



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-02-07/2012
P/12/184

Wrocław, dnia 4 września 2012 r.

**Pani
Bogusław Szpytma
Burmistrz
Miasta Kłodzka**

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 w Kłodzku, zwany dalej „Urzędem” w zakresie wykorzystania środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi w okresie: od 1 stycznia 2009r. 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 Panu Burmistrzowi 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. Na terenie Miasta Kłodzka zapewniono prawidłowe funkcjonowanie systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania zgodnego z Miejskim Planem Zarządzania Kryzysowego (dalej „MPZK”). Zapewniono również realizację podstawowych zadań określonych w art. 20 ustawy

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Badaniu nie poddano dokumentów, które były przedmiotem kontroli NIK P/10/006, LWR-4101-12-03/2010 zakończonej wystąpieniem pokontrolnym z dnia 5 stycznia 2011 r.

³ Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

z dnia 26 kwietnia 2007r. 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,
- funkcjonowania 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, nieprzekazywania do zatwierdzenia Staroście Powiatu Kłodzkiego aktualizacji MPZK oraz niepełnej koordynacji funkcjonowania na obszarze Gminy krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

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

1.1. MPZK 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 mu 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. Nie uwzględniono zatem m.in. szkód mogących powstawać w wyniku klęsk żywiołowych w mieniu mieszkańców.

Zaznaczyć jednakże należy, iż podczas kontroli w lipcu 2012 r. uzupełniono powyższe zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód mogących powstać w mieniu innym niż komunalne.

1.2. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 2 pkt 2b w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, po pierwotnym zatwierdzeniu MPZK systematycznie dokonywane jego aktualizacje (w liczbie 12) nie były przedkładane Staroście Kłodzkiemu do zatwierdzenia. Uchybienie to wyeliminowano podczas kontroli przekazując Staroście do zaakceptowania wszystkie zmiany dokonane od wejścia w życie MPZK, tj. od 12 października 2010 r. W wyniku tego Starosta zatwierdził aktualny MPZK w dniu 19 lipca 2012 r.

1.3. W ocenie NIK funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze Miasta koordynowane było w ograniczonym zakresie. Nie uwzględniono bowiem podstawowych, wyznaczonych przez Woje-

⁴ Dz.U. Nr 89, poz. 590 ze zm.)

wodę Dolnośląskiego⁵ funkcji koordynacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy⁶, tj. prognozowania, rozpoznawania i zwalczania pożarów, sytuacji kryzysowych, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń w celu ratowania życia, mienia lub środowiska.

1.4. W ocenie NIK w Urzędzie zapewniono doskonalenie umiejętności służb zarządzania kryzysowego poprzez uczestnictwo prowadzących te sprawy pracowników i innych osób wykonujących funkcje związane z zarządzaniem kryzysowym w ćwiczeniach i treningach, o jakich mowa w art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Nie odnotowano przypadku, by osoby związane w Kłodzku z zarządzaniem kryzysowym zgłaszały niezrealizowane potrzeby szkoleniowe. W 2011r. w 9 szkoleniowych, z terenu Kłodzka wzięło udział 178 uczestników, w tym 105 osób wchodzących w skład służb zarządzania kryzysowego⁷. Od stycznia do czerwca 2012 r. w 2 szkoleniowych przeszkolono 15 osób wchodzących w skład służb zarządzania kryzysowego⁸.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie 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.

Ustalając charakterystykę zagrożeń wystąpienia powodzi (uznaną wg MPZK 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 Wrocławiu. W wyniku tych analiz, obok powodzi, która stanowiła zagrożenie o największym ryzyku wystąpienia, zidentyfikowano 15 innych zagrożeń, w tym dużego ryzyka katastrofy drogowej i kolejowej oraz skażenia radioaktywnego. Wystąpienie pozostałych 13 zagrożeń (takich jak: epidemiologiczne, wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt, awarii przemysłowej, pożaru obszarów leśnych, zanieczyszczenia powietrza) uznano za prawdopodobne lub mało prawdopodobne.

