



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 13 października 2009 r.

2009 -10- 15

6138/09

Pan

Tadeusz Goc

Burmistrz Strzelec Opolskich

P/09/161
LOP-410-08-03/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą *o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Strzelcach Opolskich, zwanym dalej Urzędem, kontrolę udzielania przez Gminę Strzelce Opolskie (zwaną dalej Gminą) pomocy poszkodowanym w wyniku tornada z 15 sierpnia 2008 r. oraz likwidacji jego skutków (do 30 maja 2009 r.).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 14 września 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy *o NIK*, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701 ze zm.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób udzielania pomocy poszkodowanym, w szczególności ze środków przekazanych w ramach dotacji przez Wojewodę Opolskiego.

1.1. Udzielanie pomocy poszkodowanym w wyniku tornada przebiegało zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 21 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*², wytycznymi zawartymi w piśmie dyrektora Biura do Spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych MSWiA z dnia 19 sierpnia 2008 r. oraz wytycznymi Wojewody Opolskiego.

Burmistrz na pomoc poszkodowanym w wyniku tornada w 2008 r. wydatkował 5 992,8 tys. zł, z czego 4 842 tys. zł stanowiły dotacje otrzymane z budżetu państwa, 413,5 tys. zł środki przekazane przez Samorząd Województwa Opolskiego, 433,4 tys. zł - środki przekazane przez inne jednostki samorządu terytorialnego (zwane dalej jst), a 215,4 tys. zł - środki od innych darczyńców.

Środki przyznanej pomocy z budżetu państwa pokrywały 100 % kosztów odbudowy (remontu) budynków mieszkalnych ustalonych w operatach szacunkowych (od 813 zł do 337,6 tys. zł).

Zasiłki na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych przyznane zostały odpowiednio ze środków: Wojewody Opolskiego (od 1 do 35 tys. zł), gminnych (od 0,5 do 23 tys. zł) oraz pozostałych (od 1,5 do 31,9 tys. zł). Ogółem najniższa kwota udzielonej pomocy wyniosła 0,5 tys. zł, natomiast najwyższa wyniosła 384,5 tys. zł. Średnia wysokość pomocy udzielonej 91 poszkodowanym wyniosła 63,3 tys. zł.

Pomoc udzielona została także 16 rodzinom rolniczym, w wysokości od 6,9 do 15 tys. zł, na ogólną kwotę 223,4 tys. zł. Zasiłki przyznawał i wypłacał Ośrodek Pomocy Społecznej (zwany dalej OPS), któremu Burmistrz w odpowiednich terminach przekazywał środki na ten cel.

NIK pozytywnie ocenia zapewnienie mieszkańcom Gminy dostępu do informacji o możliwościach, zasadach i wysokości dostępnej pomocy dla poszkodowanych, dzięki przeprowadzeniu czterech zebrań, w których mogli oni wziąć udział (w spotkaniach tych uczestniczyli m.in. przedstawiciele Wojewody).

² Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.

1.2. NIK pozytywnie ocenia terminowość dokonania wstępnego szacowania szkód we wszystkich posesjach.

Łączna wartość oszacowanych szkód wyniosła 8 243,7 tys. zł, w tym w 73 budynkach mieszkalnych straty oszacowano na kwotę 4 978,3 tys. zł. Na drugi i trzeci dzień od wystąpienia zjawiska pracownicy Urzędu oraz OPS odwiedzili wszystkie obejścia w rejonie dotkniętym tornadem, sporządzili notatki, dokumentację fotograficzną oraz wywiady środowiskowe. W pięciu gospodarstwach oszacowano straty w terminie późniejszym (do 20 dni od daty wystąpienia zjawiska), a przyczyną opóźnień była nieobecność właścicieli tych gospodarstw w terminie przeprowadzania pierwszego oszacowania szkód.

1.3. Izba pozytywnie ocenia terminowość przesyłania do Wojewody i rzetelność sporządzania przez służby Burmistrza sprawozdań z udzielanej pomocy (wg stanu na dzień 10, 20 oraz 30 każdego miesiąca).

Wszystkie ww. sprawozdania zostały w okresie objętym kontrolą przesłane w odpowiednim terminie, tj. do godziny 13:00 dnia następnego i zawierały rzetelne dane, zgodne z ewidencją prowadzoną w OPS.

1.4. Zdaniem NIK Urząd prawidłowo wydatkował i rozliczył pomoc otrzymaną od innych jst. Badaniem w tym zakresie objęto trzy (spośród 42) największe wartościowo umowy na kwotę 872,4 tys. zł (63,8 % wszystkich umów).

Stwierdzono jednak, że dotacje uzyskane na podstawie 30 umów (71,4 % liczby umów) od jst na kwotę 1 054,5 tys. zł (77,1 % kwoty pomocy) zostały nieprawidłowo zaewidencjonowane – tj. w różnych rozdziałach po stronie dochodów i po stronie wydatków. Przykładowo dotacja otrzymana od Województwa Opolskiego w kwocie 550 tys. zł została zaewidencjonowana po stronie dochodów w rozdziale 85395 (pozostała działalność w zakresie polityki społecznej), natomiast po stronie wydatków w rozdziale 85214 (zasiłki i pomoc w naturze).

