



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 10 lutego 2011 r.

**Pani
Bogumiła Więckowska
Starosta Otwocki**

P/10/006
LWA-4101-22-04/2010

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE
(jednolity tekst)**

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Otwocku (zwanym dalej „Starostwem”), kontrolę dotyczącą realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego - w okresie od 22 sierpnia 2007 r. do czasu zakończenia kontroli NIK (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 Pani Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami wykonywanie przez Starostę Otwockiego i podległe mu służby, zadań określonych w *ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*².

Podstawą oceny NIK są nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli:

- nie opracowanie procedur ochrony infrastruktury krytycznej;
- zwłoka w uruchomieniu działalności Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK) w strukturach Urzędu;
- zaniechanie organizowania ćwiczeń Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego³ oraz nieprzestrzeganie, określonej w *Regulaminie Pracy Zespołu*, częstotliwości zwoływania jego posiedzeń;

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

² Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 ze zm., zwaną dalej *ustawą o zarządzaniu kryzysowym* lub *ustawą*.

- brak reakcji na sytuację kryzysową wywołaną dużymi opadami śniegu, która wystąpiła na terenie Powiatu w październiku 2009 r.;
- nie przeprowadzenie przez Zespół (do czasu zakończenia kontroli NIK) analizy prawidłowości funkcjonowania procedur postępowania określonych w *Planie Reagowania Kryzysowego*, w kontekście doświadczeń zdobytych w trakcie sytuacji powodziowej w 2010 r.

1. Realizacja zadań Starosty określonych w art. 17 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* została powierzona Wydziałowi Zarządzania Kryzysowego („Wydział” lub „WZK”)⁴, będącemu komórką organizacyjną Starostwa właściwą w sprawach zarządzania kryzysowego. Zadania i obowiązki WZK dotyczące zarządzania kryzysowego były określone w kolejnych regulaminach organizacyjnych Starostwa.

Starosta zapewnił obsadę kadrową umożliwiającą WZK realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. W dniu 15 grudnia 2009 r. zatrudnienie w Wydziale zostało zwiększone z trzech do czterech osób. Pracownicy Wydziału, poza jednym wyjątkiem, uczestniczyli w badanym okresie w szkoleniach, dotyczących zagadnień z zakresu zarządzania kryzysowego.

1.1. Dopiero w 2010 r. (t.j. po ponad dwóch latach od wejścia w życie *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*), Starosta zorganizował PCZK w strukturze Urzędu zapewnił mu odpowiednie warunki do wykonywania zadań określonych w art. 16 ust. 2 (w związku z art. 18 ust. 2) *ustawy*, w tym w szczególności polegających na pełnieniu całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. W zarządzeniu Nr 62/2009 z 22 października 2009 r. oraz w załączonym do niego *Regulaminie PCZK*, Starosta określił m.in. zadania, organizację, siedzibę (pomieszczenia należące do Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Otwocku⁵), tryb pracy oraz zasady finansowania zadań wykonywanych przez tą jednostkę - stosownie do wymogów określonych w art. 18 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

Jak wynika z ustaleń kontroli, PCZK w strukturze Urzędu rozpoczęło funkcjonowanie dopiero od 15 lutego 2010 r. (data zatrudnienia pięciu pracowników tej komórki), natomiast systematyczna dokumentacja z przebiegu dyżurów, w formie raportów dziennych, była

³ Dalej także: Zespół.

⁴ Do 26 czerwca 2008 r. Wydział Zarządzania Kryzysowego Ochrony Ludności i Spraw Obronnych.

⁵ Zasady funkcjonowania PCZK w pomieszczeniach Komendy Powiatowej Straży Pożarnej w Otwocku określone zostały w porozumieniu z dnia 7 grudnia 2009 r. zawartym przez Zarząd Starostwa z Komendantem Powiatowym PSP w Otwocku.

prowadzona przez PCZK od połowy czerwca 2010 r. W wyniku oględzin⁶ przeprowadzonych przez kontrolerów NIK stwierdzono m.in., że stanowisko dyżurnego (usytuowane w tym samym pomieszczeniu, co stanowiska przyjęcia zgłoszeń alarmowych przez dyspozytorów KP PSP oraz Pogotowia Ratunkowego), zostało wyposażone w sprzęt komputerowy oraz urządzenia umożliwiające nawiązywanie łączności. Dyżurny PCZK miał możliwość bieżącego monitorowania stanu poziomu wody w dwóch głównych rzekach (Wisła i Świder) przepływających przez powiat.

