



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.004.13.2015

P/15/097

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/097 – Realizacja przez administrację publiczną województwa podkarpackiego zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontroler</i>	Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94324 z dnia 25 lutego 2015 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Pilźnie ul. Rynek 6, 39-220 Pilzno (dalej Urząd/Gmina).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Ewa Gołębiowska, Burmistrz Pilzna.

(dowód: akta kontroli str.3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ działania Urzędu w zakresie zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej jako wystarczające w stosunku do możliwości i kompetencji tej jednostki.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie zorganizowano system pozyskiwania i przetwarzania informacji o szkodach spowodowanych przez powódź. Wypracowano mechanizmy koordynowania działań zapobiegających sytuacjom kryzysowym, a w przypadku ich wystąpienia – szybkiego reagowania. Analizowano zagrożenia powodziowe i podejmowano działania koncentrujące się wokół poprawy bezpieczeństwa przed skutkami powodzi, m. in. poprzez decyzje odmowne na budowę obiektów na terenach zalewowych, zalesianie gruntów wpływające pozytywnie na ich retencję, zwiększenie przepustowości mostów, przepustów drogowych, cieków wodnych i rowów melioracyjnych. Gmina współpracowała w tym względzie z organami odpowiedzialnymi za ochronę przeciwpowodziową, w szczególności z Podkarpackim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie (dalej PZMiUW). NIK zwraca uwagę, że pomimo kilkakrotnego zalania obszarów Gminy, władze nie określiły potrzeb związanych ze wznoszeniem na swoim terenie budowli przeciwpowodziowych. NIK zauważa skierowanie aktywności Gminy bardziej w kierunku zapobiegania skutkom powodzi na bieżąco w sytuacji bezpośredniego zagrożenia, niż podejmowanie długofalowej strategii działań w celu zapobiegania i/lub ograniczania jej skutków.

NIK pozytywnie ocenia opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią Gminy (dalej plan ochrony przed powodzią), w którym m.in. wyszczególniono

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

działania prewencyjne i ograniczające skutki powodzi, a poza tym scharakteryzowano zagrożenia powodziowe, m.in. na podstawie zdarzeń ostatnich lat.

NIK pozytywnie ocenia sposób zabezpieczania przez Burmistrza obiegu informacji dotyczących zagrożeń hydrologiczno-meteorologicznych oraz związanych z akcją powodziową. W ramach tzw. siatki bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia hydrologicznego/powodzi zarówno w fazie przygotowania, reagowania jak i odbudowy, zadania i obowiązki z zakresu zagrożenia powodziowego przypisano uczestnikom zarządzania kryzysowego.

NIK zauważa, że Gmina nie wniosowała i nie otrzymała dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpowodziowej. Gmina wniosowała i otrzymała dotacje celowe w ramach promes na usuwanie szkód powodziowych, ponadto wniosowała do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej NFOŚiGW) o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego „Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków w zakresie likwidacji skutków powodzi” oraz do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska (dalej WFOŚ) o środki na zakup sprzętu służącego do usuwania skutków powodzi.

W budżecie Gminy na lata 2010-2014 utworzono rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego stosownie do obowiązujących przepisów prawa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Pozyskiwanie i wykorzystywanie informacji na temat szkód oraz potrzeb w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej.

Opis stanu faktycznego

1. Na terenie Gminy Pilzno nie występuje infrastruktura przeciwpowodziowa w myśl art. 9 ust. 1 pkt 1 a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne², tj. m. in. poldery przeciwpowodziowe, zbiorniki retencyjne, wały przeciwpowodziowe, suche zbiorniki przeciwpowodziowe. W związku z powyższym Urząd nie pozyskiwał informacji o wielkości szkód w infrastrukturze przeciwpowodziowej na terenie Gminy, po powodzi w 2010 r. i późniejszych. Sprawy związane z kierowaniem i koordynowaniem działań zapobiegających sytuacjom kryzysowym oraz reagowaniem w przypadkach występowania takich sytuacji przypisano w regulaminie organizacyjnym³ Urzędu komórce pod nazwą Referat Spraw Obywatelskich (dalej referat) oraz Referatowi Mienia Komunalnego, Rolnictwa i Ochrony Środowiska, który współdziała z komórką zarządzania kryzysowego w realizacji zadań ochrony przed powodzią i suszą. Do zadań referatu należało m. in. koordynowanie prac Zespołu Zarządzania Kryzysowego, planowanie i prognozowanie działań w wypadku wystąpienia zagrożeń miejscowych oraz ich analizowanie, planowanie i organizowanie systemów ostrzegania ludności i łączności alarmowej, zapobieganie i reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych. Prowadzenie spraw związanych z kierowaniem i koordynowaniem

² Dz. U. z 2015 r., poz. 469.

³ Zarządzenie nr 3/2014 Burmistrza Pilzna z dnia 3 stycznia 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego w Urzędzie Miejskim w Pilźnie.

działań zapobiegających sytuacjom kryzysowym na terenie Gminy oraz reagowaniu w przypadkach występowania takich sytuacji przypisano w zakresie obowiązków jednemu pracownikowi. Ponadto osobie zatrudnionej na stanowisku pomocy administracyjnej, w ramach prowadzenia spraw z zakresu gospodarki wodnej, przydzielono współdziałanie z komórką zarządzania kryzysowego w realizacji zadań ochrony przed powodzią i suszą. Przy pomocy Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego⁴ (dalej GZZK) Burmistrz wykonuje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, do których zalicza się m. in. ocenę i prognozowanie potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i przekazywanie do publicznej wiadomości informacji związanych z zagrożeniami. GZZK i zarządzaniem kryzysowym na obszarze Gminy kieruje Burmistrz. W czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej GZZK pracuje w pełnym składzie w trybie ciągłym, z zapewnieniem zmianowej pracy osób wchodzących w ich skład. W pracach GZZK uczestniczą zaproszeni eksperci lub inne osoby w zależności od zaistniałej sytuacji kryzysowej. Zadania przewidziane dla GZZK przejmuje Burmistrz, który je realizuje przy pomocy komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego (referat spraw obywatelskich – stanowisko ds. obrony cywilnej i stanowisko ds. wojskowych). Skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy GZZK określa regulamin stanowiący załącznik do zarządzenia w sprawie określenia składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy GZZK.

(dowód: akta kontroli str. 5-14, 150-151, 243-244, 275-323, 338-344)

Informacje o wielkości szkód spowodowanych przez powódź w infrastrukturze komunalnej oraz u osób fizycznych Urząd otrzymywał w szczególności z poszczególnych sołectw, od dyrektorów szkół, naczelników Ochotniczej Straży Pożarnej (dalej OSP), komendanta Komisariatu Policji w Pilźnie, dyrektorów i kierowników jednostek organizacyjnych Gminy oraz mieszkańców. W sytuacji wystąpienia zagrożeń noszących znamiona klęski żywiołowej Burmistrz (zarządzeniem) uruchamia całodobowy dyżur⁵ w Gminnym Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej GCZK), podczas którego „pracownik dyżurny” przyjmuje i odnotowuje w książce meldunków zgłoszenia dotyczące wyrządzonych w Gminie szkód, następnie informuje o sytuacji władze Gminy, sporządza zbiorczy meldunek sytuacyjny i przesyła do powiatowego i wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego. Uzyskane informacje na temat szkód w Gminie spowodowanych przez powódź podlegały weryfikacji przez gminną komisję do spraw ustalenia strat i szacowania szkód, a następnie komisje powoływane przez Wojewodę Podkarpackiego.

