



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 4 lutego 2011 r.

**Pan
Jacek Kozłowski
Wojewoda Mazowiecki**

LWA-4101-22-01/2010
P/10/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim (zwanym dalej „Urzędem”) kontrolę dotyczącą realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, obejmującą okres od 22 sierpnia 2007 r. do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 15 grudnia 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 29 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez Wojewodę Mazowieckiego oraz podległe mu służby - zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, wynikających z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym².

Podstawą oceny pozytywnej jest stan przygotowań organizacyjnych Urzędu do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, działania podejmowane w tym zakresie podczas powodzi w maju i czerwcu 2010 r., terminowe wywiązywanie się Wojewody i podległych mu służb z obowiązków dotyczących opracowania wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego oraz zatwierdzania powiatowych planów reagowania kryzysowego.

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

² Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm, dalej także *ustawa o zarządzaniu kryzysowym, ustawa.*

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nie sporządzenia wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej do czego zobowiązały przepisy art. 14 ust. 2 pkt 7 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (w treści obowiązującej do dnia 18 września 2009 r.);
- braku aktualizowania wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego na zasadach w nim ustalonych;
- braku planowania w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75421 „Zarządzanie kryzysowe” środków finansowych przeznaczonych na finansowanie planowanych działań w zakresie zarządzania kryzysowego.

1. NIK ocenia pozytywnie przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, określonych w *ustawie o zarządzaniu kryzysowym*. Zadania te wykonywał Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBiZK), będący komórką organizacyjną Urzędu właściwą w sprawach zarządzania kryzysowego w rozumieniu art. 14 ust. 6 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. Stosownie do postanowień art. 16 ust. 1 wymienionej *ustawy* w skład WBiZK wchodziło Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK). Zdania i obowiązki WBiZK dotyczące zarządzania kryzysowego określone zostały w kolejnych regulaminach organizacyjnych Urzędu.

W ocenie NIK, Wojewoda zapewnił obsadę kadrową umożliwiającą WBiZK (w tym WCZK) pełną realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Pracownicy zatrudnieni w tych komórkach uczestniczyli w szkoleniach, ćwiczeniach lub treningach dotyczących przedmiotowej tematyki lub obrony cywilnej.

1.1. Stosownie do postanowień art. 14 ust. 7 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, Wojewoda powołał Mazowiecki Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (Zespół). Skład Zespołu oraz zasady jego funkcjonowania określone zostały w kolejnych zarządzeniach Wojewody³. W badanym okresie Zespół realizował zadania wynikające z art. 14 ust. 8 *ustawy*, w tym m.in.: dokonywał oceny występujących na terenie województwa zagrożeń i przedstawiał propozycje działań.

W toku kontroli NIK stwierdzono, że nie został sporządzony roczny plan pracy Zespołu na 2010 r. pomimo obowiązku wynikającego z § 4 ust. 2 pkt 1 *Zarządzenia Nr 228 w sprawie powołania Zespołu* (obowiązującego do 30 marca 2010 r.) oraz § 12 ust. 1 pkt 9 *Regulaminu Zespołu* stanowiącego załącznik Nr 2 do tego *Zarządzenia*. W kolejnym *Zarządzeniu Nr 91 z 31 marca 2010 r. w sprawie powołania Zespołu* nie zostały

³ *Zarządzenia Wojewody Mazowieckiego w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego*: Nr 228 z 13 sierpnia 2008 r. ze zm. oraz Nr 91 z 31 marca 2010 r.

zamieszczone zapisy nakładające obowiązek sporządzania zarówno planów pracy, jak i planów ćwiczeń.

W ocenie NIK zaniechanie planowania działań Zespołu, realizowanych w trybie zwykłym, może mieć negatywny wpływ na realizację jego zadań, mających charakter przygotowawczy lub zapobiegawczy, o których mowa w art. 14 ust. 8 pkt 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (m.in. takich jak: ocena potencjalnych zagrożeń lub ich prognozowanie).

1.2. NIK ocenia pozytywnie organizację dyżuru całodobowego w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. W wyniku oględzin⁴ pomieszczeń zajmowanych przez WCZK stwierdzono, że stanowisko służby dyżurnej dysponowało środkami technicznymi umożliwiającymi realizację zadań określonych w art. 16 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. Stanowisko zostało wyposażone w sprzęt i urządzenia umożliwiające nawiązywanie łączności. W pomieszczeniach WCZK dyżur pełnił również lekarz-koordynator ratownictwa medycznego.