Według wyjaśnień Starosty⁷: wcześniejsze powołanie PCZK w strukturze Urzędu było niemożliwe ze względów finansowych; do czasu utworzenia PCZK w strukturach Starostwa jego zadania były wykonywane przez strażaków PSP, będących jednocześnie członkami Zespołu.

1.2. Stosownie do art. 17 ust. 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, Starosta powołał Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Skład Zespołu oraz zasady jego funkcjonowania określone zostały w kolejnych zarządzeniach Starosty⁸.

Spotkania Zespołu w tzw. „trybie zwyczajnym”, organizowane były w oparciu o roczne Plany Pracy Zespołu, sporządzane przez Kierownika Wydziału i zatwierdzane przez Starostę. Przedmiotem tych spotkań była m.in. ocena stanu bezpieczeństwa na terenie powiatu, omówienie potencjalnych zagrożeń sytuacjami kryzysowymi (np. zagrożenie powodzią), stanu przygotowań oraz działań, które należy podjąć w przypadku ich wystąpienia.

W latach 2009-2010 (do czasu zakończenia kontroli NIK) spotkania Zespołu były organizowane raz w roku. Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 1 *Regulaminu Prac Zespołu*⁹ posiedzenia w „trybie zwyczajnym” powinny być zwoływane nie rzadziej niż dwa razy w roku.

1.3. *Plan Reagowania Kryzysowego Powiatu Otwockiego*¹⁰ sporządzony został przez Starostę (i zatwierdzony przez Wojewodę Mazowieckiego¹¹) zgodnie z terminem wymaganym przepisami art. 34 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

Plan ten spełniał wymogi określone w art. 5 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (w brzmieniu obowiązującym w czasie jego sporządzenia) oraz zalecenia Wojewody Mazowieckiego z 28 stycznia 2008 r. w sprawie powiatowych planów reagowania kryzysowego.

⁶ W dniu 22 listopada 2010 r.

⁷ Zawartych w pismach z 30 listopada i 6 grudnia 2010 r.

⁸ *Zarządzenia Starosty Otwockiego w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego* Nr 19/08 z 1 kwietnia 2008 r. oraz Nr 58/2009 z 20 października 2009 r.

⁹ Załącznik do *Zarządzenia Nr 58/2009 w sprawie powołania Zespołu*.

¹⁰ Dalej także *Plan*.

¹¹ Wojewoda Mazowiecki zatwierdził *Plan* w dniu 14 sierpnia 2008 r.

W ramach realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, określonych w art. 6 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, Wydział sporządził w 2008 r. m.in. *Wykaz obiektów infrastruktury krytycznej Powiatu Otwockiego*, który w kolejnych latach był aktualizowany. Nie opracowano jednak procedur na wypadek zagrożeń infrastruktury krytycznej, wymaganych postanowieniami art. 6 ust. 1 pkt 3 *ustawy*.

Spójność *Planu* z innymi planami operacyjnymi obowiązującymi na terenie Powiatu, została zapewniona, według wyjaśnień Starosty¹², w ramach procedury uzgodnień oraz poprzez włączenie do *Planu*, w formie załączników funkcjonalnych, planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz innych planów reagowania lub procedur postępowania w tym zakresie opracowanych przez różne podmioty i służby.

1.4. Starosta wywiązał się z obowiązku określonego w art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, dotyczącego wydawania organom gmin zaleceń do gminnych planów reagowania kryzysowego. Stosowne zalecenia Starosty w sprawie tych planów zostały przesłane do wójtów (oraz burmistrzów i prezydentów miast) - przy piśmie z dnia 4 lutego 2008 r.