(dowód: akta kontroli str. 12-15, 21-24, 58-61, 64-65, 70-73, 115-120, 274, 585-586)

2. Analiza przyczyn strat powodziowych po powodzi w 2010 r. zawarta została w planie ochrony przed powodzią i w planie zarządzania kryzysowego. W planie ochrony przed powodzią uwzględniono informacje zawarte w opracowaniu pn. „Studium określające granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią dla terenów nieobwałowanych w zlewni Wisłoki” (dalej studium obszarów zagrożenia powodzią) w granicach województwa podkarpackiego stanowiącego I etap studium ochrony przeciwpowodziowej, gdzie w oparciu o dane hydrologiczno-meteorologiczne oraz istniejące mapy terenów zalewowych określono źródła i rodzaje zagrożenia powodziowego i wykonano analizę historii powodzi. W planie ochrony przed powodzią opisano zagrożenie powodziowe w zlewni Wisłoki, tj.

⁴ Zarządzenie nr 32/2010 Burmistrza Pilzna z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie określenia składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

⁵ W latach 2010-2014 Burmistrz Pilzna czterokrotnie ogłosił alarm powodziowy i w związku z tym dyżur całodobowy.

określono źródła i rodzaje zagrożenia powodziowego, poddano analizie przyczyny i skutki zagrożenia powodziowego, wymieniono miejscowości, w których istnieje duże prawdopodobieństwo zagrożenia powodziowego i obszary Gminy potencjalnie zagrożone zalaniem, zawarto zbiorczy plan ewakuacji, a w nim m. in.: wykaz obiektów i gospodarstw zagrożonych powodzią, ponadto załączono sześć map obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią w zlewni Wisłoki, jako integralne elementy studium ochrony przeciwpowodziowej⁶. W planie ochrony przed powodzią scharakteryzowano działania prewencyjne i ograniczające skutki powodzi polegające m. in. na: wydawaniu decyzji odmownych na budowę obiektów na terenach zalewowych⁷, zalesianiu gruntów rolnych wpływających korzystnie na ich retencję, opracowaniu instrukcji obsługi urządzeń sterujących tamą przy „Małej elektrowni wodnej w Mokrzczu” celem spuszczenia wody z zalewu Strzegocice przed prognozowanymi opadami i spływem kry lodowej oraz regulacją spływu wód na Wisłocę, zmianie lokalizacji posterunku Policji w Pilźnie, przebudowie niedrożnego mostu na drodze powiatowej w Gołęczynie na potoku Gołęczynka, wykonaniu zasuw klapowej i sterowanej ręcznie celem zabezpieczenia ul. Ducha przed zalaniem wysoką wodą z rzeki Dulcza (...). Zgodnie z zapisem w ww. planie na bieżąco prowadzona jest analiza kosztów i korzyści wprowadzanych rozwiązań. Do zakończenia czynności kontrolnych Gmina wykonała następujące inwestycje mające za cel ochronę terenu przed powodzią: przebudowano drogę dojazdową w Pilźnie do ulicy Legionów (do tzw. budynku „Sokoła”), zbudowano nową drogę gminną w m. Parkosz z uwagi na fakt zniszczenia poprzedniej przez osuwisko, zwiększono przepustowość mostu na potoku Gołęczynka, przebudowano przepusty w ciągu drogi powiatowej w Lipinach.

Jako główne przyczyny wystąpienia powodzi w Gminie wskazano:

- gęstą sieć nieuregulowanych potoków⁸ i rzek⁹
- brak kanalizacji deszczowej i/lub jej zły stan techniczny,
- nieudrożnione rowy melioracyjne będące w zarządzie PZMiUW, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej RZGW) oraz osób fizycznych,
- zamulone i nieuregulowane rowy przydrożne,
- czynniki antropogeniczne, w tym m. in. zachwianie stosunków wodnych w glebie wskutek wadliwej melioracji lub całkowitym jej braku, budowie inwestycji szczególnie przez osoby fizyczne, które tereny swoich posesji utwardzają np. kostką brukową, zapominając jednocześnie o wykonaniu systemu odwadniającego. Wpływa to na zmiany stosunków wodnych w glebie i wzrost ilości wód odprowadzanych w jednostce czasu z utwardzonych nawierzchni wprost do rowów przydrożnych, będących w złej kondycji (zamulone, zakrzaczone). Wody ostatecznie rozlewają się po działkach sąsiednich podtapiając zabudowania,
- ukształtowanie terenu Gminy przyczyniające się do częstych powodzi opadowych, roztopowych i zatorowych,
- blokowanie spływu wód przez powalone wzdłuż koryt rzecznych drzewa - w latach 2010-2014 Burmistrz wydał 33 decyzje zezwalające na wycinkę drzew w korytach

⁶ Mapy dotyczyły miejscowości: Pilzno (M-34-79-B-a-1 Pilzno), Strzegocice (M-34-79-B-a-4 Strzegocice), Dobrków (M-34-79-B-a-2 Dobrków), Lipiny (M-34-67-D-c-3 Lipiny), Łęki Górne (M-34-79-A-b-1 Łęki Górne), Łęki Dolne (M-34-79-A-b-2 Łęki Dolne)

⁷ W latach 2010-2014 Burmistrz odmówił trzem podmiotom ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu z uwagi na: negatywne uzgodnienia projektów decyzji przez RZGW w Krakowie. (dwa przypadki) i wielokrotnego zalania terenu wnioskowanego pod zabudowę w czasie powodzi w 2010 r. (jeden przypadek)

⁸ potoki: Przymiarki, Machowski, Słotowski, Gołęczynka, Złotoryja.

⁹ rzeki: Wisłoka i Dulcza

rzek na podstawie wniosków złożonych przez osoby fizyczne, PZMiUW, Gminę oraz Klasztor o. o. Karmelitów w Lipinach,

- gwałtowne burze wraz z intensywnymi opadami deszczu,
- intensywne opady śniegu,
- osuwiska przyczyniające się do zalania terenów w ich sąsiedztwie,
- miejscowe wezbrania zatorowo-lodowe w okolicach zalewu Strzegocice,
- ewentualne zatopienia terenu spowodowane awarią zbiornika wodnego w Strzegocicach.

Pomimo kilkakrotnego zalania obszarów Gminy (m.in. w 2004 r., w 2006 r. w 2009 r. w 2010 r.) władze nie określiły potrzeb związanych z budową na swoim terenie infrastruktury przeciwpowodziowej w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 1 a Prawa wodnego. NIK zauważa skierowanie aktywności Gminy bardziej w kierunku zapobiegania skutkom powodzi na bieżąco w sytuacji bezpośredniego zagrożenia, niż podejmowanie długofalowej strategii działań w celu zapobiegania i/lub ograniczania jej skutków. Zdaniem Pani Burmistrz udrożnienie i umocnienie cieków wodnych i rowów melioracyjnych pozwoli w dużej mierze uchronić się przed powodzią, ale potrzebne są na ten cel odpowiednie środki finansowe, których Gmina nie posiada. Jak poinformowała Pani Burmistrz, w miarę posiadanych środków pieniężnych oraz przy pomocy PZMiUW Gmina będzie się starała stopniowo udrażniać i umacniać rzeki i potoki, a także rowy na swoim terenie. Pani Burmistrz wyjaśniła, że wszystkie obszary, na których wystąpiła powódź, zostały ujęte we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, a następnie objęte mapami zagrożenia powodziowego i mapami ryzyka powodziowego przygotowanymi przez RZGW. Na etapie opracowywania dokumenty te były konsultowane z Gminą (wymiana informacji, ankiety, udział pracownika Urzędu w seminarium zorganizowanym przez RZGW). Ostatecznie Rada Miejska w Pilźnie pozytywnie zaopiniowała¹⁰ projekt pn. Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki, będący I etapem studium ochrony przeciwpowodziowej w zlewni Wisłoki w zakresie wyznaczenia obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszarów wymagających ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą i kulturową.

