



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 8 lutego 2011 r.

**Pan
Władysław Dariusz ŁOKIETEK
Burmistrz Karczewa**

P/10/006
LWA-4101-22-05/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Karczewie (zwanym dalej „Urzędem”) kontrolę dotyczącą realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego obejmującą okres od 22 sierpnia 2007 r. do czasu zakończenia kontroli NIK.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 28 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia negatywnie działania Burmistrza Karczewa dotyczące organizacji zarządzania kryzysowego.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące nieprawidłowości, stwierdzone przez NIK:

- nieterminowe sporządzenie *Planu Reagowania Kryzysowego Gminy Karczew* (dalej PRK lub *Plan*) oraz brak jego aktualizacji zgodnie z przyjętymi procedurami;
- brak podpisania porozumień z sąsiednimi gminami, regulujących zasady współdziałania i pomocy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych;
- 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.

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

NIK ocenia pozytywnie działania, podejmowane przez Burmistrza Karczewa i podległe mu służby, w związku z zagrożeniem powodziowym w maju i czerwcu 2010 r., pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień dotyczących w szczególności:

- braku dokumentowania podejmowanych działań, według zasad określonych w *Regulaminie Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego*;
- nieprzeprowadzenia analizy prawidłowości funkcjonowania procedur postępowania określonych w PRK, w kontekście doświadczeń zdobytych w trakcie rzeczywistych sytuacji kryzysowych.

1. Ustawowe zadania Burmistrza w zakresie zarządzania kryzysowego, zostały powierzone Wydziałowi Spraw Obywatelskich, Obronnych i Zarządzania Kryzysowego² Urzędu (zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³). Burmistrz oraz osoby odpowiedzialne za wykonywanie tych zadań (Naczelnik Wydziału oraz pracownik Wydziału) uczestniczyły w szkoleniach dotyczących zarządzania kryzysowego organizowanych m.in. przez Wojewodę Mazowieckiego.

1.1. Burmistrz opracował PRK stosownie do wymogów art. 19 ust. 2 pkt 2 lit b ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w którym zostały uwzględnione zalecenia przekazane przez Starostę Otwockiego⁴. Plan został zatwierdzony przez Burmistrza 2 września 2008 r. (data podpisania), tj. po terminie wynikającym z art. 34 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (22 sierpnia 2008 r.). Starosta zatwierdził PRK (brak daty zatwierdzenia), po wydaniu pozytywnej opinii przez Wydział Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Otwocku w dniu 12 września 2008 r.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, Plan nie został dostosowany do zmian wprowadzonych⁵ w art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym od 19 września 2009 r. Nie uzupełniono go m.in. o wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie Gminy objętej Planem oraz o zapisy określające priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania tej infrastruktury – tj. o elementy wskazane w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. k i l tej ustawy.

Przeprowadzając aktualizację Planu w badanym okresie Wydział nie przestrzegał zasad określonych w części II PRK (pkt 4 pn. *Aktualizacja Planu i załączników funkcjonalnych*). Według tych zasad aktualizacja planu od strony technicznej miała polegać m.in. na ponownym uzgodnieniu i dokonaniu wpisów w „Arkuszu uzgodnień” w przypadku

² Dalej także: Wydział.

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

⁴ Pismo z 4 lutego 2008 r.

⁵ 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).

aktualizacji odręcznej. Wykreślenie nieaktualnej treści miało być dokonywane kolorem czerwonym, zaś nowy wpis - kolorem czarnym.

Analizowane przez NIK aktualizacje *Planu*, poza zmianami danych dotyczących numerów telefonów i adresów jednostek, dotyczyły również zmian w zakresie sił i środków służących realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, wynikających z rozbudowy systemu monitoringu miejskiego oraz ze zmniejszenia z dwóch do jednego liczby ciężkich samochodów pożarniczych.

NIK negatywnie ocenia fakt, że Burmistrz nie zawarł żadnych umów lub porozumień, np. z wójtami (burmistrzami lub prezydentami) sąsiednich gmin, w celu zapewnienia realizacji zadań określonych w *Planie* dotyczących przekazywania informacji o sytuacjach kryzysowych oraz współdziałania w przypadkach wystąpienia takich sytuacji. Potrzeba zawarcia takich porozumień została wskazana w części V PRK, pn. *Uruchamianie działań przewidzianych w Planie oraz zasady współdziałania*⁶.

