



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia 11 sierpnia 2009 r.

**Pan  
Mirośław Wędrychowicz  
Starosta Gorlicki  
ul. Biecka 3  
38-300 Gorlice**

P/09/143  
LKR-410-10-4/2009

**Wystąpienie pokontrolne**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła kontrolę Starostwa Powiatowego w Gorlicach (Starostwa), w zakresie ochrony przeciwpowodziowej w powiecie gorlickim w latach 2007–2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym przez Pana 7 lipca 2009 r. i omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 30 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, realizację przez Starostwo zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny szczególne:

1. Stosownie do wymogów przepisu określonego w art. 34 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), opracowano Plan operacyjny ochrony przed powodzią dla powiatu gorlickiego (zwany dalej planem ochrony przed powodzią). W opinii NIK dokument ten był jednak bardziej opisem działań, które należy podjąć w trakcie zaistniałego zagrożenia, niż wieloletnią strategią działań Powiatu zaplanowanych w celu ograniczenia strat na wypadek wystąpienia powodzi. Świadczy o tym choćby fakt włączenia tego planu jako załącznik funkcjonalny do Powiatowego planu reagowania kryzysowego. Wprawdzie przepisy prawa nie określają, z

jakich części plan ochrony przed powodzią powinien się składać, do dobrej praktyki należy jednak, by plan ten zawierał takie elementy, jak identyfikację zagrożeń (w tym ustalenie obszarów zagrożonych zalaniem i przyczyn zagrożenia poszczególnych obszarów, także na podstawie danych historycznych), określenie celów ograniczenia skutków powodzi i prewencji, ustalenie zakresu możliwych działań i rozwiązań, analizę kosztów i korzyści poszczególnych rozwiązań oraz wybór najlepszych rozwiązań dla poszczególnych obszarów zagrożeń wraz z oceną oddziaływania przyjętych rozwiązań na środowisko naturalne i społeczność lokalną. Koncepcja zarządzania ryzykiem powodziowym została zawarta w Komunikacie Komisji z dnia 12 lipca 2004 r. dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Zarządzanie zagrożeniem powodziowym – zapobieganie powodziom, ochrona przeciwpowodziowa i ograniczanie skutków powodzi”, która obejmuje następujące elementy: zapobieganie, ochrona, gotowość, postępowanie awaryjne, przywracanie normalnych warunków i wyciąganie wniosków. Ponadto w punkcie 14 preambuły dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. U. UE L Nr 288 z 6 listopada 2007 r., str. 27) stwierdzono, że w planach zarządzania ryzykiem powodziowym szczególny nacisk powinno się położyć na zapobieganie, ochronę i przygotowanie. Zapobieganie sytuacjom kryzysowym jest także elementem definicji zarządzania kryzysowego, określonej w art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.).

W zatwierdzonym przez Pana Starostę planie ochrony przed powodzią brak było ww. elementów, za wyjątkiem danych dotyczących infrastruktury oraz liczby gospodarstw domowych zagrożonych podtopieniem lub zalaniem i podania liczby zamieszkujących je osób. Dane te jednak nie były na bieżąco konsultowane z innymi jednostkami (m.in. gminy, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie) oraz aktualizowane, co nie sprzyja rzetelnemu monitorowaniu i ocenie stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

2. Rada Powiatu Gorlickiego, zgodnie z art. 12 pkt 9d ustawy o samorządzie powiatowym, dokonywała oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu w kontrolowanym okresie. Rada stwierdzała brak poprawy zabezpieczenia przeciwpowodziowego ze względu na brak wystarczających środków finansowych.
3. NIK nie wnosi zastrzeżeń do wyposażenia magazynu przeciwpowodziowego. Uwagi NIK dotyczą natomiast niepowierzenia prowadzenia magazynu pisemnym zakresem obowiąz-

ków odpowiedzialnemu pracownikowi, a także braku instrukcji (zasad) w zakresie przechowywania i gospodarowania sprzętem przeciwpowodziowym, co nie sprzyja rzetelnemu prowadzeniu gospodarki magazynowej.

