



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.004.06.2015

P/15/097

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/097 – Realizacja przez administrację publiczną województwa podkarpackiego zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontroler</i>	Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94306 z dnia 22 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Ropczycach, ul. Krisego 1, 39-100 Ropczyce (dalej Urząd/Gmina)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Bolesław Bujak Burmistrz Ropczyc (dalej Burmistrz) od 21 listopada 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia ¹ działania Gminy w zakresie zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej jako wystarczające w stosunku do możliwości tej jednostki.

Gmina analizowała zagrożenia powodziowe i podejmowała działania koncentrujące się wokół poprawy bezpieczeństwa przed skutkami powodzi, m. in. poprzez poprawę przepustowości mostów, cieków wodnych i rowów melioracyjnych oraz starania o ujęcie zadań w zakresie regulacji dopływów rzeki Wielopolka i budowy suchych zbiorników do Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły. Współpracowała w tym względzie z organami odpowiedzialnymi za ochronę przeciwpowodziową.

NIK pozytywnie ocenia opracowanie przez Urząd planu operacyjnego ochrony przed powodzią gminy Ropczyce (dalej plan ochrony przed powodzią), który funkcjonuje bardziej jako opis czynności, jakie należy podjąć w przypadku zagrożenia powodziowego, niż kompilacja perspektywicznych działań i rozwiązań w celu prewencji obszarów zagrożonych powodzią. Zdaniem NIK pozytywnie ocenić należy sposób wymiany informacji w sytuacji zagrożenia powodziowego polegający na całodobowo działającym systemie powiadamiania w ramach Zarządzania Kryzysowego zabezpieczający obieg informacji dotyczących zagrożeń hydrologiczno-meteorologicznych oraz związanych z akcją przeciwpowodziową na terenie Gminy. Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej GCZK) ma za zadanie zbieranie i przetwarzanie meldunków przyjętych od państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, monitorowanie zagrożeń, powiadamianie o sytuacji i ostrzeganie (alarmowanie) ludności poprzez urzędy gmin, media oraz

¹ 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

powiadamianie sił ratowniczych powołanych do prowadzenia akcji ratunkowej podczas powodzi.

NIK zwraca uwagę na fakt, iż Gmina nie wnioskuje i nie otrzymała dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpowodziowej. Nie realizowała z własnej inicjatywy i z własnych środków, ani nie współfinansowała zadań związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową. Za wyjątkiem wnioskowania do Państwowego Zakładu Ubezpieczeń (dalej PZU) nie czyniła starań o pozyskanie dodatkowych środków z innych źródeł na ww. zadania.

W budżecie Gminy na lata 2011-2014 utworzono rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego stosownie do obowiązujących przepisów prawa.

NIK zauważa występowanie uwarunkowań blokujących i ograniczających stworzenie prawidłowo funkcjonującego systemu ochrony przeciwpowodziowej (opisano je w niniejszym wystąpieniu), które nie leżą w kompetencjach Burmistrza. W ocenie NIK wprowadzenie kompatybilnych rozwiązań systemowych likwidujących te bariery mogłoby dać szansę na zbudowanie sprawnie funkcjonującego systemu ochrony przeciwpowodziowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. Na terenie gminy Ropczyce nie występuje infrastruktura przeciwpowodziowa w myśl art. 9 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne², tj. m. in. poldery przeciwpowodziowe, zbiorniki retencyjne, wały przeciwpowodziowe, suche zbiorniki przeciwpowodziowe. W związku z powyższym Urząd nie pozyskiwał informacji o wielkości szkód w infrastrukturze przeciwpowodziowej na terenie gminy, po powodzi w 2010 r. i późniejszych. Sprawy związane z kierowaniem i koordynowaniem działań zapobiegających sytuacjom kryzysowym oraz reagowaniem w przypadkach występowania takich sytuacji przypisano w regulaminie organizacyjnym Urzędu komórce organizacyjnej pod nazwą Zespół ds. Zarządzania Kryzysowego³ (ZZK). Do zadań ZZK należało m. in. zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego systemu ostrzegania ludności, organizowanie w sytuacjach kryzysowych całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska i prowadzącymi akcje ratownicze i poszukiwawcze, ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne, prowadzenie magazynu przeciwpowodziowego. W regulaminie organizacyjnym⁴ uwzględniono współpracę z państwową strażą pożarną i ochotniczymi strażami pożarnymi w zakresie m. in. bezpośredniej ochrony przed powodzią. Prowadzenie spraw związanych z kierowaniem i koordynowaniem działań zapobiegających sytuacjom kryzysowym na terenie gminy oraz reagowaniu w przypadkach występowania takich sytuacji przypisano w zakresach obowiązków dwóm pracownikom.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

³ Zespół Zarządzania Kryzysowego został powołany przez Burmistrza Ropczyc zarządzeniem nr SOiO.0152/11/08 z 5 sierpnia 2008 r.

⁴ Załącznik do zarządzenia nr SOiO.120.23.2014 z 18 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-27, 34-48, 147-154)

2. Analiza przyczyn strat powodziowych po powodzi w 2009 r i 2010 r. zawarta została w planie ochrony przed powodzią, w planie zarządzania kryzysowego oraz w korespondencji kierowanej przez Burmistrza do m. in.: Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie (dalej PZMiUW), Starosty Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego, Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie (dalej PZDW), Marszałka Województwa Podkarpackiego, Wojewody Podkarpackiego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej GDDKiA) z prośbą o podjęcie działań przeciwdziałających zalaniu czy też podtopieniu infrastruktury mieszkaniowej i komunalnej. Jako przyczyny wystąpienia powodzi wskazano m. in.:

- czynniki antropogeniczne, w tym m. in. zachwianie stosunków wodnych w glebie wskutek pogłębiania rzek, wadliwej melioracji, budowie inwestycji,
- gwałtowne opady deszczu w lecie, a w okresie wiosennym szybkie topnienie śniegu oraz znaczne spadki ukształtowania terenu,
- nieuregulowane rzeki: Wielopolka wraz z dopływami: Malanka, Niedźwiadka i Gnojniczanka,
- brak sprawnych mechanizmów, wymuszających właściwe podejście do zagospodarowania przestrzennego w kontekście wydawanych pozwoleń na budowę i ich wpływem na ewentualną zmianę stosunków wodnych,
- nieutrzymywanie istniejących urządzeń wodnych we właściwym stanie zapewniających niezakłócony spływ wód (porośnięcie koryt cieków wodnych drzewami i krzewami, zamulone ziemią i żwirem dna rzek, zamulone rowy melioracyjne, osuwiska). W latach 2010-2014 Burmistrz wydał 18 decyzji zezwalających na wycinkę drzew w korytach rzek i cieków wodnych na podstawie wniosków złożonych przez PZMiUW i 188 decyzji – na wnioski mieszkańców Gminy, brak było w tej sprawie skarg i wniosków,
- brak na terenie Gminy infrastruktury przeciwpowodziowej (zbiorników, polderów, budowli piętrzących, zastawek betonowych),
- blokowanie spływu wód na skutek ekspansji bobrów (budowa żeremi, rozkopywanie brzegów potoków - odnotowano jedno zgłoszenie do PZMiUW w Rzeszowie w sprawie szkód poczynionych przez bobry, polegających na rozkopywaniu brzegów potoku i blokowaniu spływu wód w miejscowości Niedźwiada),
- zawężanie koryt rzecznych poprzez rozrastającą się faszynę,
- brak kompleksowych rozwiązań w kwestii odprowadzania wód opadowych z nowobudowanych inwestycji drogowych – powodują one zmiany stosunków wodnych w glebie w rejonach dróg i wzrost ilości wód odprowadzanych w jednostce czasu z utwardzonych nawierzchni wprost do rowów przydrożnych w pasie budowanej drogi. Następnie wody trafiają do rowów lokalnych o nieuregulowanym stanie własności i z tego m. in. powodu będących w złej kondycji (zamulone, zakrzaczone) i ostatecznie rozlewają się po działkach sąsiednich podtapiając zabudowania.