1.2. Planowe spotkania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego⁷ (3 - w 2008 r.; 3 – w 2009 r. oraz 1 – w 2010 r.⁸) organizowane były zgodnie z § 7 ust. 1 oraz § 10 ust. 1 *Regulaminu Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego*.

Jak wynika z protokołów z posiedzeń Zespołu, ich tematem było omówienie sytuacji na terenie Gminy oraz działań, które powinny być podejmowane w przypadku różnego rodzaju potencjalnych zdarzeń o charakterze kryzysowym.

NIK negatywnie ocenia fakt, że w okresie objętym kontrolą nie organizowano ćwiczeń Zespołu, pomimo że zgodnie z § 12 *Regulaminu GZZK*, Szef Zespołu zarządzać miał takie ćwiczenia co najmniej raz w roku (dla Zespołu w pełnym składzie). Zdaniem NIK utrudniało to właściwe przygotowanie GZZK do wykonywania zadań w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej, w tym sprawdzenie prawidłowości funkcjonowania procedur przyjętych w PRK.

1.3. Burmistrz 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 krytycznej⁹ znajdującej się na terenie Gminy oraz opracowywania i wdrażania procedur

⁶ Podpunkty 7 i 8 dotyczące uzyskiwania pomocy i współdziałania w sytuacjach kryzysowych.

⁷ Utworzonego przez Burmistrza zarządzeniem Nr 156/2007 z 17 grudnia 2007 r., dalej także GZZK lub Zespół.

⁸ Do czasu zakończenia kontroli NIK z planowanych spotkań Zespołu nie odbyło się tylko jedno (zaplanowane na dzień 17 września 2010 r.).

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 żywności i wodę; ochrony zdrowia; transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość funkcjonowania administracji publicznej.

na wypadek wystąpienia zagrożeń tej infrastruktury¹⁰. Nie została nawiązana współpraca z właścicielami takiej infrastruktury - w celu uzgodnienia zasad jej ochrony i odtwarzania.

Przywoływane przez Burmistrza w wyjaśnieniach¹¹, fragmentaryczne zapisy zamieszczone w planach obowiązujących w Gminie (m.in. w PRK oraz w Planie Obrony Cywilnej), dotyczące różnych elementów tej infrastruktury, nie mogą zostać być uznane za realizację przytoczonych wyżej wymagań ustawowych. W dokumentach tych nie zamieszczono bowiem pełnego wykazu infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie Gminy oraz kompleksowych procedur jej ochrony i odtworzenia ustalonych we współpracy z właścicielami obiektów, instalacji lub urządzeń.

NIK ocenia negatywnie zaniechanie przez Burmistrza organizacji szkoleń, ćwiczeń i treningów w zakresie zarządzania kryzysowego, pomimo obowiązków wynikających z art. 19 ust. 2 pkt 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

Wykonywanie zadań, określonych w art. 20 ust. 1 pkt 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, w zakresie pełnienia całodobowego dyżuru oraz zapewnienia alarmowania członków Zespołu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, zostało przez Burmistrza prawidłowo zorganizowane, poprzez przypisanie obowiązków w tym zakresie kierowcom Ochotniczej Straży Pożarnej oraz Naczelnikowi i pracownikowi Wydziału. Brak wprowadzenia przez Burmistrza obowiązku prowadzenia dokumentacji odnośnie otrzymywanych informacji o sytuacjach kryzysowych lub o występujących zagrożeniach w tym zakresie (np. w formie prowadzenia zbiorczej ewidencji tego rodzaju zgłoszeń), utrudnia jednak zdaniem NIK sprawowanie nadzoru i kontroli wewnętrznej w tym zakresie.

2. W toku kontroli NIK zostały stwierdzone nieprawidłowości w planowaniu przez Urząd wydatków na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

2.1. W badanym okresie, poza jednym przypadkiem (dotyczącym 2008 r.), nie planowano wydatków na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75421 „Zarządzanie kryzysowe”. Dopiero w trakcie każdego roku budżetowego ujmowano środki w tym rozdziale w celu sfinansowania wydatków, które nie były pierwotnie planowane.

