



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 5 stycznia 2011 r.

LWR-4101-12-04/2010  
P/10/006

*Pani*  
*Renata SURMA*  
*Burmistrz*  
*Bystrzycy Kłodzkiej*

**Wystąpienie pokontrolne**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w Urzędzie Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę wykonywania przez Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego w okresie od 22 sierpnia 2007 r., tj. od daty wejścia w życie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>2</sup>, do dnia zakończenia kontroli, tj. 26 listopada 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w podpisanym protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Burmistrz niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia wykonywanie w badanym okresie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.**

Pozytywną oceną uzasadnia przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań tym w obszarze, podjęcie niezwłocznych działań w celu ochrony ludności i infrastruktury komunalnej przed skutkami powodzi, która miała miejsce w czerwcu 2009 r. oraz prawidłowe realizowanie wydatków w kontrolowanym zakresie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast w szczególności: niedokonania aktualizacji Planu Reagowania Kryzysowego, dezaktualizacji przez prawie cały badany okres składu osobowego i braku właściwego przygotowania i doświadczenia większości członków organu pomocniczego Burmistrza w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego, tj. Gminnego Zespołu Reagowania Kryzysowego, a także niewykonania przez Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej (organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

obowiązku organizowania i przeprowadzania na terenie Gminy szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

Przyjętą ocenę ogólną uzasadniają poniższe oceny i uwagi cząstkowe.

1. Zadania będące przedmiotem kontroli, o których mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Pani Burmistrz realizowała przy pomocy dwóch<sup>3</sup> pracowników zatrudnionych w Wydziale Spraw Obywatelskich Urzędu. Kontrola wykazała, że zadania i obowiązki w zakresie zarządzania kryzysowego nałożone na tych pracowników zostały określone w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz przypisane im w zakresach czynności. Posiadane przez te osoby kwalifikacje nabyte w ramach specjalistycznych szkoleń<sup>4</sup> oraz doświadczenie zawodowe było odpowiednie do zakresu przydzielonych im zadań.
2. W ocenie NIK, Pani Burmistrz prawidłowo zorganizowała na obszarze Gminy pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Dyżury takie pełnione były przez pracowników Urzędu właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, posiadających na wyposażeniu służbowe telefony komórkowe. Ponadto w godzinach popołudniowych i nocnych oraz w dni wolne od pracy dyżury były także realizowane przez służbę dyżurną Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej w Bystrzycy Kłodzkiej<sup>5</sup>, aczkolwiek współpraca z tą jednostką nie została sformalizowana, odbywała się na podstawie ustnego porozumienia w ramach wieloletniego współdziałania kierownictwa Urzędu z tą Jednostką w reagowaniu na zjawiska kryzysowe.
3. W latach 2007-2010 (do 23 maja) Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, zwany dalej „GZZK” lub „Zespołem”, powstały w wyniku przekształcenia Gminnego Zespołu Reagowania, utworzonego na podstawie zarządzenia nr 0151-24/2004 Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 22 stycznia 2004 r.<sup>6</sup> - nie wykonywał zadań określonych przepisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym (art. 19 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8) co naruszało kryterium legalności i rzetelności działania. Ustalono bowiem, że Zespół ten nie dokonywał oceny występujących zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne, nie prognozował tych zagrożeń, nie składał propozycji działań i nie przedstawiał Burmistrzowi

---

<sup>3</sup> zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przypisano kierownikowi i z-cy kierownika tego Wydziału.

<sup>4</sup> kierownik Wydziału Spraw Obywatelskich m.in. ukończył w 2009 r. studia podyplomowe w Dolnośląskiej Wyższej Szkole Służb Publicznych „ASESOR” we Wrocławiu na Wydziale Służb Publicznych w zakresie „zarządzanie kryzysowe”.

<sup>5</sup> funkcjonującej w strukturze Komendy Powiatowej PSP w Kłodzku, służba dyżurna pełniona 24 godz/dobę.