(dowód: akta kontroli str. 45-54, 61-72, 89, 91-95, 103-104, 234-259, 145, 200-224, 234-238A, 260-263)

W korespondencji skierowanej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej RZGW) do Burmistrza rozróżniono zjawiska powodziowe w 2009 i 2010 r., jako:

- w pierwszym przypadku, mające charakter zjawiska nawalnego opadu burzowego o lokalnym zasięgu o skali nieodnotowanej na stacjach opadowych w Zawadzie i Sędziszowie Małopolskim. Wyznaczenie stref zalewowych dla tego typu wezbrań napotyka wiele problemów.

- w drugim przypadku, śnieżna zima i długotrwałe opady deszczu spowodowały nasycenie profilu glebowego wodą i w momencie wystąpienia powodzi woda o wiele szybciej spływała po terenie, z powodu braku naturalnej retencji gleby. RZGW wyznaczył strefę zalewową dla tzw. 3 stopnia uwilgotnienia gleby, a więc całkowitego nasycenia profilu glebowego. Zasięg tej strefy nie będzie uwzględniony, jako obszar bezpośredniego zagrożenia powodzią, może być wykorzystany przez Urząd w postaci terenu narażonego na niebezpieczeństwo powodzi, gdzie istnieje możliwość wprowadzenia odrębnych zakazów i obostrzeń dla zabudowy.

Obszary, na których wystąpiła powódź w 2009 i 2010 r. zostały częściowo ujęte w opracowaniu RZGW z 9 grudnia 2010 r. pt.: Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki. Po konsultacjach z samorządem gminnym i powiatowym Rada Miejska w Ropczycach⁵ pozytywnie zaopiniowała opracowanie pn: Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki, w części dotyczącej obszaru gminy Ropczyce. Negatywnie oceniono ww. opracowanie w części dotyczącej obszaru miasta Ropczyce, z uwagi na nieuwzględnienie dwóch ostatnich powodzi w Ropczycach w 2009 i 2010 r. W piśmie skierowanym do Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie⁶ Burmistrz podkreślił, że w przygotowywanym przez RZGW do zatwierdzenia projekcie pn. Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki, uwzględniony zasięg wód powodziowych o 200 letnim prawdopodobieństwie wystąpienia, określa te zasięgi mniejsze niż wcześniej określone wody 100-letnie, nie zostały więc uwzględnione dane z powodzi w 2009 i 2010 r., w tym m. in. wzrost zasięgu zagrożenia powodziowego w miejscowościach Ropczyce i Niedźwiada. W załączniku do uchwały Rady Miejskiej w Ropczycach⁷, w ramach uwag do ww. opracowania: podkreślono m. in., że w dokumencie tym są rozbieżności, co do określenia zagrożenia powodziowego w granicach miasta Ropczyce i wydaje się to być skutkiem braku analizy spływu wód na terenach miejskich, na których utwardzone powierzchnie przyczyniają się do szybszego spływu wód do rzek. Ponadto identyfikacja obszarów zagrożonych powodzią w projekcie studium ochrony przeciwpowodziowej oparta została o informacje z pozyskanych z urzędów miast i gmin dokumentów planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego i zdjęcia lotnicze z lat 2003-2005, a więc nie zawierały one analizy stanu wód z lat 2009-2010. Zatem dokument ten już w chwili jego opracowywania, opierał się na nieaktualnym stanie faktycznym i w związku z tym został pozytywnie zaopiniowany w części dotyczącej obszaru Gminy Ropczyce i negatywnie w części dotyczącej miasta Ropczyce.

(dowód: akta kontroli str. 152, 162-199)

Kluczowym aktem prawnym regulującym działania Gminy w zakresie ochrony przed powodzią jest uchwała Rady Miejskiej w Ropczycach z 21 maja 2010 r.⁸, w której wymienione zostały cztery zadania priorytetowe, tj.: budowa zbiorników retencyjnych, budowa zbiorników suchych, regulacja rzeki Wielopolki i jej dopływów i wpisanie ww. zadań, jako odrębnego zadania inwestycyjnego w aktualizacji Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły. Do zadań, które zrealizowano częściowo należy regulacja rzeki Wielopolki i jej dopływów, pozostałych ww. projektów nie udało się wykonać, zdaniem Burmistrza z uwagi na:

- długotrwałe procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (dalej decyzje środowiskowe) – od daty

⁵ Uchwała nr LI/601/10 Rady Miejskiej w Ropczycach z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie zaopiniowania opracowania pn. Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki.

⁶ Pismo znak:GP.0717-83/10 z 26 listopada 2010 r.

⁷ Uchwała nr LI/601/10 Rady Miejskiej w Ropczycach z dnia 27 sierpnia 2010 r.

⁸ Uchwała nr XLVII/563/10 Rady Miejskiej w Ropczycach w sprawie intensyfikacji prac przygotowawczych, projektowych i realizacji inwestycji związanych z ochroną przeciwpowodziową gminy Ropczyce.

zaistnienia powodzi w 2010 r. do dnia 10 marca 2015 r. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Rzeszowie (dalej RDOŚ) nie wydała decyzji środowiskowych w celu budowy zbiorników retencyjnych i suchych,

- protesty społeczne wynikające z braku świadomości w zakresie proponowanych rozwiązań zabezpieczających przed powodzią oraz związane z akceptacją projektów technicznych, niezbędnych do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę zbiorników retencyjnych i suchych (projekty techniczne, które przedłożono mieszkańcom terenów zalewowych m. Glinik i Łączki Kucharskie zakładały przesiedlenie i spotkały się z ostrym sprzeciwem zamieszkującej tam ludności),
- obowiązujące przepisy prawa poszerzające krąg podmiotów mogących występować jako strony postępowania w sprawie budowy zbiorników retencyjnych i skutecznie go blokować, w tym m. in. Polski Związek Wędkarski,
- podział województwa na samodzielne inspektoraty PZMiUW, co wpływa na podział środków finansowych niewspółmiernie do potrzeb Gminy,
- brak środków finansowych na spójną realizację zadań zabezpieczających przed powodzią,
- niewłaściwie uregulowana gospodarka wodna – na terenie Gminy jest co najmniej pięciu różnych właścicieli cieków wodnych, tj. RZGW w Krakowie, który odpowiada za regulację rzeki Wielopolka, PZMiUW w Rzeszowie – odpowiada za wszystkie dopływy rzeki Wielopolka, zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych jak np. GDDKiA w Rzeszowie i PZDW w Rzeszowie – odpowiadają za odprowadzanie wody z rowów przydrożnych do rzek, spółki wodne – dysponujące zbyt małym budżetem, aby skutecznie konserwować cieki wodne i Gmina – realizująca zadania z zakresu gospodarki wodnej w ramach zadań własnych. W opinii Burmistrza każda z ww. instytucji odpowiada za „swoją” część cieków wodnych, co doprowadza do braku kompleksowego rozwiązania w zakresie odprowadzania wód opadowych i w konsekwencji do powodzi.