W planie wydatków na 2008 r., w rozdziale 75421 ujęto środki na wydatki w zakresie zarządzania kryzysowego w wysokości 100 tys. zł. Wynikało to jednak z utworzenia w tym rozdziale rezerwy na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (w § 4810

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 Zamieszczonych w piśmie z dnia 16 listopada 2010 r.

„Rezerwy”). W ocenie NIK, w rozdziale 75421 powinny być ujmowane wyłącznie wydatki na finansowanie konkretnych zadań przewidzianych do wykonania w danym roku. W kolejnych latach, zgodnie ze stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej¹² dotyczącym projektu uchwały budżetowej na 2009 r., rezerwa na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego została zaplanowana w rozdziale 75818 „Rezerwy ogólne i celowe”.

Kwota rezerwy na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, zaplanowana w uchwałach budżetowych Rady Gminy dotyczących poszczególnych lat badanego okresu kształtowała się następująco: w 2008 r. – 100 tys. zł, co stanowiło równowartość 1,93% kwoty bazowej (5 180,7 tys. zł) wyliczonej na zasadach określonych w art. 26 ust. 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*¹³; w 2009 r. - 69 tys. zł, co stanowiło 1,16% kwoty bazowej wyliczonej na zasadach jak wyżej (5 931,7 tys. zł); w 2010 r. – 10 tys. zł, co stanowiło 0,14% kwoty bazowej (7 402,7 tys. zł).

Należy zaznaczyć, że zgodnie z przywołanym art. 26 ust. 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, powyższa rezerwa powinna wynosić do 1% kwoty bazowej.

2.2. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w sposobie wydatkowania środków na finansowanie zadań z zarządzania kryzysowego. W 2008 r. wykonanie planu wydatków w rozdziale 75421 „Zarządzanie kryzysowe” wyniosło ok. 7 tys. zł (zakup 14 masek przeciwgazowych wraz z osprzętem). W 2009 r. z rozdziału 75421 wydatkowano ok. 26,8 tys. zł (zapłata za wykoszenie wału przeciwpowodziowego na terenie Gminy), a w 2010 r. (do 30 września) – ok. 63,1 tys. zł – na akcję przeciwpowodziową.

3. NIK ocenia pozytywnie działania Burmistrza Karczewa oraz podległych mu służb podejmowane w związku z sytuacjami kryzysowymi spowodowanymi zagrożeniem powodziowym, w maju i czerwcu 2010 r.

3.1. W związku z powyższymi zagrożeniami, Burmistrz m.in. zwoływał posiedzenia Zespołu (w dniach: 17 maja oraz 2 czerwca 2010 r.) w celu omówienia aktualnej sytuacji oraz niezbędnych działań. Ponadto były wydawane zarządzenia Burmistrza dotyczące ogłoszenia stanów pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego¹⁴. Służby podległe Burmistrzowi (w tym pracownicy Urzędu oraz członkowie GZZK), przy współdziałaniu z innymi jednostkami

¹² Uchwała Nr 286/W/08 z 11 grudnia 2008 r.

¹³ Równowartość bieżących wydatków budżetu Gminy, pomniejszonych o: wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

¹⁴ Dotyczy to następujących zarządzeń Burmistrza:

- Nr 57/2010 z 19 maja 2010 r. w sprawie ogłoszenia pogotowia przeciwpowodziowego;
- Nr 58/2010 z 20 maja 2010 r. w sprawie ogłoszenia alarmu przeciwpowodziowego (alarm został odwołany zarządzeniem Burmistrza Nr 64/2010 z 27 maja 2010 r.);
- Nr 70/2010 z 5 czerwca 2010 r. w sprawie ogłoszenia alarmu przeciwpowodziowego (alarm został odwołany zarządzeniem Burmistrza Nr 74/2010 z 14 czerwca 2010 r.).

(m.in. Straż Pożarna) oraz mieszkańcami Gminy, prowadziły stały monitoring oraz podejmowały czynności w celu opanowania zagrożeń i ograniczenia ich negatywnych skutków. M.in. podjęto wyszukiwanie i likwidację nor zrobionych w wale przez bobry oraz zabezpieczanie folią i workami z piaskiem zagrożonych odcinków wałów.

Mieszkańcy Gminy byli informowani o aktualnej sytuacji powodziowej m.in. poprzez stosowne komunikaty na stronie internetowej Urzędu.

