



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.004.05.2015  
P/15/097

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Rzeszowie  
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów  
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06  
[lrz@nik.gov.pl](mailto:lrz@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/097 - Realizacja przez administrację publiczną województwa podkarpackiego zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontroler	Wojciech Ostrowski, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91596 z dnia 15 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Tarnobrzega, 39-400 Tarnobrzeg, ul. Kościuszki 32.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Kielb, Prezydent Miasta Tarnobrzega (Prezydent Miasta). (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup>, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, realizowaną w latach 2010 – 2014.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę wzięto pod uwagę:

- uczestniczenie pracowników Urzędu w corocznych przeglądach stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych, przeprowadzanych przez Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie (PZMiUW),
- zorganizowanie efektywnego systemu wymiany informacji w sytuacji pojawienia się zagrożenia powodziowego i zgodność obowiązujących Planów zarządzania kryzysowego z 2011 i 2014 r. z wymogami określonymi w art. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*<sup>2</sup>,
- utworzenie w budżecie Gminy w kolejnych latach 2011-2014 rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości określonej w art. 26 ust. 4 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*,
- zlecenie przez Gminę, w latach 2010-2014 robót związanych z bieżącym utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych szczegółowych w sposób nienaruszający przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>3</sup>.

Nieprawidłowość wykazana w kontroli dotyczy naruszenia przepisu art. 26 ust. 4 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, zobowiązującego do utworzenia w budżecie

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1166

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Gminy na rok 2010 rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego.

Uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły sposobu aktualizacji „Planu operacyjnego ochrony przed powodzią Miasta Tarnobrzega” poprzez nanoszenie odrębnych adnotacji o zmianach.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Pozyskiwanie i wykorzystywanie informacji na temat szkód oraz potrzeb w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej.

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie nie obowiązywał system pozyskiwania i przetwarzania informacji o wielkości szkód w infrastrukturze przeciwpowodziowej zlokalizowanej na terenie gminy.

Informacje w powyższym zakresie Urząd posiadał w wyniku bieżącej działalności:

- na posiedzeniach Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (9.03. oraz 2.12.2011 r., 29.03 i 6.12.2012 r.) przedstawiciel PZMiUW przedstawiał planowane i wykonane działania zabezpieczające na administrowanych obiektach (w szczególności po powodzi z roku 2010), a także analizy stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych chroniących obszar miasta,
- pracownicy Urzędu uczestniczyli w przeprowadzanych przez PZMiUW corocznych (wiosną i jesienią) przeglądach stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych. W dniu 22 kwietnia 2013 r. Urząd wystąpił do PZMiUW o udostępnienie kopii wniosków z takich przeglądów z lat 2010 – 2013 i otrzymał takie dokumenty, oprócz wniosków z wiosny 2011 r. i wiosny 2013 r.
- do Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego wpływały (jak wyjaśnił Prezydent Miasta, pan Grzegorz Kielb – „głównie telefonicznie”) zawiadomienia od mieszkańców i członków OSP o uszkodzeniach w infrastrukturze przeciwpowodziowej.

(dowód: akta kontroli str.4-94)

1.2. Gmina nie analizowała przyczyn powstania strat powodziowych.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, pan Grzegorz Kielb, „wystąpienie powodzi w 2010 r. spowodowane było przelaniem się przez koronę wału wiślanego wód wezbraniowych rzeki Wisły, w konsekwencji czego doszło do jego przerwania. (...) Urząd posiada informację nt. realizowanych i planowanych inwestycji przeciwpowodziowych, których celem jest zmniejszenie ryzyka powodziowego, tj. <<Trześniówka III>> - w trakcie realizacji oraz <<Wisła-Etap I>> - planowanej do realizacji. Przedmiotowe informacje pozyskiwane są m.in. poprzez rozmowy telefoniczne z przedstawicielami PZMiUW oraz w ramach spotkań z przedstawicielami PZMiUW”.

