



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.004.07.2015
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

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 Barbara Lew, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 94329 z dnia 12 marca 2015 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy w Mielcu (Gmina), ul. Głowackiego 5, 39-300 Mielec.

Kierownik jednostki kontrolowanej Józef Piątek od 2 grudnia 2014 r.

Poprzednio, tj. w okresie do 4 grudnia 2010 r. Wójtem Gminy był Władysław Ochalik, zaś w okresie od 5 grudnia 2010 r. do 1 grudnia 2014 r. - Kazimierz Gacek.

[dowód: akta kontroli str. 3-5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadniają działania podejmowane przez Gminę, mające wpływ na poprawę stopnia ochrony przeciwpowodziowej, polegające m.in. na:

- pozyskiwaniu i przekazywaniu właściwym organom informacji o szkodach w infrastrukturze przeciwpowodziowej oraz potrzebach w tym zakresie,
- bieżącej współpracy z Gminną Spółką Wodną w Mielcu (Spółka) i uczestnictwie w odbiorach końcowych robót konserwacyjnych urządzeń melioracji wodnych szczegółowych wykonywanych przez spółkę,
- tworzeniu w planach finansowych obowiązkowych rezerw celowych na zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego,
- pozyskiwaniu i prawidłowym wykorzystywaniu dotacji z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację obowiązku zawartego w art. 30a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*², dotyczącego opracowania Planu Operacyjnego Ochrony Przed Powodzią (planu) oraz brak aktualizacji tego planu w okresie od września 2013 r., mimo zmian w obsadzie kadrowej osób odpowiedzialnych za realizację zadań ujętych w ww. planie oraz zmian związanych z zakończoną inwestycją (budowa obwałowania rzeki Wisłoki). Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy Mielec nie zawierał w wielu przypadkach

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.

² Dz. U. z 2013., poz. 594 ze zm.

podstawowych danych kontaktowych, dotyczących osób i instytucji uczestniczących w akcjach powodziowych oraz nie dokonano w nim aktualizacji danych wynikających ze zmian kadrowych.

Ponadto, podczas dyżurów wprowadzanych w celu zapewnienia całodobowego przepływu informacji nie zadbano o rzetelną dokumentację prowadzonych czynności w czasie powodzi, za którą zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*³ odpowiada Wójt Gminy.

Powyższe nieprawidłowości według oceny NIK mogły negatywnie wpływać na skuteczność podejmowanych działań związanych z pomocą mieszkańcom na zalanym terenie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1. Gmina Mielec nie posiada w swojej infrastrukturze budowli przeciwpowodziowych zdefiniowanych w art. 9 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*⁴.

W związku z tym, nie tworzono systemu pozyskiwania i przetwarzania informacji o szkodach oraz nie określano obowiązków w tym zakresie, jak też nie określano sposobów pozyskiwania informacji, czy weryfikacji szkód.

Informacje o szkodach w infrastrukturze powodziowej przekazywane były w formie pisemnej od sołtysów i mieszkańców, na zebraniach wiejskich oraz na posiedzeniach Rady Gminy. Zgłaszane wnioski dotyczyły bezpieczeństwa przeciwpowodziowego oraz szkód w infrastrukturze powodziowej. Szczególnie wnioskowano o naprawę i modernizację wałów na Wisłoce, zniszczenie których powodowało zagrożenie dla sołectwa Książnice, naprawę uszkodzonych wałów przeciwpowodziowych w miejscowości Boża Wola, skarpy na kanale Nowa Wiśnia w Woli Mieleckiej oraz założenia śluzy w Złotnikach.

W wyjaśnieniach Wójt podał, iż *informacje dotyczące szkód w infrastrukturze powodziowej pozyskiwano zarówno od mieszkańców jak i z własnych obserwacji. W czasie powodzi na bieżąco przekazywano te informacje do administratorów w/w infrastruktury, którzy weryfikowali te zgłoszenia.*

[dowód: akta kontroli str. 6-71]

2. Wójt Gminy w wyjaśnieniach podał, iż *Gmina wykonywała analizy przyczyn powstania strat powodziowych – jednakże nie posiada dokumentacji w formie pisemnej – przekazywała dane bieżące i historyczne do instytucji, które zajmowały się takimi analizami. Gmina określiła cele do realizacji związane z ochroną terenu gminy przed powodzią i zmierzające do ograniczenia skutków powodzi.*

W wyniku analiz przeprowadzanych w Gminie kierowano pisma m.in. do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (RZGW) informowano, iż w wyniku uszkodzenia skarpy rzeki Wisłoki w rejonie mostu w ciągu drogi wojewódzkiej relacji Mielec – Lisia Góra na odcinku około 400 m oraz uszkodzenia skarpy dopływu Wisłoki – Nowej Wiśni na odcinku 150 m zostało zatopionych około 20 nieruchomości. Obsunięcie się skarpy bezpośrednio w sąsiedztwie mostu mogło spowodować naruszenie przyczółka mostu od strony Woli Mieleckiej oraz stwarzało realne zagrożenia powodziowe, ponieważ na tym odcinku Wisłoki nie było wałów przeciwpowodziowych.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1166

