



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 5 stycznia 2011r.

Pan

Kazimierz SZKUDLAREK

Burmistrz

Lądka Zdroju

LWR-4101-12-05/2010
P/10/006

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w Urzędzie Miasta i Gminy w Lądku Zdroju, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę wykonywania zadań w zakresie zarządzania kryzysowego w okresie od 22 sierpnia 2007 r., tj. od daty wejścia w życie ustawy z dnia z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym² 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 Panu Burmistrzowi 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 z przedmiotowego obszaru, niezwłoczne podjęcie działań w celu ochrony ludności i infrastruktury komunalnej przed skutkami powodzi, która miała miejsce w czerwcu 2009 r. oraz poprawne realizowanie wydatków w kontrolowanym zakresie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast w szczególności: dezaktualizacji składu osobowego oraz braku właściwego przygotowania i doświadczenia większości członków organu pomocniczego Burmistrza w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego, tj. Gminnego Zespołu Reagowania, nierealizowania przez ten Zespół zadań

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

² Dz.U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

ustawowych, a także niewykonywanie przez Burmistrza Łądka Zdroju (organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego) obowiązku organizowania i przeprowadzania na terenie Gminy szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

Przyjętą ocenę ogólną uzasadniają poniższe oceny i uwagi częściowe.

1. Zadania będące przedmiotem kontroli, o których mowa w art. 19 ust. 2 o zarządzaniu kryzysowym, Pan Burmistrz w latach 2007-2009 (do końca listopada) realizował przy pomocy dwóch pracowników zatrudnionych w Referacie Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Urzędu, a od 1 grudnia 2009 r., przez jednego pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. zarządzania kryzysowego i spraw obronnych. 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 oraz doświadczenie zawodowe było odpowiednie do zakresu przydzielonych im zadań.

Niemniej NIK zwraca uwagę na brak odpowiednich kwalifikacji u pracownika Urzędu, wyznaczonego formalnie od 1 grudnia 2010 r. do sprawowania zastępstwa w czasie nieobecności osoby zatrudnionej na stanowisku ds. zarządzania kryzysowego i spraw obronnych. Ustalono bowiem, że pracownik ten (informatyk Urzędu), do zakończenia kontroli nie odbył żadnego szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego.

2. W ocenie NIK prawidłowo zorganizowane zostało 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 Kłodzkiej³, aczkolwiek współpraca z tą jednostką nie została sformalizowana, lecz odbywała się na podstawie ustnego porozumienia w ramach wieloletniego współdziałania kierownictwa Urzędu z tą Jednostką w reagowaniu na zjawiska kryzysowe. NIK podkreśla, że taki sposób organizacji wykonywania dyżurów nie spełnia kryterium rzetelności i nie odpowiada zasadom funkcjonowania organów władzy publicznej, zaś w sytuacjach kryzysowych nie pozwala na jednoznaczne określenie osób odpowiedzialnych za wykonanie lub zaniechanie wykonania określonych zadań i ich skutki.

3. W okresie objętym kontrolą Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, zwany dalej „GZZK” lub „Zespołem”, powstały w wyniku przekształcenia Gminnego Zespołu Reagowania Kryzysowego utworzonego na podstawie zarządzenia nr 47/03 Burmistrza Łądka Zdroju z dnia 17 marca 2003 r.⁴ - nie wykonywał zadań określonych przepisami art. 19 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, co naruszało kryterium rzetelności. Ustalono bowiem, że Zespół ten nie dokonywał oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne, nie prognozował tych zagrożeń, nie składał propozycji działań i nie przedstawiał Burmistrzowi wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w Miejsko-Gminnym Planie Reagowania Kryzysowego (MGPRK) oraz nie przekazywał do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami.

NIK negatywnie ocenia nierealizowanie przez Pana Burmistrza obowiązku określonego w 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. Nieprawidłowością było także funkcjonowanie GZZK w nieaktualnym i niepełnym składzie. Ustalono, bowiem, iż w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych (jak np. w trakcie powodzi w czerwcu 2009 r.) uruchamiano Sztab Kryzysowy Burmistrza⁵, którego skład różnił się od składu GZZK. Powyższe wynikało z faktu, iż na przestrzeni ostatnich kilku lat skład GZZK uległ dezaktualizacji, a większość jego członków nie posiadała przygotowania i doświadczenia w zakresie zarządzania kryzysowego.

