



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-02-10/2012
P/12/184

Wrocław, dnia 27 września 2012 r.

Pan
Artur Bieliński
Starosta Zgorzelecki

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 Zgorzelcu, 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 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 ocenia działający 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) wyodrębniono w Starostwie wyspecjalizowaną 4-osobową komórkę organizacyjną Pełnomocnika ds. Zarządzania Kryzysowego. Przedmiotem działania Pełnomocnika ds. Zarządza-

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 4101-12-06/2010 zakończonej wystąpieniem pokontrolnym z dnia 20 stycznia 2011r.

³Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

⁴Dz.U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

nia Kryzysowego 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 Zgorzeleckiego (dalej PPZK) zatwierdzony został przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 5 sierpnia 2010 r. Plan ten 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). Wobec braku wykazu infrastruktury krytycznej o jakim mowa w wymienionych przepisach, Izba pozytywnie ocenia wprowadzenie do PPZG lokalnego wykaz infrastruktury krytycznej istotnej dla funkcjonowania mieszkańców i gospodarki w powiecie zgorzeleckim z zakresu drogownictwa, transportu kolejowego, zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz i paliwa płynne, łączności i sieci teleinformatycznych oraz ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Z wykazem tym powiązane było zestawienie danych kontaktowych z zarządcami poszczególnych obiektów tej infrastruktury oraz jednostkami, które należy informować w przypadku ich awarii.

1.3. Organizacja na terenie Powiatu zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w zakresie 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 Zgorzeleckiego 27 stycznia 2012 r. Wymieniony Plan Ratowniczy oraz opisany w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia PPZK 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 zgorzeleckiego.

1.4. NIK nie wnosi uwag do systemu szkoleń dotyczących zarządzania kryzysowego. Plany szkoleń na lata 2011-2012 zostały ustalone zarządzeniami Starosty Zgorzeleckiego. 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. Pełnomocnika ds. Zarządzania Kryzysowego oraz jego współpracowników w latach 2011-2012 objęto łącznie 15 szkoleniami z zakresu spraw zarządzania kryzysowego (zorganizowanymi przez Starostwo), uwzględniając w tym m.in. funkcjonowanie służby zdrowia w sytuacjach kryzysowych. Poza szkoleniami organizowanymi przez Starostwo, Pełnomocnik oraz jego współpracownicy corocznie uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez inne starostwa powiatowe, a nadto przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki.

⁵ Miasto i Gmina Bogatynia oraz Gmina Wiejska Zgorzelec.

Nadto w wymienionym okresie współorganizowano z służbami zarządzania kryzysowego Republiki Czeskiej i Niemiec 7 narad i ćwiczeń poświęconych współpracy tych służb w Euroregionie Nysa i koordynacji działań w ewentualnych ponadgranicznych sytuacjach kryzysowych.

1.5. Na terenie powiatu zgorzeleckiego 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 stanowisko dyspozytorskie Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej⁷ oraz dyżurnych Komendy Powiatowej Policji w Zgorzelcu. Jak wynika z wyjaśnień udzielonych do protokołu kontroli przez Pełnomocnika ds. Zarządzania Kryzysowego Starostwa, tylko dyspozytor Państwowej Straży Pożarnej ma możliwość przekierowania zgłoszenia na numer alarmowy 112 do Policji i Pogotowia Ratunkowego, natomiast dyżurny Policji nie posiada możliwości przekierowywania zgłoszeń alarmowych do stanowiska kierownika Państwowej Straży Pożarnej lub Pogotowia Ratunkowego. W praktyce zatem może zgłaszającego, dzwoniącego na nr 112 poinformować jedynie o numerze telefonu, który należy wybrać celem uzyskania pomocy Straży Pożarnej (997) lub pomocy medycznej (999).

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

2.1. Izba nie wnosi uwag do rzetelności analiz stanowiących podstawę określonej w PPZK charakterystyki klęsk żywiołowych (w tym powodzi), a także ocen ryzyka ich wystąpienia, mapach ryzyka i zagrożeń (także w formie tabel i zestawień). Opracowywano je przede wszystkim w oparciu o materiały własne Starostwa, pozyskane z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu oraz przedstawiane corocznie analizy i prognozy dotyczące pożarów, klęsk żywiołowych, oraz innych miejscowych zagrożeń, opracowywanych przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Zgorzelcu.

2.2. W wyniku powyższych analiz określono m.in. 18 obszarów o łącznej powierzchni około 800 ha (1% powierzchni powiatu) szczególnie zagrożonych zalaniem wodami Nysy Łużyckiej i jej dopływów, z których w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych zaistnieje konieczność ewakuacji co najmniej 1.1 tys. osób.

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

3.1. Stosownie do zapisów PPZK, obowiązujący na obszarze powiatu zgorzeleckiego system monitorowania zagrożenia powodziowego oparty był na powszechnym systemie ostrzeżeń Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego za pośrednictwem organów administracji państwowej oraz na:

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

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

- odczytach pomiarów ze stacji limnograficznych, monitorujących spływ wód powierzchniowych ze zwałowisk zewnętrznych Kopalni Węgla Brunatnego „Turów” w Bogatyni (udostępnianych przez tą Kopalnię),
- pomiarach poziomu wypływu wody na rzece Witce ze zbiornika „Niedów” (udostępnianych przez Elektrownię „Turów” w Bogatyni), umożliwiających bieżące prognozowanie tzw. rezerwy powodziowej w zbiorniku (około 1 mln m³).

3.2. W ocenie NIK, warunki techniczne i organizacyjne w jakich funkcjonował Pełnomocnik ds. Zarządzania Kryzysowego Starostwa zapewniały możliwość prawidłowej realizacji zadań Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, określonych w PPZK. Stanowisko Pełnomocnika było wyposażone w sprzęt niezbędny do wykonywania przez całą dobę zadań, m.in. monitoring Nysy Łużyckiej i jej dopływów. Dyżurny Centrum (Pełnomocnik ds. Zarządzania Kryzysowego lub jego współpracownik) posiadał aktualne dane osób i instytucji, które należy zawiadomić w sytuacjach kryzysowych.

3.3. Analiza działań podjętych w Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego podczas zagrożenia powodziowego, które wystąpiło w dniach 21-24 lipca 2011 r. wykazała, że przeprowadzone czynności Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, z wprowadzeniem alarmu powodziowego włącznie, były właściwe i zgodne z procedurami określonymi w PPZK.

4. Najwyższa izba Kontroli pozytywnie 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. Także po zmianie tego przepisu⁸, przestrzegano zmienionych zasad ich tworzenia, w szczególności ich wysokości, co najmniej 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. W budżecie Powiatu na 2011 r. ustalono bowiem rezerwę na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie 0,5% takich wydatków (125 tys. zł), a na 2012 r. na poziomie 0,6% takich wydatków (165,7 tys. zł).

W latach 2009-2011 nie odnotowano przypadku wykorzystania środków z wymienionych rezerw. W I półroczu 2012 r. z utworzonej rezerwy wydatkowano natomiast w 17,7 tys. zł na zakup 2 defibrylatorów, które przekazano do Jednostek Ratowniczo Gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej w Bogatyni i w Zgorzelcu.

4.2. 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

⁸ 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.

⁹ Wystąpienie pokontrolne P/10/006; LWR-4101-12-06/2010 z dnia 20 stycznia 2011 r.

w 2010 r.) od 2011 r. wydatki na zarządzanie kryzysowe klasyfikowano w budżecie Powiatu Zgorzeleckiego w dziale 754 (*Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*) rozdział 75421 (*Zarządzanie kryzysowe*)¹⁰. W roku 2011 wydatki na zarządzanie kryzysowe wynosiły - 129,5 tys. zł, a w I półroczu 2012 r. - 127,7 tys. zł. Wymienione wydatki zabezpieczały pełną realizację zadań Powiatu z zakresu zarządzania kryzysowego w tym okresie.

