



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie**

Rzeszów, dnia października 2010 r.

**Pan
Mirośław Karapyta
Wojewoda Podkarpacki**

LRZ-4101-12-04/2010
P/10/006

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 Rzeszowie przeprowadziła w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie kontrolę wykonywania przez Wojewodę Podkarpackiego zadań w zakresie zarządzania kryzysowego w okresie od 22 sierpnia 2007 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, a w zakresie zagadnień finansowych – od 2007 r. do końca I półrocza 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 września 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie przez Wojewodę Podkarpackiego zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności przygotowanie organizacyjne i kadrowe Urzędu do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, o których mowa w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o *zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.) oraz zapewnienie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego podczas powodzi, która miała miejsce na terenie województwa podkarpackiego w maju i czerwcu 2010 r.

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w szczególności dotyczyły:

- nierzetelnego dokumentowania realizacji zadania Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (Zespołu), dotyczącego opiniowania Planu Reagowania Kryzysowego (Planu RK);
- niesporządzenia wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej;
- nieprecyzyjnych procedur obowiązujących Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (Centrum) oraz Zespół w zakresie nawiązywania współpracy i podejmowania działań w przypadku zagrożenia powodziowego;
- nieuwzględnienia w regulacjach wewnętrznych Urzędu wszystkich ustawowych zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, zwłaszcza związanych z planami zarządzania kryzysowego;
- niezapewnienia całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego w ramach działalności Centrum;
- nieprzedłożenia do zatwierdzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonanej w 2009 r. aktualizacji Planu RK.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjne Urzędu do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, o których mowa w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*.

W kontroli ustalono, że zadania powyższe Wojewoda wykonywał przede wszystkim przy pomocy obecnego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (Wydziału ZK), oraz Zespołu, a także przy pomocy podległych służb, inspekcji i straży. W ramach Wydziału ZK utworzone zostało Centrum. Obsada kadrowa Wydziału ZK pozwalała na realizację ustawowych zadań Wojewody i tej komórki organizacyjnej oraz zadań Centrum. Pracownicy Wydziału ZK uczestniczyli w szkoleniach i ćwiczeniach, dotyczących zarządzania kryzysowego, a Wojewoda wywiązał się z obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, dotyczącego organizacji szkoleń, ćwiczeń i treningów w zakresie zarządzania kryzysowego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, obsada personalna Centrum, jak również wyposażenie stanowiska dyżurnej służby Wojewody, pozwalały na zapewnienie całodobowego dyżuru w celu przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, tj. na realizację zadania, o którym mowa w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

W kontroli ustalono, że w Centrum nie został zapewniony całodobowy dyżur lekarza koordynatora ratownictwa medycznego. Pomimo przeprowadzania konkursów na lekarza koordynatora, w Urzędzie nie udało się zatrudnić odpowiedniej liczby osób spełniających wymagania ustawowe. Wymóg pełnienia takiego dyżuru został określony w art. 16 ust. 2 pkt 8 cyt. ustawy, a następnie (od dnia 10 lutego 2009 r.) w art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym* (Dz. U. Nr 191, poz. 1410 ze zm.), w związku z art. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59).

W kontroli ustalono, że zadania, procedury i obowiązki w zakresie zarządzania kryzysowego zostały, co do zasady, uwzględnione w regulacjach wewnętrznych Urzędu. W regulaminie Wydziału ZK nie została uwzględniona zmiana nazewnictwa „planów reagowania” na „plany zarządzania”, pomimo tego, iż stosowne zmiany zostały wprowadzone do regulaminu organizacyjnego Urzędu. Nie został również zaktualizowany – przez Wojewodę – Regulamin Zespołu z dnia 5 grudnia 2007 r. w zakresie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

W kontroli ustalono, że brak było dokumentu, z którego wynikałoby, że Zespół zaopiniował Plan RK. Dokumentowanie działań Zespołu należało – w świetle przepisu § 13 pkt 7 regulaminu Zespołu z dnia 5 grudnia 2007 r. – do zadań Centrum.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Plan RK został opracowany z zachowaniem terminu określonego w art. 34 ust. 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

W kontroli ustalono, że Plan ten został opracowany przed upływem 12 miesięcy od wejścia w życie ww. ustawy, a Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zatwierdził go w dniu 17 października 2008 r. Plan uwzględniał niezbędne elementy i załączniki, wymagane przepisami art. 5 ust. 2 ww. ustawy, a na etapie opracowywania tego Planu zapewniono jego spójność z planami operacyjnymi innych służb oraz przewidziano w nim siły i środki do dyspozycji Wojewody. Do czasu zakończenia kontroli nie został opracowany, przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie, plan przeciwpowodziowy regionu wodnego, o którym mowa w art. 117 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.). Nie został też opracowany plan przeciwpowodziowy na obszarze kraju, określony powyższym przepisem, stąd niemożliwa jest ocena spójności Planu RK z powyższymi planami.

