



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 10 grudnia 2010 r.

**Pan
Stefan Traczyk
Wójt
Gminy Celestynów**

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 Celestynów (zwanym dalej „Urzędem”) kontrolę dotyczącą realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego - w okresie od 22 kwietnia 2007 r. do czasu zakończenia kontroli NIK.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 8 listopada 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonywanie przez Wójta oraz podległe mu służby - zadań w zakresie zarządzania kryzysowego wynikających z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym².

Powyższą ocenę uzasadniają, następujące nieprawidłowości stwierdzone przez NIK:

- nieterminowe sporządzenie Planu Reagowania Kryzysowego Gminy Celestynów (dalej „GPRK” lub „Plan”) oraz brak jego systematycznej aktualizacji;
- nieprzedstawienie do zatwierdzenia Staroście Otwockiemu zmian w treści GPRK, istotnych z punktu widzenia organizacji systemu zarządzania kryzysowego na terenie Gminy;

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

² Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

- niewywiązywanie się z obowiązku organizacji szkoleń, ćwiczeń oraz treningów z zakresie zarządzania kryzysowego;
- brak realizacji ustawowych zadań przez Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej „GZZK” lub „Zespół”);
- zaniechanie zorganizowania systemu całodobowego alarmowania członków GZZK;
- niepodjęcie działań przewidzianych w GPRK, w sytuacji kryzysowej, która wystąpiła w na terenie Gminy w październiku 2009 r.

1. Wójt Gminy Celestynów, stosownie do wymogów art. 19 ust. 2 pkt 2 lit b oraz ust. 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, opracował GPRK, w którym uwzględnił zalecenia przekazane przez Starostę Otwockiego w piśmie z 4 lutego 2008 r. NIK ocenia negatywnie fakt, że plan ten sporządzony został po terminie wynikającym z art. 34 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, tj. 22 sierpnia 2008 r.

Według wyjaśnień Wójta³, GPRK został przekazany do Wydziału Zarządzania Kryzysowego Starostwa Otwockiego (w celu zaopiniowania i zatwierdzenia przez Starostę) pod koniec września 2008 r. Starosta, pismami z 4 lutego i 27 sierpnia 2008 r. wyznaczał Wójtowi kolejne daty zatwierdzenia GPRK (do dnia 30 kwietnia 2008 r., a następnie na dzień 17 września 2008 r.).

Stwierdzono, że GPRK nie był na bieżąco aktualizowany, co stanowi naruszenie art. 5 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. Pierwszych aktualizacji tego Planu dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniach 11 i 26 października 2010 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Plan ten nie został dostosowany do zmienionych od dnia 19 września 2009 r. zapisów art. 5 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*⁴.

Po dokonaniu aktualizacji GPRK, Wójt nie występował do Starosty Otwockiego o zatwierdzenie dokonanych zmian⁵, pomimo iż obejmowały one (poza zmianą nazwy Planu na Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy Celestynów) również istotne elementy określające organizację systemu zarządzania kryzysowego na terenie Gminy, takie jak wykreślenie samodzielnego plutonu ratownictwa ogólnego (w związku z jego likwidacją) z wykazu formacji obrony cywilnej (zamieszczonego w części III Planu, pn. „Procedury reagowania kryzysowego”, pkt 2 „Siły i środki”).

³ Zamieszczonych w piśmie z dnia 27 października 2010 r. (znak WT. 36-091-1/10).

⁴ 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).

⁵ Zgodnie z art. 19 ust. 2 lit. b *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, gminny plan zarządzania kryzysowego podlega zatwierdzeniu przez starostę. Z uwagi na powyższe, należy uznać, że również w przypadku wprowadzania istotnych zmian do tego planu należy się zwrócić do starosty o ich zatwierdzenie.