Gminne planów reagowania kryzysowego nie zostały sporządzone i przedstawione do zatwierdzenia przez Starostę w wyznaczonym w ww. zaleceniach terminie (30 kwietnia 2008 r.). Dopiero w piśmie z 27 sierpnia 2008 r. Starosta zwrócił się do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) o przedstawianie do uzgodnienia i zatwierdzenia gminnych planów reagowania kryzysowego. Plany te zostały uzgodnione przez WZK i zatwierdzone przez Starostę dopiero we wrześniu-październiku 2008 r., t.j. po terminie określonym w art. 34 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (22 sierpnia 2008 r.).

1.5. Starosta wywiązywał się z obowiązku organizowania i przeprowadzania szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego - zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. W okresie objętym kontrolą w organizowanych przez Starostwo szkoleniach, treningach i ćwiczeniach w zakresie zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i spraw obronnych brali udział m.in. pracownicy Wydziału zajmujący się sprawami zarządzania kryzysowego oraz członkowie Zespołu.

Stwierdzono jednak, że od jesieni 2007 r. do czasu zakończenia niniejszej kontroli (t.j. przez ponad 3 lata) nie były organizowane ćwiczenia Zespołu¹³. Zgodnie z § 6 ust. 1 ww.

¹² Pismo z 26 października 2010 r.

¹³ Wprawdzie w *Planie Pracy Zespołu na 2010 r.* zaplanowano zorganizowanie w okresie październik – listopad gry decyzyjnej – ćwiczenia, której tematem miała być ewakuacja ludności z terenów zagrożonych powodzią, ćwiczenie takie nie zostało jednak do czasu zakończenia kontroli NIK zorganizowane.

Regulaminu Prac Zespołu, ćwiczenia takie powinny być zarządzane przez jego Przewodniczącego (t.j. Starostę) przynajmniej raz na dwa lata.

2. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie planowania i wydatkowania przez Starostwo środków na realizację zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.

2.1. W 2008 r. w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75421 „Zarządzanie kryzysowe” nie zostały przez Starostwo zaplanowane żadne wydatki. Wydatki poniesione z tego rozdziału w 2009 r., w kwocie ogółem ok. 188,2 tys. zł, stanowiły równowartość 40,9% pierwotnie zaplanowanych środków (ok. 460,4 tys. zł). Główną przyczyną niewykorzystania środków było opóźnienie w rozpoczęciu działalności PCZK, wynikające z zatrudnienia pracowników w tej komórce dopiero 15 lutego 2010 r.

W 2010 r. (do 30 września) wydatkowano z rozdziału 75421 kwotę 317,6 tys. zł, t.j. 67,5% pierwotnego planu wydatków w tym rozdziale.

2.2. W 2008 r. i 2010 r. w budżecie Starostwa zaplanowano rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, w kwocie 1,0 tys. zł, co stanowiło równowartość ok. 0,01% kwoty bazowej (odpowiednio: 9 576,1 tys. zł i 9 135,4 tys. zł) wyliczonej na zasadach określonych w art. 26 ust. 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*¹⁴. Zgodnie z przywołanym przepisem, rezerwa ta mogła wynosić do 1% kwoty bazowej. W 2009 r. nie utworzono rezerwy w tym zakresie, mimo obowiązku wynikającego z przywołanego wyżej przepisu, co według wyjaśnień Starosty¹⁵ wynikało z faktu, że wyliczona kwota bazowa była w tym roku ujemna (- 20 445,0 tys. zł).

2.3. Na sfinansowanie części kosztów poniesionych w związku z powodzią, która wystąpiła na terenie Powiatu Otwockiego w maju i czerwcu 2010 r., Starosta otrzymał dotacje z rezerwy celowej z budżetu państwa w wysokości ogółem ok. 35 tys. zł (w rozdziałach 71078 oraz 75478). W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sposobu wykorzystania i rozliczenia tych środków. Koszty zrefinansowanie ze środków dotacji dotyczyły w szczególności zakupu: paliwa, worków, piasku oraz wyżywienia dla uczestników akcji przeciwpowodziowej.