(dowód: akta kontroli str. 29-33, 138)

3. W latach 2010-2014 Burmistrz współpracował z podmiotami mającymi wpływ na bezpieczeństwo powodziowe, tj. m. in.:

- PZMiUW, łącznie w okresie objętym kontrolą wystosowano ok. 87 pism⁹ w sprawach dotyczących m. in. wykonania prac zabezpieczających skarpy i osuwiska na ciekach wodnych¹⁰ w Gminie, dokonania przeglądów ich brzegów i usunięcia zadrzewień i zakrzaczeń powodujących zatory na rzekach, przeprowadzenia regulacji rzek, odmulenia i udrożnienia cieków wodnych. Gmina otrzymywała odpowiedzi od ww. podmiotu informujące m. in. o możliwości wykonania wnioskowanego zadania w danym roku ewentualnie o konieczności wykonania prac zabezpieczających we wskazanych przez Burmistrza obszarach w miarę posiadanych środków finansowych, gdyż fundusze, jakimi dysponuje budżet PZMiUW na utrzymanie rzek i potoków będących w jego administrowaniu, są niewystarczające w stosunku do potrzeb.
- GDDKiA – w kontrolowanym okresie Gmina kontaktowała się pisemnie w celu m. in. przeanalizowania rozwiązań odwodnienia budowanej obwodnicy Ropczyc, gdyż wykonane rowy przy obwodnicy nie zostały dostosowane do przyjęcia i odprowadzenia dużej ilości wody w związku z intensywnymi opadami deszczu, zastosowanie rozwiązań projektowych zapewniających skuteczne odprowadzenie wody z obwodnicy Ropczyc, dróg serwisowych oraz terenów przyległych, uregulowanie i zabezpieczenie potoków, do których wprowadzono odwodnienie z terenów obwodnicy,

⁹ Liczba pism ustalona na podstawie przekazanej kontrolerowi korespondencji, jako załączników do pisma z dnia 5 lutego 2015 r., znak: S.1710.2.2015, pisma z dnia 18 lutego 2015 r. znak: S.1710.3.2015 r., pisma z dnia 19 lutego 2015 r., znak: S.1710.4.2015

¹⁰ Gnojniczanka, Wielopolka, Niedźwiadka, Malanka

- Starosta Ropczycko-Sędziszowski – prośba o wykonanie odwodnień we wskazanych rejonach, uregulowanie spływu wód w rejonach dróg powiatowych, o zwrócenie szczególnej uwagi na rozwiązania zawarte w przedkładanych do zatwierdzenia, na etapie wydawania decyzji pozwoleń na budowę, projektach pod kątem ich wpływu na ewentualną zmianę stosunków wodnych. Burmistrz podkreślił, iż zmiana stosunków wodnych w obrębie nowych zabudowań oraz nieutrzymywanie istniejących urządzeń wodnych we właściwym stanie zapewniającym niezakłócony spływ wód są przyczyną lokalnych podtopień,

- PZDW – Gmina zwracała się z prośbą o udrożnienie przepustów we wskazanych rejonach przy drogach wojewódzkich,

- w 2012 r. Burmistrz zgłosił do Wojewody Podkarpackiego¹¹ zapotrzebowanie na wykonanie regulacji cieków wodnych Malanka, Niedźwiadka i Gnojniczanka, w tym urządzenie małych suchych zbiorników przeciwpowodziowych w ramach Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, który został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2011 r.¹² Burmistrz prośbę umotywował koniecznością zabezpieczenia rejonów przyległych do ww. cieków wodnych, które wielokrotnie były przyczyną powodzi i podtopień budynków zlokalizowanych w ich rejonie, a dodatkowo wykonanie suchych zbiorników przeciwpowodziowych przyczyni się do stworzenia podwalin w mentalności mieszkańców do budowy dużych zbiorników przeciwpowodziowych na rzece Wielopolka. Burmistrz zadeklarował gotowość do przeprowadzenia konsultacji społecznych i aktywną współpracę podczas procesu inwestycyjnego. PZMiUW nie ujął w ww. programie zadań wnioskowanych przez Gminę dotyczących cieków wodnych Niedźwiadka w miejscowości Niedźwiada, Malanka w miejscowości Mała oraz Niedźwiada i Gnojnica w miejscowości Gnojnica, Góra Ropczycka i Sędziszów Młp., argumentując to ujęciem wnioskowanych cieków wodnych w opracowaniu pt.: Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Wielopolki,

- Burmistrz zwracał się także m. in. do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojewody Podkarpackiego, Marszałka Województwa Podkarpackiego oraz Starosty Ropczycko-Sędziszowskiego z apelem o podjęcie działań mających na celu remont i przebudowę zniszczonych podczas powodzi i nawalnic dróg i mostów (zwiększenie przepustowości mostów),

- Burmistrz apelował do Wojewody Małopolskiego o ujęcie w aktualizacji Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły dla województwa podkarpackiego zadań przeciwpowodziowych planowanych do wykonania w dorzeczu Wielopolki na terenie Gmin Ropczyce i Wielopole Skrzyńskie, ujętych w Programie Ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły na liście priorytetowych projektów ochrony przed powodzią województwa podkarpackiego pod poz. 3. Ujęcie wnioskowanych zadań w ww. aktualizacji zwiększyłoby szanse szybszego rozwiązania problemu powtarzających się klęsk powodzi. Dezyderat Burmistrza nie spotkał się z odzewem Wojewody Małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 45-48A, 234-259)

4. Urząd zapoznał się z informacjami na temat stanu zabezpieczenia województwa podkarpackiego przed powodzią zawartymi w: Strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2020, Aktualizacji programu inwestycji melioracyjnych na lata 2000-2007, Wykazie zadań niezbędnych do poprawy stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa podkarpackiego oraz Wieloletnim programie modernizacji i budowy infrastruktury przeciwpowodziowej przy udziale funduszy strukturalnych Unii Europejskiej - tu wymieniono 68 inwestycji planowanych do wykonania w latach 2007-2013 na terenie województwa podkarpackiego, z czego na

¹¹ Pismo z 10 grudnia 2012 r., znak: RG.7011.7.8.2012

¹² Uchwała nr 151/2011 z 9 sierpnia 2011 r.

terenie Gminy uwzględniono ochronę przeciwpowodziową terenów zlokalizowanych w zlewni rzeki Wielopolka¹³. Urząd nie posiada danych w sprawie rzeczywistego uwzględnienia zgłoszonych potrzeb w planach robót bieżących i inwestycyjnych za lata 2010-2013. Jedynie w 2014 r. w odpowiedzi na pismo Burmistrza¹⁴ PZMiUW poinformował zarówno o wykonanych zabezpieczeniach skarp i den potoków faszyną i kamieniem naturalnym na siedmiu obiektach¹⁵ jak i o zadaniach w trakcie realizacji na trzech obiektach¹⁶. Ogólna wartość robót wynosiła 817.526,93 zł. Ponadto PZMiUW powiadomił o możliwości realizowania pozostałych zadań w roku 2015 niezbędnych do zabezpieczenia budynków i ważnych obiektów, w zależności od posiadanych środków finansowych. Urząd dysponuje wiedzą w zakresie przeprowadzenia koniecznych prac zabezpieczających przed zalaniem na rzece Wielopolka i innych na terenie Gminy, o czym wielokrotnie pisemnie informował PZMiUW (w latach 2010-2014 Urząd wysłał ok. 61 pism w tej sprawie).

(dowód: akta kontroli str. 147-154, 210-219,234-238A, 243-244, 260-263, 366-377)

5. Szkody w infrastrukturze komunalnej spowodowane przez powódzie w latach 2010, 2011, 2013 i 2014 szacowane były przez gminne komisje powoływane zarządzeniami Burmistrza¹⁷. Protokoły sporządzane na okoliczność tych wydarzeń przesyłano następnie do Wydziału Środowiska i Rolnictwa Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie. W celu otrzymania dotacji na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem szkód powodziowych Gmina występowała do Wojewody Podkarpackiego z propozycją zadań, które jako priorytetowe typowała do realizacji w roku następnym i przedkładała szacunkowe koszty dotyczące realizacji tych zadań. W rezultacie tych działań Gmina otrzymywała promesy określające zarówno zadania przyjęte do dofinansowania jak również wysokość otrzymanej dotacji. W ww. okresie wysokość szkód została oszacowana ogółem na kwotę 25.149.420 zł, w tym: w 2010 r.- 10.316.920 zł, w 2011 r. – 7.537.500 zł, w 2013 r. – 1.679.000 zł i w 2014 r. – 5.616.000 zł.