WCZK gromadziło i przetwarzało dane dotyczące zagrożeń na obszarze województwa mazowieckiego. Przebieg dyżurów, do końca lipca 2010 r., był dokumentowany w książce dyżurów. Od sierpnia 2010 r. książka dyżurów prowadzona była w formie elektronicznej oraz codziennych wydruków.

W toku oględzin stwierdzono, że WCZK nie posiadało uregulowań wewnętrznych określających formy i zasady sporządzania dokumentacji z przebiegu dyżurów. W ocenie NIK, brak ten utrudniał sprawowanie nadzoru i kontroli wewnętrznej w zakresie funkcjonowania Centrum. Według wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Dyrektora WBiZK (z upoważnienia Wojewody)⁵ zadania i obowiązki pracownika pełniącego dyżur w WCZK, w tym m.in. w zakresie dokumentowania podjętych działań, zostały określone w *Instrukcji Postępowania Dyżurnego Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego*, która obowiązuje od 10 listopada 2010 r.

1.3. *Plan Reagowania Kryzysowego Województwa Mazowieckiego* został zatwierdzony przez Pana Wojewodę w dniu 14 sierpnia 2008 r. tj. przed upływem terminu określonego w art. 34 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (22 sierpnia 2008 r.). *Plan* spełniał wymogi określone w art. 5 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (w brzmieniu obowiązującym podczas jego sporządzania) oraz wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 stycznia 2008 r. Ponadto, została zapewniona spójność *Planu* z planami operacyjnymi

⁴ W dniu 10 listopada 2010 r.

⁵ Pismo znak: WBZK.IV.0717/3/11 z 26 stycznia 2011 r.

obowiązującymi na terenie województwa mazowieckiego, w tym z *Wojewódzkim Planem Ratowniczym*, opracowanym przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej.

W toku kontroli NIK stwierdzono, że nie były przestrzegane zasady aktualizacji *Planu Reagowania Kryzysowego* określone w pkt 7 części I tego dokumentu. W tabeli zmian i aktualizacji zamieszczonej w pkt 11 części III *Planu* wykazano tylko jedną zmianę⁶ zarządzenia w sprawie powołania Zespołu, podczas gdy w badanym okresie miało miejsce pięć takich zmian. Zestawienie zawartych umów i porozumień (zamieszczone w pkt 8 części III *Planu*, nie zostało uzupełnione o porozumienia i umowy dotyczące wymiany informacji i współdziałania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, zawarte przez Wojewodę po zatwierdzeniu *Planu*, w tym m.in. o porozumienie ze spółkami energetycznymi z 20 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad i zakresu wymiany informacji o awariach energetycznych na terenie województwa mazowieckiego; porozumienie z Komendantem Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej z 30 listopada 2009 r. w sprawie zasad współpracy na wypadek prowadzenia akcji ratunkowych, likwidacji skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz sytuacji kryzysowych. Ponadto, ujęte w *Planie* procedury reagowania kryzysowego nie zostały uzupełnione o procedurę PKR-11⁷ dotyczącą uruchamiania rezerw materiałowych.

Brak odpowiedniego rozporządzenia Rady Ministrów⁸ (o którym była mowa w art. 6 ust. 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) uniemożliwił Wojewodzie realizację obowiązku sporządzenia wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej, wynikającego z art. 14 ust. 2 pkt 7 ustawy – w brzmieniu obowiązującym do 18 września 2009 r.).

1.5. Wojewoda wywiązał się prawidłowo z obowiązków określonych w art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ustawy o zarządzaniu kryzysowym, dotyczących wydawania starostom zaleceń odnośnie powiatowych planów reagowania kryzysowego oraz zatwierdzania tych planów. Stosowne zalecenia Wojewody w sprawie powiatowych planów reagowania kryzysowego przesłane zostały przez Z-cę Dyrektora WBiZK do starostów (oraz prezydentów miast na prawach powiatu) - przy piśmie z dnia 29 stycznia 2008 r. Wszystkie ww. plany zostały sporządzone terminowo (tj. przed 22 sierpnia 2008 r.). Po uwzględnieniu w nich uwag, zgłoszonych przez Urząd, Wojewoda zatwierdził je w dniu 14 sierpnia 2008 r.