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 469

Obszary, na których wystąpiła powódź na terenie gminy, ujęte zostały we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, a następnie objęte mapami zagrożenia powodziowego przygotowanymi i zatwierdzonymi do stosowania od 3 grudnia 2010 r. przez RZGW w Krakowie p.n. „Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki”. W kwietniu 2014 r. w związku z zakończeniem przez Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie (PZMiUW) inwestycji pn. „Wisłoka II – budowa prawostronnego obwałowania rzeki Wisłoki w km 16+074-19+900 wraz z budową ciągów komunikacyjnych na koronie wału, technicznie powiązanych z budową wałów na terenie Miasta Mielca” oraz „Wisłoka I – modernizacja, przeciwfiltracyjne zabezpieczenie prawego obwałowania rzeki Wisłoki w km 8+800-16+074 wraz z budową dróg przywałowych w m. Chrzęstów, Złotniki gm. Mielec i m. Brzyście gm. Gawłuszowice”, dokonano aktualizacji powyższego opracowania z 2010 r.

Wójt Gminy wyjaśnił, iż dokumenty na których oparto opracowania oceny ryzyka powodziowego *były uzgadniane z Gminą bezpośrednio lub przez udział w spotkaniach dotyczących zagrożenia powodziowego.*

[dowód: akta kontroli str. 14, 72-79]

W związku z pismem Marszałka Województwa Podkarpackiego z 12 października 2011 r. Wójt Gminy przekazał ogłoszenie sołtysom poszczególnych wsi, celem poinformowania mieszkańców w sposób zwyczajowo przyjęty, o potrzebie usunięcia krzewów i drzew po uprzednim uzyskaniu pozwolenia, zagrażających bezpieczeństwu powodziowemu.

Ogłoszenie zawierało także informację, iż w przypadku drzew rosnących w międzywalu rzeki właściciele nieruchomości powinni zgłosić się o zezwolenie o wycinkę do Dyrektora RZGW w Krakowie.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy nie wydawał zezwoleń na wycinkę drzew rosnących w pobliżu rzek i cieków wodnych, mających wpływ na wzrost zagrożenia powodziowego na terenie Gminy.

Wójt Gminy wyjaśnił, iż *do Gminy nie wpływały skargi ani sygnały o problemach związanych z uzyskaniem zezwoleń na wycinkę drzew i zakrzewień rosnących w pobliżu rzek i cieków wodnych mających wpływ na wzrost zagrożenia powodziowego.*

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Gminy nie wpływały informacje o zniszczeniach wałów lub innych zabezpieczeń przeciwpowodziowych spowodowanych przez bobry.

[dowód: akta kontroli str.80-87]

3. Wynikiem informacji, przekazywanych przez radnych na posiedzeniach Komisji, sesjach Rady Gminy, przez mieszkańców Gminy na zebraniach wiejskich, pismach kierowanych do Gminy oraz przeprowadzonych analiz, były pisma skierowane m.in. do:

- PZMiUW w Rzeszowie z informacją o osuwisku na terenie objętym projektem budowy wału w Woli Mieleckiej, z prośbą o przyśpieszenie realizacji inwestycji, tj.: budowę wałów na rzece Wisłoka na odcinku Wola Mielecka - Rzędzianowice z uwzględnieniem wzmocnienia skarp i budowę śluzy na dopływie Nowa Wiśnia, budowę wałów na rzece Wisłoka na odcinku Książnice – Boża Wola wraz z zabezpieczeniem Kanału Kielkowskiego oraz naprawienie śluzy wałowej w Książnicach, pilne odnowienie w kontekście zagrożeń powodziowych urządzeń melioracji podstawowej tj.: Kanał Łukawiec na całym odcinku oraz Kanał Stara Wiśnia na całym odcinku, natychmiastową interwencję przy konserwacji kanału Chorzelowskiego,

- Starosty Powiatu Mieleckiego z prośbą o dofinansowanie prac remontowych na niedrożnym rowie melioracyjnym, będącym w zarządzie Starostwa Powiatowego wraz z deklaracją pomocy przy prowadzeniu prac remontowych,
- Marszałka Województwa Podkarpackiego w sprawie naprawy wału w miejscowościach Wola Mielecka, naprawy uszkodzeń w okolicach mostu na Wisłoce w Woli Mieleckiej oraz modernizacji wału w miejscowościach Książnice – Boża Wola. Jako najpilniejsze zadanie przedstawiono budowę wałów – lewy wał Wisłoki od miejscowości Książnice w kierunku Gminy Przeclaw oraz obwałowanie Potoku Kielkowskiego. Problemy na tym odcinku uznano za główną przyczynę zniszczeń na terenie Gminy,
- Prezydenta Miasta Mielca z informacją o podjętych działaniach w kierunku oczyszczenia rowu Złotnicko – Berdechowskiego na odcinku od Wału do drogi Powiatowej Złotniki oraz deklaracji pełnej zgody na podjęcie przez Gminę miejską Mielec prac konserwatorskich oraz modernizacyjnych na odcinku przedmiotowego rowu w ramach pomocy ze strony Miasta Mielca,
- Wójta Gminy Tuszów Narodowy z informacją o utrudnieniach w spływie wód na rowie melioracyjnym Jaślańsko – Chorzelowskim spowodowanych przez tamę wybudowaną przez bobry, z prośbą o podjęcie działań zmierzających do udrożnienia rowu będącego własnością Gminy Tuszów Narodowy połączonego z oczyszczonym rowem w Gminie Mielec,
- Nadleśnictwa Mielec zawierające zgodę na wejście na teren należący do Gminy w celu wykonanie robót konserwacyjnych na rowie przebiegającym wzdłuż granicy gruntów leśnych.