3. NIK pozytywnie ocenia działania Starosty oraz podległych mu służb w związku z zagrożeniem powodziowym na terenie powiatu otwockiego w maju, czerwcu oraz wrześniu 2010 r.

¹⁴ Równowartość bieżących wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o: wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

¹⁵ Pismo z 17 listopada 2010 r.

NIK ocenia negatywnie niepodjęcie przez Starostę jakichkolwiek działań (ustalonych w procedurach określających zasady reagowania w sytuacjach kryzysowych) podczas wystąpienia na jesieni 2009 r. obfitych opadów mokrego śniegu skutkujących m.in. awariami sieci energetycznych na terenie Powiatu.

3.1. W związku z informacjami o zagrożeniu powodzią na terenie Powiatu (w okresie od maja do września 2010 r.) Starosta wydawał zarządzenia dotyczące ogłoszenia stanów pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego¹⁶. Służby podległe Staroście (w tym m.in. pracownicy Wydziału, PCZK oraz Straż Pożarna), przy współdziałaniu z gminami zagrożonymi powodzią (Sobienie Jeziory; Otwock, Karczew i Józefów), prowadziły stały monitoring oraz podejmowały czynności w celu opanowania zagrożeń i ograniczenia ich negatywnych skutków. Starosta wywiązywał się z obowiązku nałożonego przez Wojewodę Mazowieckiego, w zarządzeniach w sprawie ogłoszenia pogotowia przeciwpowodziowego i następnie alarmu przeciwpowodziowego, dotyczącego przekazywania do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego - meldunków okresowych o sytuacji powodziowej oraz podejmowanych działaniach. Szacowaniem szkód, według wyjaśnień Starosty¹⁷, zajmowały się bezpośrednio gminy dotknięte powodzią.

Ustalono jednak, że w wymienionym okresie miało miejsce tylko jedno posiedzenie Zespołu zwołane w związku z zagrożeniem powodziowym, t.j. w dniu 20 maja 2010 r.¹⁸ W czerwcu i wrześniu 2010 r. nie były zwoływane posiedzenia Zespołu, wbrew postanowieniom *Regulaminu Prac Zespołu*¹⁹ jak i *Procedury na wypadek wystąpienia powodzi*, wchodzącej w skład *Planu*. Do czasu zakończenia kontroli NIK, nie zostało również zwołane posiedzenie Zespołu w celu oceny działań podejmowanych podczas zagrożenia powodziowego. Według wyjaśnień²⁰ Starosty, spotkanie Zespołu w tej sprawie, zwołane miało być w grudniu 2010 r., t.j. po zakończeniu kontroli NIK.

¹⁶ Dotyczy to m.in. następujących zarządzeń Starosty Otwockiego:

- Nr 30/2010 z 20 maja 2010 r. w sprawie ogłoszenia alarmu przeciwpowodziowego (alarm został odwołany zarządzeniem Starosty Nr 34/2010 z 27 maja 2010 r.);
- Nr 36/2010 z 5 czerwca 2010 r. w sprawie ogłoszenia alarmu przeciwpowodziowego (alarm został odwołany zarządzeniem Starosty Nr 40/2010 z 14 czerwca 2010 r.);
- Nr 50/2010 z 5 września 2010 r. w sprawie ogłoszenia alarmu przeciwpowodziowego (alarm został odwołany zarządzeniem Starosty Nr 51/2010 z 8 września 2010 r.).

¹⁷ W piśmie z 8 listopada 2010 r.

¹⁸ Połączone posiedzenie Zespołu i Komisji Bezpieczeństwa i Porządku, którego przedmiotem była analiza i ocena przedsięwzięć, związanych z przygotowaniem do obrony przed zagrożeniem bezpieczeństwa ludzi w wyniku wystąpienia powodzi, na którym określono działania przygotowawcze, które należy podjąć w tym zakresie.

¹⁹ Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 2 *Regulaminu Prac Zespołu*, posiedzenie Zespołu zwołuje się w trybie natychmiastowym – w przypadku wystąpienia lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej wymagającej podjęcia bezzwłocznych działań.