<sup>6</sup> stosownie do art. 32 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, gminne zespoły reagowania utworzone na podstawie ustawy z 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, stały się - z dniem wejścia w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym – gminnymi zespołami zarządzania kryzysowego.

wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w Gminnym Planie Reagowania Kryzysowego Bystrzycy Kłodzkiej, zwanym dalej „GPRK”, jak również nie przekazywał do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami

Negatywnie ocenić należy brak realizacji przez Panią Burmistrz obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, dotyczącego zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania kryzysowego na terenie Gminy. Nieprawidłowością był także nieaktualny skład GZZK. Ustalono, że w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych (jak np. w trakcie powodzi w czerwcu 2009 r.) uruchamiano Zespół Reagowania Kryzysowego Burmistrza (Sztab Kryzysowy)<sup>7</sup>, którego skład różnił się od składu GZZK. Powyższe wynikało z faktu, iż na przestrzeni kilku ostatnich lat skład tego Zespołu uległ dezaktualizacji, a większość jego członków nie posiadała przygotowania i doświadczenia w zakresie zarządzania kryzysowego.

Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego powołany został w nowym składzie w dniu 24 maja 2010 r. W ocenie NIK struktura, obsada kadrowa i przypisany zakres działania tego Zespołu spełniały wymogi określone w przepisach art. 19 ust. 5-7, w związku z art. 14 ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Do dnia zakończenia kontroli Zespół ten jednak nie dokumentował realizacji przypisanych mu zadań wynikających z cytowanej ustawy.

**4.** Gminny Plan Reagowania Kryzysowego Bystrzycy Kłodzkiej został wprowadzony przez Panią Burmistrz w dniu 26 września 2008 r., a więc z ponad miesięczną zwłoką w odniesieniu do terminu wymaganego art. 34 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>8</sup>. Plan ten zawierał elementy wymienione w art. 5 ust. 2 powyższej ustawy oraz został pozytywnie zaopiniowany przez GZZK i zatwierdzony przez Starostę Kłodzkiego. Wykazane opóźnienie w jego opracowaniu wynikało, jak wyjaśniano, z przyjętego na szczeblu powiatu rozwiązania, iż w pierwszej kolejności powstanie Plan Reagowania Kryzysowego Powiatu, a na jego bazie – w celu zapewniania spójności - zostaną sporządzone plany w poszczególnych gminach. Niemniej NIK zauważa, iż wprawdzie Powiatowy Plan Reagowania Kryzysowego w ostatecznej wersji został przyjęty na początku września 2008 r., to jego projekt przekazany został gminom drogą elektroniczną przez Starostę Kłodzkiego już w dniu 31 marca 2008 r.

Kontrola wykazała także, iż nie przeprowadzono treningów z podmiotami realizującymi zadania ujęte w GPRK, co zgodnie z pkt.1.3. tego Planu było warunkiem jego wdrożenia.

---

<sup>7</sup> w składzie Sztabu Kryzysowego wchodził: Burmistrz, pracownicy Urzędu właściwi w sprawach zarządzania Kryzysowego, Komendant Gminny OSP oraz kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych.

Ponadto jednostki gminne (Straż Miejska, Zakład Wodociągów i Kanalizacji, Zakład Usług Komunalnych, Ośrodek Pomocy Społecznej, Zarząd Budynków Komunalnych) nie posiadały opracowanych planów operacyjnych na wypadek wystąpienia zdarzeń kryzysowych pomimo, iż w procedurach reagowania kryzysowego zamieszczonych w GPRK, założono prowadzenie działań w oparciu o takie plany, a sporządzony w formie elektronicznej i przekazany do Starosty gminny plan ewakuacji nie był przez Panią Burmistrz zatwierdzony. Stwierdzono również, że do zakończenia kontroli, nie dokonano aktualizacji GPRK, przez co nie spełniono wymogu określonego w art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Według deklaracji Pani Burmistrz złożonej w wyjaśnieniach do protokołu kontroli, wymagana aktualizacja GPRK zostanie sporządzona do końca 2010 r.

