



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-02-11/2012
P/12/184

Wrocław, dnia 14 stycznia 2013 r.

Pan
Andrzej Szcześniak
Komendant Wojewódzki Państwowej
Straży Pożarnej we Wrocławiu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (dalej zwana ustawą o NIK), w związku z art. 2 ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli² (dalej: ustawa o zmianie ustawy o NIK), Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu (dalej KW PSP) kontrolę działań KW PSP w zakresie wykorzystania środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi w okresie 2009-2012 (do 30 czerwca).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym przez Pana Komendanta w dniu 17 października 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do 2 czerwca 2012 r. w związku z art. 2 ustawy o zmianie ustawy o NIK, przekazuje Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

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

1. Ocena systemu zarządzania kryzysowego ze szczególnym uwzględnieniem regulacji dotyczących zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz likwidacji skutków powodzi.

1.1 Organizacja Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego (dalej KSRG) na obszarze województwa dolnośląskiego obejmowała wszystkie elementy określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu

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

2 Dz. U. z 2010 r., Nr 227, poz. 1482 ze zm.

ratowniczo gaśniczego³ (dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo gaśniczego).

1.1.1 KWSP opracowała *Analizę zagrożeń* oraz *Analizę zabezpieczenia operacyjnego* dla województwa na 2012 r., stosując odpowiednio wytyczne określone we wzorze znajdującym się w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo gaśniczego oraz przepisy § 8 ust. 4 tego rozporządzenia.

NIK zwraca jednak uwagę, że w sposób nierzetelny zrealizowano wynikający z § 11 ust. 1 przywołanego rozporządzenia obowiązek sporządzenia wniosków z *Analiz* służących poprawie funkcjonowania KSRG na obszarze województwa. *Analiza zagrożeń* nie zawierała bowiem wniosków na temat zagrożenia powodziowego Barda i Kamieńca Ząbkowickiego (Powiatu Ząbkowickiego), pomimo że były one w grupie najbardziej poszkodowanych dolnośląskich miast podczas powodzi w 1997 r., a ryzyko powodziowe dla ich obszaru pozostało zdefiniowane jako najwyższe w regionie. Natomiast wnioski z analizy zabezpieczenia operacyjnego, w momencie podjęcia przez NIK czynności kontrolnych były wciąż w trakcie opracowania (wedle osądu kontrolera sporządzono maks. 20%). Na tym etapie brakowało na przykład konkluzji dotyczących wyposażenia w sprzęt przeciwpowodziowy, łódzie oraz pompy dużej wydajności.

Podkreślić należy, że w myśl § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo gaśniczego, wnioski z *Analiz* Komendant powinien przekazać Wojewodzie, w celu podjęcia przez ten organ działań zmierzających do poprawy funkcjonowania KSRG. Tymczasem wnioski z analizy zagrożeń zostały przekazane Wojewodzie Dolnośląskiemu dopiero 29 czerwca 2012 r., tj. 6 miesięcy od daty ich sporządzenia, a wnioski z analizy zabezpieczenia operacyjnego nie zostały przekazane w ogóle. W ocenie Izby warunek rzetelnego sporządzenia wniosków za ubiegły rok i niezwłoczne ich przekazanie Wojewodzie stanowi podstawę do podjęcia ewentualnych skutecznych działań zmierzających do poprawy funkcjonowania KSRG w roku następnym.

NIK wskazuje, że osobami odpowiedzialnymi za wymienione nieprawidłowości są Naczelnik Wydziału Kontrolno-Rozpoznawczego KWSP (*Analiza zagrożeń*) oraz Naczelnik Wydziału Operacyjnego KWSP (*Analiza zabezpieczenia operacyjnego*).

1.1.2 KWSP rzetelnie opracowała Wojewódzki Plan Ratowniczy, zamieszczając w nim wszystkie elementy wyszczególnione w § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo gaśniczego. Plan został zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego stosownie do wymogu § 7 ust. 1 pkt 3 cytowanego rozporządzenia. Plan został także pozytywnie zaopiniowany przez Dyrektora Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Komendy Głównej PSP. Na uwagę zasługuje zbieżność Planu z Wojewódzkim Planem Zarządzania Kryzysowego, stosownie do wymogu zarówno § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo gaśniczego, jak również art. 4 ust 1 pkt 6 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴.

³Dz. U. z 2011 r., Nr 46, poz. 239

⁴Dz. U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590 ze zm.

1.1.3 Komendant Wojewódzki PSP ustalił stosownym rozkazem⁵ dla specjalistycznych grup ratowniczych wchodzących w skład Dolnośląskiej Brygady Odwodowej obszar chroniony wskazując jako rejon ich działania województwo dolnośląskie. Komendant Wojewódzki PSP określił zasady aktualizacji danych dotyczących gotowości operacyjnej odwodów operacyjnych. KWSPSP dokonywała w sposób rzetelny aktualizacji, przekazując ich treść do stosowania komendantom powiatowym i miejskim PSP.

