



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 19 stycznia 2011 r.

**Pani
Anna Bętkowska
Wójt
Gminy Wiązowna**

LWA-4101-22-03/2010
P/10/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Urzędzie Gminy Wiązowna (zwanym dalej „Urzędem”) kontrolę dotyczącą realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego - w okresie od 22 sierpnia 2007 r. do czasu zakończenia kontroli NIK.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 17 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Pani Wójt niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonywanie przez Wójta Gminy Wiązowna oraz podległe mu służby - zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, wynikających z *ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*².

Powyższą ocenę uzasadniają, następujące nieprawidłowości stwierdzone przez NIK:

- nieterminowe sporządzenie Gminnego Planu Reagowania Kryzysowego (dalej „GPRK” lub „Plan”);
- brak ujęcia w GPRK części wymaganych elementów określonych w art. 5 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (w tym w szczególności wariantów działań w sytuacjach kryzysowych) oraz brak systematycznej aktualizacji Planu;

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

- niepodjęcie lub brak udokumentowania zasad współpracy m.in. w zakresie przekazywania informacji o sytuacjach kryzysowych i potencjalnych zagrożeniach oraz sposobów udzielania pomocy z jednostkami wskazanymi w GPRK (w tym m.in. z sąsiednimi gminami);
- brak realizacji części zadań przez Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej „GZZK” lub „Zespół”);
- niewywiązywanie się z obowiązku organizacji szkoleń, ćwiczeń oraz treningów w zakresie zarządzania kryzysowego;
- brak realizacji zadań dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej;
- nierzetelne planowanie wydatków na zarządzanie kryzysowe;
- brak dokumentowania, według ustalonych zasad, działań podejmowanych w sytuacjach o charakterze kryzysowym lub w przypadkach wystąpienia zagrożeń.

1. Zadania w zakresie zarządzania kryzysowego, zostały przypisane do realizacji jednej z komórek organizacyjnych Urzędu (Wydział Administracji i Spraw Obywatelskich) zgodnie z art. 19 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. Odpowiedzialny za ich realizację pracownik Wydziału (zatrudniony na stanowisku podinspektora ds. Obrony Cywilnej, Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych) brał udział w szkoleniach dotyczących zarządzania kryzysowego organizowanych m.in. przez Wojewodę Mazowieckiego.

1.1. Obowiązek przygotowania i aktualizacji GPRK był realizowany nierzetelnie przez Urząd. Plan został sporządzony z przekroczeniem terminu wynikającego z art. 34 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, tj. po dniu 22 sierpnia 2008 r. (GPRK został przekazany do zatwierdzenia przez Starostę Otwockiego w połowie września 2008 r., po pozytywnym zaopiniowaniu w dniu 12 września 2008 r. przez Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych Starostwa Powiatowego w Otwocku).

GPRK nie został sporządzony w układzie wskazanym w art. 5 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, tj. w podziale na plan główny, procedury reagowania kryzysowego oraz załączniki funkcjonalne planu głównego. Nie zawierał części wymaganych elementów określonych w art. 5 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*³, w tym m.in. przewidywanych wariantów działań w sytuacjach kryzysowych, które to dane powinny wchodzić w skład planu głównego - zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. d *ustawy*. Z niewystarczającą szczegółowością określono w Planie procedury działania oraz informacje o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a i f *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, w zakresie:

³ W brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2009 r.

- standardowych procedur operacyjnych - w części VI Planu, dotyczącej tego zagadnienia, zamieszczono wyłącznie schemat określający ogólną procedurę reagowania kryzysowego, brakowało natomiast schematów określających szczegółowe procedury reagowania z podziałem na poszczególne zagrożenia⁴;
- zabezpieczenia opieki medycznej – w części XI Planu, pn. „Organizacja opieki medycznej”, ograniczono się do podania, że w Gminie brak jest zespołów ratownictwa medycznego oraz szpitali oraz że poszkodowanych transportuje się do szpitali w sąsiednich gminach i powiatach⁵.