4. Miejsko-Gminny Plan Reagowania Kryzysowego Łądka Zdroju, został wprowadzony przez Pana Burmistrza w dniu 15 września 2008 r., a więc z opóźnieniem 23 dni w odniesieniu do terminu wymaganego art. 34 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁶. Plan ten zawierał elementy wymienione w art. 5 ust. 2 przywołanej ustawy oraz został pozytywnie zaopiniowany przez GZZK i zatwierdzony przez Starostę Kłodzkiego. Wykazana zwłoka w jego opracowaniu wynikała, jak wyjaśniano, z przyjętego na szczeblu powiatu rozwiązania, iż w pierwszej kolejności powstanie Plan Reagowania Kryzysowego Powiatu, a na jego bazie –

³ funkcjonującej w strukturze Komendy Powiatowej PSP w Kłodzku, służba dyżurna pełniona 24 godz./dobę.

⁴ 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.

⁵ w składzie Sztabu Kryzysowego wchodzili: Burmistrz, pracownicy Urzędu właściwi w sprawach zarządzania kryzysowego, naczelnicy gminnych jednostek OSP oraz kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych.

⁶ 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 cytowanej ustawy, tj. do 22 sierpnia 2008 r.

w celu zapewniania spójności - zostaną sporządzone plany w poszczególnych gminach. Niemniej NIK zauważyła, iż wprowadzenie Powiatowego Planu Reagowania Kryzysowego w ostatecznej wersji zostało przyjęte 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 MGPRK, co zgodnie z pkt.1.3. tego Planu było warunkiem jego wdrożenia. Dodatkowo ustalono, że jednostki pomocnicze Burmistrza (Straż Miejska, Ośrodek Pomocy Społecznej, Zarząd Budynków Komunalnych) nie posiadały opracowanych planów operacyjnych na wypadek wystąpienia zdarzeń kryzysowych, pomimo że w procedurach reagowania kryzysowego wykazanych w MGPRK założono prowadzenie działań w oparciu o takie plany.

Natomiast w terminie spełniającym wymogi art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym sporządzony został zaktualizowany MGPRK. Mimo, że dokument ten został zatwierdzony przez Starostę, to jednak do czasu zakończenia kontroli GZZK nie wydał opinii w sprawie tego Planu, co pozostawało w sprzeczności z dyspozycją art. 19 ust. 5 w związku z art. 14 ust 8 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Według deklaracji Pana Burmistrza złożonej w wyjaśnieniach do protokołu kontroli, zaktualizowany MGPRK zostanie przedłożony do zaopiniowania GZZK niezwłocznie po powołaniu nowego składu tego Zespołu.

5. W latach 2007-2010 (do 30 czerwca) Gmina przeznaczyła na finansowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego łącznie 12.655,7 tys. zł (14,0% wydatków Gminy ogółem), z tego: 11.575,7 tys. zł⁷ (91,4%) na usuwanie skutków klęsk żywiołowych /rozd. xxx78/; 989,9 tys. zł (7,8%) na funkcjonowanie OSP /rozd. 75412/; 87,7 tys. zł (0,7%) na funkcjonowanie komórki właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego /rozd. 75023/ oraz 2,4 tys. zł (0,1%) na współfinansowanie kosztów utrzymania Lokalnego Systemu Osłony Przeciwpowodziowej Powiatu Kłodzkiego /rozd. 75421/.

Zgodnie z 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: 5,0 tys. zł, 5,0 tys. zł i 60,0 tys. zł. Kontrola wykazała, że środki tych rezerw nie były wykorzystywane.

⁷ w tym wydatki sfinansowane dotacjami z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 8.494,9 tys. zł (73,4%).

Badanie wykorzystania poniesionych w 2008 r. wydatków w łącznej kwocie 980,2 tys. zł na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (rozd. 60078)⁸ oraz 25 pozycji wydatków (100,0%) w łącznej wysokości 108,7 tys. zł zrealizowanych w 2009 r. w rozdz. 60078 §4210⁹, wykazało, że zostały one dokonane w sposób rzetelny i zgodny z przepisami.

6. NIK pozytywnie ocenia sposób realizacji zamówień publicznych w zakresie zarządzania kryzysowego. Badanie udzielenia w 2008 r. dwóch takich zamówień na łączną kwotę 980,2 tys. zł brutto¹⁰ (100,0 % zadań zrealizowanych w tym okresie z udziałem finansowym dotacji celowych z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych) wykazało, że postępowania prowadzono zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹, w szczególności w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji i wybór najkorzystniejszej oferty. Zrealizowane zamówienia były zgodne z zawartymi umowami na ich wykonanie.

7. W ocenie NIK, Pan Burmistrz i podległe mu służby podejmowali prawidłowe działania w trakcie powodzi w dniach 26-27 czerwca 2010 r., spowodowanej niespotykanie gwałtownym, kilkugodzinnym, opadem deszczu.