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

3.1. Stosownie do zapisów MPZK obowiązujący na obszarze Miasta system monitorowania zagrożeń przed 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 Osłony Przeciwpowodziowej Powiatu Kłodzkiego.

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

⁶ 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.

⁷ 6 szkoleń zorganizowanych przez Urząd Miasta Kłodzka, 2 przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki i 1 przez Starostwo Powiatowe w Kłodzku.

⁸ Po jednym zorganizowanym przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki i Starostwo Powiatowe w Kłodzku po jednym przedsięwzięciu.

3.2. Analiza działań podjętych w Kłodzku podczas zagrożenia powodziowego, które wystąpiło w lipcu 2011 r. wykazała, że przeprowadzone pod przewodnictwem Pana Burmistrza czynności Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego⁹ były właściwe i zgodne z procedurami określonymi w MPZK. Do podjęcia akcji, tj. wprowadzenia w dniu 21 lipca 2011r. od godz. 16⁰⁰ stałego dyżuru w Miejskim Centrum Zarządzania Kryzysowego, rozdysponowania worków z piaskiem w rejonie zagrożonych ulic, a następnie o godz. 18⁰⁰ ogłoszenia pogotowia przeciwpowodziowego, pomocny był wymieniony wyżej System Osłony Przeciwpowodziowej Powiatu Kłodzkiego, umożliwiający odczyt aktualnych wartości opadów atmosferycznych oraz stanu wód na Nysie Kłodzkiej i innych głównych rzekach Kotliny Kłodzkiej.

3.3. W celu bezpośredniego informowania mieszkańców o zagrożeniach, obok tradycyjnych form¹⁰, wykorzystywano również wymieniony w MPZK system pozwalający na przekazanie komunikatów w formie ostrzeżeń na stronie internetowej www.klodzko.pl i telebimach umieszczonych na terenie Miasta, a także w formie ulotek o zagrożeniu powodziowym kolportowanych przez Straż Miejską i inne miejskie instytucje.

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. Zespół Zarządzania Kryzysowego i Obrony Cywilnej Urzędu dysponował sprzętem niezbędnym do łączności i alarmowania członków Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego¹¹. Ponadto na podstawie zawartego w dniu 6 kwietnia 2011 r. porozumienia z Komendantem Straży Miejskiej w Kłodzku, zadania monitoringu, w tym przeciwpowodziowego poza godzinami pracy Urzędu przejęła Straż Miejska 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.

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.

4.1. Izba nie wnosi uwag do trybu zaplanowania w budżecie Miasta Kłodzka rezerwy na zarządzanie kryzysowe, które zostały ustalone zgodnie z zasadami określonymi w art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W budżecie na 2011 r. utworzono taką rezerwę w kwocie 190,0 tys. zł, a w budżecie na 2012 r. - 187,0 tys. zł.

⁹Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego, powołany został Zarządzeniem Nr 47/10 Burmistrza Miasta Kłodzka z dnia 14 maja 2010r. o powołaniu Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, zmienionym zarządzeniem nr 54/11 Burmistrza Miasta Kłodzka z 31 maja 2011r.

¹⁰ Za pomocą nagłośnienia w samochodach pożarniczych, oraz syren alarmowych,

¹¹ 3 telefony stacjonarne, w tym faks, 2 telefony komórkowe, 11 radiotelefonów nasobnych Motorola GP 340, radiostacja Unikom 22.

4.2. Wydatki Miasta Kłodzka na wykonanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wyniosły w 2011 r. 63,5 tys. zł, tj. 91,9% planu po zmianach (69,0 tys. zł). Z wymienionej kwoty, 51,6 tys. zł wydatkowano na opracowanie koncepcji funkcjonowania informacyjnego radia lokalnego z funkcją powiadamiania mieszkańców o zagrożeniach kryzysowych, natomiast pozostałą kwotę, tj. łącznie 11,9 tys. zł na uzupełnienie zapasów w magazynach przeciwpowodziowych (worków, łopat do śniegu i do piasku, sznurka, rękawic, płaszczy przeciwdeszczowych, karimat), zakup i przewóz piasku oraz utrzymanie Lokalnego Systemu Osłony Przeciwpowodziowej, a także przygotowanie planu reagowania kryzysowego dla Miasta Kłodzka.

