



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia sierpnia 2009 r.

**Pan
Jan Makowski
Burmistrz Gminy i Miasta Proszowice
ul. 3 Maja 72
32-100 Proszowice**

P/09/143
LKR-410-10-8/2009

Wystąpienie pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, przeprowadziła kontrolę Urzędu Gminy i Miasta w Proszowicach (Urzędu) w zakresie ochrony przeciwpowodziowej w Gminie w latach 2007–2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym przez Pana 31 lipca 2009 r. i omówione na naradzie pokontrolnej w tym samym dniu, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Urząd zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia i oceny szczegółowe:

1. Posiadany przez Urząd *Plan operacyjny ochrony przed powodzią Gminy i Miasta Proszowice*, wymagany postanowieniami art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), opracowany został w 2003 r. Pozytywnie ocenia się fakt, że wskazano w nim obszary zagrożone zalaniem, przyczyny zagrożenia powodziowego poszczególnych obszarów, obiekty wymagające szczególnej ochrony przeciwpowodziowej oraz określono działania zmierzające do ograniczenia skutków powodzi. NIK zwraca jednak uwagę, że w planie nie został ustalony harmonogram realizacji tych działań i faktycznie nie były one realizowane, a uaktualnienie planu przez ostatnie 6 lat obejmowało jedynie dane teleadresowe osób i jednostek w nim wskazanych, odpowie-

działnych i współuczestniczących w różnych fazach ochrony przeciwpowodziowej lub przewidywanych do udzielania pomocy. Wprawdzie przepisy prawa nie określają, z jakich części plan ochrony przed powodzią powinien się składać, do dobrej praktyki należy jednak, by plan ten, oprócz identyfikacji zagrożeń, określenia celów ograniczenia skutków powodzi i prewencji, ustalenia zakresu możliwych działań i rozwiązań, zawierał również 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.).

2. Magazyn przeciwpowodziowy, do którego posiadania obligują postanowienia art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, prowadzony był wspólnie z magazynami obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Wyposażenie tych magazynów, jakie może być użyte do akcji przeciwpowodziowych było odpowiednie do potrzeb, z wyjątkiem worków do piasku, których obecnie nie posiadano, licząc, że można je będzie pozyskać z magazynu powiatowego lub wojewódzkiego, ewentualnie doraźnie zakupić. W ocenie NIK takie rozwiązanie jest niegospodarne, bowiem w przypadku nagłego przyboru wód, w szczególności w porze nocnej lub w dni wolne od pracy, brak możliwości skorzystania z własnych zapasów magazynowych powoduje konieczność podejmowania dodatkowych czynności organizacyjnych w celu pozyskania worków i naraża na opóźnienie zabezpieczenia zagrożonych obiektów. Zdaniem NIK zasadne jest utrzymywanie przynajmniej minimalnego zapasu worków. Gmina posiadała natomiast łódź wiosłową, która od czasu jej nabycia w 1987 r., w ogóle nie była wykorzystywana.

Zastrzeżenia NIK budził fakt, że do czasu niniejszej kontroli żadnemu z pracowników Urzędu nie przypisano zadań z zakresu administrowania i dozoru magazynem zarządzania kryzysowego/przeciwpowodziowym, nie ustalono zasad korzystania ze sprzętu oraz sposobu kontroli stanu ilościowego i jakości sprzętu w tym magazynie. Dopiero w trakcie kontroli wydane zostało przez Pana Burmistrza stosowne zarządzenie i opracowano *Regulamin wydawania (przyjmowania) sprzętu i wyposażenia z gminnego magazynu zarządzania kryzysowego*, co powinno przyczynić się do prowadzenia rzetelnej gospodarki magazynowej.

3. Gmina posiada *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Proszowice*, uchwalone przez Radę Miejską w grudniu 2007 r., w którym m. in. określono obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i wskazano działania planistyczne, jakie powinny być realizowane na tych obszarach. Negatywnie ocenić jednak należy nieopracowanie dotychczas miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie Rada Miejska w grudniu 2002 r. podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia takiego planu, jednak rozpoczęte przy nim prace zostały przerwane w związku ze zmianą przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), po których w 2005 r. zadecydowano o zmianie Studium. Chociaż od uchwalenia zmiany studium upłynęło 1,5 roku, dopiero w trakcie niniejszej kontroli Pan Burmistrz w wyjaśnieniu zadeklarował, że do końca bieżącego roku zostanie przedstawiony Radzie Gminy projekt uchwały o przystąpieniu do opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla miasta Proszowice, jak i dla sołectw gminy Proszowice. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 80 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.), ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się poprzez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych.