²⁰ W piśmie z 8 listopada 2010 r.

Brak posiedzeń Zespołu, uniemożliwił właściwą realizację zadań określonych w art. 14 ust. 8 (w powiązaniu z treścią art. 17 ust. 5) *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, takich jak: przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w powiatowym planie reagowania kryzysowego.

3.2. W przypadku wystąpienia w październiku 2009 r. awarii sieci energetycznych na terenie Powiatu spowodowanych obfitymi opadami mokrego śniegu, Starosta nie podjął żadnych działań przewidzianych w *Planie Reagowania Kryzysowego*.

Zgodnie z wchodzącą w skład Planu procedurą, pn. *Nadmierne opady śniegu*, w przypadku powstania tego rodzaju zagrożenia Starosta powinien m.in. uruchomić działania Zespołu oraz kierować działaniami służb, inspekcji i straży powiatowych.

W wyjaśnieniach w tej sprawie²¹ Starosta podał m.in., że (w jego ocenie) sytuacja związana z opadami śniegu, która miała miejsce w październiku 2009 r. nie powinna się zaliczać do sytuacji kryzysowej w rozumieniu *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. Opady śniegu nie były na tyle intensywne, żeby spowodować paraliż powiatu i znaczne ograniczenia w funkcjonowaniu służb powiatowych.

Zdaniem NIK, przytoczona sytuacja spełniała definicję sytuacji kryzysowej określonej w art. 3 pkt 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*²², zgodnie z którą, pod tym pojęciem należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

Jak wynika z informacji uzyskanej przez kontrolera NIK z PGE Dystrybucja S.A.²³, intensywne opady śniegu w dniu 14 października 2009 r. spowodowały liczne uszkodzenia infrastruktury energetycznej na bardzo rozległym terenie. Uszkodzenia linii energetycznych wystąpiły we wszystkich gminach powiatu otwockiego. Z powodu gałęzi i drzew opadających pod ciężarem mokrego śniegu, a także samego śniegu, który osadzał się na przewodach i słupach, uszkodzonych zostało bardzo wiele linii energetycznych (wysokiego, średniego i niskiego napięcia). Usuwanie awarii trwało od 14 do 20 października 2009 r.

W dobowych raportach sporządzanych przez dyżurnych z Komendy Powiatowej PSP w Otwocku, od 14 do 20 października 2009 r., odnotowano ogółem 150 zgłoszeń

²¹ W piśmie z 8 listopada 2010 r.

²² W brzmieniu obowiązującym od 19 września 2009 r.

²³ Pismo z 14 grudnia 2010 r.

dotyczących połamanych drzew, leżących na jezdniach lub chodnikach oraz zwisających nad domami lub liniami energetycznymi.

W ocenie NIK, przyczyną braku reakcji Starosty na to zdarzenie mógł być brak rozpoznania co do jego skali, z uwagi m.in. na brak właściwej organizacji PCZK oraz brak porozumień z podmiotami zarządzającymi liniami energetycznym w sprawie wymiany informacji o awariach energetycznych na terenie powiatu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Opracowanie procedur na wypadek zagrożeń infrastruktury krytycznej - o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 *ustawy*.
2. Organizowanie spotkań oraz ćwiczeń Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego na zasadach określonych w *Regulaminie Pracy Zespołu*, w celu zapewnienia przez ten Zespół właściwej realizacji zadań określonych w art. 14 ust. 8 (w powiązaniu z treścią art. 17 ust. 5) *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.
3. Dokonanie uzgodnień (np. poprzez zawarcie porozumień) odnośnie wymiany informacji o sytuacjach kryzysowych z zakładami energetycznymi, jak również innym podmiotami zajmującymi się monitoringiem środowiska.
4. Podejmowanie stosownych działań w przypadkach wystąpienia zdarzeń kryzysowych na terenie Powiatu - na zasadach ustalonych w przyjętych procedurach postępowania.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Panią Starostę 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 Pani Staroście 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.