



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-02-09/2012
P/12/184

Wrocław, dnia 24 września 2012 r.

Pan
Maciej Awizeń
Starosta Powiatu Kłodzkiego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Starostwo Powiatowe w Kłodzku, zwane dalej „Starostwem” w zakresie wykorzystania środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi w okresie od 1 stycznia 2009 r. do zakończenia kontroli w sierpniu 2012 r.²

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w podpisanym przez Pana Starostę protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli³, na podstawie obowiązującego przed zmianą art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia wykorzystanie środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi.

Przyjęta ocena wynika z zaprezentowanych poniżej ustaleń i ocen częściowych.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia obowiązujący na obszarze Powiatu system zarządzania kryzysowego, w szczególności dotyczący zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

1.1. Stosownie do przepisu art. 17 ust 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴ (dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym), z dniem 26 marca 2008 r. wyodrębniono w Starostwie wyspecjalizo-

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

²Badaniu nie poddano dokumentów, które były przedmiotem kontroli NIK nr P/10/006 w 2010 r. LWR 4101-12-02/2010 zakończonej wystąpieniem pokontrolnym z dnia 11 stycznia 2011r.

³Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 89, poz 590 ze zm.

waną komórkę organizacyjną ds. zarządzania kryzysowego (od dnia 7 marca 2012 r. działającą pod nazwą Referat Zarządzania Kryzysowego), przedmiotem działania której było wykonywanie zadań z zakresu zarządzania i reagowania kryzysowego, w tym należących do Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Mając na uwadze kwalifikacje oraz doświadczenie pracowników związanych bezpośrednio z wykonywaniem tych zadań, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, tak dobór jak i wystarczalność zasobów kadrowych do realizacji przedmiotowych zadań.

1.2. Plan Zarządzania Kryzysowego Powiatu Kłodzkiego został opracowany w 2011 r. Po zatwierdzeniu tego Planu przez Wojewodę Dolnośląskiego (w maju 2012 r.), wprowadzony został w życie zarządzeniem Starosty z dnia 27 czerwca 2012 r. Nowo wdrożony Plan zawierał wymienione w art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym obligatoryjne elementy, tj. plan główny, zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych oraz załączniki funkcjonalne, z zastrzeżeniem braku obiektów infrastruktury krytycznej przewidzianej do ustalenia centralnie w trybie określonym w art. 5b ust. 7 i 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (na co Pan Starosta i podległe mu służby nie miały wpływu).

Podnieść w tym miejscu należy, iż poprzedni, obowiązujący do 26 czerwca 2012 r. Plan mający określać całość kształtu przedsięwzięć organizacyjnych w zakresie przygotowania administracji publicznej na szczeblu powiatu w sytuacjach kryzysowych oraz zbiór struktur wspomagających, uruchamianych w sytuacjach kryzysowych, tj. Plan Reagowania Kryzysowego, był aktualizowany po raz ostatni 18 listopada 2008 r. Nie uwzględniono zatem wymogu wynikającego z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zobowiązującego do systematycznej aktualizacji takich planów, w cyklu planowania nie dłuższym niż 2 lata. Tymczasem okres od ostatniej aktualizacji Planu Reagowania Kryzysowego do wejścia w życie zastępującego go Planu Zarządzania Kryzysowego trwał ponad 3 lata i 7 miesięcy. Zaistniałe opóźnienie planistyczne Pan Starosta uzasadniał długotrwałym zatwierdzeniem nowego Planu Zarządzania Kryzysowego przez Wojewodę Dolnośląskiego, co jednakże nie może tłumaczyć braku wymaganych działań aktualizacyjnych przez Starostwo. Wymagany prawem, maksymalnie dwuletni cykl planowania kryzysowego upłynął bowiem 18 listopada 2010 r., a nowy Plan przedłożono Wojewodzie Dolnośląskiemu do zatwierdzenia dopiero 4 listopada 2011 r.