Ustalono, że do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, GPRK, nie był aktualizowany oraz uzupełniany w zakresie brakujących elementów - co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*⁶. Ponadto czasu zakończenia kontroli NIK, Plan nie został dostosowany, do zmienionych od dnia 19 września 2009 r. zapisów art. 5 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*⁷.

Wójt nie zawarł żadnych umów lub porozumień w celu zapewnienia realizacji zadań określonych w Planie dotyczących m.in. monitorowania i przekazywania informacji o sytuacjach kryzysowych oraz współdziałania w przypadkach ich wystąpienia. Porozumień takich nie zawarto np. z wójtami (burmistrzami lub prezydentami) sąsiednich gmin, pomimo konieczności ich zawarcia wskazanej w części V GPRK.

1.2. Zgodnie z *Regulaminem GZZK* (utworzonego przez Wójta Zarządzeniem Nr 113(103)/07 z 24 września 2007 r.⁸) oraz rocznymi planami pracy organizowane były planowe spotkania Zespołu (3 - w 2008 r.; 4 – w 2009 r. i 10 – w 2010 r. (do października). Z dokumentacji tych spotkań wynika, że w latach 2008-2009 udział w nich brało jedynie 2 z 14 członków Zespołu⁹, tj. Naczelnik Wydziału Administracji i Spraw Obywatelskich oraz pracownik tego Wydziału zatrudniony na stanowisku podinspektora ds. Obrony Cywilnej, Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych. Ponadto w 2010 r. w posiedzeniach tych brał udział Zastępca Wójta, będący jednocześnie jednym z dwóch Zastępców Szefa Zespołu). W żadnym z tych spotkań nie uczestniczył Wójt Gminy, pomimo że pełnił funkcję Szefa

⁴ Starosta Otwocki w przesłanych do Urzędu zaleceniach z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie gminnych planów reagowania kryzysowego, zwrócił uwagę na konieczność opracowania takich schematów. W wyjaśnieniach w tej sprawie, z 30 listopada 2010 r., Wójt podał, że załączniki funkcjonalne zostały opracowane w trakcie kontroli i obecnie znajdują się w GPRK jako jego integralna część.

⁵ Zgodnie z zaleceniami Starosty Otwockiego z dnia 4 lutego 2008 r., w punkcie tym powinien być zamieszczony m.in. wykaz szpitali wraz z ilością łóżek szpitalnych wg. specjalności oraz wykaz zespołów ratownictwa medycznego.

⁶ W brzmieniu obowiązującym od dnia 19 września 2009 r.

⁷ Na podstawie art. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. Nr 131, poz. 1076).

⁸ W sprawie powołania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

⁹ W skład GZZK, zgodnie z zarządzeniem Nr 113 (103)/07 z dnia 24 września 2007 r., wchodził Wójt jako Szef Zespołu i dwóch Zastępców Szefa Zespołu, trzech członków grup roboczych o charakterze stałym oraz ośmiu członków grup roboczych o charakterze czasowym.

Zespołu i do jego zadań, zgodnie z *Regulaminem GZZK*, należało m.in. przewodniczenie posiedzeniom Zespołu.

1.3. NIK ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, realizację przez GZZK zadań określonych w *Zarządzeniu Nr113(103)/07* oraz w *Regulaminie Zespołu*.

Jak wynika z protokołów z posiedzeń Zespołu, ich tematem było omówienie sytuacji na terenie Gminy oraz działań podejmowanych w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze kryzysowym. Przedmiotem posiedzeń nie były natomiast inne zagadnienia, wymieniono w ww. uregulowaniach, którymi GZZK powinien zajmować się „w fazach zapobiegania i przygotowania”. Nie formułowano żadnych ocen i podsumowań dotyczących przygotowania Urzędu oraz innych jednostek organizacyjnych na terenie Gminy na wypadek wystąpienia różnego rodzaju sytuacji kryzysowych oraz wniosków lub propozycji działań, np. w zakresie usprawniania procedur działania, przeprowadzania szkoleń lub ćwiczeń. Nie zajmowano się również planowaniem środków finansowych przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć w ramach prac Zespołu.