4.3. Z ogólnej kwoty wydatkowanej w latach 2009-2012 (I półrocze) na zakup materiałów i sprzętu na potrzeby zarządzania kryzysowego w wysokości 276,9 tys. zł¹¹, szczegółowym badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 130,2 tys. zł (47,0%) na zakup napelniacza worków, 32 kompletów przenośnych zapór przeciwpowodziowych, medycznego zestawu ratowniczego, namiotu pneumatycznego i wymienionych wcześniej defibrylatorów. Kontrola tych wydatków wykazała, że środki te wykorzystano w sposób gospodarny.

4.4. Powódź, która wystąpiła w powiecie zgorzeleckim w sierpniu 2010 r. spowodowała szkody majątkowe w infrastrukturze Powiatu Zgorzeleckiego, przede wszystkim drogowej¹², oszacowane na 13.496,5 tys. zł. (w tym drogowej 12.461,3 tys. zł). Do dnia zakończenia kontroli usunięto szkody na 6.841,2 tys. zł (50,7%). Nakłady na ten cel sfinansowano w 97,7% (6.683,1 tys. zł) z dotacji z rezerw budżetu państwa. Podczas kontroli sprawdzono 58,3% tych wydatków, tj. 3.989,0 tys. zł na sfinansowanie 6 projektów związanych z usuwaniem szkód powodziowych (odbudowy zniszczonych odcinków 4 dróg powiatowych, muru oporowego na rzece Miedziance w pasie drogi powiatowej nr 2361D w Bogatyni oraz mostu zlokalizowanego w pasie drogi na odcinku Bierna-Miedziana. Ustalono, iż wszystkie sprawdzone wydatki poniesione zostały z zachowaniem wymogów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³.

4.5. Najwyższa Izba Kontroli pragnie zwrócić uwagę Pana Starosty na brak powiatowego magazynu do przechowywania materiałów i sprzętu przeciwpowodziowego. W tej sytuacji materiały te i sprzęt ulokowane były w różnych nie w pełni przystosowanych do tego miejscach, np. piwnicy siedziby Starostwa, ograniczającej możliwość szybkiego dostępu do zgromadzonych tam materiałów.

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.

¹⁰ W latach 2009-2010 wydatki związane z zarządzaniem kryzysowym ewidencjonowano łącznie z innymi wydatkami ponoszonymi na funkcjonowanie Starostwa, ponieważ Pełnomocnik ds. Zarządzania Kryzysowego był zatrudniony w Wydziale Organizacyjno-Prawnym Starostwa (w strukturze organizacyjnej Starostwa jego stanowisko nie było wydzielone).

¹¹ Na ogólną kwotę wydatków 276,9 tys. zł złożyły się wydatki z budżetu Powiatu w wysokości 103,4 tys. zł oraz z Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 173,5 tys. zł.

¹² Zniszczone zostały drogi powiatowe na długości 6,8 km, 7 przepustów w ciągach dróg, 9 mostów oraz zalane zostały obiekty Zespół Szkół Zawodowych, Zespół Szkół Ogólnokształcących im. M. Skłodowskiej-Curie, Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii wszystkie w Bogatyni oraz Dom Pomocy Społecznej „Jędrzek” w Opolnie Zdroju.

¹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759 ze zm.)

Z wyłączeniem wniosków, w których Pan Starosta nie podzielił uwag NIK postulujących utworzenie Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa w miejsce komórki organizacyjnej Pełnomocnika ds. Zarządzania Kryzysowego lub uzupełnienia składu Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego Izba pozytywnie ocenia działania podjęte dla zrealizowania pozostałych wniosków z tej kontroli.

W wyniku tych działań m.in. uzupełniono katalog zagrożeń w PPZK o skutki potencjalnego przerwania tamy zbiornika Niedów na rzece Witce, co miało miejsce w sierpniu 2010 r. oraz organizację ochrony przed tymi skutkami, założono wymagane dzienniki działania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, zintensyfikowano szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego, zapraszając na nie wójtów i burmistrzów gmin powiatu zgorzeleckiego, wprowadzono zmianę klasyfikowania wydatków z zakresu zarządzania kryzysowego, co przedstawiono w pkt 4.2 niniejszego wystąpienia.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań organizacyjnych ukierunkowanych na pozyskanie odpowiednich magazynów do przechowywania materiałów i sprzętu przeciwpowodziowego.

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 wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku 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 wniosku zawartego 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.