**5.** W latach 2007-2010 (do 30 czerwca) Gmina przeznaczyła na finansowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego łącznie 8.978,3 tys. zł (tj. 5,7% wydatków Gminy ogółem), z tego: 7.553,3 tys. zł<sup>9</sup> (84,1 %) na usuwanie skutków klęsk żywiołowych /rozd. xxx78/; 1.360,9 tys. zł (15,1%) na funkcjonowanie OSP /rozd. 75412/; 61,7 tys. zł (0,7%) na funkcjonowanie komórki właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego /rozd. 75023/ oraz 2,4 tys. zł (0,1%) z tytułu współfinansowania kosztów utrzymania Lokalnego Systemu Ochrony Przeciwpowodziowej Powiatu Kłodzkiego /rozd. 75421/.

Przeprowadzone w toku kontroli badanie wykorzystania wydatków poniesionych w 2009 r. w łącznej kwocie 2.497,6 tys. zł na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (rozd. 60078)<sup>10</sup> wykazało, że zostały one dokonane w sposób rzetelny i zgodny z przepisami.

Stosownie do art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w latach 2008-2010 w budżecie Gminy utworzone zostały rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, w kwotach kolejno: 60,0 tys. zł, 40,0 tys. zł i 50,0 tys. zł. Środki tych rezerw rozdysponowano na finansowanie działań w obszarze objętym kontrolą<sup>11</sup>, odpowiednio: w 43,3%; w 100,0% i w 60,0%.

**6.** NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, sposób realizacji zamówień publicznych związanych z zarządzaniem kryzysowym. Badanie udzielenia w 2009

---

<sup>8</sup> stosownie do art. 34 ust.1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, na poziomie gminnym tworzy się plany reagowania kryzysowego w terminie do 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy (tj. do 22 sierpnia 2008 r.).

<sup>9</sup> w tym wydatki sfinansowane dotacjami z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 5.692,1 tys. zł (75,4%).

<sup>10</sup> dotyczy wydatków na realizację 14 zadań w ramach odbudowy infrastruktury Gminy, współfinansowanych środkami dotacji z rezerwy celowej z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

<sup>11</sup> w tym: na finansowanie działalności OSP oraz na udzielenie pomocy Gminie Jodłownik na usuwanie skutków powodzi.

r. czterech takich zamówień na łączną kwotę 1.454,1 tys. zł brutto<sup>12</sup> (50,0 % zadań przekraczających równowartość 14,0 tys. euro każde, wykonanych w tym okresie z udziałem finansowym dotacji celowych z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych), wykazało, że postępowania prowadzono w oparciu o procedury określone w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (pzp)<sup>13</sup>, a zrealizowane zamówienia były zgodne z zawartymi umowami na ich wykonanie. Nieprawidłowości wynikały natomiast z faktu, iż w przypadku dwóch zamówień udzielonych w trybie „z wolnej ręki”<sup>14</sup>, zarówno przeprowadzone negocjacje z wykonawcą, jak też przebieg postępowania o udzielenie zamówienia, udokumentowano w jednym protokole, który nie spełniał wymogów załącznika nr 2 (DRUK ZP-2) do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>15</sup>. Dodatkowo w przypadku obu tych zamówień, ogłoszeń o ich udzieleniu nie zamieszczono w Biuletynie UZP. Pozostawało to w sprzeczności z dyspozycją art. 95 ust. 1 pzp, nakazującą zamawiającemu zamieszczenie stosownego ogłoszenia w Biuletynie UZP, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego<sup>16</sup>. Wykazane nieprawidłowości nie miały wpływu na wybór wykonawców przedmiotu zamówienia, a wynikały, jak wyjaśnił Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu<sup>17</sup>, z przeoczenia.

7. W ocenie NIK, Pani Burmistrz i podległe jej służby podejmowali właściwe działania z zakresu zarządzania kryzysowego w czasie powodzi w dniach 26-27 czerwca 2010 r. Działania te były zgodne procedurami ustalonymi w GPRK. Przystąpiono do nich natychmiast po otrzymaniu informacji o zagrożeniu (wystąpienie intensywnych opadów w sąsiedniej Gminie) ogłaszając alarm przeciwpowodziowy, a w prowadzeniu akcji ratowniczej wykorzystano dostępne siły i środki. Pozytywnie należy również ocenić działania odnoszące się do likwidacji szkód i udzielania pomocy osobom poszkodowanym. Zakres i wartość

---

<sup>12</sup> dot.: remontu drogi wewnętrznej transportu rolnego w Pławnicy – 205,1 tys. zł; remontu drogi gminnej w Ponikwie – 252,0 tys. zł; remontu drogi wewnętrznej transportu rolnego w Starkówku – 579,1 tys. zł; remontu drogi wewnętrznej transportu rolnego w Waliszowie (etap I i II) – 417,9 tys. zł.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2007r., Nr 223, poz. 1655 ze zm.

<sup>14</sup> dot. zamówień na remont drogi wewnętrznej transportu w Starkówku oraz w Waliszowie – zamówienia udzielone na podstawie art. 67 ust.3pkt 1 pzp.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 188, poz. 1154.

<sup>16</sup> dot. zamówień, których wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art.11 ust. 8 prawa zamówień publicznych.

<sup>17</sup> ww. jako kierownik Wydziału wnioskującego o udzielenie zamówienia, był zobowiązany do prowadzenia kompletnej dokumentacji związanej z postępowaniem (§5 ust.3 Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez UMiG w Bystrzycy Kł., stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 0151/268/2004 Burmistrza Bystrzycy Kł. z dnia 28 lipca 2004 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową – przywołane zarządzenie obowiązywało do dnia 18 marca 2010 r.).

oszacowanych szkód przez komisję gminną (straty w infrastrukturze komunalnej oszacowano na kwotę 19.826,4 tys. zł) zostały potwierdzone w dniu 15 lipca 2009 r. przez komisję wojewódzką ds. weryfikacji strat jednostek samorządu terytorialnego spowodowanych przez klęski żywiołowe, powołaną przez Wojewodę Dolnośląskiego.

Przedstawiając Pani Burmistrz powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o:

1. *Sfornalizowanie (w postaci np. porozumienia) z uwagi na rangę i znaczenie zadania, dotychczasowej współpracy z Jednostką Ratowniczo-Gaśniczą w Bystrzycy Kłodzkiej w zakresie pełnienia całodobowego dyżuru w celu przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.*
2. *Zapewnienie dokumentowania przez Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego wykonywanych zadań wymienionych w art. 14 ust. 8 w związku z art. 19 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.*
3. *Realizację obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, dotyczącego zarządzania, organizowania oraz prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania kryzysowego na terenie Gminy.*
4. *Przeprowadzenie treningów z podmiotami realizującymi zadania ujęte w Gminnym Planie Reagowania Kryzysowego, warunkujących wejście w życie tego dokumentu.*
5. *Zapewnienie zgodnie z wymogami Gminnego Planu Reagowania Kryzysowego opracowania przez jednostki pomocnicze Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej planów operacyjnych na wypadek wystąpienia zdarzeń kryzysowych.*
6. *Zatwierdzenie sporządzonego planu ewakuacji Gminy Bystrzyca Kłodzka.*
7. *Dokonanie aktualizacji Gminnego Planu Reagowania Kryzysowego z 2008 r., zgodnie z dyspozycją art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.*
8. *Prawidłowe dokumentowanie przeprowadzanych postępowań o zamówienia publiczne oraz publikowanie ogłoszeń o udzielonych zamówieniach, zgodnie z wymogami art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Burmistrz, w terminie jednego miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Pani Burmistrz przysługuje prawo, zgłoszenia na piśmie do dyrektora NIK Delegatury we Wrocławiu, 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 o sposobie ich rozpatrzenia.