NIK wnosi zastrzeżenia do wydanych w 2008 r. dwóch decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji obejmujących budowę basenu (krytej pływalni) w Proszowicach oraz budynku mieszkalnego jednorodzinnego w Opatkowicach. Tereny tych inwestycji położone są w strefie zalewowej rzeki Szreniawa i potoku Ścieklec, a mimo to w decyzjach o warunkach zabudowy nie było wzmianki o takim położeniu działek i nie określono warunków związanych z oddziaływaniem wód powodziowych, a w szczególności parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy (np. zakaz stosowania podpiwniczeń, wyniesienie rzędnej parteru powyżej rzędnej wody Q1%, konieczność uszczelnienia budynku, itp.). Narady techniczne odbyte 7 lipca br. z projektantami basenu wykazały, że decyzja o warunkach zabudowy

powinna zostać zmieniona – zasugerowano między innymi wyższe rzędne posadowienia parteru (w decyzji wskazane było nie więcej niż 1,25 m od poziomu terenu), co niewątpliwie przyczyni się do zabezpieczenia przeciwpowodziowego obiektu.

4. NIK pozytywnie ocenia opracowanie gminnego planu reagowania kryzysowego, który spełniał wymagania określone w art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym i zatwierdzony został przez Starostę Powiatu Proszowickiego. W planie tym zawarto między innymi charakterystykę sił i środków oraz możliwości ich wykorzystania w razie wystąpienia zdarzeń kryzysowych, w tym dotyczących zagrożenia powodziowego, zasady alarmowania i wczesnego ostrzegania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, siatkę zadaniową dla koordynatora, wspierających i pomagających w realizacji zadania.

Zastrzeżenia NIK budzi fakt, że w składzie powołanego w październiku 2007 r. Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego nie uwzględniono przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych, co stanowi uchybienie wobec postanowień art. 19 ust. 6 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. NIK nie podziela zdania Pana Burmistrza, że reprezentantami takich organizacji jest pracownik Urzędu zajmujący się współpracą z ochotniczymi strażami pożarnymi oraz kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej.

5. NIK pozytywnie ocenia działania dotyczące zapoznania członków Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, planami reagowania kryzysowego, instrukcją stałego dyżuru Gminy i Miasta Proszowice oraz organizowanie gier decyzyjnych związanych z zarządzaniem kryzysowym, na które zapraszano również sołtysów oraz przedstawicieli Starostwa Powiatowego, państwowej i ochotniczych straży pożarnych, policji oraz innych instytucji i firm. Uwagi budzi jednak nieorganizowanie ani nieplanowanie ćwiczeń (treningów) z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenie powodzią. Izba przyjmuje do wiadomości wydanie przez Pana polecenia przygotowania tego typu treningu i przeprowadzenia go jesienią.

6. Zastrzeżenia NIK budził fakt niedostosowania *Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy i Miasta Proszowice*, ustalonego przez Pana w listopadzie 2002 r., do wprowadzonych po tym okresie zmian uregulowań prawnych, zwłaszcza w zakresie zarządzania kryzysowego. Również pracownikom Urzędu, zajmującym się zarządzaniem kryzysowym i ochroną przeciwpowodziową, nie przypisano w zakresach czynności realizowanych przez nich zadań lub niektóre przydziały czynności były nieaktualne nawet od 2002 r., za co odpowiedzialnym jest Sekretarz Gminy p. Stanisław Hojnor.

7. NIK pozytywnie ocenia akcje edukacyjne na temat zagrożeń powodziowych i zabezpieczenia się przed stratami powodziowymi, zwłaszcza prowadzone w szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie Gminy, jak również prewencyjne przeglądy rzek i potoków przez pracowników Urzędu, poza organizowanymi przez Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie.

