



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-02-06/2012
P/12/184

Wrocław, dnia 30 sierpnia 2012 r.

**Pani
Renata Surma
Burmistrz
Bystrzycy Kłodzkiej**

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 skontrolowała Urząd Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej, zwany dalej „Urzędem” w zakresie wykorzystania środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi w okresie: od 1 stycznia 2009 r. do zakończenia kontroli w lipcu 2012 r.²

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli³, na podstawie obowiązującego przed zmianą art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Burmistrz niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia wykorzystanie środków publicznych na realizację zadań zarządzania kryzysowego, zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz likwidację skutków powodzi.

Powyższa ocena ogólna wynika z prawidłowego planowania i wydatkowania środków finansowych na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz zapewnienia prawidłowo funkcjonującego na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka (dalej: Gmina) systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania zgodnego z Gminnym Planem Zarządzania Kryzysowego (dalej: GPZK). Zapewniono również realizację podstawowych

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82

² Badaniu nie poddano dokumentów, które były przedmiotem kontroli NIK P/10/006, LWR-4101-12-04/2010 zakończonej wystąpieniem pokontrolnym z dnia 5 stycznia 2011 r.

³ Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

zadań określonych w art. 20 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴ (dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym), m.in. w zakresie:

- całodobowego alarmowania członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji,
- współdziałania z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,
- funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- współpracy z podmiotami realizującymi monitoring środowiska.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim nieustalenia zasad oraz trybu oceniania i dokumentowania szkód mogących powstawać w wyniku klęsk żywiołowych w mieniu mieszkańców, zasad i form dokumentowania czynności Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, niezaktualizowania GPZK, niepełnej koordynacji funkcjonowania na obszarze Gminy krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia obowiązujący na obszarze Gminy system zarządzania kryzysowego w szczególności dotyczący zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz likwidacji skutków powodzi.

1.1 GPZK zatwierdzony przez Starostę Kłodzkiego w dniu 12 października 2010 r., zawierał wymienione w art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym obligatoryjne elementy, tj. plan główny, zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych oraz załączniki funkcjonalne, z zastrzeżeniem braku obiektów infrastruktury krytycznej przewidzianej do ustalenia centralnie w trybie określonym w art. 5b ust. 7 i 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (na co Pani Burmistrz i podległe jej służby nie miały wpływu). Niezależnie od powyższego określone w jednym z załączników zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód, w sposób nieuzasadniony przepisem art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. i ustawy o zarządzaniu kryzysowym ograniczono wyłącznie do mienia komunalnego. Nierzetelnością natomiast było omyłkowe włączenie do GPZK kartograficznej mapy z zaznaczonymi zagrożeniami powodziowymi (terenami ryzyka wystąpienia powodzi) innej gminy.

1.2. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, GPZK nie był poddawany systematycznej aktualizacji. Świadczył o tym zapis jednego z załączników funkcjonalnych, wskazujący, iż Gmina nie zawarła umów i porozumień dotyczących realizacji zadań w zakresie reagowania kryzysowego. Jak ustalono, zapis ten nie był aktualny od 4 lutego 2011 r., kiedy to Gmina Bystrzyca Kłodzka oraz Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza w Bystrzycy Kłodzkiej⁵ zawarły porozumienie w sprawie całodobowego alarmowania członków Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania czynności. Tak istotne dla zarządzania kryzysowego porozumienie zostało uwzględnione w GPZK dopiero podczas trwania kontroli NIK w maju 2012 r., tj. blisko półtora roku od podpisania porozumienia.

⁴ Dz.U. Nr 89, poz. 590 ze zm.)

⁵ Funkcjonująca w strukturze Komendy Powiatowej PSP w Kłodzku.