Na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w I półroczu 2012 r. wydatkowano 5,5 tys. zł, co stanowiło 24,0% planu wydatków na cały rok.

Z kolei na usuwania skutków klęsk żywiołowych, powstałych w wyniku deszczów nawalnych oraz podtopień, w 2011 r. wydatkowano 41,9 tys. zł, (96,2% kwoty zaplanowanej), a w I półroczu 2012 r. 67,4 tys. zł, tj. 57,6% planu wydatków na ten rok. W 2011 r. wymienioną kwotę zrealizowanych wydatków przeznaczono na remonty odwodnień liniowych i kanalizacji deszczowej na ulicach Kłodzka, a w I półroczu 2012 r. na zabezpieczenie przed osuwaniem się skarpy przy ul. Zagórze oraz muru oporowego przy u. Kolejowej w Kłodzku.

4.3. Kontrola wydatków w 2011 r. w kwocie 75,3 tys. zł poniesionych na 6 projektów związanych z zarządzaniem kryzysowym i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych (71,4% z ogólnej kwoty 105,4 tys. zł wydatkowanych na ten cel w 2011 r.) wykazała, że środki te wykorzystano w sposób gospodarny, z zachowaniem procedur (przepisów wewnętrznych) obowiązujących w Urzędzie.¹²

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.

Izba pozytywnie ocenia działania podjęte dla zrealizowania 8 wniosków z tej kontroli. W wyniku realizacji jednego z nich opracowano zasady gospodarki w magazynach przeciwpowodziowych. Nie ustalono jednakże normatywów określających pod względem asortymentowo-ilościowym stany zapasów magazynowych niezbędnych do usuwania skutków klęsk żywiołowych, ryzyko których określono w MPZK. Skutkowało to brakiem w magazynach folii służącej do zabezpieczenia uszkodzonych dachów budynków po mogących wystąpić na obszarze Miasta burzach, gradobiciach lub silnych wiatrach.

W wyniku działań podjętych dla wykonania pozostałych wniosków NIK m.in.

- uzupełniono katalog możliwych zagrożeń i odpowiadających im procedur postępowania, w tym dotyczących intensywnych opadów deszczu, awarii miejskiego systemu energetycznego, zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego,

¹² Ze względu na wysokość poszczególnych wydatków nie miała do nich zastosowania ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759 ze zm.)

- wdrożono plany operacyjne jednostek organizacyjnych Miasta Kłodzka oraz zintensyfikowano system szkoleń, ćwiczeń i treningów,
- opracowano i wdrożono plan operacyjny ochrony przed powodzią Miasta Kłodzka uwzględniający system wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności przed powodzią,
- usprawniono funkcjonowanie miejskiej kanalizacji deszczowej poprzez dokonanie remontów części istniejących oraz wykonanie nowych jej odcinków.

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

- 1. Systematyczne przedkładanie Staroście Kłodzkiemu do zatwierdzenia dokonywanych aktualizacji MPZK.**
- 2. Uzupełnienie zasad gospodarki w magazynach przeciwpowodziowych o normatywy określające pod względem asortymentowo ilościowym stany zapasów magazynowych przewidzianych do usuwania skutków klęsk żywiołowych, ryzyko wystąpienia których określono w MPZK.**

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie obowiązującego przed zmianą art. 62 ust. 1 ustawy o NIK (w związku z art. 2 ustawy nowelizującej), oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, 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 obowiązującego przed zmianą art. 61 ust. 1 ustawy o NIK (w związku z art. 2 ustawy nowelizującej), w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje kierownikowi jednostki kontrolowanej¹³ 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 obowiązującym przed zmianą art. 62 ust. 2 ustawy o NIK (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.

¹³ W rozumieniu art. 2a pkt 3 ustawy o NIK