Zespół nie opiniował GPRK – pomimo iż było to jednym z jego zadań, zgodnie z art. 14 ust. 8 pkt 4 (w związku z art. 19 ust. 5) *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

W latach 2008-2010 na terenie Gminy Wiązowna Wójt nie organizował szkoleń, ćwiczeń i treningów w zakresie zarządzania kryzysowego, pomimo obowiązków wynikających z art. 19 ust. 2 pkt 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. Należy zauważyć, że w *Regulaminie GZZK*, wśród zadań Zespołu, wymieniono m.in. organizowanie i prowadzenie gier decyzyjnych i ćwiczeń.

Według informacji zamieszczonej na stronie internetowej Urzędu, rolę służby dyżurnej GZZK miała sprawować całodobowo Komenda Policji w Otwocku (a w godzinach pracy Urzędu sekretariat Wójta). Według informacji¹⁰ udzielonej kontrolerowi NIK przez Komendanta Powiatowego Policji w Otwocku, Komenda nie sprawuje takiego dyżuru w imieniu GZZK (nie ma w tej sprawie sporządzonego stosownego porozumienia).

1.4. Wójt Gminy Wiązowna nie wykonywał zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1, 3-5 (w związku z art. 19 ust. 2 pkt 6) *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, dotyczących w szczególności: gromadzenia i przetwarzania

¹⁰ Pismo z 29 listopada 2010 r.

informacji o infrastrukturze krytycznej¹¹ znajdującej się na terenie Gminy oraz opracowywania i wdrażania procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń tej infrastruktury¹².

2. Ustalenia kontroli wskazują na nierzetelne planowanie przez Urząd wydatków na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

2.1. Poniesione w latach 2008-2009 wydatki w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75421 „zarządzanie kryzysowe”, w wysokości odpowiednio 3,0 i 2,3 tys. zł, stanowiły jedynie 60% i 26,3% pierwotnie zaplanowanych kwot przyjętych w uchwałach budżetowych (odpowiednio 5,0 i 8,76 tys. zł). Przez trzy kwartały 2010 r. wydatkowano w ramach ww. rozdziału kwotę 12,3 tys. zł, co stanowiło 56,4% planu wydatków ujętego w uchwale budżetowej na 2010 r. (21,8 tys. zł).

Stosunkowo niskie wykonanie planów wydatków wynikało z zaplanowania środków na finansowanie nieprzewidzianych wydatków w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. W ocenie NIK, w rozdziale 75421 powinny być ujmowane wyłącznie wydatki na finansowanie konkretnych zadań przewidzianych do realizacji w danym roku. Środki na finansowanie działań nieprzewidywalnych powinny być ujmowane w ramach tworzonych rezerw, w tym w przypadku zdarzeń kryzysowych – w ramach rezerwy celowej o której mowa w art. 26 ust. 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sposobu ponoszenia wydatków. Z powyższych środków sfinansowano m.in. zakup zestawu wsparcia informatycznego na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz jego serwis, usuwanie śniegu i zabezpieczenie przeciwpowodziowe.

2.2. W 2008 r. i 2010 r. w budżecie Gminy nie utworzono rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, mimo obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. Według Skarbnika Gminy¹³ wynikało to z faktu, że kwota bazowa wyliczona według zasad określonych w tym przepisie, była w tych latach ujemna (tj. wynosiła odpowiednio: - 1 087,5 tys. zł; - 10 884,3 tys. zł).

W budżecie Gminy na 2009 r. utworzono rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 5,0 tys. zł, co stanowiło równowartość 0,5% kwoty bazowej (950,3 tys. zł). Kwota tej rezerwy określona została

¹¹ Zgodnie z art. 3 pkt 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, infrastruktura ta obejmuje m.in. systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, zaopatrzenia w żywności i wodę; ochrony zdrowia; transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość funkcjonowania administracji publicznej.

¹² Zgodnie z art. 3 pkt 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, przez ochronę infrastruktury krytycznej należy rozumieć zespół przedsięwzięć organizacyjnych realizowanych w celu zapewnienia funkcjonowania lub szybkiego odtworzenia infrastruktury krytycznej na wypadek zagrożeń, w tym awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe działanie.