1.3. W ocenie NIK funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze Gminy koordynowane było w ograniczonym zakresie. W badanych latach Pani Burmistrz zlecała wykonywanie zadań Komendanta Gminnego Ochrony Przeciwpowodziowej, przy pomocy którego przepisy prawne dopuszczają koordynowanie funkcjonowania tego systemu na obszarze Gminy. Jednakże precyzyjnie formułowane na piśmie zadania dla osoby mającej realizować zadania tego Komendanta, nie uwzględniały podstawowych funkcji koordynacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy, tj. prognozowania, rozpoznawania i zwalczania pożarów, sytuacji kryzysowych, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń w celu ratowania życia, mienia lub środowiska. W tym stanie rzeczy, działania owych Komendantów koncentrowały się na szeroko rozumianym nadzorze nad gminnymi jednostkami Ochotniczych Straży Pożarnych (dalej: OSP). Do kontroli NIK w maju 2012 r., z określonego przez Wojewodę Dolnośląskiego⁶ zakresu koordynowania w gminach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁷, nie przystąpiono do uzgadniania z pracodawcami z terenu Gminy zasad zwalniania od pracy pracowników będących członkami OSP na czas niezbędny do uczestniczenia w działaniach ratowniczych i wypoczynku koniecznego po ich zakończeniu. W 2012 r. na terenie Gminy działało dziesięć jednostek OSP, w tym dwie należą do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. OSP zrzeszały 57 ochotników zatrudnionych przez lokalnych przedsiębiorców, z tego 13 ochotników z jednostek funkcjonujących w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym.

Należy zauważyć, iż w czasie kontroli NIK, Pani Burmistrz wszczęła działania ukierunkowane na zawarcie porozumień lub umów z pracodawcami w sprawie zwalniania od pracy członków OSP na czas niezbędny do uczestniczenia w działaniach ratowniczych i wypoczynku koniecznego po ich zakończeniu.

1.4. W ocenie NIK w Urzędzie zapewniono doskonalenie umiejętności służb zarządzania kryzysowego poprzez uczestnictwo prowadzących te sprawy pracowników w ćwiczeniach i treningach o jakich mowa w art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Nie odnotowano przypadku, by osoby związane z zarządzaniem kryzysowym w Gminie Bystrzyca zgłaszały niezrealizowane potrzeby szkoleniowe. W 2011 r. w trzech szkoleniach zewnętrznych wzięło udział siedmiu pracowników Urzędu (więcej niż uwzględniono w planie szkoleń o pięć osób). W tym roku przeprowadzono również cztery treningi systemów ostrzegania i alarmowania. Ponadto od stycznia do maja 2012 r. w dwóch szkoleniach zewnętrznych przeszkolono sześciu pracowników. Izba zwraca jednakże uwagę, iż mimo obowiązującej w Urzędzie procedury ZZ-02 „Planowanie i organizacja szkoleń na 2012 r.” dopiero w wyniku kontroli NIK w czerwcu 2012 r. zrealizowano zadania w zakresie planowania (przedmiotowymi szkoleniami w II półroczu zaplanowano objąć cztery osoby).

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia sposób przeprowadzenia analizy ryzyka powodzi z punktu widzenia klasyfikacji poszczególnych obszarów pod względem zagrożenia powodziowego oraz rozwiązań przyjętych dla ochrony tych obszarów przed powodzią.

⁶ Na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 81 poz. 351 ze zm.).

⁷ Zarządzeniem Wojewody Dolnośląskiego nr 51/2008 z dnia 25 lutego 2008 w sprawie określenia zakresu koordynowania przez Wójta (burmistrza lub Prezydenta miasta) funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze Gminy.

2.1. Ustalając charakterystykę zagrożeń wystąpienia powodzi (uznaną wg. GPZK za najbardziej prawdopodobną klęskę żywiołową), jak i rozwiązania dla ochrony obszarów zagrożonych powodzią, przeprowadzono wnikliwe analizy dotychczasowych zdarzeń, a także zagrożeń wskazanych przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu⁸. W wyniku tych analiz zidentyfikowano 11 zagrożonych miejscowości w związku z możliwym wyłaniem lokalnych rzek – Nysy Kłodzkiej, Bogoryji, Wilczki, Pławny i Bystrzycy Łomnickiej. Dla 4 z tych miejscowości określono obszary z nazwami ulic objętych ryzykiem powodziowym.

2.2. Uchybieniem związanym z analizowaniem ryzyka zagrożeń powodziowych było omyłkowe włączenie do GPZK nieskorelowanych z częścią opisową GPZK zagrożeń w Gminie Bystrzyca Kłodzka, mapy z zagrożeniami powodziowymi w innej gminie (wskazanych w pkt 1 niniejszego wystąpienia).

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzone na terenie Gminy systemy służące do monitorowania zagrożenia powodzią.