1.3. Organizacja na terenie Powiatu zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego dotyczących przeciwdziałania zagrożeniu powodziowemu (w tym zadań dla jednostek ratowniczych i innych podmiotów wspomagających działania ratownicze, kierowanie, nadzór oraz koordynowanie działań), została określona w Powiatowym Planie Ratowniczym, opracowanym przez Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej i zatwierdzonym przez Starostę Kłodzkiego 15 grudnia 2011 r. Wymieniony Plan Ratowniczy oraz zasygnalizowany w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia Plan Zarządzania Kryzysowego Powiatu Kłodzkiego są wzajemnie skorelowane w zakresie objętej kontrolą problematyki zagrożenia powodziowego. W zakresie dotyczącym zagrożenia powodziowego zapewniono też spójność tych planów z porównanymi podczas kontroli planami zarządzania kryzysowego gmin o największym zagrożeniu powodzią⁵ na obszarze Powiatu Kłodzkiego.

⁵ Gmina Miejska Kłodzko oraz Bystrzyca Kłodzka.

1.4. NIK nie wnosi uwag do systemu szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego. Plany szkoleń na lata 2011-2012 zostały ustalone zarządzeniami Starosty Kłodzkiego. Przygotowano je w oparciu o potrzeby zgłaszane przez kierowników komórek organizacyjnych Starostwa, wnioski wynikające z okresowych ocen pracowników za lata ubiegłe, jak i bezpośrednie wnioski zainteresowanych pracowników. Pracowników Referatu prowadzących sprawy zarządzania kryzysowego w latach 2011-2012 objęto łącznie 11, zorganizowanymi przez Starostwo szkoleniami z zakresu spraw zarządzania kryzysowego, uwzględniając w tym m.in. funkcjonowanie służby zdrowia w sytuacjach kryzysowych. Poza planem szkoleń, pracownicy Referatu corocznie uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez inne starostwa powiatowe, a nadto przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki.

1.5. Na terenie Powiatu Kłodzkiego nie funkcjonuje Centrum Powiadamiania Ratunkowego w rozumieniu przepisów art. 14a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁶.

Zadania w zakresie przyjmowania zgłoszeń alarmowych oraz obsługi numeru alarmowego 112 realizowane były przez stacje dyspozytorskie Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej⁷ oraz dyżurnych Komendy Powiatowej Policji.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób prowadzenia analizy ryzyka powodzi z punktu widzenia klasyfikacji poszczególnych obszarów pod względem zagrożenia powodziowego oraz rozwiązań przyjętych dla ochrony tych obszarów przed powodzią.

Izba nie wnosi uwag do rzetelności analiz stanowiących podstawę określonej w Planie Zarządzania Kryzysowego charakterystyki klęsk żywiołowych (w tym powodzi), a także ocen ryzyka ich wystąpienia, mapach ryzyka i zagrożeń (w formie tabel i zestawień). Opracowywano je przede wszystkim w oparciu o przedstawiane corocznie analizy i prognozy dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych, oraz innych miejscowych zagrożeń, opracowywanych przez Komendanta Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzone na terenie Powiatu systemy służące do monitorowania zagrożenia powodzią.

3.1. Stosownie do zapisów Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego, obowiązujący na obszarze Powiatu Kłodzkiego system monitorowania zagrożeń przed powodzią oparty był na powszechnym systemie ostrzeżeń Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego za pośrednictwem organów administracji państwowej oraz na Lokalnym Systemie Osłony Przeciwpowodziowej Powiatu Kłodzkiego⁸.

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

⁷ W przypadku połączeń na nr 112 z telefonów stacjonarnych zgłoszenia doraźnie odbierali dyspozytorzy Straży Pożarnej, a z telefonu mobilnego Dyżurni Komendy Powiatowej Policji.