3.2. Burmistrz nie wywiązywał się z obowiązku nałożonego przez Starostę Otwockiego w zarządzeniach w sprawie ogłoszenia alarmu przeciwpowodziowego¹⁵, dotyczącego przekazywania trzy razy dziennie do Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego - meldunków okresowych o podejmowanych działaniach, zaangażowanych siłach i środkach oraz sytuacji zagrożenia popowodziowego. Meldunki takie sporządzane były bowiem przez Naczelnika Wydziału (działającego z upoważnienia Burmistrza) tylko raz dziennie, w poszczególnych okresach obowiązywania alarmu przeciwpowodziowego.

Niezgodnie z § 9 ust. 1 lit. h oraz ust. 4 *Regulaminu GZZK*, nie były sporządzane karty zdarzeń, z przebiegu działań podejmowanych w trakcie ww. sytuacji kryzysowych. Karty te powinny zawierać chronologiczne opisy zdarzeń i wdrożonych działań oraz decyzji podejmowanych w celu likwidacji zagrożeń, pomocy poszkodowanym i ograniczeniu strat.

Opisy podejmowanych działań zostały zamieszczone w dwóch sprawozdaniach z przebiegu kolejnych akcji przeciwpowodziowych, sporządzonych przez Naczelnika Wydziału (brak dat ich sporządzenia). W sprawozdaniach tych sformułowane zostały również wnioski dotyczące m.in. poprawy stanu wałów, zaopatrzenia w środki łączności i inne wyposażenie.

Stan wałów przeciwpowodziowych był w dniu 13 lipca 2010 r. przedmiotem wspólnego wyjazdowego posiedzenia (nieprotokołowanego) dwóch stałych komisji Rady Miejskiej, tj. Komisji ds. Zdrowia, Opieki Społecznej, Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego oraz Komisji ds. Rolnictwa Leśnictwa, Gospodarki Żywnościowej i Gospodarki Wodnej.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, ocena działań podejmowanych podczas zagrożenia powodziowego nie była przedmiotem posiedzenia GZZK. Według wyjaśnień¹⁶ Burmistrza, nadzwyczajne spotkanie Zespołu w tej sprawie, planowane na przełomie października i listopada 2010 r., ma zostać zwołane po zakończeniu kontroli NIK.

¹⁵ Dotyczy to następujących zarządzeń Starosty Otwockiego:

- Nr 30/2010 z 20 maja 2010 r. w sprawie ogłoszenia alarmu przeciwpowodziowego (alarm został odwołany zarządzeniem Starosty Nr 34/2010 z 27 maja 2010 r.);
- Nr 36/2010 z 5 czerwca 2010 r. w sprawie ogłoszenia alarmu przeciwpowodziowego (alarm został odwołany zarządzeniem Starosty Nr 40/2010 z 14 czerwca 2010 r.).

¹⁶ W piśmie z 15 grudnia 2010 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Aktualizowanie PRK na zasadach w nim ustalonych oraz dostosowanie tego *Planu* do aktualnych wymogów określonych w art. 5 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.
2. Dokonanie uzgodnień (np. poprzez zawarcie porozumień) odnośnie wymiany informacji o sytuacjach kryzysowych oraz wzajemnej pomocy w przypadku ich wystąpienia - z sąsiednimi gminami oraz innym podmiotami wskazanymi w PRK.
3. Planowanie i organizowanie ćwiczeń, szkoleń oraz treningów z zakresu reagowania kryzysowego, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.
4. Realizację zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej wymienionych w art. 6 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, poprzez m.in. gromadzenie informacji o tej infrastrukturze na terenie Gminy oraz opracowanie procedur określających zasady jej ochrony i odtworzenia w sytuacjach kryzysowych.
5. Planowanie środków na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na zasadach określonych w art. 26 ust. 1 i 4 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.
6. Dokumentowanie działań w podejmowanych przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych lub stwierdzenia zagrożeń wystąpienia takich sytuacji, na zasadach określonych w *Regulaminie GZZK*.
7. Rozważenie zaprowadzenia zbiorczej ewidencji informacji przekazywanych do Urzędu, dotyczących powyższych zdarzeń lub zagrożeń.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza 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 Burmistrzowi 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.