2. Na podstawie *zarządzenia Nr 78/2008* z 20 października 2008 r.⁶, Wójt utworzył GZZK - stosownie do wymogu art. 19 ust. 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

NIK ocenia negatywnie brak realizacji przez Zespół jakiegokolwiek zadania, spośród wymienionych w art. 14 ust. 8 (w związku z art. 19 ust. 5) *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, w *zarządzeniu Nr 78/2008* oraz w *Regulaminie pracy Zespołu*. Pomimo iż według *Regulaminu* posiedzenia Zespołu miały być zwoływane przez Wójta nie rzadziej niż raz na kwartał, do czasu zakończenia kontroli NIK nie odbyło się ani jedno takie posiedzenie.

Wójt nie organizował szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, co stanowiło naruszenie z art. 19 ust. 2 pkt 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

Odpowiedzialność za powyższą sytuację ponosi, oprócz Wójta, także Pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych i obrony cywilnej⁷, do którego obowiązków, zgodnie z § 15 *zarządzenia Nr 78/2008*, należało sporządzanie rocznych planów pracy Zespołu oraz planów ćwiczeń na dany rok. Nieopracowywanie planów ćwiczeń, Pełnomocnik tłumaczył⁸ m.in. brakiem środków finansowych na ten cel w budżecie Gminy. Ustalono jednak, że Pełnomocnik nie wnioskował o ujęcie w budżecie środków finansowych na wydatki w tym zakresie.

NIK ocenia negatywnie fakt, że Pracownicy Urzędu, którzy na podstawie *zarządzenia Nr 78/2008* stali się członkami grup roboczych (o charakterze stałym lub czasowym) wchodzących w skład GZZK (w tym ww. Pełnomocnik), nie mieli przypisanych w związku z tym, żadnych zadań w zakresach czynności. Brak było również innych dokumentów, potwierdzających poinformowanie tych pracowników o ich zadaniach wynikających z udziału w strukturach GZZK, w tym np. o zapoznaniu się z *zarządzeniem Nr 78/2008* oraz *Regulaminem pracy GZZK*.

3. Wójt 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 informacji o infrastrukturze

⁶ W sprawie utworzenia Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

⁷ Dalej także: „Pełnomocnik”.

⁸ W wyjaśnieniach z 26 października 2010 r.

krytycznej⁹ znajdującej się na terenie Gminy oraz opracowywania i wdrażania procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń tej infrastruktury¹⁰.

Brak było dokumentów świadczących o wdrożeniu do realizacji przez Wójta, zadań określonych w art. 20 ust. 1 pkt 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, dotyczących zapewnienia pełnienia całodobowego dyżuru, a od 19 września 2009 r.¹¹, zapewnienia całodobowego alarmowania członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego. Nie zostały podane do publicznej wiadomości numery telefonów osób zobowiązanych do pełnienia powyższego dyżuru (którymi to osobami według wyjaśnień Wójta¹² był on sam i Pełnomocnik); nie była prowadzona jakakolwiek dokumentacja potwierdzająca pełnienie tego rodzaju dyżurów (w formie np. rejestrów zgłoszeń).

4. Niezgodnie z art. 26 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, w budżecie Gminy w latach 2007-2009, w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75421 „zarządzanie kryzysowe” nie zaplanowano środków na finansowanie realizacji zadań własnych Gminy w zakresie zarządzania kryzysowego. W wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli NIK¹³ Wójt tłumaczył powyższe zaniechanie koniecznością przeznaczania środków finansowych na inne (pilniejsze w jego ocenie) zadania Gminy.