¹³ Pismo z 25 października 2010 r., pn. „Zestawienie wyliczenia rezerwy na zarządzanie kryzysowe w budżecie Gminy Wiązowna”.

w wysokości zgodnej z art. 26 ust. 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (zgodnie z przywołanym przepisem, rezerwa ta powinna wynosić do 1% kwoty bazowej¹⁴).

3. Jak wynika z dokumentów sporządzonych przez członków GZZK (w tym protokołów ze spotkań Zespołu), w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych lub zagrożeń (takich jak: podtopienia posesji na skutek intensywnych opadów deszczów w połowie lipca 2009 r.; awarie linii energetycznych spowodowane intensywnymi opadami śniegu w dniach 13-14 października 2009 r.; zaleganie nadmiaru śniegu na budynkach w styczniu i lutym 2010 r.; zagrożenia lokalnymi podtopieniami posesji na skutek roztopów w marcu 2010 r.) służby podległe Wójtowi (w tym pracownicy Urzędu oraz członkowie GZZK), przy współdziałaniu z innymi jednostkami (m.in. Ochotnicza Straż Pożarna), prowadziły monitoring oraz podejmowały działania w celu opanowania zagrożeń i ograniczenia ich negatywnych skutków. Działania te NIK ocenia pozytywnie.

Niezgodnie z § 16 *Regulaminu GZZK* nie była sporządzana dokumentacja zdarzeń (tj. m.in. karty zdarzeń; polecenia, decyzje i zarządzenia - w formie pisemnej; raporty bieżące oraz grafiki pracy i harmonogramy przedsięwzięć).

Urząd nie prowadził dokumentacji (np. w formie zbiorczej ewidencji) odnośnie otrzymywanych informacji o występowaniu sytuacji kryzysowych na terenie Gminy lub o zagrożeniach w tym zakresie. Przykładowo, nie zarejestrowano faktu wycieku oleju opałowego w na terenie Gminy Wiązowna, w wskutek którego doszło do zanieczyszczenia Kanału Boryszewskiego oraz rzeki Mienia. Zdarzenie to miało miejsce 15 maja 2010 r. - jak wynika z informacji¹⁵ uzyskanej przez kontrolera NIK od Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, którego przedstawiciel nadzorował usuwanie skutków tej awarii.

Braki w dokumentacji, w powiązaniu z brakiem ustalenia w GPRK szczegółowych procedur postępowania w odniesieniu do poszczególnych rodzajów sytuacji kryzysowych, utrudniały sprawowanie przez Wójta nadzoru i kontroli wewnętrznej w tym zakresie.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Systematyczne aktualizowanie GPRK zgodnie z art. 5 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, w tym dostosowanie tego Planu do aktualnych wymogów określonych w art. 5 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

¹⁴ Równowartość bieżących wydatków budżetu Gminy, pomniejszonych o: wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

¹⁵ Pismo z 17 listopada 2010 r.

2. Dokonanie stosownych uzgodnień odnośnie wymiany informacji o sytuacjach kryzysowych oraz wzajemnej pomocy w przypadku ich wystąpienia z sąsiednimi gminami oraz innym podmiotami wskazanymi w GPRK.
3. Zapewnienie realizacji przez GZZK wszystkich zadań określonych w zarządzeniu w sprawie jego utworzenia oraz *Regulaminie Zespołu*.
4. Planowanie i organizowanie ćwiczeń, szkoleń oraz treningów z zakresu reagowania kryzysowego, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.
5. Realizację zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej wymienionych w art. 6 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, poprzez m.in. gromadzenie informacji o tego rodzaju infrastrukturze znajdującej się na terenie Gminy oraz opracowanie procedur określających zasady jej ochrony i odtworzenia w sytuacjach kryzysowych.
6. Dokumentowanie podejmowanych działań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych lub stwierdzenia zagrożeń wystąpienia takich sytuacji na zasadach określonych w *Regulaminie GZZK* oraz rozważenie zaprowadzenia zbiorczej ewidencji przekazywanych do Urzędu informacji o tego rodzaju zdarzeniach lub zagrożeniach.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Panią Wójta 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 przyczyn niepodjęcia takich działań.

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

D.W.