4. NIK pozytywnie ocenia opracowanie dla powiatu gorlickiego Planu Reagowania Kryzysowego oraz utworzenie i określenie zasad działania Powiatowego Zespołu Reagowania Kryzysowego (Zespołu), a także Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (Centrum), zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Starosta zapewnił pełnienie całodobowego dyżuru w celu przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

W zakresie Planu Reagowania Kryzysowego uwagi NIK dotyczą:

- braku analizy w zakresie skuteczności funkcjonowania administracji publicznej i możliwości wykorzystania tej administracji w sytuacjach kryzysowych (w tym brak wskazania potencjalnych trudności i braków, które mogą skutkować problemami w realizacji określonych zadań), pomimo wymogu określonego przez art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz wskazania w wytycznych przez Wojewodę Małopolskiego na potrzebę zamieszczenia takich danych;
- nieuwzględnienia sposobów ograniczania rozmiarów strat i usuwania skutków zagrożeń, wymaganych przez art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy o zarządzaniu kryzysowym i określonych w wytycznych Wojewody Małopolskiego.

Do nieprawidłowości NIK zalicza niedopilnowanie przez Pana Starostę, aby Zespół działał zgodnie z regulaminem organizacyjnym oraz planami pracy. Wyjaśnienia złożone przez Pana w tej sprawie, że tematyka posiedzeń Zespołu oraz jego skład pokrywa się z pracami Komisji Bezpieczeństwa i Porządku, w świetle ustaleń kontroli nie są przekonujące, gdyż brak było konkretnych dowodów, aby Komisja Bezpieczeństwa i Porządku zajmowała się problematyką związaną z ochroną przeciwpowodziową. Dodać należy, iż regulamin Zespołu nie przewidywał takiej formy działalności i zobowiązywał do posiedzeń co najmniej raz na kwartał (od listopada 2007 r.) oraz co najmniej dwa razy w roku (od listopada 2008 r.). Faktycznie natomiast w okresie styczeń 2007 – maj 2009 odbyło się tylko spotkanie z Wojewodą Małopolskim Jerzym Millerem na okoliczność oceny akcji przeciwpowodziowej oraz wstępnej oceny szkód powodziowych oraz posiedzenie Zespołu w dniu 29 września 2008 r., na którym głównym tematem było zapoznanie członków Zespołu z Planem Reagowania Kryzysowego. Nie bez znaczenie przy takiej ocenie był fakt, że do zadań Zespołu należało w szczególności m.in.: monitorowanie występujących klęsk żywiołowych i prognozowanie rozwoju sytuacji, realizowanie procedur i pro-

gramów reagowania w czasie klęski żywiołowej, przygotowanie warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej, realizowanie polityki informacyjnej związanej ze stanem klęski żywiołowej.

Dodać należy, iż uchwałą z 29 marca 2007 r. Rada Powiatu stwierdziła brak poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego na terenie Powiatu Gorlickiego.