4.1. Środki na realizację zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, w wysokości 5,0 tys. zł, zostały zaplanowane w budżecie Gminy na 2010 r. (rozdział 75421 § 4210 „zakup materiałów i wyposażenia”), co według wyjaśnień Skarbnika Gminy¹⁴ wynikało wyłącznie z faktu nieutworzenia w budżecie Gminy na ten rok rezerwy celowej - o której mowa w art. 26 ust. 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

Z powyższej kwoty, do 30 czerwca 2010 r. wydatkowano 1,7 tys. zł, na sfinansowanie wykonania rowów odpływowych i montaż przepustów w związku z podtopieniami posesji, wywołanymi nagłymi roztopami, które wystąpiły na początku marca tego roku w miejscowościach Ostrów i Dąbrówka, po dokonaniu, zarządzeniem Wójta Nr 19/2010 z 11 marca 2010 r., zmiany planu wydatków, poprzez przesunięcie kwoty 3,0 tys. zł w ramach ww. rozdziału z § 4210 do § 4300 „zakup pozostałych usług”.

⁹ Zgodnie z art. 3 pkt 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, infrastruktura ta obejmuje m.in. systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformacyjnych, zaopatrzenia w żywność i wodę; ochrony zdrowia; transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość funkcjonowania administracji publicznej.

¹⁰ 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.

¹¹ Patrz przypis nr 4.

¹² Zamieszczonych w piśmie z dnia 27 października 2010 r. (znak WT. 36-091-1/10).

¹³ Zamieszczonych w piśmie z dnia 28 października 2010 r. (znak WT. 36-091-1/10).

¹⁴ Zamieszczonych w piśmie z dnia 8 listopada 2010 r. (znak SKG.AK-3029-2/10).

Zdaniem NIK, w rozdziale 75421 powinny ujmowane wyłącznie wydatki na finansowanie zaplanowanych na dany rok działań dotyczących zarządzania kryzysowego. Środki na usuwanie skutków zdarzeń nieprzewidywalnych powinny być ujmowane w ramach tworzonych rezerw, w tym w przypadku zdarzeń kryzysowych – w ramach ww. rezerwy celowej.

4.2. W 2008 r. w budżecie Gminy utworzono rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 10,0 tys. zł, co stanowiło równowartość 1,6% kwoty bazowej (623,0 tys. zł) wyliczonej na zasadach określonych w art. 26 ust. 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*¹⁵. Zgodnie z przywołanym przepisem, rezerwa ta powinna wynosić do 1% kwoty bazowej (ok. 6,2 tys. zł). Uchwałą Rady Gminy z 8 maja 2008 r. wysokość rezerwy na ten cel została zmniejszona do kwoty 1,0 tys. zł (co stanowiło równowartość 0,16% kwoty bazowej).

W 2009 r. utworzono natomiast rezerwę celową w kwocie 100 zł, co stanowiło równowartość 0,008% kwoty bazowej (1 229,0 tys. zł). Według wyjaśnień Wójta¹⁶ wysokość tej rezerwy określona została na etapie sporządzania projektu uchwały budżetowej Gminy (wyliczona na podstawie danych zawartych w tym projekcie kwota bazowa wynosiła 16,2 tys. zł). W związku ze zmianami wprowadzonymi przez Radę Gminy zmiana uległa kwotą bazowa. Rada Gminy nie zmieniała równocześnie kwoty rezerwy, która pozostała na poziomie określonym w projekcie uchwały budżetowej.

W 2010 r. nie utworzono w ogóle rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, mimo obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, co według wyjaśnień Skarbnika Gminy¹⁷ wynikało z faktu, że kwota bazowa wyliczona według zasad określonych w tym przepisie, była w tym roku ujemna (- 831,0 tys. zł).

5. NIK ocenia negatywnie zaniechanie uruchomienia przez Wójta procedur ustalonych w GPRK, określających zasady postępowania w sytuacjach kryzysowych – w odniesieniu do przypadku wystąpienia na terenie Gminy awarii sieci energetycznych, spowodowanych opadami śniegu w nocy z 13 na 14 października 2009 r.

Zgodnie z „*Procedurą postępowania w przypadku wystąpienia awarii energetycznych, gazowych, wodno-kanalizacyjnych*” (zamieszczoną w części XVI GPRK, pn. „*Załączniki funkcjonalne*”), w przypadku wystąpienia awarii w tym zakresie, Wójt powinien zwołać,

¹⁵ Równowartość bieżących wydatków budżetu Gminy, pomniejszonych o: wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

¹⁶ Zamieszczonych w piśmie z dnia 28 października 2010 r. (znak WT. 36-091-1/10).