⁸ System ten, uruchomiony w kwietniu 2002 roku składa się z 21 automatycznych punktów pomiaru stanów wód w rzekach oraz 18 automatycznych punktów pomiarów natężenia opadów atmosferycznych. Odczyty z punktów pomiarowych dokonywane w odstępach 15-minutowych są dostępne na stanowiskach dyspozytorskiego w Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego, w 14 Gminnych Centrach Zarządzania Kryzysowego, dwóch stanowisk branżowych, tj. w Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku oraz Stacji Hydrometeorologicznej IMGW w Kłodzku. Nadto dostęp do odczytów stanów wód i wielkości opadów za pośrednictwem internetu posiada też każda zainteresowana osoba.

3.2. W związku z jednym z wniosków NIK zawartym w skierowanym do Pana Starosty wystąpieniu⁹ po zakończeniu kontroli wykonywania zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym (przeprowadzonej w Starostwie w 2010 r.) z dniem 21 lipca 2011 r. zaprowadzono dziennik zdarzeń dla dokumentowania działań całodobowej służby dyżurnej Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz przebiegu posiedzeń i innych czynności podejmowanych przez Centrum.

Analiza działań podjętych w Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego podczas zagrożenia powodziowego, które wystąpiło od 21 do 25 lipca 2011 r. wykazała, że przeprowadzone czynności Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego były właściwe i zgodne z procedurami określonymi w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego.

3.3. W ocenie NIK, warunki techniczne i organizacyjne w jakich funkcjonował Referat Zarządzania Kryzysowego Starostwa zapewniały możliwość prawidłowej realizacji zadań Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, określonych w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego. Referat był wyposażony w sprzęt niezbędny do wykonywania przez całą dobę zadań, m.in. monitoring stanu rzek Powiatu Kłodzkiego. Dyżurny Centrum (pracownik Referatu Zarządzania Kryzysowego) posiadał aktualne dane osób i instytucji, które należy zawiadomić w sytuacjach kryzysowych.

4. Najwyższa izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia stopień zabezpieczenia środków finansowych na ochronę przeciwpowodziową i likwidację skutków powodzi na obszarze Powiatu oraz prawidłowość ich wykorzystania i rozliczenia.

4.1. W budżecie Powiatu ustalano corocznie rezerwę na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego. W budżecie na 2009 r. oraz 2010 r. jej nominalna wysokość 50 tys. zł odpowiadała wówczas regulującemu tworzenie tych rezerw przepisowi art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Po zmianie tego przepisu¹⁰, w budżecie na 2011 r., pierwotna wysokość rezerwy 307 tys. zł stanowiła wprawdzie wymagany poziom, nie mniejszy niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, ale w październiku 2011 r. naruszając zasady wynikające z tego przepisu jej wysokość zmniejszono o 100 tys. zł w związku ze zwiększeniem planowanych wydatków z budżetu na zadania realizowane przez jednostki oświatowe Powiatu (nie dotyczące zarządzania kryzysowego). Wymienione zmniejszenie rezerwy spowodowało bowiem zmniejszenie jej wielkości poniżej wymaganych 0,5% wydatków budżetu, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Do sposobu ustalenia przedmiotowej rezerwy w budżecie na 2012 r. w kwocie 353 tys. zł, Izba nie zgłasza uwag.

4.2. Wydatki na zarządzanie kryzysowe sklasyfikowane w budżecie Powiatu Kłodzkiego w dziale 754 (*Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*) rozdział 75421 (*Zarządzanie kryzysowe*) wynosiły w 2009 r. -

⁹ Wystąpienie pokontrolne P/10/006; LWR-4101-12-02/2010 z dnia 11 stycznia 2011 r.

¹⁰ Ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 131, poz. 1076). Stosownie do przepisu art. 2 ust. 6 tej ustawy, przepis art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą miał zastosowanie po raz pierwszy do opracowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego na 2011 r.

202, 8 tys. zł, w 2010 r. - 203,5 tys. zł, w 2011 r. - 114,7 tys. zł, a w I półroczu 2012 r. - 53,2 tys. zł. Ustalono, że wymienione wydatki zabezpieczały pełną realizację zadań Powiatu z zakresu zarządzania kryzysowego.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 182,2 tys. zł¹¹, poniesione od lipca 2010 r. do końca czerwca 2012 r., przede wszystkim na utrzymanie i konserwację Lokalnego Systemu Oslony Przeciwpowodzowej Powiatu Kłodzkiego, konserwację agregatu prądotwórczego zainstalowanego w siedzibie Starostwa oraz zakup drobnego sprzętu dla Ochotniczych Straży Pożarnych, stanowiące 67% ogółu wydatków poniesionych w tym okresie na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. Kontrola tych wydatków wykazała, że środki te wykorzystano w sposób oszczędny i gospodarny.

Nadto kontrola wydatków w latach 2010-2011 w kwocie 3.861,8 tys. zł poniesionych na 2 projekty inwestycyjne związane z zarządzaniem kryzysowym (20% z ogólnej kwoty 19.590,8 tys. zł wydatkowanych w tych latach na zarządzanie kryzysowe i usuwanie skutków klęsk żywiołowych z dotacji udzielonych z rezerw budżetu państwa oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013) wykazała, że środki te wykorzystano z dochowaniem procedur ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹².

5. Realizacja wniosków przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli w związku z wynikami kontroli przeprowadzonej w Starostwie w 2010 r. w zakresie wykonywania zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niewykorzystanie uwag zawartych w wystąpieniu z tej kontroli i wniosku wskazującego konieczność zaktualizowania Planu określającego całokształt przedsięwzięć organizacyjnych w zakresie przygotowania administracji powiatu w sytuacjach kryzysowych oraz zbiór struktur wspomagających, uruchamianych w sytuacjach kryzysowych. Nieprawidłowości dotyczące opóźnienia prac planistycznych w tym zakresie przedstawiono w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Z wyłączeniem 2 innych wniosków, z których w jednym przypadku realizacja stała się bezprzedmiotowa, a w drugim Pan Starosta nie podzielił uwag i wniosku postulującego sformalizowanie współpracy Starostwa z Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku¹³, Izba pozytywnie ocenia działania podjęte dla zrealizowania pozostałych 4 wniosków z tej kontroli.

W wyniku tych działań m.in. założono dziennik zdarzeń dla Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (co zasygnalizowano w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia), zaprowadzono dokumentację spraw związanych z zatwierdzaniem gminnych planów zarządzania kryzysowego, objęto analizami działania, procedury i akcje ratownicze

¹¹ Na objętą badaniami kwotę wydatków 182, 2 tys. zł złożyły się wydatki z II półrocza 2010 r. w wysokości 62,4 tys. zł, z 2011 r. - 77,5 tys. zł oraz w I półroczu 2012 r. 42,3 tys. zł, stanowiące kolejno 61%, 68% oraz 80% ogółem zrealizowanych w tych okresach wydatków na zarządzanie kryzysowe.

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

¹³ Niepodejmując działań w tym zakresie Pan Starosta wskazał, iż Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej jest zobowiązana zarządzeniem nr 11 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 stycznia 2011 r. do przekazywania informacji o występowaniu zagrożeń do Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

przeprowadzone podczas sytuacji krytycznych, a także wprowadzono procedury reagowania na wypadek zanieczyszczeń powietrza.

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

- 1. Zapewnienie systematycznej aktualizacji Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego.**
- 2. Przedkładanie Radzie Powiatu projektów uchwał budżetowych lub zmieniających plan wydatków budżetowych uwzględniające rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 05% wydatków budżetu, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.**

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK (w związku z art. 2 ustawy nowelizującej), oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania 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 związku z art. 2 ustawy nowelizującej), w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje kierownikowi jednostki kontrolowanej 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 związku z art. 2 ustawy nowelizującej), termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.