



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 29 listopada 2010 r.

**Pan
Piotr Florek
Wojewoda Wielkopolski**

LPO-4101-17-03/2010
P/10/006

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zwanej dalej ustawą o NIK¹, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu (Urząd) kontrolę wykonywania przez Wojewodę zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości wykonywanie przez Wojewodę oraz podległe mu służby zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w latach 2007-2010 (I półrocze). Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności przygotowanie organizacyjne i techniczne Urzędu oraz gospodarowanie środkami budżetowymi na realizację ww. zadań i podjęcie niezwłocznych i skutecznych działań w celu ochrony ludności i mienia przed skutkami powodzi, która wystąpiła w województwie wielkopolskim w maju i czerwcu 2010 r.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły: [●] niedostosowania planu reagowania kryzysowego do wymogów planu zarządzania kryzysowego, [●] niewywiązywania się przez Wojewodę z obowiązków związanych z ochroną infrastruktury krytycznej, [●] przekazania środków trwałych Urzędu jednostkom samorządowym bez formalnego uregulowania tej czynności, [●] nieprzestrzegania terminu przekazywania komunikatów ostrzegawczych i alarmowych określonych w standardowej procedurze operacyjnej *Dystrybuowanie komunikatów ostrzegawczych i alarmowych hydrometeorologicznych na podstawie danych IMGW*.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie struktur organizacyjnych oraz procedur operacyjnych utworzonych i opracowanych dla realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

W strukturze Urzędu wyodrębniony został Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego („Wydział”), któremu na mocy regulaminu organizacyjnego przypisano do realizacji zadania określone w art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym². W okresie objętym kontrolą Wydział prawidłowo realizował przydzielone mu obowiązki, a w szczególności gromadził i przetwarzał dane o potencjalnych zagrożeniach, monitorował i analizował rozwój zagrożeń na obszarze województwa wielkopolskiego, współdziałał z Wojewódzkim Zespołem Zarządzania Kryzysowego i Powiatowymi Centrami Zarządzania Kryzysowego, a także przygotował w oparciu o analizę zagrożeń wytyczne Wojewody do powiatowych planów reagowania kryzysowego. Opracowane wytyczne zawierały elementy wymagane dla powiatowych planów reagowania kryzysowego określone w art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym i umożliwiły Wojewodzie zatwierdzenie wszystkich planów reagowania kryzysowego sporządzonych dla 35 powiatów województwa wielkopolskiego. W ocenie NIK, Wojewoda zapewnił Wydziałowi obsadę kadrową umożliwiającą pełną realizację jego zadań poprzez zatrudnienie doświadczonych pracowników, legitymujących się ukończeniem różnych form szkolenia, związanych bezpośrednio z tematyką zarządzania kryzysowego.

Utworzonemu przez Wojewodę Wojewódzkiemu Centrum Zarządzania Kryzysowego (Centrum) zapewniono obsadę kadrową i środki techniczne umożliwiające realizację zadań określonych w art. 16 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w tym pełnienie całodobowego dyżuru celem zapewnienia stałego przepływu informacji na wypadek wystąpienia zdarzeń kryzysowych. Pomieszczenia Centrum wyposażone zostały m.in. w sprzęt i urządzenia umożliwiające nawiązywanie niezależnej łączności z powiatowymi centrami zarządzania kryzysowego, ostrzeganie i alarmowanie ludności oraz przekazywanie właściwym podmiotom informacji i komunikatów ostrzegawczych.

Stosownie do postanowień art. 14 ust. 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Wojewoda powołał Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego („Zespół”) określając przy tym jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zespół realizował zadania określone w art. 14 ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, m.in. dokonywał oceny występujących na terenie Wielkopolski zagrożeń oraz prognozował zagrożenia mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne. Zespół ten przedstawiał również Wojewodzie propozycje działań, a następnie przekazywał do wiadomości publicznej informacje związane z zagrożeniami. Ponadto Zespół zaopiniował opracowany i zaktualizowany Wojewódzki Plan Reagowania Kryzysowego (Plan reagowania).

W ocenie NIK, Wojewoda prawidłowo zrealizował obowiązek organizowania i przeprowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego wynikający z art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W okresie objętym badaniem przeprowadzono 18 szkoleń dla pracowników jednostek samorządowych m.in. w zakresie przygotowania i działania wojewódzkiego systemu wczesnego ostrzegania

² Dz. U. z 2007 r. Nr 89 poz. 590 ze zm.

o zagrożeniach i wojewódzkiego systemu wykrywania i alarmowania, zasad organizacji wojewódzkiego systemu obiegu informacji o zdarzeniach i zagrożeniach, systemów łączności na potrzeby zarządzania kryzysowego w Wielkopolsce oraz systemu meldunkowego stosowanego w zarządzaniu kryzysowym.