(dowód: akta kontroli str. 12-20, 43-49, 100-104, 111-112, 121-149, 160-172, 217-223, 574-591)

3. W latach 2010-2014 Burmistrz przekazał właściwym organom odpowiedzialnym za ochronę przeciwpowodziową potrzeby Gminy w związku ze stratami poniesionymi podczas powodzi w 2010 r. i okresach późniejszych. Gmina zwracała się do następujących instytucji i podmiotów:

- Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie¹¹ - o dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem szkód powodziowych - głównie w sprawie remontu dróg gminnych,
- NFOŚiGW¹² - o dotacje w związku ze szkodami spowodowanymi przez powódź w czerwcu 2010 r. w infrastrukturze ochrony środowiska,

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Pilźnie nr XXXVIII/344/10 z dnia 12 sierpnia 2010 r. w sprawie zaopiniowania projektu pn. Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki.

¹¹ W latach 2010-2014 Gmina wystosowała do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie 11 pism o dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem szkód powodziowych – liczba pism ustalona na podstawie przekazanej kontrolerowi korespondencji.

¹² W latach 2010-2014 Gmina wystosowała do NFOŚiGW cztery pisemne prośby o dofinansowanie prac na usuwanie szkód powodziowych na ciekach wodnych stanowiących własność Gminy Pilzno mienia komunalnego - liczba pism ustalona na podstawie przekazanej kontrolerowi korespondencji.

- PZMiUW¹³ – o wykonanie prac, szczególnie na ciekach wodnych pozostałych, podlegających PZMiUW w Rzeszowie. Cieki te przebiegają w sąsiedztwie dróg i prywatnych posesji, wymagają gruntownych i niezwłocznych prac udrażniających i zabezpieczających w obrębie uszkodzonych brzegów. Przedstawiciele Gminy uczestniczyli w około 14 spotkaniach z przedstawicielami PZMiUW, w trakcie których przedstawiono rozmiar szkód na potokach płynących przez jej teren spowodowanych przez powódź (np. zabudowa wyrw, odbudowa i umocnienie skarp oraz wykonanie zabezpieczenia dna rzeki Dulcza, remont koryta potoku Słotowskiego i inne...). Efektem współpracy Gminy i PZMiUW było wykonanie prac zabezpieczających na ciekach wodnych o wartości ogółem 1.057.728,54 zł,

- Sekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji – o przyznanie Gminie Pilzno środków na remont drogi gminnej w Gołęczynie w ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych,

- Związku Gmin Dorzecza Wisłoki – Gmina zgłosiła cieki wodne niższego rzędu do Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły (tzw. karty zadań).

Na 31 zadań wnioskowanych do Wojewody Podkarpackiego o dofinansowanie najpilniejszych prac związanych z usuwaniem szkód powodziowych, 25 (tj. 80,6 %) uzyskało wsparcie finansowe w postaci tzw. promes.

(dowód: akta kontroli str. 12-86, 165-171, 215-223, 250-252, 255- 257A, 271)

4. Urząd dysponuje wiedzą w zakresie przeprowadzenia koniecznych prac zabezpieczających teren Gminy przed zalaniem. W latach 2010-2012 PZMiUW w Rzeszowie – Inspektorat w Dębicy w ramach usuwania szkód powodziowych na terenie Gminy wykonał prace na łączną kwotę 1.057.728,54 zł. We współpracy z PZMiUW w 2014 r. Gmina ustaliła katalog najpilniejszych robót udrożnieniowych i umocnieniowych koryt cieków wodnych, które w miarę posiadanych środków finansowych będą realizowane. Urząd posiada dane w sprawie rzeczywistego uwzględnienia zgłoszonych potrzeb w planach robót bieżących lub inwestycyjnych, realizowanych przez jednostki odpowiedzialne za opracowywanie programów inwestycji melioracyjnych i obiektów gospodarki wodnej dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej, a także rocznych planów inwestycji melioracyjnych realizowanych na terenie województwa podkarpackiego. Urząd dysponuje informacjami w sprawie opracowanych planów przeciwpowodziowych, które w szczególności polegają na udrożnieniu i umocnieniu potoków w najbardziej newralgicznych miejscach. Od 2010 r. PZMiUW planuje roboty budowlane mające na celu zapobieganie powodzi na terenie Gminy. Na wniosek Związku Gmin Dorzecza Wisłoki opracowano zakres robót przewidzianych do realizacji w celu zabezpieczenia przed powodzią cieków wodnych niższego rzędu w ramach Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły w województwie podkarpackim. W ramach tzw. kart zadań w zakresie wielowariantowych koncepcji ochrony przeciwpowodziowej zakwalifikowane zostały potoki: Przymiarki, Słotowski do dalszej procedury. Ponadto rzeka Dulcza ujęta została w opracowaniu RZGW pn. Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Wisłoki. Pani Burmistrz wyjaśniła, że główną przyczyną powodzi i podtopień są liczne nieuregulowane i zanieczyszczone potoki i rowy melioracyjne przepływające przez obszar Gminy. Dodała, że niezbędne prace polegające m. in na udrażnianiu rzek, potoków i rowów melioracyjnych są na bieżąco zgłaszane organom odpowiedzialnym za ochronę przeciwpowodziową, tj. w szczególności Staroście Dębickiemu, Wojewodzie Podkarpackiemu, Związkowi Gmin Dorzecza Wisłoki i PZMiUW.

¹³ W latach 2010-2014 Gmina wystosowała do PZMiUW dwa pisma; jedno dotyczyło wykonanie umocnienia brzegów rzeki Dulcza, drugie - kontynuacji prac szczególnie na ciekach wodnych pozostałych podlegających PZMiUW w Rzeszowie.

(dowód: akta kontroli str. 12-17, 39-42, 48, 50-57, 76-86, 167-175, 203-214, 271-273)

5. Szkody w infrastrukturze komunalnej spowodowane przez powódzie w latach 2010, 2011, 2013 i 2014 szacowane były przez gminne komisje powoływane zarządzeniami Burmistrza. Protokoły sporządzane na okoliczność tych wydarzeń przesyłano następnie do Wydziału Środowiska i Rolnictwa Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie. W celu otrzymania dotacji na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem szkód powodziowych Gmina występowała do Wojewody Podkarpackiego z propozycją zadań, które jako priorytetowe typowała do realizacji w roku następnym i przedkładała szacunkowe koszty dotyczące realizacji tych zadań. W rezultacie tych działań Gmina otrzymywała promesy określające zarówno zadania przyjęte do dofinansowania, jak również wysokość otrzymanej dotacji. W ww. okresie wysokość szkód w infrastrukturze komunalnej Gminy zgłoszona za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego do Ministra Administracji i Cyfryzacji została oszacowana ogółem na kwotę 32.042.909,00 zł, w tym: w 2010 r. – 25.942.009,00 zł, w 2011 r. – 2.980.700,00 zł, w 2013 r. – 1.574.000,00 zł i w 2014 r. – 1.546.200,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 201-202, 215-223, 225-238)

Na podstawie wniosków o przyznanie dotacji Gmina otrzymała promesy potwierdzające przyznanie dotacji z budżetu państwa, tj.:

- a) 2010 r. przyznano trzy promesy na łączną kwotę 3.500.000,00 zł,
- b) 2011 r. przyznano trzy promesy na łączną kwotę 2.191.000,00 zł,
- c) 2012 r. przyznano trzy promesy na łączną kwotę 2.525.143,00 zł,
- d) 2013 r. przyznano dwie promesy na łączną kwotę 1.130.000,00 zł,
- e) 2014 r. przyznano trzy promesy na łączną kwotę 920.000,00 zł.