(dowód: akta kontroli str. 4-8)

Cały obszar Gminy objęty został mapami zagrożenia powodziowego i mapami ryzyka powodziowego opracowanymi przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) i dostępnymi na Hydroportalu KZGW. Dokumenty te nie były konsultowane i uzgadniane z Gminą, co wynikało z metodologii ich tworzenia, określonej przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska, Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie

*opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego*<sup>4</sup>. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli mapy te nie zostały przekazane Prezydentowi Miasta w trybie art. 88f ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>5</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 4-8)

W latach 2010-2012 do Urzędu wpłynął 1 wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów w międzywalu rzeki i wydano w tej sprawie decyzję pozytywną.

10 stycznia 2013 r. Prezydent Miasta wystosował do właścicieli działek międzywala rzeki Wisły pismo z prośbą o usunięcie drzew i krzewów z tychże działek. W piśmie wskazano tryb uzyskiwania stosownych pozwoleń i informację o zamieszczeniu formularza wniosku na stronie internetowej Urzędu.

W roku 2013 wpłynęło 8 wniosków w przedmiotowej sprawie, wydano 4 zezwolenia, w 4 przypadkach postępowania zawieszono w związku z nałożeniem na wnioskodawców obowiązku wynikającego z postanowień art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*<sup>6</sup>. W roku 2014 wpłynęły 4 wnioski i wydano 4 zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 117-125)

Prezydent Miasta, pan Grzegorz Kielb wyjaśnił, iż *„informacja dot. uszkodzeń wałów przeciwpowodziowych przez bobry pozyskiwana była przez Gminę w czasie udziału w przeglądach wiosennych i jesiennych stanu technicznego wałów organizowanych przez PZMiUW. (...) Działania w celu usunięcia uszkodzeń podejmował zarządzający tymi obiektami (PZMiUW)”*.

We wnioskach z przeglądów będących w posiadaniu Urzędu odnotowywane były przypadki występowania na wałach nor lisich i bobrzyczych oraz informacje o zabudowaniu tychże nor.

(dowód: akta kontroli str. 4-8, 40-94)

**1.3. – 1.4.** W kontroli ustalono, iż w latach 2010-2014 Urząd przekazał do PZMiUW oraz Świętokrzyskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych łącznie sześć pisemnych wystąpień w sprawie:

- udzielenia informacji o podjętych działaniach w zakresie zabezpieczenia i odbudowy wałów przeciwpowodziowych,
- stwierdzonych uszkodzeń infrastruktury przeciwpowodziowej (ubytki ziemi w skarpie i koronie wałów, uszkodzenia w stopie wałowej spowodowane przez zwierzęta, osunięcie gruntu wbudowanego w korpus wału powodujące na koronie wału pęknięcie o szer. 10 cm)
- uwag dot. jakości prac na modernizowanych odcinkach wałów (nieszczelności na kłapach zwrotnych śluz wałowych, sposób wykonania dróg serwisowych i przywałowych).

Urząd każdorazowo otrzymywał odpowiedź o planowanych i podjętych działaniach zapobiegawczych.

(dowód: akta kontroli str. 95-111)

**1.5.** W okresie objętym kontrolą ostateczna wysokość zweryfikowanych przez Wojewodę Podkarpackiego strat w infrastrukturze komunalnej Gminy powstałych

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 104

<sup>5</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

w wyniku wystąpienia powodzi w dniach 19 maja – 4 czerwca i 5 – 19 czerwca 2010 r. oraz intensywnych opadów deszczu w lipcu 2011 r. i maju 2014 r. przedstawiała się następująco:

- 2010 r. – 43.632.210 zł,
- 2011 r. – 4.917.000zł,
- 2014 r. – 2.061.100 zł.

(dowód: akta kontroli str. 126-196)

**1.6.** W okresie objętym kontrolą Rada Miasta nie podejmowała uchwał dot. ochrony przeciwpowodziowej, jak również nie monitorowała przebiegu prac z zakresu zabezpieczeń przeciwpowodziowych. W latach 2010-2014 Radzie Miasta przedstawione zostały następujące dokumenty i opracowania odnośnie problematyki powodziowej:

- sprawozdanie Prezydenta Miasta z działalności w czasie akcji powodziowej w okresie od 19 maja do 24 czerwca 2010 r. przyjęte na sesji w dniu 8 lipca 2010 r.
- „Przygotowanie Miasta Tarnobrzeg do wystąpienia ewentualnej powodzi. Stan infrastruktury przeciwpowodziowej” – opracowanie przygotowane przez Wydział Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego na sesję w dniu 24 lutego 2011 r.
- „Ocena stanu ochrony przeciwpowodziowej Miasta Tarnobrzeg ze szczególnym uwzględnieniem oceny zabezpieczenia osuwisk w Miechocinie oraz stanu melioracji na osiedlach rolniczych” – dokument sporządzony przez Prezydenta Miasta na sesję w dniu 29 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 197-246)

**1.7. – 1.8.** Obowiązujący „Plan operacyjny ochrony przed powodzią Miasta Tarnobrzega” przyjęty został przez Prezydenta Miasta w roku 2010. Dokument ten sporządzony został na podstawie opracowań własnych Urzędu i materiałów powszechnie dostępnych. Nie prowadzono konsultacji z innymi jednostkami administracji publicznej.

Plan zawierał strukturę kierowania akcją przeciwpowodziową, zasady ogłaszania pogotowia lub alarmu powodziowego, instrukcję działania i pracy dyżurnych, wykaz osób wyznaczonych do pełnienia dyżurów, schemat łączności oraz instrukcję powodziową.

(dowód: akta kontroli str. 4-8, 112-116)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Tekst pierwotny Planu nie był zmieniany. Aktualizacja Planu polegała na naniesieniu na tekście pierwotnym 2 odręcznych adnotacji o określeniu:

- zadań i struktury Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Zarządzeniu Nr 67/2013 Prezydenta Miasta z dnia 1 marca 2013 r. wraz z dopiskiem „aktualizacja od strony bieżącej do strony 15” – adnotacja opatrzona datą 29 marca 2013 i nieczytelną parafą,
- organizacji ewakuacji z terenów zagrożonych - w Planie ewakuacji przyjętym Zarządzeniem Nr 257/2014 Prezydenta Miasta z dnia 28 sierpnia 2014 r., wraz z dopiskiem „aktualizacja 26 września 2014 r.” i nieczytelną parafą.

Prezydent Miasta, pan Grzegorz Kielb wyjaśnił:

„Aktualizacja Planu operacyjnego ochrony przed powodzią dokonywana była na bieżąco: po wydaniu nowego zarządzenia w sprawie powołania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz po opracowaniu Planu ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia II stopnia na wypadek masowego zagrożenia, poprzez nanoszenie na przedmiotowym planie stosownych adnotacji. Opracowanie nowego

planu operacyjnego ochrony przeciwpowodziowej wstrzymane zostało do czasu otrzymania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego”.

(dowód: akta kontroli str. 4-8, 112-116)

Opis stanu faktycznego

**1.9.** W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta nie prowadził, z działającą na terenie Gminy Miejską Spółką Wodną (MSW), wspólnych działań w zakresie ochrony przed powodzią. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, pan Grzegorz Kielb „spółka ta nie ma w swoim statucie zadania wprost polegającego na wykonywaniu, utrzymaniu oraz eksploatacji urządzeń służących do ochrony przed powodzią”.

W kontroli ustalono, iż w latach 2010-2014 Gmina uiszczała na rzecz MSW składki członkowskie (w roku 2010 – 11.776,05 zł, w 2011 – 13.084,50 zł, w 2012 – 16.717,05 zł, w 2013 – 16.154,95 zł i 2014 – 16.154,95 zł), natomiast nie przekazywała jednostce dotacji bądź innej formy dofinansowania.

W kontroli ustalono także, iż zlecenie przez Gminę, w latach 2010-2014 robót związanych z bieżącym utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych szczegółowych odbywało się w sposób, który nie naruszał przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 247-260)

Prezydent Miasta nie podejmował działań dla popularyzacji idei tworzenia związków wałowych.

(dowód: akta kontroli str. 247-251)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## **2. Sposób realizacji wniosków ujętych w „Raporcie po powodzi 2010 r.” oraz niektórych zadań z zakresu reagowania kryzysowego, dotyczących zagrożenia powodziowego, przez organy jednostki samorządu gminnego.**

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Skład oraz zasady funkcjonowania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (MZKK) jako organu pomocniczego Prezydenta Miasta w zapewnianiu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego określało Zarządzenie Nr 57/2013 Prezydenta Miasta z dnia 1 marca 2013 r. (poprzednio Zarządzenie Nr 138a/2007 z 21 sierpnia 2007 r.).

Zapewnienie przepływu informacji w przypadku pojawienia się zagrożenia oraz kierowanie działaniami prowadzonymi w sytuacji kryzysowej należały do kompetencji Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Tarnobrzegu (MCZK), którego organizację określił Prezydent Miasta w Zarządzeniu Nr 56/2013 z dnia 1 marca 2013 r. Obsługę MCZK zapewniać miał Wydział Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego (aktualnie Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego) we współpracy ze Stanowiskiem Kierowania Komendy Miejskiej PSP w Tarnobrzegu.

W Regulaminie MCZK określono w szczególności tryb pełnienia przez tę komórkę dyżurów całodobowych oraz przekazywania informacji o powstałych na terenie Gminy zagrożeniach lub zdarzeniach mogących stanowić przesłankę do powstania sytuacji kryzysowej.

Ponadto procedura działania MCZK, stanowiła jedną ze standardowych procedur operacyjnych Planów reagowania/zarządzania kryzysowego, opisanych w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 261-305)

**2.2.** W dniu 24 stycznia 2011 r. Prezydent Miasta złożył do Wojewody Podkarpackiego wniosek o przyznanie dotacji celowej na utworzenie rezerw miejskiego magazynu przeciwpowodziowego i uzyskał odpowiedź odmowną. Poza wyżej wymienionym wystąpieniem Gmina nie wnioskowała i nie otrzymywała dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dot. zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpowodziowej.

(dowód: akta kontroli str. 4-8, 306-308)

**2.3.** W okresie objętym kontrolą Gmina nie realizowała i nie współfinansowała realizacji zadań związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową, ponieważ, jak wyjaśnił Prezydent Miasta „*nie są to zadania własne Gminy*”.

(dowód: akta kontroli str. 4-8)

**2.4.** W okresie objętym kontrolą w zakresie organizacji zarządzania kryzysowego obowiązywały kolejno: Plan reagowania kryzysowego z 2008 r. oraz Plany zarządzania kryzysowego z 2011 i 2014 r. Wszystkie wymienione dokumenty zatwierdzone zostały przez Wojewodę Podkarpackiego i zawierały elementy wymienione w art. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Plany powyższe uwzględniały w szczególności charakterystykę (przyczyny, zagrożone rejony, skutki pierwotne i wtórne) oraz ocenę ryzyka wystąpienia powodzi i podtopień. Prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń oceniono jako średnie (zdarzenie całkiem możliwe), skutki wystąpienia jako duże (bardzo poważne), a poziom ryzyka – wysoki. Ponadto Plany zawierały mapy zagrożeń oraz charakterystykę sił i środków, w tym ocenę możliwości ich wykorzystania. Zadania uczestników zarządzania kryzysowego opisano w procedurze działania MCZK, stanowiącej jedną ze standardowych procedur operacyjnych Planu.

(dowód: akta kontroli str. 309-345)

**2.5.** W budżecie Gminy w kolejnych latach 2011-2014 utworzono rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości określonej w art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

(dowód: akta kontroli str. 346-369)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

- w budżecie Gminy na rok 2010 nie utworzono rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, pomimo takiego obowiązku wynikającego z przepisu art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

(dowód: akta kontroli str. 365-368)

Prezydent Miasta, pan Grzegorz Kielb wyjaśnił, że powyższe spowodowane było błędną interpretacją art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w brzmieniu

nadany art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 4-8)

Opis stanu  
faktycznego

**2.6.** W kontroli ustalono, iż wnioski pokontrolne sformułowane przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym P/13/077 „Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią” zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 370-407)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>8</sup> kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

Rzeszów, dnia            marca 2015 r.

Kontroler  
Wojciech Ostrowski  
Specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor  
Wiesław Motyka

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 131, poz. 1076

<sup>8</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.