1.1.4 Komendant Wojewódzki PSP określił skład Dolnośląskiej Brygady Odwodowej uwzględniając wytyczne rozkazu Komendanta Głównego PSP nr 2 z dnia 18 stycznia 2010 r. w sprawie organizacji centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Komendant Wojewódzki w sposób precyzyjny i rzetelny ustalił m.in. dopuszczalne czasy formowania pododdziałów w rejonach koncentracji, ustalił zasady przeprowadzenia ćwiczeń doskonalących, w tym harmonogramy, zdefiniował znaczenie gotowości operacyjnej wyznaczył osoby powołane na nieetatowe funkcje dowódcze i określił zasady aktualizacji danych operacyjnych, dokumentacji operacyjnej i zasady obiegu korespondencji.

1.1.5 KW PSP opracowała dla podmiotów uczestniczących w działaniach ratowniczych zasady powiadamiania i współdziałania zespalać je w zbiór procedur ratowniczych, w szczególności odnoszących się do przyjęcia zgłoszenia, alarmowania i dysponowania sił i środków do pożaru lub miejscowego zagrożenia oraz dla ratownictwa chemicznego i ekologicznego, a także w procedurze dotyczącej doraźnego operacyjnego zabezpieczenia województwa po zadysponowaniu zasobów ratowniczych do zdarzeń. Procedury poza formułą opisową, składały się z czytelnych zestawień tabelarycznych ujmujących zadania wg rodzajów obiektów i osobno rodzajów zdarzeń, zawierających szczegółowe informacje o ilości pojazdów, liczbie ratowników i typach jednostek do zadysponowania w zależności od zdarzenia.

1.2 NIK negatywnie ocenia zaawansowanie procesu organizacji na obszarze województwa Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego (WCPR) realizującego zadania systemu powiadamiania ratunkowego, integrującego KSRG i system Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM). Na dzień zakończenia kontroli NIK, istniejący WCPR nie realizował większości zadań nałożonych nań przepisami prawa w tym zakresie. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 14 c ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁶ (dalej ustawa o ochronie przeciwpożarowej), obowiązek zorganizowania wojewódzkiego centrum powiadamiania ratunkowego ciąży na wojewódzkim komendancie Państwowej Straży Pożarnej, a szczegółowe zasady związane ze sposobem realizacji tego obowiązku zostały określone w Rozdziale 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego⁷. NIK przypomina przy tym, że zgodnie z art. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2011 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o ochronie

⁵§1 pkt 4. Rozkazu Nr 91/2011 Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP we Wrocławiu z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie zorganizowania odwodu operacyjnego Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP

⁶Tekst jedn.Dz. U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1380 ze zm.

⁷Dz. U. z 2009 r., Nr 130, poz. 1073 ze zm.

przeciwpowodziowej oraz niektórych innych ustaw⁸, organizowanie WCPR trzeba zakończyć nie później niż do 31 grudnia 2013 r.

Należy także zauważyć, że niezależna od Komendanta Wojewódzkiego PSP zmiana koncepcji budowy systemu powiadamiania ratunkowego⁹ wygenerowała dla budżetu Państwa dodatkowe koszty. W okresie 2009-2012 łączna kwota wydatków poniesionych na Dolnym Śląsku na zamówienia niezasadne z punktu widzenia obecnej koncepcji organizacji CPR wyniosła około 1 104, 3 tys. zł, w tym projekty i inna dokumentacja – 260 tys. zł.

1.3 NIK pozytywnie ocenia realizację funkcjonującego w KWPS planu szkoleń i ćwiczeń. Przyjęty system zapewnia nie tylko praktyczną formę sprawdzenia planów ratowniczych, ale także doskonalenie umiejętności ratowniczych ratowników straży i podnoszenie poziomu gotowości operacyjnej. Jako działanie celowe i **dobrą praktykę** - zwłaszcza w kontekście charakterystycznych dla Dolnego Śląska zagrożeń powodziowych - NIK ocenia zorganizowanie ćwiczeń aplikacyjno-sztabowych *Wielka Woda*, stanowiących symulację akcji przeciwpowodziowej w dorzeczu środkowej Odry, przy aktywnej współpracy wszystkich służb woj. Dolnośląskiego.

KWPS wywiązała się z obowiązku wynikającego z § 40 pkt 3 w związku z § 42 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, sporządzając rzetelnie analizę ćwiczeń ratowniczych.

2. Ocena sposobu prowadzenia analizy ryzyka powodzi z punktu widzenia klasyfikacji poszczególnych obszarów kraju pod względem zagrożenia powodziowego oraz rozwiązań przyjętych dla ochrony tych obszarów.

2.1. NIK zwraca uwagę, że 3 wybrane do badania Powiatowe Plany Ratownicze (100 %)¹⁰ zostały zaopiniowane przez Komendanta Wojewódzkiego PSP już po wcześniejszym ich zatwierdzeniu przez starostów, zatem niezgodnie z zasadą określoną w § 7 ust. 1 pkt 1 i 2 wymienionego rozporządzenia. NIK wskazuje, że zastosowany w określonym przepisami momencie tryb opiniowania służy zapewnieniu lepszej jakości rzeczoności dokumentu i tym samym zwiększa jego przydatność dla organizacji i prowadzenia ewentualnej akcji ratowniczej.