Na podstawie wniosków o przyznanie dotacji Gmina otrzymała promesy potwierdzające przyznanie dotacji z budżetu państwa, tj.:

- a) 2010 r. – przyznano cztery promesy na łączną kwotę 4.200.000 zł,
- b) 2011 r. – przyznano trzy promesy na łączną kwotę 5.550.000 zł,
- c) 2012 r. – przyznano dwie promesy na łączną kwotę 1.470.000 zł,
- d) 2013 r. – przyznano dwie promesy na łączną kwotę 340.000 zł,
- e) 2014 r. – przyznano dwie promesy na łączną kwotę 650.000 zł.

Za otrzymane środki finansowe w ramach promes wykonano następujące zadania:

1) 2010 r.

*Wykonanie odbudowy infrastruktury drogowej w ramach otrzymanych środków finansowych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, gdzie zastosowano podział zadań¹⁸ – łącznie wykonano 19 zadań za kwotę 1.756.172,26 zł, w tym środki z promesy - 1.387.335 zł, środki Gminy – 368.837,26 zł.

*Wykonanie odbudowy infrastruktury drogowej w ramach otrzymanych środków finansowych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, gdzie zastosowano podział

¹³<http://www.pzmiuw.bip.podkarpackie.eu/index.php/inwestycje-i-fundusze-europejskie/55-zadania-inwestycyjne-w-realizacji/107-ochrona-przeciwpowodziowa>

¹⁴ Pismo znak: GPOŚ.6332.23.2014 z 5 listopada 2014 r.

¹⁵ Potok Gnojnica w m. Gnojnica, potok Niedźwiadka w m. Niedźwiada, potok Malanka w m. Mała, ciek Bojkówka w m. Chechły, ciek Dział w m. Chechły, ciek Osina w m. Niedźwiada, potok Wielopolka w m. Chechły – w piśmie znak EM.063.2.2014 z 27 listopada 2014 r. podano długości i wartość remontowanych cieków wodnych

¹⁶ Potok Wielopolka w m. Pietrzejowa, w m. Ropczyce i w m. Chechły, potok Malanka w m. Mała i ciek Możybób w m. Niedźwiada

¹⁷ W latach 2010-2014 Burmistrz Ropczyc wydał 8 zarządzeń, na podstawie których powołane zostały gminne komisje do szacowania szkód powstałych w wyniku klęsk żywiołowych.

¹⁸ Promesa BUSKŻ 5901-1-148-10 z dnia 21 stycznia 2010 r. – kwota 1.400.000 zł

zadań¹⁹ – łącznie wykonano 23 zadania za kwotę 2.938.481,93 zł – w tym środki z promesy – 2.765.789 zł, środki Gminy – 172.692,93 zł.

2) 2011 r.

*Łącznie wykonano 14 zadań w ramach trzech promes²⁰ za łączną kwotę 6.026.589,21 zł, tj. m. in. remonty budynków, odbudowa i oczyszczanie rowów melioracyjnych, odbudowa infrastruktury drogowej, w tym środki z promesy – 5.479.106 zł, środki Gminy 608.342,42 – zł.

3) 2012 r.

*Łącznie wykonano 8 zadań w ramach dwóch promes²¹ za łączną kwotę 1.610.600,26 zł, tj. remont dróg i mostu, w tym środki z promesy – 1.444.596 zł, środki Gminy – 166.004,26 zł.

4) 2013 r.

*Łącznie wykonano 3 zadania w ramach dwóch promes²² za łączną kwotę 433.422,88 zł, tj. remont dróg, w tym środki promesy – 311.649 zł, środki Gminy – 121.773,88 zł.

5) 2014 r.

*Łącznie wykonano 2 zadania w ramach dwóch promes²³ za łączną kwotę 862.179,35 zł tj. remont dróg, w tym środki promesy – 650.000 zł, środki Gminy – 212.179,35 zł.

Łączna wysokość dotacji celowych otrzymanych w ramach promes na usuwanie szkód powodziowych wynosiła 12.020.000 zł, co w 47,8% zaspokajało dofinansowanie oszacowanych w Gminie szkód powodziowych.

(dowód: akta kontroli str. 278-308, 348-360, 278-292A, 421)

6. Rada Miejska w Ropczycach zajmowała się problematyką przeciwpowodziową. Łącznie w okresie objętym kontrolą w trakcie ok. 33 posiedzeń²⁴ podnoszono zagadnienia dotyczące działań związanych z poprawą zabezpieczenia przeciwpowodziowego. Najczęściej tematy te były poruszane w 2011 r. (w trakcie 10 sesji), najrzadziej – w 2013 i 2014 r. (podczas trzech sesji). Ponadto Komisje²⁵ czterokrotnie w latach 2010-2014 omawiały kwestie związane z zabezpieczeniem mieszkańców Doliny Wielopolki przed powodzią. W trakcie ww. sesji apelowano m. in. o podjęcie działań zmierzających do budowy zbiorników retencyjnych na dopływach rzeki Wielopolka, polderów suchych i regulacji tej rzeki oraz jej dopływów. Podkreślono, że bez odpowiednich regulacji prawnych (tzw. specustawy), które umożliwiałyby zajęcie gruntów pod budowę polderów niezależnie od woli ich właścicieli, trudno będzie zrealizować to zadanie. Zwrócono także uwagę na właściwe utrzymanie przepustów drogowych, drobnych cieków wodnych oraz rowów przydrożnych umożliwiających niezakłócony spływ wód. Nie było przypadków zgłaszania przez komisje wniosków do prezydium rady w kwestii zabezpieczenia przeciwpowodziowego z uwagi na istotę tego zagadnienia. W Gminie zwyczajowo tematykę przeciwpowodziową prezentowano i omawiano na sesjach Rady Miejskiej, aby każdy radny miał możliwość bezpośredniego udziału w podejmowanych decyzjach.

¹⁹ Promesa BUSKŻ 5901-2-374/10 z 17 czerwca 2010 r. kwota 1.500.000 zł i promesa BUSKŻ-I-5901-7-40/10 z dnia 3 września 2010 r. kwota 600.000 zł, promesa BUSKŻ 5901/1/828/10 z dnia 30 kwietnia 2010 r., kwota 700.000 zł.

²⁰ Promesa BUSKŻ-I-5901-18-16/11 z dnia 7 kwietnia 2011 r. kwota 1.660.000 zł, promesa BUSKŻ-I-5901-8/11 z dnia 21 lutego 2011 r. kwota 3.630.000 zł, promesa BUSKŻ-I-5901-23-78/11 z dnia 11 lipca 2011 r.

²¹ Promesa BUSKŻ-I-5901-6-1/2012 z dnia 15 lutego 2012 r. kwota 970.000 zł, promesa BUSKŻ-I-5901-2-1/2013 z dnia 18 lutego 2013 r. kwota 100.000 zł.

²² Promesa DUSKŻ-I-5901-2-1/2013 z 18 lutego 2013 r. kwota 100.000 zł i promesa nr DUSKŻ-I-5901-2-43/2013 z 29 sierpnia 2013 r. kwota 240.000 zł

²³ Promesa DUSKŻ-I-864.317.2014 z dnia 12 lutego 2014 r. kwota 460.000 zł, promesa DUSKŻ-I-864.317.2014 z 23 lipca 2014 r. kwota 190.000 zł.