[dowód: akta kontroli str.8, 88-244]

4. Z informacji posiadanych przez Gminę wynika, iż potrzeby w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej zgłaszane przez Gminę zostały uwzględnione w planach robót bieżących lub inwestycyjnych, realizowanych przez właściwe jednostki, w tym 3 zadania zostały ujęte w uchwale Nr XXV/451/12 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 24 września 2012 r., tj.:

- Wisłoka - Boża Wola - rozbudowa lewego wału Wisłoki w km 4+115-6+737 oraz w km 0+000-0+230 wraz z budową obustronnych wałów cofkowych na potoku Kielkowskim o długości 150m – planowany termin zakończenia prac maj 2015 r.,
- Budowa umocnień lewostronnego brzegu rzeki Wisłoki w km 18+700-19+480 w miejscowości Wola Mielecka, gm. Mielec, woj. Podkarpackie – zakończono realizację,
- Optymalna metoda zarządzania ryzykiem powodziowym rz. Wisłoki w km rzeki od 27+000 do 34+000 i potoku Kielkowskiego ze szczególnym uwzględnieniem miejscowości Kielków, woj. Podkarpackie - na etapie projektowania.

[dowód: akta kontroli str. 245-256]

5. W badanym okresie na terenie Gminy powódź wystąpiła dwukrotnie, tj. w dniach 17-21 maja i 3-7 czerwca w 2010 r.

Komisja do spraw szacowania szkód powodziowych w infrastrukturze komunalnej powołana przez Wójta Gminy sporządziła 11 czerwca 2010 r. protokół strat powodziowych, w którym wykazano szkody na kwotę 15 589 000 zł.

Komisja powołana przez Wojewodę Podkarpackiego zweryfikowała straty poczynione przez powódź na terenie Gminy i określiła straty na kwotę 8 089 000 zł.

W 2013 r. na terenie Gminy w okresie od 4 do 11 czerwca wystąpiła klęska żywiołowa, w postaci nawalnych opadów deszczu i gradobicia.

Komisja do spraw szacowania strat spowodowanych przez klęski żywiołowe w infrastrukturze komunalnej powołana przez Wójta Gminy sporządziła 2 lipca 2013 r. protokół strat, w którym wykazano szkody na kwotę 3 200 225 zł.

Komisja powołana przez Wojewodę Podkarpackiego zweryfikowała powstałe straty na terenie Gminy i określiła je na kwotę 2 448 000 zł.

[dowód: akta kontroli str. 247-287]

6. W kontrolowanym okresie na 2 posiedzeniach Rady Gminy poruszano problemy związane z problematyką dotyczącą ochrony przeciwpowodziowej.

Przedmiotem obrad było m.in.:

- problem uszkodzonych wałów na rzece Wisłoka (część wałów została przekopana, aby doprowadzić do powrotu wody do koryta rzeki oraz o naprawach tych wyrw),
- przekazanie informacji o miejscowościach w Gminie, które ucierpiały najbardziej, tj. Książnice, Podleszany, Wola Mielecka oraz o prowadzonych wypompowywaniach wody z rozlewisk i piwnic, stan mostu na Wisłoce,
- zakres działań i zadania poszczególnych organów samorządu terytorialnego z zakresu ochrony przeciwpowodziowej,
- zarzuty związane z brakiem koordynacji podczas prowadzonych akcji ratowniczych,
- zabezpieczenie sanitarno-medyczne,
- problem tzw. „obserwatorów” skutecznie blokujących przejazd dla samochodów biorących udział w akcji powodziowej,
- problem słupa telefonicznego stojącego pośrodku wału we wsi Książnice, skutecznie blokującego przejazd związany z akcją ratowniczą,
- remonty zniszczonych wałów,
- brak pieniędzy na wykonanie remontów rowów, kanałów i innych urządzeń melioracyjnych,
- informacje dotyczące organizacji prowadzonych akcji w czasie powodzi w maju i czerwcu 2010 r.

W posiedzeniach uczestniczył przedstawiciel PZMiUW w Rzeszowie Oddział w Mielcu (ZMiUW w Mielcu), z którym poruszano tematy związane m.in. z: budową zbiorników retencyjnych, dalszą modernizacją wałów Wisły, zarośniętym kanałem Łukawiec w Rzędzianowicach, zalaniem wsi Chorzelów – Smyków przez wody spływające z płyty lotniska i pasa startowego.

Przedstawiciel ZMiUW w Mielcu przekazał również informacje o szczegółowych planach wykonywania zadań modernizacyjnych i melioracyjnych na najbliższe lata, tj.:

- budowa wału w Woli Mieleckiej,
- budowa wału w kierunku do kanału Kiełkowskiego w Bożej Woli,
- remont kanału Łukawiec,
- budowa wałów przy potoku Kiełkowskim.