3.1. Stosownie do zapisów GPZK obowiązujący na obszarze Gminy system monitorowania zagrożeń powodzią oparty był na powszechnym systemie ostrzeżeń Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego za pośrednictwem organów administracji państwowej oraz na Lokalnym Systemie Oslony Przeciwpowodziowej Powiatu Kłodzkiego.

3.2. Analiza działań podjętych w Gminie podczas zagrożenia powodziowego, które wystąpiło w lipcu 2011 r. w miejscowości Międzygórze wykazała, że przeprowadzone pod przewodnictwem Pani Burmistrz czynności Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego⁹ były właściwe i zgodne z procedurami określonymi w GPZK. Do podjęcia natychmiastowej akcji, tj. ogłoszenia pogotowia w dniu 21 lipca 2011 r. o 14⁵⁰, a następnie alarmu przeciwpowodziowego, wprowadzenia stałego dyżuru w Urzędzie, zorganizowania akcji ewakuacyjnej dla zagrożonej ludności Międzygórze¹⁰ oraz uruchomienia dodatkowych sił i środków, pomocny był wymieniony wyżej System Oslony Przeciwpowodziowej Powiatu Kłodzkiego, umożliwiający odczyt aktualnych wartości opadów atmosferycznych oraz stanu wód głównych rzek Kotliny Kłodzkiej.

3.3. W celu bezpośredniego informowania mieszkańców o zagrożeniach, obok tradycyjnych form¹¹, wykorzystywano również wymieniony w GPZK informatyczny system SIMS pozwalający na przekazanie komunikatów w formie wiadomości SMS zarejestrowanym w tym systemie osobom. Według stanu na 21 lipca 2011 r. zarejestrowanych było 1,9 tys. osób. Zgodnie z GPZK powołana przez Panią Burmistrz Komisja oszacowała straty

⁸ przesłane przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu dnia 15 lipca 2010 r. „Opracowanie zasięgu zalewów rzek kontrolowanych na obszarze RZGW przy uwzględnieniu Q_{10%} i Q_{1%} i maksymalnych stanów z okresu obserwacyjnego”

⁹ Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego składa się z 26 członków, powołany został Zarządzeniem Nr 0151-201/2010 Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie powołania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹⁰ Zabezpieczono miejsca ewakuacji dla 200 osób,

¹¹ za pomocą nagłośnienia w samochodach pożarniczych, oraz syren alarmowych,

powodziowe¹², które wystąpiły wówczas wyłącznie w mieniu komunalnym. Rzetelność dokonanych szacunków potwierdziła 29 września 2011 r. Komisja Wojewódzka ds. weryfikacji strat w infrastrukturze jednostek samorządu terytorialnego spowodowanych przez klęski żywiołowe.

3.4. Kontrola wykazała prawidłową pod względem technicznym i organizacyjnym realizację zadań określonych w art. 20 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Między innymi zapewniono całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności. Wydział Spraw Obywatelskich Urzędu dysponował sprzętem niezbędnym do łączności i alarmowania członków Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego¹³. Na podstawie zawartego w dniu 4 lutego 2011 r. porozumienia, zadania te poza godzinami pracy Urzędu przejęła Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku. W kontrolowanym okresie pracownicy Urzędu współpracowali z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej prowadząc wspólne akcje (lipiec 2011 r.) oraz uczestnicząc w prowadzonych przez nie szkoleniach czy treningach. Nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka został uregulowany stosownym Zarządzeniem Pani Burmistrz, wydanym w lutym 2012 r.¹⁴ Do czasu kontroli nie ustalono natomiast zasad i form dokumentowania czynności Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, w tym ocen występujących zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne, prognozowania tych zagrożeń, przygotowywania propozycji działań i przedstawiania Burmistrzowi wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w GPZK, przekazywania do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami. W tym zakresie Pani Burmistrz nie wykorzystwała ocen, uwag i wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym NIK ze stycznia 2011 r.¹⁵.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stopień zabezpieczenia środków finansowych na ochronę przeciwpowodziową i likwidację skutków powodzi na obszarze Gminy oraz prawidłowość ich wykorzystania i rozliczenia.