1.6. Wojewoda wywiązywał się z obowiązku organizowania i przeprowadzania szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego - zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W okresie objętym kontrolą, w organizowanych przez

⁶ Zarządzenie Wojewody Nr 335 z 9 października 2009 r.

⁷ Procedura PKR-11 została opracowana w związku ze zmianą art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym - od 19 września 2009 r. na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076).

⁸ Według wyjaśnień Kierownika WCZK zamieszczonych w piśmie z 4 listopada 2010 r.

Urząd szkoleniach, treningach i ćwiczeniach w zakresie zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i spraw obronnych brali udział, poza pracownikami WBiZK (w tym WCZK) m.in. kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osoby zatrudnione w starostwach i urzędach gmin (miast).

2. W latach 2007 – 2010 w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75421 „Zarządzanie kryzysowe” Urząd nie planował żadnych wydatków. Środki na realizację zadań w tym zakresie planowano w innych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, dotyczących m.in. obrony cywilnej (rozdział 75414) oraz wydatków obronnych (rozdział 75212), co w ocenie NIK nie było zgodne z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁹ a następnie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰.

2.1. Stwierdzono, że Urząd nie wykorzystywał wszystkich środków zaplanowanych w tym zakresie. Przykładowo, w 2008 r. wydatki poniesione w ramach rozdziału 75414 Obrona cywilna, wyniosły 820 tys. zł, co stanowiło 76,9% planu wydatków po zmianach (1 066 tys. zł), w 2009 r. – 511 tys. zł, tj. 62,6% planu wydatków po zmianach (816 tys. zł), a w 2010 r. (do 30 września) – 176 tys. zł, tj. 26,9% kwoty zaplanowanej na ten rok (645 tys. zł).

Według wyjaśnień Wojewody¹¹ niepełne wykonanie planu wydatków w 2009 r., spowodowane było:

- w przypadku środków zaplanowanych na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego - częściową blokadą środków, której dokonano w czasie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej (po odblokowaniu całości kwoty przeznaczonej na dotacje, część jednostek samorządu terytorialnego zrezygnowała z organizacji planowanych szkoleń);
- w przypadku środków planowanych na finansowanie wydatków inwestycyjnych - realizowaną polityką oszczędności i ograniczania wydatków budżetowych wynikającą z trudnej sytuacji budżetowej Państwa.

2.2. Kontrola największego wartościowo zamówienia sfinansowanego przez Urząd w 2008 r., w ramach wydatków z rozdziału 75414 (dotyczącego zakupu 2,5 tys. szt. kombinezonów ochronnych oraz 4,0 tys. szt. półmasek filtracyjnych za łączną kwotę 146,9 tys. zł) wykazała, że postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego było

⁹ Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm., obowiązywała do 31 grudnia 2009 r.

¹⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹¹ Zamieszczonych w piśmie z 13 grudnia 2010 r.

zgodne z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹². Dwie umowy na dostawę tego sprzętu (zawarte 30 czerwca 2008 r. z podmiotami wybranymi w przetargu) zostały zrealizowane terminowo.

3. NIK pozytywnie ocenia działania służb podległych Wojewodzie w związku z sytuacją powodziową na terenie województwa mazowieckiego w maju i czerwcu 2010 r. Działania te, zarówno na etapie monitorowania, reagowania oraz usuwania skutków klęski żywiołowej, podejmowano zgodnie z procedurami określonymi w *Planie*.

3.1. W związku z powodzią Wojewoda m.in.: zwoływał posiedzenia Zespołu w celu omówienia aktualnej sytuacji oraz niezbędnych działań; wydawał zarządzenia dotyczące ogłoszenia stanów pogotowia przeciwpowodziowego, alarmów oraz zakazu poruszania się po terenach zalanych; występował do Ministra Obrony Narodowej oraz Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej o zadysponowanie do akcji przeciwpowodziowej żołnierzy, funkcjonariuszy straży granicznej oraz niezbędnego sprzętu; umożliwiał wykorzystywanie sprzętu i wyposażenia zgromadzonego w wojewódzkich magazynach sprzętu Obrony Cywilnej.