Powyższe zadania modernizacyjne zostały ujęte w realizowanych programach opisanych w punkcie 4 wystąpienia.

Jako główną przyczynę licznych wyrw w wałach, przedstawiciel ZMiUW w Mielcu przedstawił sąsiedztwo lasów i drzew, które niszczą te urządzenia. Dodatkowym problemem były bobry, które systematycznie niszczyły wały.

Ponadto poinformował osoby biorące udział w sesjach o montażu nowoczesnych śluz o podwójnym zabezpieczeniu oraz o wykonaniu przez RZGW w Krakowie opracowania pt. „Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki” będącego I etapem studium ochrony przeciwpowodziowej w zlewni rzeki Wisłoki.

W latach 2010 -2014 przeprowadzono prace związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych w mieniu stanowiących własność Gminy. W związku z tym,

przeprowadzono 15 postępowań w formie przetargów nieograniczonych, 2 zamówienia poniżej 14 000 euro i 1 zamówienie dodatkowe zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁵.

Prowadzono prace związane głównie z remontami, przebudową i odbudową dróg, przebudową rowów melioracyjnych oraz remontem kanalizacji na terenie Gminy. Ponadto prowadzono remont studni głębinowych w Rzędzianowicach i remont Domu Strażaka w Książnicach.

W kolejnych latach zlecano w trybie bezprzetargowym wykonanie prac na rowach i ciekach stanowiących własność Gminy, zgodnie z przepisem art. 4 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, i tak:

- w 2010 r. zlecono do wykonania 3 zadania na kwotę 17 271,17 zł,
- w 2011 r. zlecono do wykonania 4 zadania na kwotę 21 810,79 zł,
- w 2012 r. zlecono do wykonania 4 zadania na kwotę 15 362,85 zł,
- w 2013 r. zlecono do wykonania 4 zadania na kwotę 27 717,88 zł,
- w 2014 r. zlecono do wykonania 6 zadań na kwotę 27 741,58 zł.

Ponadto zgodnie z uchwałą nr XVIII/99/2008 Rady Gminy w Mielcu z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie przystąpienia do wspólnej realizacji projektu p.n.: „Regulacja cieków wodnych na terenie miasta Mielca i gminy Mielec” zawarto porozumienie, a następnie 20 listopada 2009 r. podpisano umowę. Na dofinansowanie projektu w 2010 r. Gmina przeznaczyła kwotę w wysokości 71 164,66 zł.

Wójt Gminy wyjaśnił, iż w kontrolowanym okresie Gmina Mielec nie podejmowała uchwał związanych z problematyką ochrony przeciwpowodziowej.

[dowód: akta kontroli str. 288-307]

7. W okresie do dnia 23 września 2013 r. Gmina nie posiadała planu operacyjnego ochrony przed powodzią.

Obowiązujący „Operacyjny plan ochrony przed powodzią” stanowi załącznik nr 7 do Planu Zarządzania Kryzysowego Gminy Mielec, zatwierdzonego przez Starostę Powiatu Mieleckiego w dniu 24 września 2013 r.

Wójt w wyjaśnieniach podał, iż przy opracowaniu (...) Planu Operacyjnego Ochrony Przed Powodzią jak i Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego wykorzystano wcześniejsze wersje planów, plany pozyskane ze Starostwa Powiatowego w Mielcu, które uzgadnia gminne plany oraz korzystano z bieżących doświadczeń związanych z występującymi zagrożeniami na terenie gminy. W ramach konsultacji z innymi gminami w latach poprzednich uzgadniano miejsca do ewakuacji zagrożonej ludności (...). Korzystano również z opracowań dotyczących zagrożeń powodziowych opracowanych przez RZGW.

[dowód: akta kontroli str. 308-340]

8. W treści Operacyjnego planu ochrony przed powodzią (zwanego dalej planem) określono zagrożenie powodziowe związane z prawobrzeżnym dopływem Wisły, tj. rzeki Wisłoki, która powstaje z połączenia Górnej Wisłoki, Ropy i Jasiołki. Jako istotny element kształtowania poziomu wody na rzece Wisłoce określono zaporę w Klimkówce. Wisłoka z dopływami: Stara Wiśnia, Babulówka z dopływami oraz kanały Rów Graniczny i Chorzelowski odwadnia teren Gminy. Zagrożenie powodziowe terenów Gminy związane jest w szczególności z brakiem obwałowań Wisłoki w południowej części Gminy i potencjalnym przedostawaniem się wody powodziowej poprzez kanały w kierunku miejscowości Boża Wola, Książnice, Golezów, Podleszany. Po wystąpieniu długotrwałych opadów lub roztopach może

⁵ Dz. U. 2013, poz. 907 ze zm.

dochodzić do lokalnych podtopień zabudowań, związanych z niedrożnością rowów melioracyjnych i brakiem możliwości odpływu wód do Wisłoki.

Jako cel planu określono zwiększenie zdolności społeczeństwa i władz do ograniczenia podatności na działania powodziowe, uzyskanie pełnej gotowości organizacyjnej i technicznej w zakresie posiadanych możliwości do walki z powodzią i jej skutkami oraz wypracowanie rozwiązań w zakresie środków i metod efektywnego, szybkiego i skoordynowanego reagowania na zagrożenie powodziowe ze szczególnym uwzględnieniem ochrony życia, zdrowia i mienia mieszkańców.