Łącznie w latach 2010-2014 Gmina otrzymała promesy na kwotę 10.266.143,00 zł.

Za otrzymane środki finansowe w ramach promes wykonano następujące zadania:

- 1) W 2010 r. na terenie Gminy zrealizowano dziewięć zadań, w tym sześć – dotyczyło remontu dróg gminnych, dwa – remontu mostów w ciągu dróg gminnych i jedno – remontu przepustów w ciągu drogi gminnej. Prace te w pięciu przypadkach wykonywał MZK Pilzno Sp. z o.o. w Strzegonicach (powierzenie wykonania tych prac miało charakter zlecenia). Pozostałe zadania zrealizowały podmioty zewnętrzne wyłonione w ramach przetargów nieograniczonych. Wartość wykonanych robót wynosiła 3.524.126,49 zł, wysokość wnioskowanego dofinansowania w 2010 r. na usuwanie szkód powodziowych - 3.480.580,82 zł, środki uzyskane w ramach promes – 3.500.000,00, co w 99,3 % zaspokajało potrzeby w zakresie usuwania szkód popowodziowych.
- 2) W 2011 r. wyremontowano drogi gminne w ramach pięciu zadań, z których cztery Gmina zleciła MZK Pilzno Sp. z o.o. w Strzegonicach, zaś jedno – podmiotowi zewnętrznemu wyłonionemu w ramach przetargu nieograniczonego. Wartość wykonanych prac wynosiła 2.034.002,97 zł, wysokość wnioskowanego dofinansowania w 2011 r. na usuwanie szkód powodziowych wynosiła 2.297.272,00 zł, środki uzyskane w ramach promes – 2.191.000,00 zł, co w całości zaspokajało potrzeby w zakresie finansowania usuwania szkód popowodziowych wnioskowanych przez Gminę.
- 3) W 2012 r. Gmina dokonała odbudowy dróg gminnych w ramach sześciu zadań, z których cztery zlecono MZK Pilzno Sp. z o.o. w Strzegonicach, dwa –

podmiotom zewnętrznym wyłonionym w ramach przetargów nieograniczonych. Łączna kwota wydatkowana na ww. zadania wynosiła 3.187.698,91 zł, dofinansowanie wnioskowane w przedmiocie dotacji celowych - 2.523.224,00 zł, środki uzyskane w ramach promes 2.525.143,00 zł, co w 79,2 % zadośćuczyniło wnioskowanym potrzebom Gminy.

- 4) W 2013 r. Gmina odbudowała drogi w ramach dwóch zadań zrealizowanych przez podmioty zewnętrzne wyselekcjonowane w ramach przetargów nieograniczonych. Łączna kwota wydatkowana na ww. zadania wynosiła 1.176.982,70 zł, wnioskowane dofinansowanie w ramach dotacji celowych - 930.578,00 zł, środki uzyskane w ramach promes 1.130.000,00 zł, co w 96 % zaspokoiło potrzeby Gminy w tym aspekcie.
- 5) W 2014 r. Gmina odbudowała drogi w trzech miejscowościach w trakcie trzech zadań zrealizowanych przez dwóch wykonawców zewnętrznych wybranych w ramach przetargów nieograniczonych, za łączną kwotę 1.162.871,58 zł. Suma wnioskowanego dofinansowania w ramach dotacji celowych wynosiła 827.825,00 zł, środki uzyskane w ramach promes - 920.000,00 zł, co w 79 % pokryło zapotrzebowanie Gminy we wnioskowanym przedmiocie.

Łącznie w okresie objętym kontrolą na terenie Gminy odbudowano drogi gminne, przepusty i mosty o łącznej wartości 11.085.682,65 zł, co w 92 % zostało sfinansowane środkami otrzymanymi w ramach dotacji celowych z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 225-247A, 258-273, 359-393, 397-571)

6. Rada Miejska w Pilźnie zajmowała się problematyką przeciwpowodziową. Łącznie w okresie objętym kontrolą w trakcie ok. siedmiu posiedzeń¹⁴ podnoszono zagadnienia dotyczące: usuwania skutków powodzi z 2010 r. i środków finansowych uzyskanych na ten cel, zabezpieczenia przeciwpowodziowego, w tym udrażnianie rowów i przepustów drogowych, stanu rzek i drobnych cieków wodnych, których nieodpowiednia kondycja może przyczynić się do zagrożenia powodziowego na terenie Gminy. Ponadto odpowiednie komisje Rady Miejskiej w Pilźnie podczas dziewięciu posiedzeń¹⁵ omawiały zagadnienia związane z ochroną przeciwpowodziową. Najczęściej zagadnienia te poruszano w 2011 r. (w trakcie 7 posiedzeń), a więc po tragicznych wydarzeniach powodziowych w 2010 r., najrzadziej w 2013 r. (dwa posiedzenia). Na sesjach Rady Miejskiej w Pilźnie nie poruszano zagadnień związanych z budową infrastruktury przeciwpowodziowej, zdefiniowanej w art. 9 ust. 1 pkt 1a Prawa wodnego. W trakcie posiedzenia Komisji Infrastruktury Społecznej Rady Miejskiej w Pilźnie¹⁶ w 2011 r. omówiono m. in. problematykę istniejącego monitoringu powodziowego rzeki Wisłoka i jej dopływów oraz systemu ostrzegania i alarmowania mieszkańców na wypadek zagrożenia powodziowego. Poinformowano także o planowanym uruchomieniu automatycznego systemu telefonicznego powiadamiania mieszkańców terenów zalewowych o potencjalnych zagrożeniach poprzez wysyłanie sms¹⁷-ów z informacją o przekroczeniu stanu ostrzegawczego bądź alarmowego na rzekach. Działania zaplanowane zostały zrealizowane. W 2013 r. Rada Miejska w Pilźnie¹⁸ wyraziła

¹⁴ Liczba protokołów z posiedzenia Rady Miejskiej w Ropczycach ustalona na podstawie przekazanej kontrolerowi dokumentacji, jako załącznika do informacji sporządzonej przez inspektora ds. Rady

¹⁵ Liczba protokołów z posiedzeń odpowiednich komisji Rady Miejskiej w Pilźnie poświęconych zagadnieniom ochrony przeciwpowodziowej przekazanych kontrolerowi, jako załączniki do informacji sporządzonej przez inspektora ds. Rady

¹⁶ Posiedzenie Komisji Infrastruktury Społecznej Rady Miejskiej w Pilźnie z dnia 31 maja 2011 r., protokół nr 5/2011