Zgodnie z ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. *o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. Nr 131, poz. 1076), zwanej dalej *ustawą zmieniającą*, do przepisów ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* w miejsce „planów reagowania” wprowadzono „plany zarządzania” kryzysowego. Na

podstawie przepisu art. 2 ust. 3 *ustawy zmieniającej*, plany reagowania kryzysowego pozostają w mocy do czasu ich aktualizacji, która – w myśl art. 5 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* – winna mieć miejsce, co najmniej raz na dwa lata. Do czasu zakończenia kontroli brak było wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, które – na podstawie art. 14 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, winien wydać Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W kontroli ustalono, że w 2009 r. dokonano aktualizacji Planu RK. Polegała ona na dodaniu nowej procedury, dotyczącej współpracy z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego w przypadku zagrożenia terrorystycznego. Aktualizacja ta nie została zatwierdzona przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, mimo wymogu takiego zatwierdzenia, zawartego w treści art. 14 ust. 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* oraz w Planie RK.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Wojewoda zrealizował obowiązek określony art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, polegający na wydawaniu starostom zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego.

W kontroli ustalono, że Wojewoda wydał Zarządzenie nr 27/08 z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie wytycznych do opracowania powiatowych planów reagowania kryzysowego, ustalając termin jego realizacji na 31 lipca 2008 r. Pismem z 21 lipca 2008 r. Dyrektor Wydziału ZK polecił starostom uwzględnienie w powiatowych planach przykładowych procedur reagowania kryzysowego oraz standardowych procedur operacyjnych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dyspozycje dla starostów, zawarte w piśmie Dyrektora Wydziału ZK z dnia 21 lipca 2008 r., zostały wydane zbyt późno w stosunku do terminu zakończenia prac nad powiatowymi planami reagowania kryzysowego, ustalonego Zarządzeniem Wojewody nr 27/08.

W kontroli ustalono, że żaden z powiatowych planów reagowania kryzysowego nie został złożony przez starostów w terminie określonym przez Wojewodę, jak też w terminie określonym przepisem art. 34 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, tj. 22 sierpnia 2008 r. W okresie objętym kontrolą Wojewoda zatwierdził 25 planów reagowania kryzysowego, otrzymanych z wszystkich powiatów z terenu województwa podkarpackiego. Większość tych planów (22) została zatwierdzona do lutego 2009 r., a pozostałe trzy plany zostały złożone przez starostów i zatwierdzone przez Wojewodę dopiero w roku 2010. Zatwierdzenie tych 3 planów miało miejsce w sytuacji, gdy od 19 września 2009 r., po zmianach wynikających z *ustawy zmieniającej*, do przepisów *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* w miejsce „planów reagowania” wprowadzono „plany zarządzania” kryzysowego. Zatwierdzenie wspomnianych 3

powiatowych planów reagowania kryzysowego nastąpiło na podstawie Zarządzenia Wojewody nr 27/08.

W kontroli ustalono, że Wojewoda nie utworzył wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej, do czego – do czasu wejścia w życie *ustawy zmieniającej* z dniem 19 września 2009 r. – był zobowiązany na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. Utworzenie powyższego planu miało nastąpić – stosownie do art. 34 ust. 1 ww. ustawy – do dnia 22 sierpnia 2008 r. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą prowadzone były prace, związane ze skatalogowaniem obiektów infrastruktury krytycznej, w wyniku których sporządzony został wykaz takich obiektów.

W kontroli ustalono, że w budżetach Wojewody na lata 2007-2010 rzetelnie zaplanowano i zabezpieczono środki na wykonywanie zadań z zarządzania kryzysowego. Zbadane w kontroli wydatki, zrealizowane w rozdziale 75421 - *Zarządzanie kryzysowe* w łącznej kwocie 74,9 tys. zł – w tym 40,3 tys. zł wydatków inwestycyjnych, przeznaczonych na doposażenie Centrum – zostały poniesione zasadnie.

W kontroli ustalono, że w latach 2008-2010 budżet Wojewody, sporządzony w układzie zadaniowym, uwzględniał zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. Zadania te w latach 2008-2009 zostały zrealizowane.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego podczas powodzi, która wystąpiła na terenie Województwa w maju i czerwcu 2010 r.