²⁴ Liczba protokołów z posiedzenia Rady Miejskiej w Ropczycach ustalona na podstawie przekazanej kontrolerowi dokumentacji, jako załączników do pisma z dnia 5 lutego 2015 r., znak: S.1710.2.2015

²⁵ Komisja ds. rolnictwa, ochrony środowiska i bezpieczeństwa powodziowego (posiedzenie 25 maja 2011 r.), Komisja ds. gospodarki komunalnej oraz rozwoju gospodarczego (10 stycznia 2011 r. i 24 sierpnia 2010 r.), Komisja ds. ochrony środowiska i bezpieczeństwa powodziowego (15 maja 2012 r.)

(dowód: akta kontroli str. 135-144, 153-154, 161, 168-170, 220-224, 393-420)

7. Stosownie do postanowień art. 31 a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁶ Burmistrz opracował plan ochrony przed powodzią w grudniu 2006 r. Plan ten dwukrotnie aktualizowano, tj. 23 marca 2011 r. i 19 stycznia 2015 r. Konkluzją doświadczeń zdobytych podczas powodzi w 2009 r. i 2010 r. było zaktualizowanie w 2011 r. programu ochrony przed powodzią w oparciu o obowiązujące przepisy prawa oraz konsultacje z powiatem ropczycko-sędziszowskim oraz Komendą Powiatową Straży Pożarnej w Ropczycach.

Aktualizacja planu ochrony przed powodzią polegała na uzupełnieniu go m. in. o następujące zagadnienia:

- szczegółowa instrukcja działania gminnego zespołu zarządzania kryzysowego podczas zagrożeń powodziowych,
- zasady współdziałania służb inspekcji i straży oraz innych podmiotów przewidzianych do działań przeciwpowodziowych,
- zasady ogłaszania i odwoływania stanów pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego,
- system monitoringu powodziowego,
- koncepcja programowo-przestrzenna ochrony przed powodzią zlewni rzeki Wielopolka,
- ocena zagrożenia powodziowego (w tym m. in. potencjalne zagrożenia powodziowe),
- zestawienie sił i środków przeznaczonych do działań ratowniczych oraz procedury działania organów i instytucji odpowiedzialnych za prowadzenia działań informacyjnych i ratowniczych.

Plan ochrony przed powodzią zawiera opis działań prowadzonych przez służby, inspekcje, straże oraz działania podejmowane przez burmistrza związane z kierowaniem, monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie Gminy. W ww. planie wzmiankowano o planowanej budowie dziewięciu sztuk polderów i dwóch zbiorników retencyjnych o łącznej powierzchni zalewu ponad 490 ha i pojemności ponad 12 mln m³ wody oraz wykonaniu wałów przeciwpowodziowych klasy III m. in. dla rzeki Wielopolka²⁷ w świetle opracowanej w 2008 r. na zamówienie PZMiUW Wariantowej koncepcji programowo-przestrzennej ochrony przed powodzią zlewni rzeki Wielopolka wraz z dopływami na terenie gmin: Wielopole Skrzyńskie, Ropczyce, Sędziszów Młp., Iwierzycy, Ostrów, Dębica. Zadaniem polderów będzie czasowa retencja wód powodziowych mająca na celu „ściananie” fali, co powinno uchronić miasto Ropczyce i Sędziszów Młp. przed zalaniem. Na dzień 10 marca 2015 r. RDOŚ zawiesił cztery postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowych dla następujących zbiorników przeciwpowodziowych: Łączki Kucharskie, Broniszów, Glinik – wszystkie na rzece Wielopolka i Łączki Kucharskie na potoku Rzeczyna, ponadto jedno postępowanie w odniesieniu do zbiornika Zagorzycy-Malskówka umorzył. Dla żadnego z ww. zadań nie uzyskano prawomocnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Realizacja ww. inwestycji została więc wstrzymana przez RDOŚ na czas nieokreślony.

(dowód: akta kontroli str. 29-33, 89-119, 132-134, 264-277, 361-362, 427-441)

8. Plan ochrony przed powodzią stanowi aneks funkcyjny do planu zarządzania kryzysowego Gminy Ropczyce²⁸. Jak zapisano na stronie trzeciej ww. opracowania, plan ochrony przed powodzią ma zastosowanie głównie do operacyjnych działań

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

²⁷ Inne wymienione w koncepcji cieki wodne to: Zawadka, Bystrzyca, Gnojniczanka, Budzisz, Niedźwiadka, Malanka, Brzezinka, Liwek.

²⁸ Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy Ropczyce opracowano w 2011 r.

przeciwpowodziowych w fazie reagowania, tj. od zaistnienia zagrożenia powodziowego, poprzez prowadzenie działań ratowniczych do wstępnego oszacowania strat. Procedury postępowania niezależne od charakteru zagrożenia, jak m. in. (...) łączność, ewakuacja, pomoc społeczna, działania specjalistyczne podejmowane przez jednostki organizacyjne będące uczestnikami działań ratowniczych, zostały zawarte w planie zarządzania kryzysowego. Plan ochrony przed powodzią w szczególności określa: funkcje poszczególnych organów zapewniających prowadzenie działań ratowniczych, zasady prowadzenia działań ratowniczych przez różne rodzaje służb, zasady współdziałania różnych szczebli administracyjnych w zależności od skali zagrożenia powodziowego, zasady dokumentowania przeciwpowodziowych działań operacyjnych.

W planie ochrony przed powodzią zawarto:

- instrukcję działania podczas zagrożeń powodziowych Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej GZZK),
- zasady współdziałania służb inspekcji i straży oraz innych podmiotów przewidzianych do działań przeciwpowodziowych,
- infrastrukturę przeciwpowodziową: charakterystykę hydrologiczną gminy, magazyny przeciwpowodziowe, system monitoringu powodziowego, koncepcję programowo-przestrzenną ochrony przed powodzią zlewni rzeki Wielopolka,
- zagrożenia powodziowe: ocena zagrożenia powodziowego w Gminie na podstawie zdarzeń ostatnich lat, potencjalne zagrożenia powodziowe – zatory lodowe, zestawienie liczbowe ewakuowanej ludności i inwentarza, wykaz zagrożonych w czasie powodzi obiektów, które mogą pogłębiać straty i zniszczenia oraz obiektów użyteczności publicznej,
- zestawienie sił i środków wydzielonych do akcji przeciwpowodziowej i lądowiska dla śmigłowców.

(dowód: akta kontroli str. 89-119, 225-233)

9. Gmina współpracowała z Rejonowym Związkiem Spółek Wodnych w Ropczycach w zakresie ustalania zadań priorytetowych do wykonania po powodzi w 2009 r. i 2010 r. Dotyczyły one odbudowy i odmulania rowów melioracyjnych o strategicznym znaczeniu na wypadek kolejnych zjawisk o charakterze powodziowym. Gmina konsultowała się w sprawie drenażu gruntów przylegających do dróg gminnych, z uwagi na będącą w posiadaniu ww. podmiotu dokumentację sieci drenarskich. Gmina nie przekazywała dotacji na rzecz ww. spółki wodnej.

W 2011 r. na podstawie promesy z budżetu państwa wykonano odbudowę i oczyszczenie rowów melioracyjnych o łącznej długości 4.281 km za kwotę 1.145.123,57 zł. Prace te wykonano w ramach przetargu nieograniczonego, gdzie zastosowano podział na zadania. W 2012 r. z inicjatywy Gminy przy udziale środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz budżetu państwa dokonano odbudowy mostów przy ul. Strażackiej i Szkolnej w Ropczycach za kwotę 3.177.610,35 zł. W wyniku przebudowy zwiększono nośność tych mostów do 30 ton oraz ich przepustowość. Prace wykonano w ramach przetargu nieograniczonego.