¹⁷ Z j. angielskiego sms-short message service – usługa przesyłania krótkich wiadomości tekstowych w cyfrowych sieciach telefonii komórkowej

¹⁸ Uchwała nr XXVIII/275/2013 z 25 marca 2013 r.

zgodę na zawarcie ramowego porozumienia dotyczącego wspólnego działania przy realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. W porozumieniu tym planowano określić warunki wspólnego działania PZMiUW, Gminy oraz gminy Skrzyszów, przy realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej na obszarze zlewni rzeki Dulcza, finansowanych ze środków Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły. Nie było przypadków zgłaszania przez komisje wniosków, do prezydium rady, w kwestii zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

(dowód: akta kontroli str.12-18, 90-109, 271)

7. Stosownie do postanowień art. 31 a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹ Burmistrz opracował plan ochrony przed powodzią w 2004 r. Obowiązujący dokument sporządzono w listopadzie 2011 r., po wydarzeniach związanych z powodzią w 2009 i 2010 r. Dokument ten dwukrotnie zaktualizowano 5 grudnia 2012 r. i 11 lutego 2014 r., modyfikacji uległy dane teleadresowe osób funkcyjnych (wchodzących w skład GZZK). Podczas opracowywania ww. planu dokonywano uzgodnień z Komendantem Gminnym Związku OSP w Pilźnie i z Policją. Osoba opracowująca ww. dokument uczestniczyła w szkoleniu tematycznym zorganizowanym przez Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, ponadto konsultowała się z RZGW w Krakowie. W planie ochrony przed powodzią wykorzystano m. in. mapy zagrożenia powodziowego zlewni Wisłoki otrzymane w ramach Studium zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki z RZGW. W ww. planie nie odniesiono się do ewentualnych planów dotyczących budowy urządzeń wodnych służących ochronie przed powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 48-49, 110-149)

8. Plan ochrony przed powodzią stanowi jedno z narzędzi Burmistrza oraz GZZK podczas zagrożenia powodziowego, wymagającego koordynacji akcji ratowniczej i zaangażowania w nią sił i środków ze szczebla Gminy i ponad gminnego. Ma zastosowanie głównie do operacyjnych działań przeciwpowodziowych w fazie reagowania, tj. od pojawienia się zagrożenia powodziowego, poprzez okres prowadzenia działań ratowniczych, do wstępnego oszacowania strat przed fazą odbudowy. Plan ochrony przed powodzią zawiera m. in.:

- opis dokumentów organizacyjnych ww. planu, tj. m. in. instrukcję działania podczas zagrożeń powodziowych GCZK, instrukcję dla osób pełniących dyżur całodobowy w Urzędzie, zasady współdziałania służb, inspekcji i straży oraz innych podmiotów przewidzianych do działań przeciwpowodziowych,

- infrastrukturę przeciwpowodziową; charakterystykę hydrologiczną Gminy, magazyny przeciwpowodziowe, system monitoringu powodziowego,

- charakterystykę zagrożenia powodziowego w Gminie, tj. m. in.: określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki, ocena zagrożenia w Gminie na podstawie zdarzeń ostatnich lat, potencjalne zagrożenia powodziowe w tym ustalone obszary zagrożone zalaniem, zinwentaryzowaną infrastrukturę zarówno użyteczności publicznej i osób fizycznych, liczbę mieszkańców, zwierząt inwentarskich i maszyn rolniczych bezpośrednio narażonych na ryzyko zalania,

- wyszczególnienie działań prewencyjnych i ograniczających skutki powodzi polegających m. in. na: opracowaniu instrukcji obsługi urządzeń sterujących tamą przy tzw. małej elektrowni wodnej w Mokrzczu w celu spuszczenia wody z zalewu Strzegocice przed prognozowanymi opadami deszczu i sływem kry lodowej, zabezpieczeniu ul. Ducha w Pilźnie przed zalaniem wodą z rzeki Dulcza poprzez wykonanie ręcznie sterowanej zasuwki kłapowej, planowanej budowie muru

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

oporowego przy posesji Komisariatu Policji w Pilźnie, który zlokalizowany jest na terenach zalewowych, wydawaniu decyzji odmownych na budowę obiektów na terenach zalewowych²⁰, zalesianiu gruntów rolnych wpływającemu pozytywnie na podnoszenie retencyjności gruntu²¹, prowadzenie na bieżąco analizy kosztów i korzyści wprowadzanych rozwiązań. Działania prewencyjne i ograniczające skutki powodzi opisane w planie (ogółem dziewięć działań) zostały zrealizowane, a analiza kosztów i korzyści wprowadzonych rozwiązań pokazała, że pozwoliły one uniknąć dodatkowych rozwiązań zapobiegających powodzi jak np.:

* opracowanie instrukcji obsługi urządzeń sterujących tamą przy tzw. Małej elektrowni wodnej w Mokrzczu pozwala na spuszczenie wody z zalewu Strzegocice przed prognozowanymi opadami deszczu i spływem kry lodowej oraz umożliwia regulację spływu wód na rzece Wisłoka – dzięki czemu nie trzeba angażować wojska do kruszenia lodu na zalewie w Strzegocicach, jak to bywało w latach ubiegłych,

* wykonanie zasuw klapowej sterowanej ręcznie pozwala zabezpieczyć ul. Duchą w Pilźnie przed zalaniem wodami z rzeki Dulcza, przez co nie ma potrzeby zabezpieczania wspomnianego miejsca poprzez worki z piaskiem (...),

- monitorowanie sytuacji hydrologicznej i przygotowywanie ludności, tj. zarówno mieszkańców jak i uczestników procesu działań przeciwpowodziowych do reagowania na powódź (system informowania i ostrzegania ludności, plan ewakuacji),

- mapy obrazujące obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią w zlewni Wisłoki dla miejscowości: Pilzno, Strzegocice, Dobrków, Lipiny, Łęki Górne i Łęki Dolne,

(dowód: akta kontroli str. 111-149, 152-159, 325-337)

9. Na terenie Gminy działają dwie spółki wodne: Gminna Spółka Wodna w Pilźnie, która jest administrowana przez Rejonowy Związek Spółek Wodnych w Dębicy i Spółka Wodna w Lipinach, nad którą nadzór sprawuje Starosta Dębicki. Współpraca Burmistrza ze spółkami wodnymi polega na zgłaszaniu bieżących problemów związanych z potrzebą udrażniania cieków wodnych. Efektem tej współpracy są wykonywane prace konserwacyjne cieków wodnych przez Związek Spółek Wodnych w Dębicy. Pani Burmistrz wyjaśniła, że nie podejmuje działań w celu popularyzacji idei tworzenia spółek typu związki wałowe, gdyż żadne urządzenia wałowe na terenie Gminy nie występują.

W latach 2010-2012 PZMiUW – Inspektorat w Dębicy wykonał, w ramach usuwania szkód powodziowych, 10 zadań na kwotę 1.057.728,54 zł. Prace te polegały m. in. na remontach koryt rzeki Dulcza i potoków: Machowskiego, Przymiarki, Słotowskiego. Pozostałe cztery zadania dotyczące zabudowy wyrw na potoku Słotowskim i Żabnik, oraz wykonaniu prac zabezpieczających koryt rzeki Dulcza i potoków: Przymiarki, Słotowski, Zwiernicki oczekują na realizację. Na okoliczność przeglądów szkód poczynionych przez powódź na ciekach wodnych spisywano protokoły pomiędzy Gminą, a PZMiUW. Gmina z własnych środków w 2014 r. sfinansowała czyszczenie rowu melioracyjnego w miejscowości Lipiny (wydatkowała na ten cel 50.000,00 zł).