W planie zawarto informację o składzie Gminnego Zespołu Zarządzania, stanowiska kierowania służb, np. Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, itp.

Przedstawiono w nim także wykaz miejscowości, w których umiejscowiono wodowskazy wraz z telefonami informacyjnymi, sporządzono wykaz magazynów w których można składać niezbędne środki przeznaczone dla poszkodowanych w tym z uzyskanych darów oraz magazyny przeciwpowodziowe.

Ustalono, że ujęty w Operacyjnym planie ochrony przed powodzią skład Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w związku ze zmianą przewodniczącego jest nieaktualny. Pozostałe osoby pozostawały na określonych stanowiskach do końca 2014 r.

W dniu 22 kwietnia 2014 r. do Urzędu Gminy wpłynęło pismo od Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie dotyczące opracowania p.n. „Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki” stanowiące I etap studium ochrony przeciwpowodziowej. W piśmie zawarto informacje o zakończeniu inwestycji p.n. „Wisłoka II – budowa prawostronnego obwałowania rzeki Wisłoki w km 16+074-19+900 wraz z budową ciągów komunikacyjnych na koronie wału, technicznie powiązanych z budową wałów na terenie Miasta Mielca” oraz „Wisłoka I – modernizacja, przeciwfiltracyjne zabezpieczenie prawego obwałowania rzeki Wisłoki w km 8+800-16+074 wraz z budową dróg przywałowych w m. Chrzastów, Złotniki gm. Mielec i w m. Brzyście gm. Gawłuszowice” powodujące zmiany w zagrożeniu powodziowym na terenie gminy.

[dowód: akta kontroli str. 341-364]

9. W ramach współpracy ze Spółką pracownik Urzędu Gminy, sołtys odpowiedniej wsi oraz pracownicy Spółki wspólnie dokonywali odbiorów końcowych robót konserwacyjnych urządzeń wodnych szczegółowych wykonanych przez Spółkę. Gmina nie prowadziła monitoringu przeprowadzanych prac.

Wykonywane prace polegały m.in. na: wykaszaniu skarp rowów i dna rowów, wydobywaniu roślin korzeniących się na dnie rowów – hakowaniu, odmulaniu dna rowów, oczyszczaniu z namułu przepustów, odmulaniu koparką rowów, udroźnianiu dna rowów, ścinaniu krzaków, wywozu namułu, pni i korzeni z rowów.

W 2010 r. przeprowadzono 18 odbiorów końcowych prac. Prace były finansowane lub współfinansowane przez Wojewodę Podkarpackiego, GSW w Mielcu.

W 2011 r. przeprowadzono 28 odbiorów prac. Prace były finansowane lub współfinansowane przez Marszałka Województwa Podkarpackiego, Wojewodę Podkarpackiego, GSW w Mielcu oraz Gminę Mielec (20 000 zł).

W 2012 r. przeprowadzono 20 odbiorów prac. Prace były finansowane lub współfinansowane przez Marszałka Województwa Podkarpackiego, Wojewodę Podkarpackiego, GSW w Mielcu, Starostę Powiatu Mieckiego oraz Gminę Mielec (15 000 zł).

W 2013 r. przeprowadzono 19 odbiorów prac. Prace były finansowane lub współfinansowane przez Wojewodę Podkarpackiego, GSW w Mielcu, Starostę Powiatu Mieleckiego oraz Gminę Mielec (15 000 zł).

W 2014 r. przeprowadzono 18 odbiorów prac. Prace były finansowane lub współfinansowane przez Wojewodę Podkarpackiego, GSW w Mielcu, Starostę Powiatu Mieleckiego.

Ponadto, pracownik Gminy corocznie uczestniczył w styczniu lub w lutym w kontrolowanym okresie w obradach Walnego Zgromadzenia Delegatów Gminnej Spółki Wodnej Mielec, na których omawiano problemy z poprzedniego roku.

Wójt wyjaśnił, iż *gmina nie dokonywała przeglądów rowów odwadniających na terenie gminy. Stan rowów odwadniających sprawdzany jest każdorazowo po interwencjach pisemnych, bądź telefonicznych mieszkańców Gminy oraz przy okazji odbioru robót realizowanych przez spółki wodne.*

Kierownik Biura Rejonowego Związku Spółek Wodnych w Mielcu (RZSW) poinformował, iż *w RZSW w Mielcu zrzeszona jest GSW w Mielcu. Celem GSW jest utrzymanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. GSW Mielec nie zajmuje się utrzymaniem infrastruktury powodziowej.*

Wójt wyjaśnił, że *Samorząd Gminny nie podejmował działań popularyzujących tworzenia związków wałowych.*

[dowód: akta kontroli str. 365-412]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W obowiązującym od 24 września 2013 r. Operacyjnym planie ochrony przed powodzią nie dokonywano aktualizacji składu Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w związku ze zmianami kadrowymi. Zmiana nastąpiła na stanowisku Wójta Gminy, który był przewodniczącym Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Wójt w wyjaśnieniach podał, iż *aktualizacji nie dokonywano przez niedopatrzenie pracownika.*