Gmina uczestniczyła w odbiorze robót końcowych realizowanych przez PZMiUW polegających na konserwacji i/lub usunięciu zniszczeń popowodziowych w ciągu potoków i rzeki Wielopolka. Nie do wszystkich odbiorów prac końcowych zapraszany był przedstawiciel Gminy. W okresie objętym badaniem dwukrotnie dokonano przeglądu urządzeń melioracyjnych na wniosek Gminy. PZMiUW nie występował do Urzędu z inicjatywą przeglądu urządzeń wodnych będących ich własnością.

(dowód: akta kontroli str. 28, 147-154, 318-347)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W opinii NIK plan ochrony przed powodzią stanowi bardziej opis czynności podejmowanych w sytuacji zagrożenia powodziowego, niż długofalową koncepcję działań zaplanowanych w celu zapobiegania i/lub ograniczania skutków powodzi. Przemawia za takim stanowiskiem Izby włączenie ww. planu, jako aneksu funkcyjnego do planu zarządzania kryzysowego i nieujęcie w nim identyfikacji zagrożeń, tj. m. in.: ustalonych obszarów zagrożonych zalaniem i podtopieniami (za wyjątkiem mapy powiatu ropczycko-sędziszowskiego na stronie 21 planu ochrony przed powodzią pt. system monitoringu powodziowego i ostrzegania ludności, gdzie kolorem niebieskim zaznaczono obszary zalewowe wzdłuż cieków wodnych), przyczyn zagrożenia poszczególnych obszarów, opracowania mapy miasta/gminy z obszarami zalewowymi i opisanymi przyczynami zalewów, zinventaryzowanie budynków i liczby osób i zwierząt gospodarskich podlegających zagrożeniu (za wyjątkiem 18 obiektów użyteczności publicznej zagrożonych w czasie powodzi na stronie 28 planu ochrony przed powodzią). W ww. planie nie ustalono także zakresu możliwych działań i rozwiązań mających na celu np. ograniczenie zabudowy na terenach zagrożonych, zachowanie w maksymalnie możliwym stopniu naturalnego potencjału retencyjnego terenu czy też podjęcie starań zmierzających do budowy infrastruktury przeciwpowodziowej (na stronie 15 ww. opracowania stwierdzono brak na terenie gminy takich urządzeń przeciwpowodziowych jak wały, zbiorniki wodne, budowle piętrzące, zastawki betonowe, a na stronie 22 wspomniano o opracowaniu na zamówienie PZMiUW koncepcji programowo-przestrzennej ochrony przed powodzią zlewni rzeki Wielopolka wraz z dopływami). Nie odniesiono się również do praktyk stosowanych w rolnictwie i leśnictwie, a które mogą mieć wpływ na ograniczenie erozji gleby i podniesienie retencyjności poszczególnych obszarów. Plan ochrony przed powodzią nie zawiera także analizy kosztów i korzyści poszczególnych rozwiązań w odniesieniu do terenów zagrożonych powodzią. Co prawda przepisy prawa wprost nie określają, jakie elementy powinien zawierać plan ochrony przed powodzią, ale do dobrej praktyki należy, aby precyzyjnie identyfikował on zagrożenia i umożliwiał prewencję oraz najlepsze rozwiązania dla poszczególnych obszarów zagrożonych powodziowych niedopuszczające do ich wystąpienia.

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 zawiera 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 nim²⁹ podkreślono istotę zapobiegania, ochrony i przygotowania w planach zarządzania ryzykiem powodziowym. Podkreślono, że w miarę możliwości w planach zarządzania ryzykiem powodziowym, należy uwzględniać utrzymanie i/lub odnowę tarasów rozlewowych, a także środki zapobiegania szkodom związanym ze zdrowiem ludzkim, środowiskiem, (...) oraz środki minimalizujące tego rodzaju szkody. Zapobieganie sytuacjom kryzysowym jest także elementem definicji zarządzania kryzysowego, o którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r.

²⁹ Dz. U. UE L Nr 288 z 6 listopada 2007 r., str. 27

o zarządzaniu kryzysowym³⁰, a w świetle której zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na m. in. zapobieganiu sytuacjom kryzysowym.

W planie ochrony przed powodzią brak jest opisu działań zmierzających do identyfikacji zagrożeń powodziowych, ustalenia przyczyn zagrożenia powodziowego poszczególnych obszarów w celu zapobiegania powodziom i/lub minimalizowania jej skutków, które powinny stanowić podstawową wytyczną dla obowiązującego planu ochrony przed powodzią. Burmistrz wyjaśnił, że aktualny plan ochrony przed powodzią jest opisem procedur działań, jakie należy podjąć w sytuacji zagrożenia powodziowego. Z uwagi na brak budowli przeciwpowodziowych, które eliminowałyby ryzyko wystąpienia powodzi, zadania Gminy ograniczają się do zapobiegania skutkom powodzi poprzez wprowadzenie opisu działań na wypadek powodzi. Dodał, że brak jest wytycznych dotyczących opracowania planu ochrony przed powodzią, a ponadto zdaniem Burmistrza strategia wieloletniego planu ochrony przed powodzią powinna być opracowana na szczeblu województwa (...).

(dowód: akta kontroli str. 89-119, 225-233)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Gminy w zakresie poprawy stopnia ochrony przeciwpowodziowej były optymalne w stosunku do istniejących uwarunkowań. Liczne kontakty z organami odpowiedzialnymi za ochronę przeciwpowodziową umożliwiły zrealizowanie części potrzeb związanych z zabezpieczeniem terenu Gminy przed powodzią. Nie udało się zrealizować budowy infrastruktury przeciwpowodziowej na terenie Gminy, co jednak w ocenie NIK wykracza poza możliwości badanej jednostki zwłaszcza w kwestii uregulowań systemowych.

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

1. Burmistrz wykonuje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przy pomocy GZZK powołanego 5 sierpnia 2008 r.³¹ Do struktur GZZK włączono Zespół Stałego Dyżuru Burmistrza³². Celem organizacji ww. Zespołu jest m. in. zapewnienie ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do realizacji przedsięwzięć i procedur zarządzania kryzysowego, w tym przekazywanie zarządzenia o wprowadzeniu, zmianie i odwołaniu stopni alarmowych. Od chwili uruchomienia stały dyżur pełniony jest całodobowo. Aktualnie w skład ww. Zespołu wchodzi 13 pracowników Urzędu, a funkcję kierownika pełni Sekretarz Gminy Ropczycy, nadzór nad całokształtem działalności pełni Zastępca Burmistrza.

GZZK działa pod kierownictwem Burmistrza, w jego skład wchodzi kierownicy z sześciu referatów³³ Urzędu, pracownik na samodzielny stanowisku ds. obrony cywilnej i Zespół Stałego Dyżuru Burmistrza. W skład GZZK mogą wchodzić inne

³⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1166

³¹ Zarządzenie nr SOiO.0152/11/08 Burmistrza Ropczyc z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie określenia składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

³² Zarządzenie nr PF-2/05 Burmistrza Ropczyc z dnia 26 września 2005 r. w sprawie powołania i organizacji stałego dyżuru Burmistrza Ropczyc, aktualnie obowiązuje zarządzenie nr SjiO.0050.1.269.2013 Burmistrza Ropczyc z dnia 21 października 2013 r.