(dowód: akta kontroli str. 12-19, 39-42, 68-69, 76-79, 85-89, 172-173, 203-207)

²⁰ W latach 2010-2014 wydano trzy decyzje IZP.7331-203/2010 z 16 marca 2011 r., IZP.6730.127.2012 z 12 kwietnia 2013 r., IZP.6730.85.2014 z 5 marca 2015 r. odmawiające zgodę na budowę obiektów na terenach zalewowych

²¹ W latach 2010-2014 wydano zaświadczenia zezwalające na zalesianie gruntów rolnych w Gminie na łączną powierzchnię około 89,6 ha.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

(dowód: akta kontroli str. 377, 407)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK działania Gminy w zakresie poprawy stopnia ochrony przeciwpowodziowej były optymalne w stosunku do możliwości badanej jednostki i istniejących uwarunkowań. Zastrzeżenia budzi fakt niepodejmowania starań w zakresie budowy infrastruktury przeciwpowodziowej ograniczającej ryzyko powodzi do akceptowalnego poziomu.

2. Sposób realizacji wniosków ujętych po powodzi 2010 r. oraz niektórych zadań z zakresu reagowania kryzysowego dotyczących zagrożenia powodziowego, przez organy jednostki samorządu gminnego.

Opis stanu
faktycznego

1. W 2010²² r. Burmistrz powołał GZZK, przy pomocy którego wykonuje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego na terenie Gminy. Skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy GZZK określa Regulamin. W skład GZZK wchodzi stali członkowie - pracownicy Urzędu (aktualnie 15 osób²³) oraz osoby doraźnie włączane do prac w zależności od zaistniałej sytuacji kryzysowej (aktualnie 12 osób²⁴). Działalności GZZK przewodniczy Burmistrz wraz z zastępcą oraz sekretarzem Gminy. Do zakresu działania GZZK należy m. in. ocena i prognozowanie potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne, przekazywanie do publicznej wiadomości informacji związanych z zagrożeniami, a w przypadku zaistniałej sytuacji kryzysowej – wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego zaproponowanych przez przewodniczącego lub członków GZZK. Posiedzenie GZZK zwołuje przewodniczący lub zastępca w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz w zależności od potrzeb. Zadania przewidziane dla GZZK przejmuje Burmistrz, który je realizuje przy pomocy komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, tj. referat spraw obywatelskich – stanowisko ds. obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego i stanowisko ds. wojskowych i obronnych oraz stanowisko komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej. W czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej GZZK pracuje w pełnym składzie w trybie ciągłym, z zapewnieniem zmianowej pracy osób wchodzących w ich skład. W pracach GZZK uczestniczą zaproszeni eksperci lub inne osoby. W celu zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia GZZK realizuje zadania zarządzania kryzysowego w czterech fazach: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odtwarzanie. Na wypadek zagrożeń noszących znamiona klęski żywiołowej zespół przedsięwzięć określa Plan Zarządzania Kryzysowego, który zawiera m. in. zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, procedury reagowania kryzysowego określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych oraz współdziałanie pomiędzy siłami uczestniczącymi w realizacji przedsięwzięć kryzysowych. Siedzibą i miejscem pracy GZZK jest budynek Urzędu Miejskiego w Pilźnie²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 275-319, 338-344)

²² Zarządzenie nr 102/2010 Burmistrza Pilzna z dnia 8 września 2010 r. w sprawie określenia składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

²³ Zgodnie z załącznikiem nr 2 do Zarządzenia nr 66/2012 z dnia 23 maja 2012 r.,

²⁴ Zgodnie z załącznikiem nr 3 do Zarządzenia nr 66/2012 z dnia 23 maja 2012 r.,

²⁵ Pokój nr 9 – stanowisko ds. obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego oraz pokój Burmistrza nr 1a lub zastępcy Burmistrza nr 1 b oraz sala obrad.

W Gminie został powołany stały dyżur Burmistrza Pilzna²⁶ (dalej stały dyżur) na potrzeby m. in. realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym przekazywania zarządzenia o wprowadzeniu, zmianie i odwołaniu stopni alarmowych. Celem organizacji stałego dyżuru jest zapewnienie ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa oraz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego. Od chwili uruchomienia, stały dyżur pełniony jest całodobowo. Nadzór nad całokształtem działalności stałego dyżuru sprawuje sekretarz Gminy, a za jego organizację, przygotowanie, funkcjonowanie i szkolenie odpowiada inspektor ds. obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 345-356)

Gmina wraz z innymi gminami z powiatu dębickiego od 2007 r. posiada powiatowy system monitoringu powodziowego, który składa się z trzech stacji pomiarowych zamontowanych na mostach w miejscowościach: Jaworze Górne i Łabuzie na rzece Wisłoka, Łęki Dolne na rzece Dulcza. Stacje za pomocą ultradźwięków dokonują dokładnego pomiaru wysokości wody w rzece. W tym samym czasie odpowiednio przetworzone dane trafiają drogą sms do stacji bazowej i są wyświetlane na stronie internetowej: <http://www.wisloka.prospect.pl/>. Dzięki takiej informacji każdy zainteresowany może sprawdzić w dowolnym czasie aktualny poziom wody w rzece. Wybrane osoby, tj. Burmistrz, członkowie gminnych zespołów zarządzania kryzysowego otrzymują sms ostrzegawczy w chwili przekroczenia przez wodę poziomu ostrzegawczego i alarmowego. Cztery osoby, tj. Burmistrz i zastępca oraz inspektor ds. obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego i komendant gminny ochrony przeciwpożarowej zostały upoważnione do przesyłania sms o zagrożeniu. Powiadomianie ludności o zagrożeniach odbywa się przy pomocy syren 13 posterunków ochotniczych straży pożarnych. System informowania i ostrzegania ludności na szczeblu gminnym zorganizowano w oparciu o: środki masowego przekazu o zasięgu lokalnym, sołectkie punkty alarmowania, urządzenia nagłaśniające, stronę internetową, obwieszczenia i ulotki. Komunikaty informujące, ostrzegające i powiadamiające mieszkańców o zdarzeniach i zagrożeniach wydaje Burmistrz lub osoby upoważnione. Komunikaty ostrzegające i alarmujące przekazuje obsada GZZK stosownie do sytuacji. Ostrzeganie mieszkańców o możliwości zagrożenia dla zdrowia i życia oraz mienia realizuje się poprzez: informacje udostępniane w sposób zwyczajowo przyjęty (tablice ogłoszeń, pisemne informacje przekazywane przez sołtysów), całodobowy punkt informacyjny w Urzędzie, publikację na stronie internetowej Urzędu²⁷. W przypadku konieczności natychmiastowego alarmowania ludności o zaistnieniu nadzwyczajnego zagrożenia, poinformowania o zasadach zalecanego zachowania – ostrzeżenia przekazuje się przy pomocy systemów nagłaśniających zamontowanych na samochodach patrolowych Komisariatu Policji w Pilźnie lub samochodach strażackich z poszczególnych jednostek OSP w Pilźnie. Bezpośrednia forma alarmowania – to osobiste powiadomianie mieszkańców przez pracowników Policji i członków OSP w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia na danym obszarze Gminy. Podstawą do ogłoszenia pogotowia przeciwpowodziowego jest zaistnienie co najmniej jednej z wymienionych okoliczności:

²⁶ zarządzenie nr 77/2005 Burmistrza Pilzna z dnia 30 września 2005 r. w sprawie powołania i organizacji stałego dyżuru Urzędu Miejskiego w Pilźnie, zarządzenie nr 150/2013 Burmistrza Pilzna z dnia 21 października 2013 r. w sprawie organizacji, uruchamiania i funkcjonowania stałego dyżuru Burmistrza Pilzna.