Nie dokonano aktualizacji „Operacyjnego planu ochrony przed powodzią” po otrzymaniu 22 kwietnia 2014 r. pisma od Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, dotyczącego zadania p.n. „Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki”, stanowiącego I etap studium ochrony przeciwpowodziowej, w którym zawarto informację o ukończeniu inwestycji „Wisłoka II – budowa prawostronnego obwałowania rzeki Wisłoki w km 16+074-19+900 wraz z budową ciągów komunikacyjnych na koronie wału, technicznie powiązanych z budową wałów na terenie Miasta Mielca” oraz „Wisłoka I – modernizacja, przeciwfiltracyjne zabezpieczenie prawego obwałowania rzeki Wisłoki w km 8+800-16+074 wraz z budową dróg przywałowych w m. Chrzastów, Złotniki gm. Mielec i w m. Brzyście gm. Gawłuszowice”, co wiąże się ze zmianami zagrożenia powodziowego na terenie Gminy.

Wójt Gminy w wyjaśnieniach podał, iż *Operacyjny plan ochrony przed powodzią nie zawiera szczegółowych danych do których można by odnieść opracowanie p.n. „Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki” stanowiące I etap studium ochrony przeciwpowodziowej. Zasadnym jest wykorzystanie danych zawartych w powyższym opracowaniu do aktualizacji elementów Planu Zarządzania Kryzysowego Gminy Mielec związanych z wykonanymi modernizacjami i ewakuacją ludności. Brakujące dane, których nie wprowadził pracownik zostaną uzupełnione w ramach trwającego dostosowywania Planu do wytycznych Starosty.*

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym 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

1. W kontrolowanym okresie obowiązywały 3 zarządzenia związane z powołaniem Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (GZZK) tj. z 30 kwietnia 2009 r., 27 grudnia 2010 r. i 30 sierpnia 2012 r. Zarządzenia traciły moc w związku ze zmianami w składzie GZZK.

GZZK rozpoczynał działalność na polecenie przewodniczącego z chwilą zagrożenia lub wystąpienia zdarzenia o znamionach klęski żywiołowej, katastrofy lub awarii technicznej. Przewodniczący dowodził grupami roboczymi o charakterze stałym – Grupa Planowania Cywilnego oraz Grupa Monitorowania, Prognoz i Analiz oraz grupami roboczymi o charakterze czasowym – Sekcja przeciwpowodziowa, Sekcja ewakuacji i zabezpieczenia socjalnego ludzi i zwierząt i Sekcja zbierania i przekazywania danych oraz zabezpieczenia logistycznego.

W kontrolowanym okresie zarządzeniami Wójta Gminy wprowadzono dwukrotnie alarm przeciwpowodziowy w okresach od 17 maja do 23 maja 2010 r. i od 2 czerwca do 7 czerwca 2010 r.

Podczas alarmów powodziowych w Gminie prowadzono 2 zeszyty/notatki oraz spięte kartki, w których zapisywano m.in. w tabeli datę, godzinę i stan wody (nie określono miejsca pomiaru) oraz dokonywano zapisów zgłoszeń od poszkodowanych podczas pełnionych dyżurów w okresie powodzi.

Wójt gminy wyjaśnił, iż *stany wody odczytywane były z sondy pomiarowej zawieszanej na moście w Woli Mieleckiej.*

W notatkach pierwszego zapisu dokonano 17 maja 2010 r. z informacją o wprowadzeniu na terenie Gminy pogotowia przeciwpowodziowego, a następnie o wprowadzeniu alarmu przeciwpowodziowego. Ostatni wpis odnotowano 14 czerwca 2010 r.

W części zapisów nie odnotowywano dat i godzin zgłoszenia zagrożenia oraz komu problem został przekazany i czy pomoc została udzielona. Nie odnotowywano żadnych danych kontaktowych osób zgłaszających. Informacje zapisywano w sposób nie pozwalający na identyfikację osób potrzebujących pomocy oraz na jakiegokolwiek sprawdzenie czy pomoc dotarła do poszkodowanych, ani komu udzielenie pomocy zostało zlecone.

[dowód: akta kontroli str. 413-474]

2. W okresie objętym kontrolą Gmina w 2010 r. wnioskuje i otrzymała z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji dotację na dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej, związanych z ochroną przeciwpowodziową, z przeznaczeniem na usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Środki te wykorzystano na sporządzenie ekspertyz dla osób dotkniętych powodzią (111 998 zł) oraz sporządzanie kosztorysów w czasie powodzi (18 056 zł).

Gmina nie podejmowała starań o pozyskanie dodatkowych środków na te zadania z innych źródeł.

[dowód: akta kontroli str. 475-483]

3. W okresie objętym kontrolą Gmina nie realizowała z własnej inicjatywy i z własnych środków, ani nie współfinansowała realizacji zadań związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową.

[dowód: akta kontroli str. 484-485]

4. Plan Reagowania Kryzysowego Gminy Mielec opracowany został w 2009 r. i obowiązywał do 23 września 2013 r., nie był zatwierdzony przez Starostę Powiatu Mieckiego i nie był aktualizowany przez cały okres jego obowiązywania. W zestawieniach sił i środków straży pożarnych państwowych i ochotniczych brak informacji o jakichkolwiek kontaktach telefonicznych czy e-mailowych. W planie podano jedynie kontakty do 5 zakładów podstawowej opieki lekarskiej i do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mielcu.