W kontroli ustalono, że w sytuacji napływu informacji o zagrożeniach w dniach 14 i 16 maja br., dyżurna służba Wojewody niezwłocznie przekazywała podmiotom z terenu Województwa otrzymane ostrzeżenia IMGW. Zapewniono również przepływ informacji na terenie województwa w związku z zaistnieniem sytuacji powodziowej. W dniu 16 maja br., Dyrektor Wydziału ZK wydał polecenia dla szczebla powiatowego, a Wojewoda zarządził pogotowie, a następnie alarm przeciwpowodziowy. W trakcie powodzi podejmowane były działania przewidziane Planem RK, w szczególności uruchomiono siły i środki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Sprzęt i środki, przewidziane do wykorzystania w Planie RK, znajdowały się w odpowiednim stanie technicznym. Z uwagi na skalę powodzi oraz zakres podejmowanych działań, uruchomione zostały siły i środki sił zbrojnych oraz spoza terenu Województwa. W akcji przeciwpowodziowej udział brały również jednostki straży pożarnej z Czech, Niemiec i Ukrainy. Podejmowane działania były koordynowane przez Wojewodę, w szczególności w ramach 14 posiedzeń Zespołu, w tym dwóch zorganizowanych w pobliżu zalanych terenów. Na pozytywną ocenę zasługują również działania

nieprzewidziane Planem RK, takie jak wykorzystanie w akcji przeciwpowodziowej osób osadzonych w zakładach karnych czy wspólne patrole policji i Straży Granicznej.

Działania Wojewody, związane z szacowaniem strat i niesieniem pomocy poszkodowanym, podjęte zostały stosownie do możliwości i były kontynuowane także w trakcie trwania kontroli, przy udziale powołanej przez Wojewodę – jeszcze przed wystąpieniem powodzi – komisji do spraw szacowania szkód. Na szczególne podkreślenie zasługuje niezwłoczne pozyskanie i przekazanie przez Wojewodę powodzianom pierwszych środków, w łącznej kwocie 4.329,4 tys. zł na wypłatę zasiłków celowych.

W kontroli ustalono, że w związku z otrzymaniem ostrzeżeń IMGW z 14 i 16 maja 2010 r. o możliwym zagrożeniu powodziowym, Centrum nie nawiązało bezpośredniej współpracy z trzema spośród 10 rodzajów podmiotów, wymienionych w procedurach Wojewódzkiego Planu Ochrony przed Powodzią (Planu opp) oraz w Instrukcji dyżurnej służby Wojewody (Instrukcji). Nie nawiązano współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, z Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności oraz z centrami zarządzania sąsiednich województw.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli mogło to być związane z nieprecyzyjnymi sformułowaniami, zawartymi w Planie opp oraz w Instrukcji. Podano w nich wprawdzie, iż należy nawiązać współpracę z jednostkami włączonymi w realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, jednak bez określenia formy i trybu, w jakich miałyby to nastąpić, jak też bez określenia stopnia zagrożenia powodziowego, przy którym współpracę należałoby nawiązać.

Podobnego doprecyzowania wymaga – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – przewidziane w Planie RK zwoływanie posiedzenia Zespołu w każdym przypadku otrzymania ostrzeżenia o możliwości wystąpienia zagrożenia życia i zdrowia, bez rozróżnienia stopnia tego zagrożenia.

Podczas wyrywkowej kontroli danych, zawartych w Instrukcji dyżurnej służby Wojewody oraz w komputerowej bazie teleadresowej, ustalono przypadki występowania niewłaściwych danych o numerach telefonów. Stwierdzone uchybienia w tym zakresie zostały natychmiast usunięte, jednak sprawdzenia wymagają – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – wszystkie informacje, zawarte w tych zbiorach.

W informacji, przekazanej podczas kontroli przez Marszałka Województwa, wartość szkód po powodzi z maja-czerwca 2010 r. w infrastrukturze powodziowej, korytach rzek i potoków oraz urządzeniach melioracji wodnych podstawowych oszacowano na 292 mln zł. Według Marszałka, potrzeby finansowe w zakresie bieżącego utrzymania urządzeń

melioracyjnych i wałów przeciwpowodziowych w latach 2007-2010 r., określone na poziomie około 32 mln zł rocznie, w ostatnich latach nie były zaspokajane z uwagi na malejący w ostatnich latach udział środków zabezpieczanych na ten cel z budżetu państwa. Skutkiem tego – jak podał – było zmniejszanie się zakresu wykonywanych robót konserwacyjnych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie:

1. przedkładania Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji do zatwierdzenia każdej aktualizacji, związanej z wprowadzaniem nowych elementów do wojewódzkiego planu zarządzania (reagowania) kryzysowego, zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*;
2. pełnienia całodobowych dyżurów przez lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, stosownie do wymogu z art. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U z 2009 r. Nr 11, poz. 59), w związku z art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym* (Dz. U. Nr 191, poz. 1410 ze zm.);
3. dostosowania regulacji wewnętrznych Urzędu do wszystkich zadań, określonych ustawą *o zarządzaniu kryzysowym* oraz zaktualizowania regulaminu Zespołu poprzez uwzględnienie zadań, związanych z planami zarządzania kryzysowego, w tym – określenie formy wyrażania opinii przez ten Zespół;
4. doprecyzowanie (uaktualnienie) Wojewódzkiego Planu Ochrony przed Powodzią oraz Instrukcji dyżurnej służby Wojewody w zakresie trybu, formy i okoliczności nawiązywania współpracy z jednostkami włączonymi w realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Stosownie do art. 62 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.