²⁷ <http://www.pilzno.um.gov.pl/>

- wystąpienie zagrożenia powodziowego w miejscowościach położonych w górnych częściach biegu rzeki Wisłoki oraz otrzymanie niekorzystnego ostrzeżenia meteorologicznego lub hydrologicznego z IMGW²⁸,

- otrzymanie informacji z IMGW regionalnej stacji hydrologiczno-meteorologicznej o niekorzystnej prognozie pogody i przekroczenie stanów ostrzegawczych na jednej ze stacji pomiarowych monitoringu powodziowego,

- w każdej sytuacji, jeżeli Burmistrz uzna ją za groźną dla danego obszaru lub gdy zagraża to życiu i mieniu ludności zamieszkującej teren zagrożony.

Po otrzymaniu informacji o wystąpieniu zagrożenia hydrologiczno-meteorologicznego, tj. przekroczenie stanu alarmowego na rzece Burmistrz zwołuje GZZK, który na podstawie wypracowanej wspólnie propozycji z uwzględnieniem niekorzystnej prognozy hydrologiczno-meteorologicznej i przekroczenia stanu alarmowego na rzece ogłasza stan alarmu powodziowego i wprowadza dyżur całodobowy w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 14-20, 116-143, 274, 583-593)

2. W okresie objętym kontrolą Gmina nie wnioskowała i nie otrzymała dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpowodziowej. Gmina wnioskowała i otrzymała dotacje celowe w ramach promes na usuwanie szkód powodziowych (co opisano w punkcie 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). W latach 2010-2011 Gmina trzykrotnie wnioskowała do NFOŚiGW o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego „Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków w zakresie likwidacji skutków powodzi”. Wnioskowane dotacje miały zostać przeznaczone na usuwanie szkód powodziowych na rowach melioracyjnych i ciekach wodnych stanowiących własność mienia komunalnego Gminy Pilzno. Gmina prośbę uzasadniała m. in. koniecznością stabilizacji koryt rzecznych i rowów melioracyjnych zamulonych podczas powodzi, co wpłynęłoby korzystnie na zwiększenie ich przepustowości i likwidację zagrożeń tworzenia się wyrw na skarpach, tym samym ograniczając dewastację cieków wodnych w czasie wezbrań wód. Niestety, apel Gminy nie spotkał się z aprobatą ww. instytucji finansowej z uwagi na wyczerpanie się środków finansowych planowanych na 2012 r. w ramach ww. programu priorytetowego. NFOŚiGW odmówił dofinansowania szkód powodziowych na rowach i ciekach odwadniających stanowiących własność Gminy. W 2011 r. Gmina otrzymała dotację²⁹ (o którą wnioskowała³⁰) w wysokości 784.385,13 zł na dofinansowanie przedsięwzięcia pn.: „Usuwanie szkód powodziowych powstałych w infrastrukturze służącej ochronie środowiska w Gminie Pilzno”. Całkowity koszt tego zadania Gmina oszacowała na kwotę 1.103.495,26 zł, w tym koszty kwalifikowane stanowiły 1.003.830,41 zł. Gmina wnioskowała do WFOŚ w Rzeszowie o dofinansowanie zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych, agregatów prądotwórczych, pomp szlamowych i węży gaśniczych niezbędnych do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków powodzi.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 165-172, 215-223, 357-358A)

3. W latach 2010-2014 Gmina nie realizowała z własnych środków ani nie współfinansowała zadań związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową, w tym

²⁸ IMGW-Institut Meteorologii i Gospodarki Wodnej

²⁹ Umowa dotacji nr 156/2011/UR/R/DN z 16 grudnia 2011 r. na dofinansowanie zadania pn.: Usuwanie szkód powodziowych powstałych w infrastrukturze służącej ochronie środowiska w Gminie Pilzno.

³⁰ Wniosek z 31 marca 2011 r.

ujętych w uchwale Sejmiku Województwa Podkarpackiego z 24 września 2012 r.³¹. Pani Burmistrz wyjaśniła m. in., że: (...) Gmina nie czyniła starań w zakresie budowy infrastruktury przeciwpowodziowej z uwagi na fakt, iż to nie rzeka Wisłoka przepływająca przez Gminę przyczyniła się do powodzi w 2010 r., ale intensywne opady deszczu, brak kanalizacji deszczowej i/lub jej zły stan techniczny, brak regulacji rowów melioracyjnych i przydrożnych oraz różnego rodzaju cieków wodnych (będące w zarządzie PZMiUW jak i RZGW) wymagające systematycznego udrażniania i regulowania. Zdaniem Pani Burmistrz konsekwentna dbałość o stan utrzymania cieków wodnych i urządzeń melioracyjnych oraz rozważne utwardzanie powierzchni wokół domostw, wyposażonych w systemy odwadniające, pozwoli w przyszłości, ustrzec się przed tragicznymi w skutkach powodziąmi.

(dowód: akta kontroli str. 215-223)

4. W 2007 r. dla miasta Pilzna opracowany został Plan Reagowania Kryzysowego. Od 2011 r. obowiązuje Plan Zarządzania Kryzysowego Miasta i Gminy Pilzno. Ww. plany zostały zatwierdzone przez starostę powiatu dębickiego. Plan Zarządzania Kryzysowego (złożony z trzech części: I - Plan Główny i II – Zespół Przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, III – Załączniki Funkcjonalne Planu Głównego) uwzględniał tematykę związaną z zagrożeniem powodziowym, tj. ocenę ryzyka wystąpienia powodzi, jego opis i prawdopodobieństwo wystąpienia. Ponadto opisano sieć rzek stwarzających zagrożenie powodziowe z podkreśleniem prawdopodobieństwa ich wystąpienia w poszczególnych porach roku. Zwrócono uwagę na tzw. zagrożenie lodowe wynikające z występujących miejscowo wezbrań zatorowo-lodowych. Przywołano miejscowości oraz podano liczbę 300 mieszkańców Gminy najbardziej narażonych na ryzyko zagrożenia powodziowego, a także opisano organizację ewakuacji z terenów zagrożonych z podaniem ilości gospodarstw bezpośrednio zagrożonych powodzią (wraz z inwentarzem, wykazem maszyn i sprzętu rolniczego). W Planie Zarządzania Kryzysowego zawarto zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych (tj. monitorowanie sytuacji hydrologiczno-meteorologicznej, tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uruchamianie działań), co było zgodne z art. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³². Na szczeblu Gminy istnieje Serwis Gromadzenia i Przetwarzania Informacji (dalej SGIPI) zgodnie z dyspozycją zawartą w Zarządzeniu nr 9/10 Wojewody Podkarpackiego z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie informatycznej bazy danych na potrzeby zarządzania kryzysowego, obronności i ochrony ludności w województwie podkarpackim. Za aktualizację SGIPI w Gminie odpowiada inspektor ds. obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Burmistrz zabezpiecza obieg informacji dotyczących zagrożeń hydrologiczno-meteorologicznych oraz związanych z akcją powodziową całodobowo poprzez inspektora ds. obrony cywilnej, komendanta gminnego OSP i zastępcę Burmistrza. Organem pomocniczym Burmistrza w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest GZZK. W ramach tzw. siatki bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia hydrologicznego/powodzi zarówno w fazie przygotowania, reagowania jak i odbudowy zadania i obowiązki z zakresu zagrożenia powodziowego przypisano uczestnikom zarządzania kryzysowego, tj.: całokształt zadań koordynuje Burmistrz przy udziale 20 podmiotów³³ w tym podmiotu wiodącego, tj. Komendy Powiatowej

³¹ Uchwała nr XXV/451/12 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z 24 września 2012 r. w sprawie poprawy bezpieczeństwa powodziowego w województwie podkarpackim.

