



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 16 listopada 2010 r.

**Pan
Bogdan Badziong
Burmistrz Miasta i Gminy
Gniew**

LGD-4101-028-04/2010
P/10/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta i Gminy Gniew (dalej „Urząd”).

Przedmiotem kontroli było wykonywanie przez Burmistrza Miasta i Gminy Gniew (dalej „Burmistrz”) zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Kontrolą objęto okres od 22 sierpnia 2007 r do zakończenia kontroli, tj. do 15 października 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 18 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez Burmistrza zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności podjęcie prawidłowych i skutecznych działań w celu ochrony ludności i infrastruktury komunalnej przed skutkami powodzi oraz rzetelne realizowanie wydatków w zakresie zarządzania kryzysowego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieokreślenia organizacji, siedziby i trybu pracy Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej „GZZK”) oraz nierealizowania przez GZZK zadań nałożonych *ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*¹,
- niewypełnienia przez Burmistrza ustawowego obowiązku zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego,
- nieterminowego opracowania Gminnego Planu Reagowania Kryzysowego (dalej „GPRK”),
- niedokonywania aktualizacji GPRK, mimo takiej konieczności,
- niewypełnienia nałożonego przepisami obowiązku planowania środków finansowych w rozdziale 75421.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

1. Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, o których mowa w *art. 19 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, Burmistrz wykonywał przy pomocy trzech pracowników zatrudnionych w Gminnym Centrum Reagowania (dalej „GCR”), stanowiącym komórkę organizacyjną Urzędu. Pracownicy GCR uczestniczyli w kursach, szkoleniach i warsztatach, których przedmiotem były zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym. Zadania i obowiązki w zakresie zarządzania kryzysowego były prawidłowo określone w Regulaminie organizacyjnym Urzędu i przypisane poszczególnym pracownikom w ich zakresach czynności.

Nieprawidłowością było nieokreślenie przez Burmistrza organizacji, siedziby i trybu pracy GZZK. Obowiązek taki nakładał *art. 19 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. Burmistrz wyjaśnił, że powołane jako jednostka organizacyjna Urzędu, zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. Nr 215, poz. 1818)*, Gminne Centrum Reagowania Kryzysowego z dniem wejścia w życie *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, na podstawie *art. 32 tej ustawy*, stało się Gminnym Zespołem Zarządzania Kryzysowego. Stwierdzono jednak, że GCR nadal stanowiło komórkę organizacyjną Urzędu, przy pomocy której Burmistrz wykonywał zadania określone w *art. 19 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, a nie organ pomocniczy Burmistrza, o którym mowa w *art. 19 ust. 4 ww. ustawy*. W związku z powyższym nie były realizowane zadania przewidziane dla gminnego zespołu

¹ Dz.U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

zarządzania kryzysowego, określone w *art. 14 ust. 8 w zw. z art. 19 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

Burmistrz, pomimo obowiązku wynikającego z *art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, nie zarządzał, nie organizował oraz nie prowadził szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. Wprawdzie w okresie objętym kontrolą w Gminie odbywały się szkolenia i ćwiczenia, jednakże nie były one zarządzane i organizowane przez Burmistrza, a pracownicy GCR byli konsultantami i obserwatorami ww. szkoleń i ćwiczeń.

W badanym okresie Burmistrz prawidłowo zorganizował na obszarze Gminy pełnienie dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Dyżury całodobowe pełnione były przez pracowników GCR w formie stałego dyżuru telefonicznego. Szczegółowe procedury reagowania i współdziałania osób pełniących całodobowe dyżury z innymi służbami i instytucjami w przypadkach zagrożeń wywołanych zdarzeniami kryzysowymi uregulowane były w GPRK. W trakcie kontroli ustalono, że system łączności w powyższym zakresie działał prawidłowo.

GPRK został opracowany przez Urząd w maju 2009 r., tj. z opóźnieniem około 9 miesięcy w stosunku do terminu określonego w *art. 34 ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (tj. w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy). Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną opóźnienia w opracowaniu GPRK był brak wytycznych ze Starostwa Powiatowego w Tczewie, które w wersji ostatecznej otrzymano 9 marca 2009 r. Ustalono, że na etapie przygotowania GPRK dokonywano uzgodnień jego treści z gminnymi służbami oraz komórkami organizacyjnymi Starostwa Powiatowego w Tczewie. GPRK (zatwierdzony przez Starostę Tczewskiego 25 maja 2009 r.) uwzględniał wszystkie elementy określone w *art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, a jego założenia były spójne z założeniami zawartymi w Planie Operacyjnym Ochrony przed Powodzią dla Miasta i Gminy Gniew.

W okresie objętym kontrolą nie dokonano aktualizacji treści GPRK, pomimo iż nie zawierał on wszystkich elementów wymienionych w *art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (w brzmieniu nadanym *art. 1 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym*)². W związku z ww. zmianą ustawy, GPRK należało uzupełnić m.in. o charakterystykę zagrożeń dotyczących infrastruktury krytycznej, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, tryb uruchamiania

² Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 131, poz. 1076)

niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej oraz współdziałanie między tymi siłami, wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie Gminy i priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej. Według wyjaśnienia Burmistrza aktualizacji GPRK nie dokonano z uwagi na brak wytycznych ze Starostwa. W ocenie NIK brak takich wytycznych nie może uzasadniać braku działań mających na celu aktualizację GPRK.