NIK pozytywnie ocenia także działania Urzędu związane z likwidowaniem szkód w gminnej infrastrukturze drogowej, spowodowanych przez klęski żywiołowe spowodowane powodziami w wyniku roztopów oraz długotrwałych lub intensywnych opadów atmosferycznych. W latach 2007–2009 (I półrocze) wyremontowano 13 dróg gminnych i jedną drogę dojazdową do pól na odcinkach o łącznej długości 9,2 km. Roboty na drogach gminnych polegały głównie na wzmocnieniu nawierzchni jezdni poprzez wykonanie nawierzchni mineralno-bitumicznej (10 dróg poprzednio posiadało nawierzchnię żuźlową) oraz wyremontowaniu lub uzupełnieniu pobocza kruszywem żuźlowym, a w dwóch przypadkach wykonano dodatkowo roboty zabezpieczające zalewanie korpusu drogowego przez wody opadowe i zalewanie gospodarstwa rolnego.

Jako działania prewencyjne chroniące przed zniszczeniem nawierzchni dróg przez intensywne opady deszczu należy uznać renowację 19,5 km rowów przydrożnych wraz z niwelacją 32,2 km poboczy dróg. Niemniej jednak NIK wyraża opinię, że zaplanowanie robót konserwacyjnych związanych z czyszczeniem i udrażnianiem rowów przy drogach gminnych było utrudnione z uwagi na brak ewidencji rowów, co było działaniem nierzetelnym, w szczególności, że straty i szkody związane z powodzią odnotowywane były w infrastrukturze drogowej.

8. Na realizację zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym Gmina wydatkowała 6,4 tys. zł w 2007 r. i 6,6 tys. zł w 2008 r., tj. po około 0,02% ogółu wydatków budżetowych w tych latach. Środki te przeznaczone były na doposażenie magazynu zarządzania kryzysowego. Wydatki Gminy na usuwanie szkód powodziowych oraz na prace związane z odprowadzaniem wód wyniosły w latach 2007–2008 ogółem 1.887,3 tys. zł, w tym 54,8% stanowiły dotacje celowe z budżetu państwa (965 tys. zł) i Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (70 tys. zł). Z zaangażowanych na te zadania 845,7 tys. zł środków własnych Gminy (378,1 tys. zł w 2007 r. i 467,6 tys. zł w 2008 r., co stanowiło odpowiednio 1,02% i 1,37% ogółu wydatków poniesionych przez Gminę), 415,5 tys. zł przeznaczone było na remont dróg, 252,6 tys. zł na renowację odwodnienia dróg gminnych, 177,6 tys. zł na odbudowę, czyszczenie i konserwację 20,9 km rowów melioracyjnych i 90 przepustów.

NIK pozytywnie ocenia utworzenie rezerwy celowej na wydatki zarządzania kryzysowego, o jakiej stanowi art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Środki z tej rezerwy ustalonej w budżecie Gminy na 2008 r. w kwocie 25 tys. zł, za zgodą Komisji Planu i Budżetu Rady Miejskiej, wykorzystane zostały na opłatę prowizji od obligacji i na wydatki na drogi i ulice. W budżecie Gminy na 2009 r. rezerwa ustalona została w wysokości 20 tys. zł.

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

1. Zwrócenie uwagi na określanie warunków wynikających z zagrożenia oddziaływania wód powodziowych w decyzjach o warunkach zabudowy dla inwestycji na terenach położonych w strefach zalewowych.
2. Powołanie przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych w skład Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
3. Rozważenie możliwości doposażenia magazynu w worki do piasku i utrzymywanie minimalnej rezerwy w tym zakresie.
4. Założenie ewidencji rowów odwadniających przy drogach.
5. Uzupełnienie regulaminu organizacyjnego Urzędu o zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz dopilnowanie uaktualnienia zakresów czynności pracowników zajmujących się tymi zadaniami i ochroną przeciwpowodziową.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania przedstawionych uwag i wniosków oraz podjętych działaniach w celu realizacji wniosków lub przyczynach ich niepodjęcia.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszym wystąpienia, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK w sprawie ich rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

1. Adresat
2. Akta kontroli.