Wójt gminy wyjaśnił, iż *Plan Reagowania Kryzysowego Gminy Mielec nie został zatwierdzony przez Starostę z powodu niedopatrzenia pracownika opracowującego.*

Obowiązujący Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy Mielec został zatwierdzony przez Starostę Powiatu Mieckiego 24 września 2013 r.

W Planie Zarządzania Kryzysowego określono i scharakteryzowano m.in. rodzaje zagrożenia powodziowego, tj. zagrożenia hydrometeorologiczne (gwałtowne opady deszczu, śniegu, gradu) oraz rodzaje powodzi: opadową (zlewnia Wisłoki, Zlewnia Kanału Chorzelowskiego), roztopową i zatorową. Zagrożenia te w zdecydowanej większości łączą się z lokalizacją miejscowości wzdłuż rzeki Wisłoki, a nasilają się podczas wezbrań rzek zagrażając mieszkańcom i ich mieniu. Dodatkowo, w przypadku awarii, obiekty hydrotechniczne stanowią duże zagrożenie dla terenu Gminy.

Ponadto, w Planie Zarządzania Kryzysowego Gminy Mielec oznaczono 8 z 13 sołectw Gminy, tj.: Boża Wola, Chrzastów, Goleiszów, Książnice, Podleszany, Rzędzianowice, Wola Miecka, Złotniki jako sołectwa zagrożone powodzią. Ustalono m.in. ilość gospodarstw, ilość gospodarstw rolnych, liczbę mieszkańców, ilość przedsiębiorstw oraz liczbę osób przewidzianych do ewakuacji na terenie zagrożonym powodzią.

W planie zarządzania sporządzono zestawienie sił i środków obejmujące:

- Ochotnicze Straże Pożarne z określeniem wyposażenia, np. motopompy, piły spalinowe, maszty oświetleniowe itp.,
- służbę zdrowia, w którym zawarto nazwę i adres punktu, osoby odpowiedzialne oraz telefony kontaktowe,
- dane kontaktowe Gminy,
- formacje obrony cywilnej Gminy Mielec, w tym m.in. ratownictwa powodziowego wraz z osobą odpowiedzialną,
- zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, m.in. zagrożenia powodziowego wraz z systemem wymiany informacji określone jako: „*internet, e-mail, telefon i radiotelefon*”,
- przedstawiono wykaz (tabelę) telefonów na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Przyjęte zasady aktualizacji Planu Zarządzania Kryzysowego Gminy Mielec oraz jego załączników funkcjonalnych nakazywały dokonywanie takiego obowiązku nie rzadziej niż co 2 lata.

[dowód: akta kontroli str. 486-532]

5. W budżecie Gminy w latach 2011-2014 tworzono rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego. Wysokość tej rezerwy była równa, bądź przekraczała 0,5% wydatków budżetu gminy, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na

obsługę długu – zgodnie z przepisem art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

[dowód: akta kontroli str. 533]

6. W latach 2010 - 2014 r. NIK nie przeprowadzała kontroli w Gminie Mielec w tematach związanych z zagrożeniem powodziowym, powodziami, usuwania szkód powodziowych oraz pomocy poszkodowanym.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Zarządzenie nr 209/2012 wójta Gminy Mielec z 30 sierpnia 2012 r. w sprawie powołania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego nie zostało zaktualizowane pomimo zmian kadrowych po wyborze nowego Wójta, który był jego przewodniczącym.

Wójt Gminy wyjaśnił, iż *zmiana nie została przeprowadzona przez niedoparzenie pracownika.*

Podczas dyżurów wprowadzanych w celu zapewnienia całodobowego przepływu informacji nie zadbano o rzetelną dokumentację prowadzonych czynności w czasie powodzi, która zapewniałaby możliwość sprawdzenia m.in. czy nieodczoną pomoc dotarła do potrzebujących, przekazanie informacji o możliwościach pomocy, czy też zagrożeniach itp.

Z treści prowadzonych zapisów wynika, iż kolejna osoba mająca dyżur całodobowy podczas alarmu przeciwpowodziowego nie mogła sprawdzić realizacji zadań wynikających ze zgłoszeń od potrzebujących pomocy zanotowanej przez poprzednika będącego na dyżurze, co jest niezgodne z art. 20 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w myśl którego *wójt gminy zapewnienia całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności.* Wójt Gminy wyjaśnił, iż *brak rzetelnych zapisów w czasie dyżurów powodziowych wynikał z konieczności szybkiego reagowania na sytuację, gdzie przy jednoczesnym przyjmowaniu zgłoszeń o zdarzeniach występowały również sytuacje związane z zapewnieniem zaopatrzenia, przekazywania meldunków i wyjazdami do zagrożonych miejscowości. Ponadto w toku całej akcji powodziowej występowały trudności organizacyjne związane z działalnością urzędu. W zaistniałej sytuacji prowadzone były zapiski dotyczące przebiegu działań. Niekompletne zapiski mówią m.in. o wysyłaniu jednostek OSP, zaopatrzenia, o wysłaniu samochodów z piaskiem. W niektórych przypadkach brak ponownego zgłoszenia z terenu uznawany był za zakończone działanie, dyżurni nie dokonywali dodatkowych zapisów. Pomimo braku wytycznych określających sposób dokumentowania należy uznać, że przyjęto nie do końca właściwą metodę prowadzenia dokumentacji zdarzeń powodziowych, co nie zapewniało możliwości weryfikacji czy pomoc dotarła do określonych osób.*