Współpraca służb Wojewody z samorządem województwa mazowieckiego zapewniona była m.in. przez uczestnictwo w pracach Zespołu, Członka Zarządu Województwa Mazowieckiego oraz Dyrektora Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie.

3.2. Po zakończeniu akcji przeciwpowodziowej Wojewoda powołał komisję¹³, która przystąpiła do weryfikacji zgłaszanych szkód i szacowania strat powstałych na skutek powodzi. Działania podejmowane w trakcie powodzi zostały ocenione w dokumencie sporządzonym przez WBiZK, *Wnioski i rekomendacje po powodzi w 2010 r.*, który został zatwierdzony przez Wojewodę 14 października 2010 r. W dokumencie tym wskazano m.in.: na potencjalne zagrożenia stanu infrastruktury, kluczowe z punktu widzenia ochrony przeciwpowodziowej; łamanie obowiązujących przepisów dotyczących zachowania stref ochronnych i dostępu do wałów oraz braki w planowaniu przestrzennym na terenie województwa.

We wnioskach i rekomendacjach wskazano m.in. na potrzebę:

- odbudowy i modernizacji zniszczonych przez powódź wałów, urządzeń melioracji podstawowych i urządzeń hydrotechnicznych;
- udrożniania koryta rzek Wisły i Bugu wraz z oczyszczeniem obszaru międzywala z roślinności i przymulisk;

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹³ Zarządzenie Nr 236 z dnia 8 czerwca 2010 r.

- zwiększenia środków finansowych przeznaczanych na utrzymanie wałów i obiektów hydrotechnicznych;
- uregulowania prawa własności infrastruktury przeciwpowodziowej ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz zmniejszenia liczby właścicieli tej infrastruktury.

Zwrócono również uwagę na potrzebę wprowadzenia obowiązku organizowania raz do roku ćwiczeń i gier decyzyjnych dla służb odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, w celu wyrobienia nawyku wykorzystywania i weryfikowania w praktyce wytworzonych dokumentów planistycznych.

3.3. Odpowiadając na pytania w trybie art. 29 pkt 2f) *ustawy o NIK*, Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, poinformował¹⁴ kontrolera NIK, że:

- na ogólną długość 671 km obwałowań przeciwpowodziowych znajdujących się na terenie województwa mazowieckiego do odbudowy lub modernizacji zakwalifikowano wały o długości 260 km. Do wykonania robót naprawczych i modernizacyjnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, zakwalifikowano odcinki wałów o łącznej długości 15 km oraz blisko 7,5 km dróg „przywałowych”. Koszt wykonania tych prac wyniesie ok. 60,2 mln zł;
- środki finansowe otrzymywane na utrzymanie wodnych urządzeń melioracyjnych podstawowych stanowią jedynie ułamek potrzeb. Przyznane na ten cel dotacje celowe z budżetu państwa kształtowały się w kolejnych latach następująco: 2008 r. – 13,3 mln zł; 2009 r. – 13,6 mln zł; 2010 r. – 13,0 mln zł (co w relacji do zgłoszonych zapotrzebowań wynosiło: 30,9%; 25,7%; 23,3%);
- na likwidację szkód w urządzeniach melioracji wodnych podstawowych Wojewoda Mazowiecki przyznał dotacje z rezerwy celowej w wysokości łącznej 43,7 mln zł, z czego z uwagi m.in. na długotrwałe procedury przetargowe w 2010 r. miało zostać wykorzystane 29,7 mln zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podejmowanie działań na rzecz zapewnienia realizacji wniosków zawartych w zatwierdzonym dokumencie *Wnioski i rekomendacje po powodzi w 2010 r.*
2. Systematyczne aktualizowanie *Planu Reagowania Kryzysowego* zgodnie z ustalonymi procedurami postępowania.
3. Rozważenie przywrócenia obowiązku sporządzania rocznych planów pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹⁴ Pismo z 18 listopada 2010 r.

4. Wyodrębnianie w budżecie Urzędu wydatków na realizację planowych zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, poprzez planowanie środków na ten cel w ramach rozdziału 75414 „Zarządzanie kryzysowe”.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę w terminie 21 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 Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie 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.

D.W.