5. NIK pozytywnie ocenia posiadanie przez Powiat procedury *Informowania, Ostrzegania i Alarmowania o Zagrożeniach Powiatu Gorlickiego*. Uwagi NIK dotyczą jednak braku szczegółowych danych (także w Planie Ochrony oraz w Planie Reagowania Kryzysowego), dotyczących obszarów powiatu gorlickiego objętych i nieobjętych ogólnopolską siecią monitoringu (ostrzeżenie o zagrożeniach powodzią), a także nieanalizowania potrzeb poszerzenia istniejącej lub zaprojektowania i budowy własnej, lokalnej sieci monitoringu. NIK nie kwestionuje wyjaśnień Pana Starosty, że monitoring w zakresie zagrożenia powodziowego jest zadaniem państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, zwraca jednak uwagę, iż analiza potrzeb w tym zakresie niewątpliwie jest niezbędna.
6. W latach 2007 i 2008 Starosta zorganizował ćwiczenia i treningi z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia. Niemniej jednak ćwiczenia związane z zagrożeniem powodzią dotyczyły wyłącznie zabezpieczenia wałów przeciwpowodziowych na rzece Sękówka w Gorlicach i przeprowadzone zostały przez inny podmiot.
7. Edukacja w zakresie zagrożeń powodziowych i zabezpieczenia się przed stratami nie była realizowana w szerokim zakresie. W Starostwie brak było jakichkolwiek materiałów informacyjnych (listy, ulotki, broszury) do przekazywania mieszkańcom lub rozpowszechnienia wszelkiego rodzaju porad w razie zagrożenia powodzią. Starostwo nie organizowało szkoleń lub konkursów w celu podnoszenia wiedzy i kwalifikacji w zakresie metod ochrony przed powodzią. Zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej (na stronie internetowej) artykuły związane z powodzią w lipcu 2008 r., miały charakter ogólnej informacji o sytuacji powodziowej. Zdaniem Izby konieczne jest prowadzenie cyklicznej akcji edukacyjnej wśród mieszkańców powiatu, odnośnie profilaktyki przeciwpowodziowej i zabezpieczenia przed stratami powodziowymi, z zastosowaniem różnych form, co umożliwiłoby dotarcie do jak najszerszego kręgu odbiorców.
8. NIK nie wnosi uwag do jakości robót związanych z usuwaniem skutków powodzi, nadzorowanych, a także realizowanych przez Powiatowy Zarząd Drogowy w Gorlicach (PZD), gdyż przebudowę obiektów mostowych i przepustów realizowano z uwzględnieniem światła obiektów dla miarodajnych przepływów wód (z uwzględnieniem odpowiednich parametrów technicznych). W 2008 r. w porównaniu do 2007 r. wzrósł rozmiar wykona-

nych zadań związanych z poprawą odwodnienia dróg powiatowych w zakresie renowacji rowów z 26 122 mb do 31 901 mb, zaś w zakresie ścinania poboczy z 29 891 mb do 92 959 mb. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że na łączną długość 363,2 km rowów w ciągu 315 km dróg powiatowych, renowacja dotyczyła 7,2% rowów w 2007 r. i 8,8% w 2008 r., podczas gdy straty w infrastrukturze drogowej (bez mostów i przepustów) na skutek powodzi wynosiły 16 471 tys. zł w 2006 r. i 3 725 tys. zł w 2008 r.

Powiat występował także do Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie z wnioskami w sprawie regulacji cieków.

9. Na realizację zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym Powiat wydatkował 38,5 tys. zł w 2007 r. i 47,1 tys. zł w 2008 r., tj. 0,05% wydatków budżetowych w każdym ww. roku. Środki przeznaczone były na utrzymanie powiatowego centrum zarządzania kryzysowego. W budżecie Powiatu na 2008 r. utworzono rezerwę celową w kwocie 105.658 zł na zadanie z zakresu zarządzania kryzysowego, zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Środki tej rezerwy nie zostały uruchomione.

NIK pozytywnie ocenia zawarcie porozumienia pomiędzy Województwem Małopolskim, Gminą Biecz oraz Powiatem Gorlickim w zakresie współfinansowania opracowania dokumentacji technicznej dotyczącej przebudowy obwałowań potoku Libuszanka w miejscowości Libusza, Korczyn w gminie Biecz.

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

1. Realizowanie przez Zespół Reagowania Kryzysowego ustalonych dla niego zadań oraz rzetelne ich dokumentowanie.
2. Organizacyjne uregulowanie spraw związanych z prowadzeniem magazynu przeciwpowodziowego.
3. Prowadzenie cyklicznej akcji edukacyjnej wśród mieszkańców powiatu, odnośnie profilaktyki przeciwpowodziowej i ograniczania rozmiarów strat.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przedstawienie przez Pana Starostę, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz 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 prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrekto-

ra Delegatury NIK w Krakowie, 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.

Otrzymują:

1. Adresat
2. Akta kontroli