Działania te prowadzone były, poza jednym elementem, z zachowaniem procedur zawartych w MGPRK oraz planie ochrony przed powodzią Miasta i Gminy Łądek Zdrój. Stwierdzone odstępstwo, polegające na braku formalnego wprowadzenia przez Pana Burmistrza pogotowia przeciwpowodziowego¹² po otrzymaniu w dniu 26 czerwca 2008 r. ostrzeżenia meteorologicznego o możliwości wystąpienia intensywnych opadów deszczu (stopień zagrożenia 3 - najwyższy)¹³, spowodowane było zamiarem niewywoływania - jak wyjaśniano - niepotrzebnej paniki (po otrzymaniu ostrzeżenia m.in. postawiono w stan gotowości gminne jednostki OSP i pozostałe służby Burmistrza oraz wprowadzono dyżur telefoniczny i stały monitoring meteorologiczny). Natychmiast po wystąpieniu gwałtownych opadów

⁸ dotyczy wydatków na realizację 2 zadań w ramach odbudowy infrastruktury Gminy, współfinansowanych środkami dotacji z rezerwy celowej z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, o których mowa w przypisie 10.

⁹ dotyczy wydatków poniesionych na zakup przepustów betonowych, materiału kamiennego (mieszanki stabilizacyjnej i kruszywa drogowego) oraz krawędziaków drewnianych, przeznaczonych na usuwanie skutków powodzi na terenie Gminy - wartość netto poszczególnych dostaw (zamówień) nie przekraczała równowartości kwoty 14,0 tys. euro.

¹⁰ dot. remontu drogi dojazdowej do pól i gospodarstw rolnych w Radochowie – 153,3 tys. zł oraz odbudowy nawierzchni ul. Zamkowej i ul. Cienistej w Łądku Zdroju – 826,9 tys. zł.

¹¹ Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹² alarm przeciwpowodziowy na obszarze Powiatu Kłodzkiego wprowadził Starosta Kłodzki w trakcie prowadzenia akcji ratowniczej na obszarze Gminy Łądek Zdrój.

¹³ ostrzeżenie zostało opracowane dla całego obszaru dorzecza górnej i środkowej Odry.

przystąpiono do działań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym do akcji ratowniczej, wykorzystując w niej dostępne siły i środki.

Pozytywnie należy ocenić działania w zakresie likwidacji szkód i niesienia pomocy wobec osób poszkodowanych w powodzi, które przeprowadzone zostały zgodnie z procedurą określoną w MGPRK, niezwłocznie po ustąpieniu zagrożenia powodziowego. Zakres i wartość oszacowanych szkód przez komisję gminną (straty w infrastrukturze komunalnej oszacowano na kwotę 34.213,4 tys. zł) zostały potwierdzone w dniu 4 sierpnia 2009 r. przez powołaną przez Wojewodę Dolnośląskiego - komisję wojewódzką ds. weryfikacji strat jednostek samorządu terytorialnego spowodowanych przez klęski żywiołowe. Wobec dużego rozmiaru zniszczeń, do pomocy Gminie przy usuwaniu szkód, przydzielono (na podstawie dyspozycji Komendanta Głównego PSP) kompanię odwodową PSP (9 samochodów po 6 osób obsługi) oraz pluton kadetów PSP z Poznania (30 osób).

Przedstawiając Panu Burmistrzowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o:

- 1. Zapewnienie pracownikowi Urzędu wyznaczonemu do sprawowania zastępstwa osoby zatrudnionej na stanowisku ds. zarządzania kryzysowego i spraw obronnych, obycia szkoleń specjalistycznych z tego zakresu.*
- 2. Sformalizowanie (w postaci umowy lub 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.*
- 3. Powołanie nowego składu Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i przedłożenie mu do zaopiniowania zaktualizowanego MGPRK.*
- 4. Zapewnienie wykonywania przez Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego zadań wymienionych w art. 14 ust. 8, w związku z art. 19 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.*
- 5. 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.*

6. *Przeprowadzenie treningów z podmiotami realizującymi zadania ujęte w Miejsko-Gminnym Planie Reagowania Kryzysowego, warunkujących wdrożenie tego dokumentu.*
5. *Zapewnienie opracowania przez jednostki pomocnicze Burmistrza Łącka Zdroju planów operacyjnych na wypadek wystąpienia zdarzeń kryzysowych, zgodnie z wymogami Miejsko-Gminnego Planu Reagowania Kryzysowego.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, 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, przysługuje Panu Burmistrzowi, prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.