Śląski. Powyższe uwzględniono w zmienionym planie finansowym na 2010 r. NIK pozytywnie ocenia podjęte przez Szefa OCW

działania w celu uzyskanie większych środków z innych źródeł, czego dowodem było sfinansowanie przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) 80% wydatków na wyposażenie plutonu ratownictwa wodnego i poszukiwawczego.

2. Szef OCW, w wyniku analizy zgłaszanych przez poszczególne organy OC potrzeb, zapewnił na lata 2009–2011 dofinansowanie zadań realizowanych przez te organy (dotacje dla powiatów – dysponent I stopnia). Na konserwację i utrzymanie systemów alarmowych przeznaczono 268 320 zł w 2009 r. i po 180 000 zł w 2010 r. i 2011 r. Ponadto Wojewoda planował środki na realizację zadań przez jednostki obrony cywilnej oraz refundację wydatków z zakresu powszechnej samoobrony, ponoszonych przez samorządy województwa śląskiego.
3. Szef OCW wyposażał powołane przez niego formacje OC, na podstawie tabel należności ustalonych w zarządzeniach o powołaniu tych formacji. W wyposażeniu wojewódzkiej formacji OC - Plutonu Identyfikacji Ofiar Katastrofalnych Zdarzeń, powstałej w 2008 r. na bazie porozumienia i umowy zawartej ze Śląskim Uniwersytetem Medycznym w Katowicach, w wyniku kontroli NIK stwierdzono brak komory chłodniczej na zwłoki (1 kpl.), wózka z podnoszeniem hydraulicznym do obsługi tej komory (1 kpl.) oraz mikroskopu Axiolmager D1 i 23 sztuk opatrunków osobistych, indywidualnych pakietów przeciwichemicznych i indywidualnych pakietów radioochronnych. Poza tym formację wyposażono zgodnie z tabelą należności. Według wyjaśnień kierownika Oddziału Obrony Cywilnej i Logistyki WBiZK, powyższe braki wynikały z niezakończonego przygotowania pomieszczenia do zabudowy urządzeń lub braku wyposażenia w zasobach Wojewódzkiego Magazynu Sprzętu Obrony Cywilnej i Rezerw, z uwagi na problemy z ich nabyciem.

NIK przyjmując wyjaśnienia dotyczące braku sprzętu specjalistycznego, nie podziela wyjaśnień w pozostałym zakresie.

W trakcie kontroli Szef OCW wydał, „Wytyczne do obsługi, konserwacji, napraw i serwisowania sprzętu stanowiącego wyposażenie wojewódzkiej formacji obrony cywilnej-plutonu identyfikacji ofiar katastrofalnych zdarzeń”, przekazane do stosowania przez Śląski Uniwersytet Medyczny.

4. W Wojewódzkim Magazynie Sprzętu Obrony Cywilnej i Rezerw (WMSOCiR) w Tychach prawidłowo magazynowano oraz zapewniono bieżącą konserwację sprzętu i wyposażenia OC. W budynku WMSOCiR znajdowało się także pomieszczenie

warsztatowe, gdzie dokonywano przeglądów i napraw sprzętu oraz przechowywano dokumentację. Zmagazynowany sprzęt i wyposażenie właściwie opakowano, zabezpieczono i oznaczono. Jego rodzaj wskazywał na przydatność do użycia w trakcie wykonywania zadań obrony cywilnej.

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

- 1. *Rzetelną realizację szkoleń i ćwiczeń w zakresie obrony cywilnej.***
- 2. *Uwzględnienie w dokumentacji dotyczącej OC województwa śląskiego rozwiązań umożliwiających przechowania dużej liczby ciał ofiar wypadków masowych w celu ich identyfikacji.***
- 3. *Podjęcie działań mających na celu zapewnienie wyposażenia wojewódzkiej formacji OC - Plutonu Identyfikacji Ofiar Katastrofalnych Zdarzeń zgodnego z tabelą należności, ustaloną w zarządzeniu o powołaniu tej formacji.***

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę, w terminie 15 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 Katowicach 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.