Realizując obowiązki określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, w wymaganym terminie opracowano Plan reagowania, uwzględniający zalecenia wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Ministra SWiA), w tym plan główny i procedury reagowania kryzysowego. Plan reagowania został uzgodniony z kierownikami służb inspekcji i straży oraz pozostałymi organami odpowiedzialnymi za realizację procedur reagowania kryzysowego, co zapewniło jego spójność ze szczegółowymi planami działań opracowanymi na wypadek wystąpienia zagrożeń radiacyjnych, epidemiologicznych i powodziowych. NIK zwraca przy tym uwagę, że plan reagowania został przekazany do zatwierdzenia Ministrowi SWiA w dniu 5 września 2008 r., tj. 14 dni po upływie terminu do sporządzenia planu określonego w art. 34 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W ocenie NIK, aktualizacja planu reagowania przeprowadzona została z uchybieniem postanowień art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym³, w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zaktualizowany w marcu oraz w październiku 2010 r. plan reagowania nie został w pełni dostosowany do układu przewidzianego dla wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (plan zarządzania) i nie zawierał elementów planu zarządzania wymienionych w art. 5 ust. 2 pkt 3a i 3l, ustawy o zarządzaniu kryzysowym w brzmieniu obowiązującym od dnia 19 września 2009 r., tj. procedur realizacji zadań związanych z ochroną infrastruktury krytycznej i priorytetów w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej. NIK negatywnie ocenia brak działań Urzędu w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że Urząd nie gromadził i nie przetwarzał informacji dotyczących infrastruktury krytycznej, nie opracował i nie wdrażał procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej, nie zapewniał możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej, nie prowadził współpracy z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony, do czego zobowiązywały przepisy art. 6 ust. 1 pkt 1 i 3-5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Nie przygotowano i nie przekazano Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej w terminie do dnia 22 sierpnia 2008 r., do czego zobowiązywały przepisy art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 2 pkt 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2009 r. W ocenie NIK, wystąpieniu tych nieprawidłowości sprzyjały: brak wytycznych Ministra SWiA do wojewódzkich planów zarządzania, brak wyciągu z wykazu infrastruktury krytycznej sporządzanego przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz brak wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego wydawanego przez Prezesa Rady Ministrów. Plan reagowania zaktualizowany w październiku 2010 r. został przez Wojewodę przekazany Ministrowi SWiA w dniu 27 października 2010 r. (poprzednią wersję planu reagowania Minister SWiA zatwierdził 31 października 2008 r.).

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 131, poz. 1076

2. Na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego z budżetu Wojewody wydatkowano: 1.125 tys. zł w 2007 r., 2.334 tys. zł w 2008 r. 5.620 tys. zł w 2009 r. i 5.027 tys. zł w I półroczu 2010 r. Przedmiotowe środki wydatkowano na usuwanie skutków klęsk żywiołowych i realizację zadań bezpośrednio związanych z zarządzaniem kryzysowym, w tym m.in. na zakup sprzętu i wyposażenia do Wydziału i Centrum, wynagrodzenia pracowników Wydziału i Centrum oraz realizację zadań inwestycyjnych (m.in.: przystosowanie obiektu na Zapasowe Miejsce Pracy Wojewody i Zapasowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, przystosowanie pomieszczeń na magazyn sprzętu obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego).

Ustalenia kontroli NIK w zakresie szczegółowego badania wybranych dowodów księgowych dotyczących wydatków zrealizowanych w latach 2008-2010 (I półrocze) na łączną kwotę 1.090,5 tys. zł wykazały, że wydatki te poniesione zostały w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań i zrealizowane zostały w sposób celowy, oszczędny i umożliwiający terminową realizację zadań. Urząd terminowo przekazywał uprawnionym samorządom kwoty dotacji celowych na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i usuwania skutków klęsk żywiołowych. Na podstawie przedłożonych Wojewodzie sprawozdań z wykorzystania w latach 2007-2009 dotacji w łącznej wysokości 2.358,7 tys. zł stwierdzono, że samorzady wykorzystały dotacje zgodnie z ich przeznaczeniem. Urząd kontrolował jednostki samorządowe dotowane środkami na usuwanie skutków klęsk żywiołowych. W wyniku przeprowadzonych w latach 2008-2009 czterech kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sposobu wykorzystania i rozliczenia dotacji.

NIK negatywnie ocenia przekazanie przez Wydział 27 radiotelefonów cyfrowo-analogowych, zakupionych przez Urząd w latach 2008-2009 na rzecz samorządów powiatowych. Przekazano je bez formalnego udokumentowania tej czynności. Z ustaleń kontroli wynika, iż przedmiotowe urządzenia o łącznej wartości 154.560,49 zł, stanowiące element radiotelefonicznej sieci łączności tworzonej przez Wojewodę na terenie województwa wielkopolskiego, faktycznie zostały zainstalowane w 23 starostwach powiatowych i czterech urzędach miast (powiaty grodzkie).

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że na etapie opracowania materiałów planistycznych do projektu budżetu na 2009 r., w projekcie budżetu zadaniowego na ten rok (formularz BZ-1), do podzadania dotyczącego realizacji zadań obrony cywilnej zaliczono zakup syren elektronicznych na potrzeby systemów wczesnego ostrzegania i alarmowania. Wydatki te równocześnie zaplanowane zostały w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75421 – Zarządzanie kryzysowe. Ostatecznie Urząd nie nabył ww. urządzeń na rzecz zakupionych w 2009 r. środków łączności i sprzętu komputerowego.