W związku z powyższym, NIK negatywnie ocenia przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań z zakresu zarządzania Kryzysowego.

2. Zgodnie z *art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym* w budżecie Gminy w latach 2008-2010 utworzona była rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości: 150 tys. zł, na 2008 r. i po 50 tys. zł na lata 2009 i 2010. W badanym okresie na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wydatkowano łącznie (w tym z rezerwy celowej) 111,4 tys. zł, w tym: 1,0 tys. zł w 2007 r., 38,9 tys. zł w 2008 r., 22,0 tys. zł w 2009 r. i 49,5 tys. zł w 2010 r. (I półrocze). Najwyższe kwoty wydatkowano w 2008 r. – 28,8 tys. zł (74,2 % planowanych) na zabezpieczenie murów obronnych przed obsunięciem w Gniewie ul. Dolny Podmur, w 2009 r. – 22,0 tys. zł na usunięcie skutków wichury, jaka wystąpiła 18.07.2009 r. oraz w I półroczu 2010 r. – 49,5 tys. zł na wydatki związane z przeprowadzoną akcją przeciwpowodziową (w okresie maj – czerwiec). Powyższe wydatki zostały zrealizowane rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami i zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania, określonymi w *art. 35 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.*³, a od 1 stycznia 2010 r. – w *art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.*⁴

Nieprawidłowością było natomiast niewypełnienie ustawowego obowiązku planowania środków na zarządzanie kryzysowe (rozdział 75421). Skarbnik Gminy wyjaśniła, że wydatki na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w poszczególnych latach były dokonywane z rozdziałów 60078, 70078, 75478 i 90078. NIK uwzględnia fakt, że zadania związane z zarządzaniem kryzysowym realizowane są również w ramach innych rozdziałów klasyfikacji budżetowej (m.in. wymienionych przez Skarbnika Gminy), jednak *art. 26 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym* jednoznacznie nakłada obowiązek

³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm), zwana dalej „ustawą o finansach publicznych z 2005 r.”

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), zwana dalej „ustawą o finansach publicznych z 2009 r.”

planowania w ramach budżetu Gminy środków na finansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego.

3. Pozytywnie ocenia się działania Burmistrza oraz podległych mu służb w zakresie przeprowadzenia akcji przeciwpowodziowej w maju i czerwcu 2010 r. Ustalono, że działania Burmistrza w zakresie ostrzegania i alarmowania mieszkańców Gminy o wystąpieniu powodzi oraz uruchamianiu mechanizmów reagowania i zapobiegania ww. zagrożeniu prowadzone było zgodnie z obowiązującymi procedurami określonymi w GPRK oraz Planie Operacyjnym Ochrony przed Powodzią. Niezwłocznie po otrzymaniu ze Starostwa komunikatu o zbliżaniu się na Wiśle fali powodziowej uruchomiono jednostki organizacyjne Urzędu oraz służby współdziałające w zarządzaniu kryzysowym, tj. Ochotniczą Straż Pożarną, Straż Miejską i Policję oraz na bieżąco zamieszczano komunikaty o aktualnej sytuacji powodziowej na stronie internetowej Urzędu.

Urząd dysponował wystarczającymi środkami materialnymi oraz ilością sprzętu i wyposażenia do sprawnego przeprowadzenia akcji powodziowej.

Do działań nie uwzględnionych w GPRK, a mających miejsce w ww. akcji powodziowej (na zasadzie dobrych praktyk) należy zaliczyć udział wolontariuszy przy workowaniu piasku i układaniu ich w celu umocnienia wałów oraz nieodpłatne korzystanie z transportu osób prywatnych w likwidacji przecieków wałów.

Pozytywnie ocenia się działania Burmistrza w zakresie likwidacji szkód i działań pomocowych wobec osób poszkodowanych, które przeprowadzono zgodnie z procedurą określoną w GPRK. Powołano dwie komisje do szacowania szkód w gospodarstwach rolnych oraz do określenia wartości szkód w obiektach mieszkalnych powstałych w wyniku powodzi. Zbiorcze zestawienia z oszacowanych szkód niezwłocznie przesłano do Wojewody Pomorskiego.

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

- 1) określenie organizacji, siedziby i trybu pracy Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego zgodnie z *art. 19 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym*,
- 2) zapewnienie wykonywania przez Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego zadań wymienionych w *art. 14 ust. 8* w związku z *art. 19 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym*,

- 3) dokonanie aktualizacji Gminnego Planu Reagowania Kryzysowego poprzez uwzględnienie w nim wszystkich elementów wymienionych w *art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym*,
- 4) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego,
- 5) planowanie w budżecie Gminy (w rozdziale 75421) wydatków na zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego, *zgodnie z wymogiem art. 26 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 14 dni od daty 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.

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.