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 1166

³³ Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego, Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, Komenda Powiatowa Policji w Dębicy, komisariat w Pilźnie, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, Powiatowy Inspektorat Weterynarii, Państwowy Inspektorat Nadzoru

Państwowej Straży Pożarnej w Dębicy. W przypadku otrzymania komunikatów ostrzegawczych lub alarmowych z Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Dębicy lub Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Rzeszowie o zagrożeniu powodziowym, Burmistrz uruchamia system monitorowania zagrożeń, a gdy zachodzi potrzeba – uruchamia automatyczny system telefonicznego powiadamiania mieszkańców o zagrożeniu w formie sms-ów lub system ostrzegania i alarmowania. Po odebraniu sygnału o przekroczeniu stanów alarmowych na rzece (gdy zagrożenie powodziowe jest niebezpieczne dla życia mieszkańców) Burmistrz ogłasza stan pogotowia przeciwpowodziowego. Po otrzymaniu informacji o zagrożeniu hydrologiczno-meteorologicznym (przekroczenie stanu alarmowego na rzece), Burmistrz zwołuje GZZK i po wspólnym wypracowaniu stanowiska – może ogłosić stan alarmu powodziowego i wprowadzić całodobowy dyżur w Urzędzie. W ww. opracowaniu nie zawarto wniosków dotyczących zagrożenia powodziowego z lat ubiegłych. Podczas aktualizacji ww. planu w 2012 r., 2013 r. i 2014 r. nie odniesiono się do wydarzeń powodziowych z lat 2009-2010.

(dowód: akta kontroli str. 160-164, 572-591)

5. W budżecie Gminy zaplanowano wydatki na finansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego (w rozdziale 75421) w następującej wysokości:

- 2010 r. – 6.500,00 zł – wydatki związane z realizacją zadań statutowych Gminy, z tej kwoty wydatkowano 1.884,34 zł (29 %) – zakup łopat i worków oraz koszty badania wód w zalanych studniach,

- 2011 r. – 3.000,00 zł – wydatki związane z realizacją zadań statutowych Gminy, z tej kwoty wydatkowano 1.480,97 zł (49, 4 %) – zakup piasku oraz koszty naprawy instalacji syreny alarmowej,

- 2012 r. – 4.000,00 zł - związane z realizacją zadań statutowych Gminy, z tej kwoty wydatkowano 3.075,57 zł (77 %) – zakup worków i plandek,

- 2013 r. – 6.000,00 zł - związane z realizacją zadań statutowych Gminy, z tej kwoty wydatkowano 493,54 zł (8,2 %) – zakup plandek i gwoździ,

- 2014 r. – 8.600,00 zł - związane z realizacją zadań statutowych Gminy, z tej kwoty wydatkowano 8.572,22 zł (99,7 %) – zakup plandek i piasku oraz koszt usługi koparki.

W latach 2010-2014 w budżecie Gminy utworzono rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości odpowiednio: 150.000,00 zł, 100.000,00 zł, 100.000,00 zł, 100.000,00 zł, 100.000,00 zł. W każdym z kontrolowanych lat wysokości utworzonej rezerwy celowej nie były niższe niż 0,5 % wydatków budżetowych pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, co było zgodne z art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

(dowód: akta kontroli str. 174-200, 224, 248-254C, 600-604)

6. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła w 2011 r. w Urzędzie kontrolę działalności organów administracji publicznej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, usuwania szkód oraz udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi na terenie województwa podkarpackiego³⁴.

Budowlanego, Wojewódzki Konserwator Zabytków, Podkarpackie Kuratorium Oświaty, Wojskowa Komenda Uzupełnień w Mielcu, Powiatowy Zarząd Dróg w Dębicy, Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Dębicy, Wydział ds. Ochrony Ludności, Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obywatelskich, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Krakowie, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej-Kraków-OKI, Zakład Energetyczny, Zakład Gazowniczy, Operatorzy telekomunikacji – w fazie przygotowania, w fazie reagowania i odbudowy nie bierze udziału zakład gazowniczy, natomiast uczestniczącą organizację pozarządową.

³⁴ Nr tej kontroli I/10/044 z 2011 r.

Pozytywnie oceniono mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Urzędu w tym aspekcie. W wyniku ocen i uwag badanej działalności Urzędu NIK wniosowała o:

1. podjęcie działań w celu aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Pilzno (dalej studium) – Gmina dwukrotnie aktualizowała ww. studium w 2011 r.³⁵ i w 2013 r.³⁶. W II zmianie studium określono obszar zagrożony zalaniem wodami powodziowymi.
2. określenie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej miejscowe plany) obszarów zagrożonych zalaniem wodami powodziowymi – w 2013 r. Gmina podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu³⁷, w którym określono obszar szczególnego zagrożenia powodzią.
3. prowadzenie książki meldunków w czasie trwania dyżurów całodobowych – od 2011 r. Gmina taką książkę prowadzi odnotowując w niej meldunki dotyczące zagrożenia powodziowego.

Pani Burmistrz poinformowała, że w miarę możliwości finansowych Gminy, sukcesywnie będą podejmowane dalsze działania związane z aktualizacją studium i miejscowych planów, pod kątem określenia obszarów zagrożonych zalaniem wodami powodziowymi i osuwiskami mas ziemnych.

(dowód: akta kontroli str. 592-599)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

NIK zauważa zorganizowanie systemu wymiany informacji umożliwiającego uruchomienie stosownych procedur w sytuacji zagrożenia powodziowego. W działalności kontrolowanej jednostki NIK nie stwierdziła starań w przedmiocie pozyskiwania środków finansowych na ochronę przeciwpowodziową, co więcej Gmina nie realizowała z własnej inicjatywy i z własnych środków ani nie współfinansowała realizacji zadań związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, wnosi o:

Podjęcie starań mających na celu realizację zadań w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej na terenie Gminy przez zobowiązane podmioty, wobec potencjalnego zagrożenia jej bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

³⁵ Uchwała nr XI/86/2011 Rady Miejskiej w Pilźnie z dnia 31 sierpnia 2011 r.

³⁶ Uchwała nr XXVI/248/2013 Rady Miejskiej w Pilźnie z dnia 24 stycznia 2013 r.

³⁷ Uchwała nr XXVII/261/2013 Rady Miejskiej w Pilźnie z dnia 25 lutego 2013 r.

³⁸ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, dnia czerwca 2015 r.

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis