



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 21 października 2010 r.

**Szanowny Pan
Jan Woźniak
Burmistrz Otmuchowa**

P/10/006
LOP-4101-09-03/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Otmuchowie² kontrolę wykonywania przez Burmistrza Otmuchowa zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Kontrolą objęto okres od 22 sierpnia 2007 r. do 15 września 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym 21 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy *o NIK*, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., dalej: ustawa *o NIK*

² dalej: Urząd

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

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, określonych w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*³, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1.1. W strukturze organizacyjnej Urzędu w badanym okresie funkcjonował Wydział Organizacyjny i Zarządzania Kryzysowego, do zadań którego należały m.in. sprawy związane z zarządzaniem kryzysowym w Gminie. Zadania te były realizowane jednoosobowo przez kierownika tego wydziału, który posiadał odpowiednie wykształcenie (studia wyższe - o specjalności wychowanie obronne) oraz specjalistyczne przeszkolenie w zakresie zarządzania kryzysowego i obronności. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym z dnia 16 lipca 2007 r. w Urzędzie utworzono również Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego⁴ (poprzednio pn. Gminne Centrum Reagowania), dla którego jednak nie określono zasad funkcjonowania (zakresu zadań, obsady etatowej).

1.2. Zarządzeniem nr 63/05 z dnia 20 lipca 2005 r. Burmistrz powołał Gminny Zespół Reagowania, od 22 sierpnia 2007 r. funkcjonujący pod nazwą Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego⁵. W skład ww. komórki wchodziło 26 osób, w większości – pracownicy Urzędu oraz włączeni do pracy w zespole m.in. Komendant Gminny Ochotniczych Straży Pożarnych⁶, Komendant Policji i przedstawiciele Straży Granicznej, placówek służby zdrowia, PCK i Caritas.

Zgodnie z ww. zarządzeniem i zatwierdzonym przez Burmistrza regulaminem pracy GZZK, do pełnienia funkcji szefa zespołu Burmistrz wyznaczył kierownika Wydziału Organizacyjnego i Zarządzania Kryzysowego, a na zastępcę szefa - sekretarza Miasta. Po uchyleniu z dniem 22 sierpnia 2007 r. art. 12 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*⁷, Burmistrz nie przejął funkcji szefa GZZK, pomimo obowiązku kierowania zespołem określonego w art. 19 ust. 6 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. Ponadto Burmistrz nie dostosował zadań GZZK do zadań określonych w ww. ustawie, wyjaśniając powyższe zaniechanie tym, że *rozwiązania organizacyjne w Gminie nie uległy zmianie, a zadania przewidziane w dotychczasowym regulaminie stanowią rozwinięcie zadań określonych*

³ Dz. U. Nr 89, poz.590 ze zm., dalej: *ustawa o zarządzaniu kryzysowym*

⁴ dalej: GCZK

⁵ dalej: GZZK

⁶ dalej: OSP

⁷ Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.

w ustawie. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższej argumentacji i wskazuje na obowiązek określenia zadań zespołu zgodnie z wymogami ustawowymi.

Na podstawie protokołów z dziewięciu posiedzeń odbytych przez GZZK w badanym okresie stwierdzono, że zadania wymienione w art. 19 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie były realizowane, tj. GZZK nie dokonywał oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne, jak również nie prognozował tych zagrożeń; nie przygotował propozycji działań i nie przedstawiał wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w Gminnym Planie Reagowania Kryzysowego⁸; nie przekazywał do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami i nie opiniował GPRK. Również do dnia zakończenia kontroli NIK (3 września 2010 r.) GZZK nie przedstawił propozycji działań do ujęcia w Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego⁹ oraz ewentualnych wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań, pomimo takiego obowiązku wprowadzonego zmianą ustawy o zarządzaniu kryzysowym, dokonaną z dniem 17 lipca 2009 r.

GPRK został sporządzony w dniu 30 października 2009 r., tj. 433 dni po terminie określonym w art. 34 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie z którym GPRK powinien zostać sporządzony w terminie 12 miesięcy od daty wejścia w życie ww. ustawy (tj. do 22 sierpnia 2008 r.). Stwierdzono ponadto, że pomimo wejścia w dniu 19 września 2009 r. w życie ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁰, Gmina nie przystąpiła do prac związanych z dostosowaniem GPRK do wymogów określonych w znowelizowanej treści art. 5 ust. 2 ww. ustawy. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 5 ust. 3 ww. ustawy GPZK winien być systematycznie aktualizowany.

1.3. Burmistrz prawidłowo realizował zadania określone art. 19 ust. 2 pkt 3 oraz w art. 20 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W celu zapewnienia przepływu informacji i dokumentowania prowadzonych czynności, w Sekretariacie Urzędu zorganizowano stanowisko pracy (SD-stały dyżur) wyposażone w sprawne środki łączności radiowej i telefonicznej, będące równocześnie stanowiskiem na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Wprawdzie w czasie objętej szczegółowym badaniem sytuacji powodziowej z dnia 2 czerwca 2010 r. stanowisko to nie zostało uruchomione (ze względu na krótkotrwałość zdarzenia), to sprawny przepływ informacji w formie łączności telefonicznej

⁸ dalej: GPRK

⁹ dalej: GPZK

¹⁰ Dz.U. Nr 131, poz.1076

zapewnił szef GZZK, który osobiście sporządził również dokumentację z przebiegu zdarzenia po zakończeniu akcji.

Burmistrz na bieżąco nadzorował funkcjonowanie systemu wczesnego ostrzegania ludności, współpracował z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego w Nysie¹¹, podmiotami realizującymi monitoring środowiska oraz z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze na terenie Gminy (OSP).

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy odbyły się ćwiczenia i treningi w zakresie reagowania na potencjalne zagrożenia, zorganizowane czterokrotnie na polecenie Burmistrza, w tym ćwiczenia gminnych OSP oraz ćwiczenia ewakuacyjne z budynku Urzędu i budynku szkoły w Maciejowicach.

2. W latach 2008-2010 w budżecie Gminy nie planowano i nie wydatkowano środków w ramach rozdziału 75421 (Zarządzanie kryzysowe). W wyjaśnieniu Burmistrz podał, że *wydatki te klasyfikowano wg zadań realizowanych przez Gminę, jak np. utrzymanie infrastruktury drogowo-mostowej, urządzeń melioracyjnych, itp.*

Wydatki na zadania związane z zarządzaniem kryzysowym ze środków własnych Gminy występowały głównie w rozdziale 75412 (OSP). Z budżetu Gminy w latach 2007-2010 (I półrocze) wydatkowano łącznie 1 058,6 tys. zł na dofinansowanie działalności 12 jednostek OSP, które w zamian za uzyskane środki finansowe zobowiązywały się do organizowania działalności przeciwpożarowej i prowadzenia działań ratowniczych.

NIK podkreśla, że w planie wydatków w rozdziale 75421 winny być ujęte środki na realizację ustalonych na dany rok zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, lecz Izba uwzględnia, że planowaniu środków przeznaczonych na zarządzanie kryzysowe nie sprzyja fakt, iż zadania o takim charakterze realizowane są m.in. w ramach działań OSP, obrony cywilnej.

Stosownie do art. 222 ust 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹² (poprzednio art. 173 ust 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹³), w związku z art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w budżecie Gminy w latach 2008-2010 utworzono rezerwy celowe na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 50 tys. zł. Z ww. środków w 2009 r. dofinansowano zadanie związane z regulacją rowu we wsi Wójcie (w pozostałych latach nie wystąpiły zdarzenia, których charakter uzasadniałby uruchomienie środków).

¹¹ dalej PCZK

¹² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

W okresie objętym kontrolą NIK z budżetu Gminy Otmuchów na zadania związane z zarządzaniem kryzysowym wydatkowano łącznie 3 303,5 tys. zł, w tym 1 250,5 tys. zł z uzyskanych dotacji celowych z budżetu państwa i 20,0 tys. zł z dotacji powiatu nyskiego. Powyższe dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz rozliczone w terminie. W ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych Gmina m.in. przeprowadziła regulację rowu we wsi Wójcice, odbudowę ciekę wodnego we wsi Jarnołów i remont drogi we wsi Jasienica Górna. W całości wykorzystano i prawidłowo rozliczono również dotację celową Wojewody Opolskiego na wypłatę zasiłków dla 39 rodzin poszkodowanych w czasie powodzi w czerwcu 2009 r.

Ww. wydatki, stosownie do zasady zawartej w art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (poprzednio 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*) poniesione zostały na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej i w planie finansowym jednostki samorządu terytorialnego.

3. Na przykładzie sytuacji powodziowej z dnia 2 czerwca 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że system zarządzania kryzysowego w Gminie umożliwił sprawne i skuteczne monitorowanie i reagowanie na zagrożenie, koordynowanie działań oraz usuwanie skutków ww. zdarzenia kryzysowego, pomimo że spośród członków GZZK Burmistrz powiadomił tylko część osób - jak wyjaśnił - niezbędnych do prowadzenia akcji, a odpowiedzialność za utrzymywanie łączności telefonicznej z PCZK i uczestnikami działań ratowniczych oraz sporządzenie dokumentacji po zakończeniu zdarzenia kryzysowego przejął koordynujący akcję kierownik Wydziału Organizacyjnego i Zarządzania Kryzysowego, wskazany w zarządzeniu Burmistrza nr 63/05 jako szef GZZK.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. *Określenie zasad funkcjonowania Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego.*
2. *Dostosowanie zadań Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego do wymogów ustawy o zarządzaniu kryzysowym i wprowadzenie rozwiązań zapewniających wypełnianie obowiązków określonych w art. 19 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.*
3. *Prowadzenie systematycznej aktualizacji GPRK, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.*
4. *Planowanie wydatków na zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego w budżecie Gminy zgodnie z zasadami klasyfikacji budżetowej.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.