¹⁷ Zamieszczonych w piśmie z dnia 21 października 2010 r.

w zależności od stopnia zagrożenia, GZZK lub „jego elementy”. Zespół ten powinien następnie podejmować m.in. następujące działania: dokonać analizy sytuacji, przedstawić propozycję decyzji, koordynować działania i obieg informacji, w razie konieczności prowadzić akcję ostrzegania i alarmowania ludności, nawiązać współpracę z sąsiednimi gminami, sporządzać meldunki sytuacyjne, ocenić szkody, zapewniać poszkodowanym podstawowe warunki przetrwania, sporządzić raport końcowy opisujący przebieg i skutki nadzwyczajnego zagrożenia.

W części I GPRK, pn. „Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia” wśród zagrożeń spowodowanych działaniem sił natury, wymieniono m.in. awarie energetyczne w wyniku uszkodzeń energetycznych linii przesyłowych spowodowanych huraganowymi wiatrami lub długotrwałym opadami śniegu.

W ocenie NIK powyższa sytuacja spełniała definicję sytuacji kryzysowej określonej w art. 3 pkt 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (w treści obowiązującej od dnia 19 września 2009 r.), zgodnie z którą pod tym pojęciem należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

Według informacji z 21 października 2010 r. uzyskanej przez kontrolera NIK z PGE Dystrybucja S.A., w dniu 14 października 2009 r. (około godziny 10) uszkodzone zostały na skutek opadów śniegu trzy linie średniego napięcia zasilające Gminę Celestynów. Usuwanie uszkodzeń tych sieci trwało do 16 października 2009 r. Do Pogotowia Energetycznego skierowano łącznie 1250 zgłoszeń o uszkodzeniach w sieci energetycznej spowodowanych opadami śniegu. Ostatnia awaria na terenie Gminy Celestynów związana z opadami śniegu została usunięta w dniu 23 października 2009 r.

Ustalono przy tym, że skutki tej awarii dotknęły również Urząd Gminy, który był pozbawiony dostaw energii elektrycznej w okresie od 14 do 16 października 2009 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Dostosowanie Planu Zarządzania Kryzysowego Gminy Celestynów do aktualnych wymogów określonych w art. 5 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.
2. Systematyczne aktualizowanie powyższego Planu, zgodnie z art. 5 ust. 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* oraz przedstawienie Staroście Otwockiemu do zatwierdzenia wprowadzonych zmian, istotnych z punktu widzenia organizacji zarządzania kryzysowego na terenie Gminy.

3. Zapewnienie realizacji przez GZZK zadań określonych w art. 14 ust. 8 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* – stosownie do wymogów określonych w art. 19 ust. 5 tej *ustawy*, w tym m.in. opracowywanie rocznych planów pracy Zespołu oraz zwoływanie jego posiedzeń na zasadach określonych w *Regulaminie pracy GZZK*.
4. Planowanie i organizowanie ćwiczeń, szkoleń oraz treningów z zakresu reagowania kryzysowego, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* oraz zarządzeniem Nr 78/2008 w sprawie utworzenia GZZK.
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. Zorganizowanie systemu całodobowego alarmowania członków GZZK stosownie do wymogów art. 20 ust. 1 pkt 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.
7. Podejmowanie stosownych działań w przypadkach wystąpienia na terenie Gminy zdarzeń kryzysowych - na zasadach ustalonych w Planie Zarządzania Kryzysowego Gminy Celestynów.
8. Udokumentowanie faktu zapoznania pracowników Urzędu z ich zadaniami wynikającymi z udziału w pracach GZZK, np. poprzez uzupełnienie ich zakresów czynności o te zadania.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Pana 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 wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Wójtowi 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.