³³ Skarbnik Gminy, Kierownik Referatu Rolnictwa, i Ochrony Środowiska, Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej, Kierownik Referatu Rozwoju Gospodarczego, Kierownik Referatu Spraw Organizacyjnych i Obywatelskich

osoby zaproszone przez Kierownika GZZK lub jego zastępców zarówno ze struktur Urzędu jak i innych instytucji (dla przykładu: Komenda Powiatowa Policji w Ropczycach, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Ropczycach, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Ropczycach). Stały dyżur Burmistrza Ropczyc wchodzący w skład systemu stałych dyżurów Wojewody Podkarpackiego organizuje się w siedzibie GCZK Urzędu Miejskiego w Ropczycach (pokój 107). Zadania przewidziane dla GCZK przejmują Burmistrz, który je realizuje przy pomocy samodzielnego stanowiska ds. obrony cywilnej. Do tych zadań należy m. in.: kierowanie funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, zapewnienie sprawnego funkcjonowania Zespołu Stałego Dyżuru Burmistrza. W czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej GZZK pracuje w pełnym składzie w trybie ciągłym z zapewnieniem zmianowej pracy osób wchodzących w ich skład. W pracach GZZK uczestniczą zaproszeni eksperci lub inne osoby. Siedzibą i miejscem pracy GZZK jest budynek Urzędu Miejskiego w Ropczycach (pokój 107 – samodzielne stanowisko ds. obrony cywilnej i sala obrad).

(dowód: akta kontroli str. 5-28, 34-48, 120-131)

W celu zapewnienia właściwej koordynacji działań służb, instytucji i organizacji oraz współpracy z sąsiednimi gminami i szczeblem nadrzędnym w zakresie zarządzania kryzysowego Burmistrz ustalił³⁴ w 2008 r. przedsięwzięcia niezbędne do organizacyjnego przygotowania działań zarządzania kryzysowego i zasady wdrażania planu reagowania kryzysowego. Reagowanie Gminy na sytuacje kryzysowe wykonuje się przy udziale GCZK, samodzielnego stanowiska ds. obrony cywilnej, instytucji wiodących i wspierających zgodnych z kompetencjami działań. Decyzję o uruchomieniu działań reagowania kryzysowego na terenie Gminy podejmuje Burmistrz, który zgodnie z ustalonymi kompetencjami – siatką współdziałania, wyznacza organizatora działań odpowiedzialnego za reagowanie w przypadku powstania zagrożeń i zdarzeń kryzysowych oraz informuje o zaistniałym zagrożeniu organ na niższym i wyższym poziomie zarządzania kryzysowego. Pełnienie całodobowego dyżuru w celu zabezpieczenia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego zapewniają: ZZK oraz Stały Dyżur Burmistrza, który w razie konieczności pełni dyżur całodobowy według własnego grafiku. Burmistrz poprzez działający całodobowo system powiadamiania w ramach Zarządzania Kryzysowego zabezpiecza obieg informacji dotyczących zagrożeń hydrologiczno-meteorologicznych oraz związanych z akcją przeciwpowodziową na terenie Gminy. GCZK ma za zadanie zbieranie i przetwarzanie meldunków przyjętych od państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, monitorowanie zagrożeń, powiadamianie o sytuacji i ostrzeganie (alarmowanie) ludności poprzez urzędy gmin, media oraz powiadamianie sił ratowniczych powołanych do prowadzenia akcji ratunkowej podczas powodzi.

(dowód: akta kontroli str.17-27, 41-44, 49-131)

Gmina Ropczyce wraz z gminami z powiatu ropczycko-sędziszowskiego i powiatem ropczycko-sędziszowskim od 2007 r. posiada powiatowy system monitoringu powodziowego. Aktualnie jest on złożony z 7 stacji pomiarowych³⁵. Stacje za pomocą ultradźwięków dokonują dokładnego pomiaru wysokości wody w rzece. W chwili pomiaru dane za pomocą sms³⁶ przesyłane są do stacji bazowej i wyświetlane

³⁴ Zarządzenie nr SOiO.0151/299/2008 Burmistrza Ropczyc z dnia 24 października 2008 r. w sprawie organizacyjnego przygotowania działań reagowania kryzysowego oraz zasad planowania i wdrażania Planu Reagowania Kryzysowego.

³⁵ Stacje pomiarowe zamontowano w miejscowościach: Łączki Kucharskie na rzece Wielopolka, Glinik, Okonin, Kozodrza - na rzece Wielopolka, Zagorzyce na rzece Budzisz, Iwierzyce i Sielec - na rzece Bystrzycy

³⁶ Sms – short message system – krótka wiadomość tekstowa

na stronie internetowej <http://www.ropczyce.prospect.pl/>. Usługa ta umożliwia mieszkańcom powiatu sprawdzanie poziomu wody w rzece w dowolnym czasie i odpowiednie reagowanie na przekroczenie stanów alarmowych. W 2014 r. podpisane zostało porozumienie pomiędzy powiatem ropczycko-sędziszowskim i gminami: Ropczyce, Sędziszów Małopolski, Iwierzycy, Ostrów i Wielopole Skrzyńskie w sprawie zainstalowania pięciu stacji opadowych na terenie ww. powiatu³⁷. Urządzenia te są zintegrowane z istniejącym od 2007 r. systemem monitoringu powodziowego, a ich zadaniem jest gromadzenie danych o wystąpieniu i natężeniu opadu deszczu, które za pomocą graficznego interfejsu są wizualizowane na stronie internetowej. W rezultacie, w razie zagrożenia powodziowego, komunikaty poprzez sms będą wysyłane do służb kryzysowych partnerów ww. porozumienia. Ostrzeżenie ludności na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego jest możliwe poprzez 25 elektronicznych syren alarmowych rozlokowanych na terenie wszystkich gmin ww. powiatu włączanych drogą radiową poprzez centralę zlokalizowaną w Starostwie Powiatowym w Ropczycach, w urzędach miast i gmin i Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Rzeszowie. Radiotelefony nasobne³⁸ przekazane powiatowemu i gminnym zespołom zarządzania kryzysowego poprawiają system łączności podczas prowadzenia akcji w sytuacjach kryzysowych.

(dowód: akta kontroli str. 149-151, 225-233)

2. W okresie objętym kontrolą Gmina nie wniosowała i nie otrzymała dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpowodziowej. Gmina dwukrotnie wniosowała do Państwowego Zakładu Ubezpieczeń (dalej PZU) (w 2011 i 2012 r.) o przyznanie 100.000 zł na odtworzenie zniszczonego sprzętu i umundurowania w jednostkach Ochotniczej Straży Pożarnej w czasie powodzi w 2009 r i 2010 r. Nie uzyskano ani wsparcia finansowego ani odpowiedzi na apel Gminy o pomoc finansową. W 2012 r. i 2014 r. Gmina zwróciła się z wnioskami do funduszu zadań prewencyjnych PZU o przyznanie kwot odpowiednio w wysokości 50.000 zł i 5.000 zł na dofinansowanie zakupu sprzętu ratowniczo-gaśniczego dla OSP. Otrzymane środki finansowe po 5.000 zł w latach 2012 i 2014 umożliwiły dofinansowanie zakupu sprzętu ratowniczo-gaśniczego oraz umundurowania. Burmistrz wyjaśnił, iż powodem nieubiegania się o dotacje celowe było m. in. jak najszybsze usunięcie zniszczeń w infrastrukturze komunalnej po powodziach w 2009 i 2010 r. i szacowanie strat. Dodał, że wszystkie środki otrzymane od Wojewody Podkarpackiego w formie promes jak i prace wykonane przez PZMiUW przy odtworzeniu i umocnieniu koryta rzeki Wielopolka – Urząd traktował jako dotacje celowe w zakresie zarządzania kryzysowego, gdyż w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym odbudowa infrastruktury jest jednym z elementów zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 392, 379-391, 422-425)

3. W latach 2010-2014 Gmina nie realizowała z własnych środków ani nie współfinansowała zadań związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową, w tym ujętych w uchwale Sejmiku Województwa Podkarpackiego z 24 września 2012 r.³⁹. Burmistrz wyjaśnił, iż Gmina nie realizowała z własnych środków ani nie współfinansowała zadań związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową, ponieważ nie jest właścicielem urządzeń technicznych służących ochronie przed powodzią, poza tym budowa tego typu urządzeń przekracza możliwości finansowe. Dodał, że

³⁷ Stacje opadowe ulokowano w miejscowościach: Brzeziny, Nawsie Górne, Niedźwiada, Szkodna, Bystrzyca

³⁸ Zakupiono 25 sztuk telefonów nasobnych

³⁹ Uchwała nr XXVI/451/12 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z 24 września 2012 r. w sprawie poprawy bezpieczeństwa powodziowego w województwie podkarpackim.