3. W ocenie NIK, Wojewoda wraz z podległymi służbami podjęli adekwatne do zaistniałych potrzeb działania w trakcie powodzi, która wystąpiła na terenie Wielkopolski w maju i czerwcu 2010 r. Realizując procedury określone w planie reagowania Wojewoda m.in. uzgadniał z dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu (RZGW) decyzje w sprawie obniżenia piętrzenia oraz opróżnienia zbiornika wodnego Jeziorsko na rzece Warcie. NIK pozytywnie ocenia wystąpienia Pana Wojewody do dyrektora

Okręgowej Służby Więziennej w Poznaniu oraz Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu o zadysponowanie do akcji przeciwpowodziowej osadzonych oraz żołnierzy i sprzętu wojskowego. Ponadto służby Wojewody koordynowały działania Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu (WZMiUW) w zakresie dotyczącym kontrolowanego zalewania polderów, wykonywania przekopów lub uszczelnień wałów przeciwpowodziowych oraz przekazywały informacje i nadzorowały działania pozostałych służb zaangażowanych w akcję przeciwpowodziową. Po zakończeniu akcji przeciwpowodziowej, powołana przez Wojewodę w 2009 r. Komisja Wojewódzka⁴, przystąpiła do weryfikacji zakresu i wysokości szkód w infrastrukturze komunalnej jednostek samorządu terytorialnego. W toku tej weryfikacji, w 34 gminach stwierdzono szkody spowodowane powodzią na kwotę 15.215,77 tys. zł. Zgodnie z Zasadami i procedurami ustalania szkód i szacowania strat zatwierdzonymi przez Ministra SWiA, Pan Wojewoda wydał samorządom ubiegającym się o przyznanie dotacji stosowną opinię dotyczącą zniszczonych obiektów.

NIK pozytywnie ocenia działania Wojewody na rzecz poprawy ochrony przeciwpowodziowej kraju i ograniczania strat powodziowych obejmujące: [●] wystąpienie do Marszałka Województwa Łódzkiego z wnioskiem o aktualizację pozwolenia wodnoprawnego i instrukcji eksploatacji zbiornika wodnego Jeziorsko, który (w ocenie Wojewody), w niewystarczający sposób wykorzystywano do celów przeciwpowodziowych, [●] wystąpienie do Ministra Finansów o zwiększenie poziomu wydatków planowanych w budżecie na 2011 r., z przeznaczeniem na inwestycje melioracyjne i utrzymanie w pełnej sprawności technicznej cieków i urządzeń melioracji wodnych zniszczonych w trakcie powodzi, [●] wystąpienie do dyrektora RZGW w Poznaniu o podjęcie działań zmierzających do utworzenia polderu Golina, który w ocenie Wojewody umożliwi przywrócenie naturalnej retencji rzeki Warty i zapewni możliwość realnej kontroli wezbrań na tej rzece.

Ustalenia kontroli NIK wykazały jednakże uchybienia przez dyżurnych Centrum procedurom dot. dystrybuowania hydrometeorologicznych komunikatów ostrzegawczych i alarmowych. Stwierdzono, że spośród 38 komunikatów ostrzegawczych o intensywnych opadach deszczu i o przekroczeniu stanów alarmowych przekazanych w okresie od 8 maja do 11 czerwca 2010 r., 25 komunikatów przekazano właściwym podmiotom po upływie 20 minut przewidzianych na realizację tej czynności w planie reagowania. W 13 przypadkach opóźnienie wyniosło od 22 do 52 minut, a w odniesieniu do komunikatu otrzymanego w dniu 1 czerwca 2010 r. (z terminem obowiązywania od dnia 2 czerwca 2010 r.) ostrzeżenie przekazano po upływie 6 godzin i 29 minut od otrzymania przez Centrum komunikatu z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Poznaniu (IMGW). Z ustaleń kontroli wynika, że powyższe opóźnienia nie miały wpływu na przebieg akcji przeciwpowodziowej i zostały spowodowane koniecznością weryfikacji treści komunikatów w IMGW. NIK pozytywnie ocenia fakt, że jeszcze w trakcie trwania kontroli NIK, dyrektor Wydziału przeprowadził szkolenie dyżurnych Centrum w zakresie stosowanej procedury oraz

⁴ Powołana Zarządzeniem Wojewody nr 224/09 z 2 czerwca 2009 r. Komisja Wojewódzka do weryfikacji zakresu i wysokości szkód w infrastrukturze komunalnej jednostek samorządu terytorialnego spowodowanych wystąpieniem klęski żywiołowej.

przygotowano projekt zmiany ww. procedury wydłużając niezbędny czas do opracowania i przekazania komunikatu ostrzegawczego do 27 minut.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zapewniających:

- 1) zaktualizowanie i dostosowanie Planu reagowania do wymogów planu zarządzania kryzysowego,
- 2) realizację zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej,
- 3) formalne uregulowanie warunków i trybu udostępnienia środków łączności przekazanych samorządom powiatowym.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, działając na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę, 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 o 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 Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu 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.