W przypadku zmian na poszczególnych stanowiskach w gminie, gdzie w powyższym dokumencie osobą odpowiedzialną za działania występuje poprzednio urzędujący Wójt należy dokonywać aktualizacji w chwili ich następowania. Oprócz tego nastąpiły zmiany sołtysów w poszczególnych sołectwach, co także nie zostało odnotowane - występuje brak wykazu sołtysów wraz z danymi kontaktowymi. Za przeglądy i aktualizację planu odpowiada przewodniczący GZZK – Wójt Gminy Mielec przy pomocy pracownika ds. zarządzania kryzysowego.

Ponadto w tabeli:

- nr 8 – „Zestawienie Sił Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego podano jednostki organizacyjne, tj.: PSP, OSP włączone do systemu, Zarządzenie Kryzysowe, włączone do systemu Powiatowe Służby, Inspekcje, Straże bez jakichkolwiek danych kontaktowych,
- nr 9 – „Zestawienie sił i środków Ochotniczych Straży Pożarnych” nie zawierało żadnych danych kontaktowych do osób dysponujących wyposażeniem, które może być wykorzystane podczas akcji powodziowych,
- nr 11 – „Zestawienie formacji obrony cywilnej Gminy Mielec”, w tym m.in. Formacje Ratownictwa Ogólnego (wraz z osobą odpowiedzialną), Formacje do zadań specjalnych, tj.: zaopatrzenia, wykrywania i alarmowania, ochrony plodów rolnych, żywnościowych, zwierząt, ratownictwa przeciwpowodziowego (wraz z osobą odpowiedzialną) - bez jakichkolwiek danych kontaktowych niezbędnych w czasie zagrożenia,
- nr 13 – „Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń” w kolumnie „System wymiany informacji” nie podano konkretnych danych kontaktowych, właściwych dla ujętych w tabeli służb (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej O/Kraków, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego Mielec - system „Monitoring Wisłoki”, Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej, Komenda Powiatowa Policji, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, Powiatowy Inspektor Weterynarii, Powiatowa Stacja Pogotowia Ratunkowego, Polska Grupa Energetyczna Rzeszów) podając jedynie ogólne sformułowania: „internet”, „e-mail”, „telefon”, „radiotelefon”,
- nr 14 – „Wykaz telefonów na potrzeby zarządzania kryzysowego” informacje w nim zawarte nie odpowiadały nagłówkom tabeli bądź były z nimi niezgodne, np. w kolumnie „telefon komórkowy” nie podano ani jednego numeru telefonu komórkowego, podczas gdy takie numery wpisano w kolumnie „telefon”, w kolumnie „E-mail” podano numer jednego faksu bez numeru kierunkowego i jeden nieaktualny numer telefonu stacjonarnego, co powoduje dezorientację i nieczytelność informacji. Ponadto, wykaz skrótów instytucji podany na stronie 36 Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego nie jest adekwatny do skrótów używanych w tabeli nr 13. Używanie różnych skrótów w odniesieniu do tej samej instytucji powoduje dezorientację i nieczytelność informacji.

Wójt Gminy w wyjaśnieniach podał, iż (...) w Planie nie umieszczano wszystkich niezbędnych informacji ponieważ aktualne dane dotyczące OSP, sołtysów i radnych posiada pracownik zajmujący się sprawami zarządzania kryzysowego, są w razie potrzeby dołączane do teczki z planem. Dane te są również w posiadaniu innych osób zatrudnionych w urzędzie oraz w sekretariacie.

Dane związane z aktualizacją Planu były gromadzone i przekazywane w formie elektronicznej m.in. do Wydziału Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Mielcu. Poprzez niedopatrzenia pracownika aktualizacje nie były wprowadzane do Planu.

[dowód: akta kontroli str. 534-541]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, wnosi o:

1. Aktualizację Planu Zarządzania Kryzysowego Gminy Mielec i Operacyjnego planu ochrony przed powodzią w związku ze zmianami kadrowymi.
2. Aktualizację Operacyjnego planu ochrony przed powodzią w związku z ukończeniem inwestycji p.n. „Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki” stanowiącego I etap studium ochrony przeciwpowodziowej.
3. Uzupełnienie Planu Zarządzania Kryzysowego Gminy Mielec i Operacyjnego planu ochrony przed powodzią o dane kontaktowe osób i instytucji uczestniczących w sytuacjach zagrożenia powodziowego.
4. Jednolite stosowanie skrótów w Planie Zarządzania Kryzysowego Gminy Mielec oraz jego załącznikach.
5. Rzetelne dokumentowanie prowadzonych czynności w celu zapewnienia przepływu informacji w sytuacjach kryzysowych.

V. 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 wykonania wniosków pokontrolnych 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 czerwca 2015 r.

Barbara Lew
Starszy inspektor k. p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.