Samorząd Miasta i Gminy Ropczyce zawsze deklarował pomoc logistyczną i współdziałal w finansowaniu wszystkich działań służących ochronie ludności przed skutkami powodzi.

(dowód: akta kontroli str. 45-47, 138, 155-161, 363-377,392, 422-425)

4. Dla Gminy Ropczyce opracowany został w 2009 r. plan reagowania kryzysowego⁴⁰. Od października 2011 r. na terenie Gminy obowiązuje plan zarządzania kryzysowego. Ww. plany zostały zatwierdzone przez starostę powiatu ropczycko-sędziszowskiego. W obydwu opracowaniach ujęto charakterystykę zagrożeń występujących na terenie Gminy oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, tj. m. in. prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi w aspekcie hydrologicznym. W planach opisano sieć rzek stwarzających zagrożenie powodziowe na terenie Gminy z podaniem ich spadku i zmienności zasobów wodnych. Zwrócono uwagę na niebezpieczeństwo nagłych wezbrań roztopowych i intensywnych opadów deszczu wpływających na występowanie wody z koryt rzecznych. Podkreślono brak na terenie Gminy wałów przeciwpowodziowych, zbiorników wodnych, budowli piętrzących i zastawek betonowych. Wnioski dotyczące zagrożenia powodziowego zawarte w obydwu planach były takie same, (pomimo wystąpienia powodzi w 2009 i 2010 r.) i dotyczyły prawdopodobieństwa zalania około 265 ha terenów rolnych oraz danych zagrożonych miejscowości, gospodarstw oraz ilości osób i zwierząt przewidzianych do ewakuacji. Plan zarządzania kryzysowego zawierał elementy składowe wynikające z przepisu art. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W ramach tzw. siatki bezpieczeństwa zadania i obowiązki z zakresu zagrożenia powodziowego przypisano uczestnikom zarządzania kryzysowego, tj.: całokształt zadań koordynuje Burmistrz, podmiotami wiodącymi są: Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej – Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, Ochotnicza Straż Pożarna, podmiotami pomocniczymi są m.in.: Komenda Powiatowa Policji, Służba Zdrowia, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, łącznie 14 innych jednostek i inne podmioty włączane do działań na podstawie umowy. W planie zarządzania kryzysowego dokonano zestawienia sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych wraz z oceną możliwości ich wykorzystania. Siły i środki z terenu Gminy ujęto w bazie danych pt. serwis gromadzenia i przetwarzania informacji, który zawiera dane dotyczące sprzętu, ilości, użytkownika ew. właściciela, czasu gotowości i podstawy użytkowania. Baza ta zainstalowana jest na komputerze specjalisty ds. obrony cywilnej, a wydruki są załącznikiem do planu reagowania kryzysowego. Ocena możliwości wykorzystania posiadanych przez Gminę sił i środków opiera się głównie na analizie sił i środków z uwzględnieniem czynników: przeznaczenie sprzętu, zapotrzebowanie dla określonego zdarzenia i wniosków w kwestii ich ilości, z uwzględnieniem możliwości pozyskania z innych źródeł. Dla zagrożenia powodziowego analizie poddano ewakuację ludzi i zwierząt przy użyciu autobusów i samochodów ciężarowych, w zakresie ochrony doraźnej – potrzebne ilości worków, folii, geowłókniny, samochodów ciężarowych wyładowawczych, koparko-ładowarek i piasku, w ramach pomocy doraźnej – potrzebne pontony, łodzie płaskodenne, sprzęt nagłaśniający, a jeżeli chodzi o potencjał ludzki – podziału w zakresie potrzeb dokonano z uwzględnieniem ochrony mienia oraz prac związanych z budową umocnień. Z dokonanej analizy wynika, że siły i środki, jakimi dysponuje Urząd na administrowanym terenie nie zabezpieczają w pełni potrzeb, jakie mogą zaistnieć w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, konieczne będzie wsparcie przez szczebel administracyjny nadrzędny. Deficyt może dotyczyć zarówno sprzętu technicznego jak i potencjału ludzkiego.

⁴⁰ Zarządzenie nr SOiO.0151/299/2008 Burmistrza Ropczyc z dnia 24 października 2008 r. w sprawie organizacyjnego przygotowania działań reagowania kryzysowego oraz zasad planowania i wdrażania Planu Reagowania Kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 49-88)

5. W budżecie Gminy zaplanowano wydatki na finansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w następującej wysokości:

- 2010 r. – 20.000 zł, wydatkowano całość kwoty na utrzymanie magazynu przeciwpowodziowego (wydatki w rozdziałach 75495 i 75478),
- 2011 r. – 11.452 zł, wydatkowano całość kwoty na utrzymanie magazynu przeciwpowodziowego (wydatki w rozdziale 75421),
- 2012 r. – 10.000 zł – środki nie zostały wydatkowane,
- 2013 r. – 16.700 zł, wydatkowano 4.216,28 zł (wydatki w rozdziale 75495) na utrzymanie magazynu przeciwpowodziowego, utrzymanie systemu selektywnego alarmowania oraz monitoring powodziowy,
- 2014 r. – 30.000 zł, wydatkowano 28.000 zł (wydatki w rozdziale 75495) na utrzymanie magazynu przeciwpowodziowego, utrzymanie systemu selektywnego alarmowania oraz monitoring powodziowy.

W latach 2011-2014 w budżecie Gminy utworzono rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości odpowiednio: 131.426,81 zł, 141.354, 84 zł, 141.266 zł, 149.000 zł. W 2010 r. rezerwa celowa na ww. cel nie została utworzona. W każdym z kontrolowanych lat kwoty rezerwy celowej nie były niższe niż 0,5 % wydatków budżetowych pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, co było zgodne z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

(dowód: akta kontroli str. 309-317)

6. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła w 2011 r. w Urzędzie kontrolę działalności organów administracji publicznej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, usuwania szkód oraz udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi na terenie województwa podkarpackiego⁴¹. Pozytywnie oceniono zarówno procedury opracowane w Gminie na wypadek powodzi jak i działania podjęte przez Burmistrza podczas jej wystąpienia, nie przedstawiono wniosków wynikających z ustaleń kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 426)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa ograniczone starania Gminy o pozyskanie środków na dofinansowanie zadań własnych i zleconych z zakresu administracji rządowej, z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpowodziowej, w tym brak działań w celu otrzymania dotacji celowych na ten cel.

Ocena częściowa

W ocenie NIK Burmistrz poprzez działający całodobowo system powiadamiania w ramach Zarządzania Kryzysowego zabezpiecza obieg informacji dotyczących zagrożeń hydrologiczno-meteorologicznych oraz związanych z akcją przeciwpowodziową na terenie Gminy.

⁴¹ Nr tej kontroli I/10/044 z 2011 r.

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 o NIK 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, dnia kwietnia 2015 r.

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis