



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 22 grudnia 2010 r.

**Pan
Adam Fajarczuk
Starosta Nyski**

LOP- 4101-09-05/2010
P/10/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Nysie² kontrolę wykonywania przez Starostę Nyskiego zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Kontrolą objęto okres od 22 sierpnia 2007 r. do 5 listopada 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 18 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o *NIK*, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., dalej: ustawa o NIK

² dalej: Starostwo

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, pozytywnie ocenia organizację struktur systemu zarządzania kryzysowego oraz ustalone w Powiecie Nyskim procedury postępowania, a także organizację szkoleń na potrzeby zarządzania kryzysowego, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1.1. W Starostwie funkcjonowała komórka organizacyjna pn. Referat Zarządzania Kryzysowego³, której przypisano wykonywanie części zadań Starosty określonych w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*⁴, tj. opracowywanie Powiatowego Planu Reagowania Kryzysowego (art. 17 ust. 2 pkt 1a) i zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego (art. 17 ust. 2 pkt 1d). Pozostałych zadań w sprawach zarządzania kryzysowego, określonych ww. przepisem (m.in. kierowania działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu, realizacji zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego, zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia, wykonywania przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów, przeciwdziałania skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym) Starosta nie przypisał do realizacji ww. komórce ani też (po zmianie brzmienia ww. przepisu wprowadzonej z dniem 19 września 2009 r.⁵) jednostkom powiatowej administracji zespolonej lub jednostkom organizacyjnym powiatu czy Powiatowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego⁶.

Stwierdzono, że Starosta w kontrolowanym okresie zapewnił w Referacie obsadę etatową i kadrową odpowiadającą realizowanym zadaniom, a pracownicy uczestniczyli w szkoleniach i kursach z zakresu zarządzania kryzysowego, ćwiczeniach związanych z występowaniem zagrożeń powodziowych oraz treningach systemu wykrywania i alarmowania ludności.

1.2. Zarządzeniem z dnia 20 sierpnia 2007 r. Starosta powołał Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, o którym mowa w art. 17 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz ustalił jego organizację i zasady działania.

Starosta prawidłowo wypełniał zadania przewodniczącego Zespołu. Ustalono bowiem, że posiedzenia Zespołu zwoływane były zarówno dla oceny występujących i potencjalnych

³ dalej: Referat

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 5 poz. 1

⁵ ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076)

⁶ dalej: Zespół

zagrożeń oraz wypracowania procedur postępowania z nimi, jak też po otrzymywaniu sygnałów o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowych (powódź w 2007 r.). Tym samym Zespół wypełniał zadania określone w art. 17 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. Stwierdzono jednak, że posiedzenia te nie były zwoływane z częstotliwością wymaganą § 11 ust. 1 Regulaminu Zespołu, tj. nie rzadziej niż raz w kwartale (posiedzenia te nie zostały zwołane w IV kwartale 2007 r., II i III kwartale 2008 r., I i III kwartale 2009 r. oraz III kwartale 2010 r.). W wyjaśnieniu przyczyn Starosta wskazał trudności w zebraniu wszystkich członków Zespołu (nieobecności spowodowane zdarzeniami losowymi lub obowiązkami służbowymi).

1.3. Starosta prawidłowo zorganizował pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, stosownie do obowiązku określonego w art. 16 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 18 ust. 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. Szczegółowe zasady pełnienia tego dyżuru oraz współdziałania ze służbami, instytucjami i innymi strukturami zarządzania kryzysowego ustalone zostały w Regulaminie Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego⁷ oraz w Instrukcji pełnienia dyżuru całodobowego w Centrum. Dyżury całodobowe pełnione były w formie stałego dyżuru telefonicznego przez wyznaczonego pracownika Referatu, tj. komórki do której zadań należała obsługa Centrum. Ustalono, że system łączności z innymi centrami zarządzania kryzysowego oraz osobami pełniącymi funkcje w strukturach zarządzania kryzysowego w Powiecie działał prawidłowo.

1.4. Starosta prawidłowo zrealizował obowiązek zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, określony w art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. Poprzez przeprowadzanie corocznych szkoleń i ćwiczeń członków Zespołu i podległych służb, zapewniono bieżące utrzymanie i doskonalenie umiejętności dotyczących reagowania na potencjalne zagrożenia.

1.5. W treści Powiatowego Planu Reagowania Kryzysowego⁸ (ani też w innych dokumentach) nie odnotowano daty sporządzenia ww. dokumentu. W myśl art. 34 ust. 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* plan ten powinien zostać sporządzony w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (nie później niż do dnia 22 sierpnia 2008 r.). Stwierdzono natomiast, że zarządzenie Starosty nr 23/08 polecające opracowanie ww. planu wydane zostało w dniu 25 lipca 2008 r., tj. niespełna miesiąc przed upływem ustawowego

⁷ dalej: Centrum

⁸ dalej: Plan

terminu sporządzenia planu. Starosta wyjaśnił, że nie dotrzymano ww. terminu w związku z późnym wydaniem przez Wojewodę Opolskiego zaleceń dla opracowania powiatowych planów reagowania kryzysowego. NIK podkreśla jednak, że zalecenia te zostały wydane już w dniu 7 maja 2008 r., tj. na 107 dni przed upływem terminu i 79 dni przed wydaniem przez Starostę zarządzenia nr 23/08.

Plan zawierał wszystkie elementy wymagane art. 5 ust. 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, natomiast nie uwzględniono w nim wszystkich elementów z Wytycznych Wojewody Opolskiego z 8 lipca 2009 r. do powiatowych planów reagowania kryzysowego, pomimo takiego obowiązku określonego w pkt III Zaleceń Wojewody z 13 maja 2009 r. W szczególności w Planie nie ujęto wykazu sprzętu zgromadzonego w powiatowym magazynie przeciwpowodziowym, sposobu współdziałania pomiędzy strukturami powiatowymi w zakresie monitorowania zagrożeń oraz formularzy wykorzystywanych do opisywania i szacowania strat. Stwierdzono również, że w Starostwie nie było także zaleceń Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, zgodnie z którymi należało wykonywać czynności ustalone w zasadach opisywania i szacowania strat, wymaganych w pkt. I.3.9b ww. Wytycznych Wojewody. Starosta wyjaśnił, że ww. zaleceń nie otrzymał.

Stwierdzono ponadto, że Plan nie został przez Starostę zaktualizowany stosownie do wymogu art. 5 ust. 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, w związku z obowiązkiem wynikającym z Wytycznych Wojewody Opolskiego uwzględnienia w organizacji łączności systemu GSM, terminala DGT-53 do powiadamiania osób funkcyjnych realizujących zadania w zakresie zarządzania kryzysowego, do koordynacji działań ratowniczych oraz do powszechnego alarmowania, powiadamiania i ostrzegania ludności. Inspektor w Referacie odpowiedzialny za aktualizację Planu wyjaśnił, że planował ją dokonać po otrzymaniu nowych wytycznych Wojewody Opolskiego do powiatowych planów zarządzania kryzysowego. W ocenie NIK powyższe nie zwalnia z obowiązku określonego w 5 ust. 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

1.6. Gminne plany reagowania kryzysowego ośmiu z dziewięciu gmin wchodzących w skład Powiatu Nyskiego zostały sporządzone i zatwierdzone przez Starostę w dniu 18 września 2009 r., natomiast Gminny Plan Reagowania Kryzysowego⁹ Gminy Paczków został przedłożony Staroście do zatwierdzenia 16 czerwca 2010 r., tj. 635 dni po terminie określonym w art. 34 ust. 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. Stwierdzono, że Starosta nie podjął skutecznych działań nadzorczych w tym zakresie. Kierownik Referatu wyjaśniła, że

⁹ dalej: Gminny Plan

nie potrafiła wyegzekwować od pracownika odpowiedzialnego za opracowanie i uzgadnianie gminnych planów reagowania kryzysowego, sporządzenia pisma monitującego w tej sprawie.

2. NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności i rzetelności, pozytywnie ocenia planowanie i wydatkowanie środków finansowych budżetu Powiatu na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

Wydatki z budżetu Powiatu Nyskiego na zarządzanie kryzysowe w latach 2008-2009 i w I półroczu 2010 r., bez wynagrodzeń osób bezpośrednio zajmujących się problematyką zarządzania kryzysowego, wyniosły odpowiednio: 113,7 tys. zł, 264,4 tys. zł i 30 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 75,0 %, 92,8 % i 100 % wielkości przyjętej w planie po zmianach. Zostały one poniesione m.in. w dziale: 600 -Transport i Łączność, rozdział 60078 - Usuwanie skutków klęsk żywiołowych; 852 - Pomoc społeczna, rozdział 85278 - Usuwanie skutków klęsk żywiołowych; 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, rozdział 85395 - pozostała działalność; 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdział 75411 – Komendy powiatowe PSP. Zaplanowane w budżecie Powiatu na lata 2008-2010 rezerwy celowe na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego (odpowiednio: 5 tys. zł, 20 tys. zł i 20 tys. zł) ustalone zostały w wysokości wymaganej art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W kontrolowanym okresie w budżecie Powiatu środki na wydatki w dziale 754-Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziale 75421-Zarządzanie kryzysowe, tj. w dziale i rozdziale wskazanym w rozporządzeniach Ministra Finansów *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*¹⁰ zaplanowano jedynie w 2008 r. w kwocie 25 tys. zł. Środki te nie zostały wykorzystane, pomimo iż Powiat Nyski poniósł wydatki w zakresie zarządzania kryzysowego, związane z zakupem sprzętu do bezpiecznego usypiania zwierząt oraz z konserwacją i przeglądem stacji retransmisyjnej w łącznej kwocie 9,3 tys. zł. Wydatki te, wykazane w zestawieniu sporządzonym na potrzeby kontroli NIK przez służby finansowe Starostwa jako wydatki w zakresie zarządzania kryzysowego w ewidencji księgowej, zostały ujęte w rozdziale 75414 - Obrona cywilna (1 tys. zł) i w rozdziale 75495 - Pozostała działalność (8,3 tys. zł), tj. niezgodnie z regulacjami ww. rozporządzeń (w podziałkach klasyfikacji budżetowej innych, niż określone w rozporządzeniach).

¹⁰ z dnia 14 czerwca 2006 r. Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm. i z dnia 2 marca 2010 r. Dz. U. Nr 38, poz. 207

Starosta wyjaśnił, że powyższe wydatki nie były związane z wystąpieniem zdarzeń nadzwyczajnych, a środków w latach 2009-2010 nie planował w rozdziale 75421 w związku z ustną informacją pracownika Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, według którego obligatoryjne środki przeznaczone na realizację zadań zarządzania kryzysowego należy planować w rozdziale 75818 - Rezerwy ogólne i celowe.

NIK podkreśla, że rezerwa celowa służy finansowaniu wydatków wynikających z wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń nadzwyczajnych, natomiast planowe wydatki na zarządzanie kryzysowe, podlegają ujęciu w rozdziale 75421.

3. Najwyższa Izba Kontroli, na przykładzie działań podejmowanych w okresie od 23 czerwca do 2 lipca 2009 r., pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego.

Starosta i podległe mu służby podjęły prawidłowe i skuteczne działania w związku z wystąpieniem na terenie Powiatu Nyskiego niekorzystnych zjawisk meteorologicznych i hydrologicznych, w tym skutkujących powodzią. Całodobowy dyżur Centrum sprawowany był zgodnie z procedurami określonymi w Standardowych Procedurach Postępowania w Czasie Zagrożenia Powodziowego, ustalonych w Planie operacyjnym ochrony przed powodzią Powiatu Nyskiego z 3 lutego 2004 r. i działał operatywnie. Ostrzeżenia i komunikaty o zagrożeniach oraz informacje o skutkach wywołanych przez nie i potrzebach materiałowych i sprzętowych przekazywane bezzwłocznie do centrów zarządzania kryzysowego i innych jednostek określonych w ww. Procedurach.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Przypisanie zadań Starosty ustalonych ustawą o zarządzaniu kryzysowym w dokumentacji organizacyjnej jednostek tworzących system zarządzania kryzysowego w powiecie.*
- 2. Planowanie środków finansowych na wykonywanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego zgodnie z obowiązującymi przepisami.*
- 3. Systematyczne aktualizowanie Powiatowego Planu Reagowania (Zarządzania) Kryzysowego.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę 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 przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o *NIK*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Opolu 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.