3. Ocena stopnia zabezpieczenia środków finansowych na ochronę przeciwpowodziową i likwidację skutków powodzi oraz prawidłowość ich wykorzystania i rozliczenia.

3.1 Służby finansowe KWPS corocznie w ramach procesu planowania finansowego dokonywały określenia potrzeb w zakresie wydatków inwestycyjnych komendy wojewódzkiej oraz komend miejskich i powiatowych województwa dolnośląskiego stosownie do odpowiednich rozporządzeń Ministra Finansów, przekazując je

⁸Dz. U. z 2011 r., Nr 288, poz. 1688

⁹Pierwotnie, wg Koncepcji I docelowo w województwie zakładano funkcjonowanie 13 centrów, tj. WCPR przy KW PSP we Wrocławiu oraz 12 centrów powiadamiania ratunkowego obejmujących wybrane powiaty Dolnego Śląska; z dniem 16 marca 2011 r., tj. od momentu wejścia w życie zmiany rozporządzenia w sprawie organizacji i funkcjonowania cpr i wcpr, centrum organizuje się dla terenu obejmującego powiaty zamieszkiwane co najmniej przez 1 mln mieszkańców (w praktyce, dla województwa dolnośląskiego zamieszkiwanego przez około 2,88 mln mieszkańców oznaczało to utworzenie 2 centrów, w tym WCPR – red. – Koncepcja II).

¹⁰Kłodzko, Zgorzelec, Wołów

każdorazowo Wojewodzie. KWSPS prawidłowo i w odpowiedniej wysokości określiła w planach finansowych na lata 2009-2011 środki niezbędne do realizacji zadań objętych systemem ratowniczo gaśniczym i systemem powiadamiania ratunkowego.

3.2 Szczegółowa kontrola 6 wydatków KWSPS poniesionych w okresie 2010 – 2011 z rozdz. 75478 *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych* oraz 75410 *Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej* na łączną kwotę 31,6 mln zł (57 % budżetu KWSPS w tym okresie wynoszącego 55,1 mln zł)¹¹ nie wykazała nieprawidłowości. Środki budżetu państwa zostały wydatkowane legalnie, gospodarnie, rzetelnie i celowo, z uwzględnieniem wymogów określonych w art. 44 ust. 1-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹².

3.3 KWSPS opracowała plan budżetu na 2012 r. w układzie tzw. *tradycyjnym* i zadaniowym w zakresie dochodów i wydatków w granicach kwot wynikających z ustawy budżetowej na 2012 r. z dnia 2 marca 2012 r.¹³ i przedłożyła go Wojewodzie w wymaganym terminie. Środki przyznane ustawą budżetową na rok 2012 dla PSP województwa dolnośląskiego w kwocie 165 135 tys. zł zostały przyporządkowane w całości do Funkcji 2 *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*, Zadanie 2.4 *Ochrona przeciwpożarowa, działalność zapobiegawcza, ratownicza i gaśnicza*, Działanie 2.4.1.1. *Udział w akcjach ratowniczo gaśniczych*. Podstawą do przyjęcia mierników był Katalog funkcji, zadań, podzadań i działań oraz celów i mierników dla wojewodów na 2012 r. opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. KWSPS sporządziła i złożyła w terminie Wojewodzie sprawozdanie w układzie zadaniowym za I półrocze 2012 r. stosownie do dyspozycji zawartej w § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁴.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. *Rzetelne sporządzanie wniosków z Analizy zagrożeń i Analizy zabezpieczenia operacyjnego oraz przedkładanie ich Wojewodzie w terminach pozwalających na rozpoznanie zagadnień w celu poprawy funkcjonowania Krajowego systemu Ratowniczo Gaśniczego,*
2. *Zwiększenie dynamiki i aktywny udział w procesie organizacji Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego,*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 czerwca 2012 r. w związku z art. 2 ustawy o zmianie ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania

¹¹2 wydatki o największej wartości (Bezpieczny Dolny Śląsk – rozbudowa centrów ratownictwa województwa dolnośląskiego – zakup specjalistycznego sprzętu technicznego; Bezpieczne Południe – rozbudowa systemu ratownictwa drogowego na ciągach komunikacyjnych Polski południowej) oraz 4 wydatki wskazane przez kontrolera w porozumieniu z Zastępcą Komendanta Wojewódzkiego KW PSP (Dostawa samochodu uterenowionego z HDS oraz pompą do wody zanieczyszczonej na przyczepie; Dostawa łodzi desantowej; Dostawa kontenera pompowego ze sprzętem do przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych; Dostawa sań lodowych).

¹²Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹³Dz. U. z 2012 r., poz. 273

¹⁴Dz. U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1766

uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 czerwca 2012 r. w związku z art. 2 ustawy o zmianie ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Panu Komendantowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu 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 w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 czerwca 2012 r. w związku z art. 2 ustawy o zmianie ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.