Wydatki Gminy na wykonanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wyniosły: w 2010 r. 2.836 tys. zł, w 2011 r. - 4.008 tys. zł, oraz 170 tys. zł w I półroczu 2012 r. (zaangażowanie na koniec I półrocza zbliżone do lat ubiegłych) i stanowiły - 5% (2010 r.) oraz 7% (w 2011 r.) wydatków ogółem. Kontrola wydatków w kwocie 2.485,7

¹² Zarządzeniem Nr 0050.324.2011 z dnia 02.08.2011 r. w sprawie powołania Komisji w celu weryfikacji strat w infrastrukturze drogowej spowodowanych przez klęski żywiołowe – zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku nadmiernych opadów deszczu i powodzi mającej miejsce w 2011 r. na terenie Miasta i Gminy Bystrzyca Kłodzka Pani Burmistrz powołała komisję dokonującą oględzin, ustalania i szacowania szkód. Efektem pracy Komisji był sporządzony 16 sierpnia 2011 r. protokół stwierdzający uszkodzenia w drogach gminnych na długości 14,05 km (zweryfikowano na 14.250 m.b.) oraz mostach, kładkach i przepustach (szkody oszacowano na 8.658.000,-zł)

¹³ 3 telefony stacjonarne, telefon mobilny, radiostacja LSOP, 3 radiotelefony nasobne motorola CP160.

¹⁴ Zarządzenie Nr 1/2012 Szefa Obrony Cywilnej z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie przygotowania i zapewnienia działania systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz systemu wykrywania i alarmowania na terenie miasta i gminy Bystrzyca Kłodzka

¹⁵ LWR-4101-12-04/2010; P/10/006 z dnia 5 stycznia 2011 r.

tys. zł poniesionych na 6 projektów związanych z usuwaniem szkód powodziowych powstałych w 2009 r.¹⁶, tj. 70% z ogólnej kwoty 3.554,5 tys. zł wydatkowanych na ten cel w 2011 r. wykazała, że środki te wykorzystano w sposób gospodarny, z zachowaniem wymogów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷. Nakłady na ten cel sfinansowano w 79% (2.801,0 tys. zł) z dotacji z rezerw budżetu państwa.

5. Realizacja wniosków przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli w związku z wynikami kontroli przeprowadzonej w Urzędzie w 2010 r. w zakresie wykonywania zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym.

Z wyłączeniem wniosku zasygnalizowanego w pkt 3.4. niniejszego wystąpienia oraz wniosku nr 7, którego realizacja stała się bezprzedmiotowa, Izba pozytywnie ocenia działania podjęte dla zrealizowania pozostałych 6 wniosków z tej kontroli.

W wyniku tych działań m.in. uregulowano współpracę z miejscową Jednostką Ratowniczo-Gaśniczą¹⁸, zapewniono doskonalenie umiejętności służb zarządzania kryzysowego poprzez uczestnictwo w ćwiczeniach i treningach o jakich mowa w art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, wyegzekwowano od jednostek podległych plany operacyjne lub pisemne informacje w zakresie działań operacyjnych na wypadek zdarzeń kryzysowych, zatwierdzono plan ewakuacji Gminy Bystrzyca Kłodzka, wyeliminowano nieprawidłowości w dokumentowaniu postępowań o zamówienia publiczne.

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

1. Określenie w GPZK zasad oceniania i dokumentowania szkód powstałych poza mieniem komunalnym.
2. Zapewnienie koordynacji funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze Gminy w zakresie określonym przez Wojewodę Dolnośląskiego.
3. Kontynuowanie uzgodniania z pracodawcami zasad zwalniania od pracy pracowników z terenu Gminy będących członkami OSP na czas niezbędny do uczestniczenia w działaniach ratowniczych i wypoczynku po ich zakończeniu.
4. Sporządzanie rocznych planów szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego, zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie regulacjami wewnętrznymi.
5. Ustalenie zasad i form dokumentowania czynności Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹⁶ Powstałe wówczas szkody w gminnej infrastrukturze drogowej oszacowano na kwotę 20.751,4 tys. zł., z czego do dnia zakończenia kontroli usunięto szkody na 6.524,4 tys. zł (31%).

¹⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759 ze zm.)

¹⁸ Funkcjonującej w strukturze Komendy Powiatowej PSP w Kłodzku.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK (w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej), oczekuje przedstawienia przez Panią Burmistrz, w terminie 30 dni od dnia 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 brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej), w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje kierownikowi jednostki kontrolowanej¹⁹ prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli 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 (w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej), termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.

¹⁹ w rozumieniu art. 2a pkt 3 ustawy o NIK