NIK zauważa, że dotacje celowe zgodnie z zasadą jawności i przejrzystości zapisaną m.in. w rozdziale 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*³ oraz w art. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*,⁴ winny być ewidencjonowane zgodnie z celem na który zostały przeznaczone, w tych samych rozdziałach zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków.

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

1.5. Ponadto, NIK zwraca uwagę na fakt wydatkowania środków w kwocie 34 tys. zł pochodzących z dotacji budżetu państwa na pokrycie kosztów wykonania 68 operatów szacunkowych na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Gminą a rzeczoznawcą majątkowym, pomimo że faktycznie z treści porozumienia wynikało, że rzeczoznawca wykonał operaty na zlecenie i na rzecz mieszkańców Błotnicy Strzeleckiej w uzgodnieniu z Kierownikiem OPS. Takie sformułowanie treści porozumienia, zdaniem NIK, nie wypełniało wymogów umowy, która powinna być podstawą wypłaty środków publicznych przez Gminę. Umowa powinna wyraźnie wskazywać, że operaty szacunkowe były sporządzane na zlecenie i rzecz Gminy. NIK bierze jednakże pod uwagę, że w momencie podpisania porozumienia nie był wiadomym fakt sfinansowania kosztów operatów szacunkowych ze środków dotacyjnych.

2. NIK pozytywnie ocenia sprawność reagowania i przebieg działań podejmowanych przez służby Burmistrza w reakcji na zagrożenie życia, zdrowia i mienia obywateli, które wystąpiło po przejściu tornada.

NIK pozytywnie ocenia natychmiastowe podjęcie działań przez służby Burmistrza bezpośrednio po przejściu tornada w dniu 15 sierpnia 2008 r., tj. m.in. zwołanie w trybie natychmiastowym Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (zwanego dalej Gminnym Zespołem), zmobilizowanie pracowników OPS oraz organizację wyżywienia służb ratunkowych i uruchomienie stałego dyżuru Burmistrza.

NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez podległe Burmistrzowi służby, których celem była likwidacja skutków huraganu, w tym udzielenie mieszkańcom pomocy psychologicznej. W działaniach tych uczestniczyli strażacy Państwowej Straży Pożarnej i OSP, pracownicy Urzędu i jednostek komunalnych, służb leśnych, Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, firm prywatnych, Caritas'u oraz mieszkańcy tej i innych miejscowości, a polegały one m.in. na:

- powołaniu zespołu ds. oceny strat (ocena wstępna),
- zapewnieniu dostaw wody,
- skierowaniu na miejsce zdarzenia sprzętu będącego na wyposażeniu OSP, gminnych spółek: wodociągowej i komunalno-mieszkaniowej oraz wyznaczenia zastępczego składowiska gruzu i odpadów.

Potwierdzeniem skuteczności działań podejmowanych przez służby Burmistrza był m.in. brak skarg oraz pozytywna ocena komisji Rady Miejskiej i Sołtysa Błotnicy Strzeleckiej w tym zakresie.

3. NIK negatywnie ocenia sposób przygotowania Gminy do reagowania w sytuacjach kryzysowych, w tym w przypadku klęsk żywiołowych.

3.1. Izba negatywnie ocenia sporządzenie z opóźnieniem wynoszącym 221 dni Gminnego Planu Reagowania Kryzysowego (zwanego dalej Gminnym Planem) w stosunku do terminu określonego w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*⁵ (zwanej dalej ustawą *o zarządzaniu kryzysowym*).

Ww. Gminny Plan został przekazany Staroście do zatwierdzenia (17 marca 2009 r.) bez uprzedniego zaopiniowania przez Gminny Zespół, pomimo obowiązku dokonania tej czynności określonego w art. 19 ust. 5, w związku z art. 14 ust. 8 pkt 4 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

Ponadto Plan nie był uzgodniony z kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w Planie, tj. Policji, Straży Pożarnej, zakładu opieki zdrowotnej, inspekcji sanitarnej, weterynaryjnej i budowlanej, co było niezgodne z wydanymi i przekazanymi Gminie zaleceniami Starosty Strzeleckiego. Z kierownikami ww. jednostek Gminny Plan uzgodniono, dopiero po jego zatwierdzeniu (w dniu 31 marca 2009 r.) przez Starostę odpowiednio w terminach: 19 maja i 20 czerwca 2009 r. oraz z pozostałymi kierownikami w dniu 21 sierpnia 2009 r., tj.: w trakcie kontroli NIK.

Burmistrz ww. nieterminowe działania uzasadniał ustaleniem przez Starostę terminu opracowania i uzgodnienia Planu na 25 marca 2009 r., przy czym zgodnie z informacją uzyskaną od Starosty Strzeleckiego wskazanie przez niego takiego terminu miało jedynie charakter ponaglenia i mobilizacji, spowodowanej faktem przedłożenia do dnia 2 marca 2009 r. do zatwierdzenia Planu jedynie przez jedną gminę z terenu powiatu.

Zdaniem NIK negatywnie należy ocenić brak elementów Gminnego Planu wymaganych ustawą *o zarządzaniu kryzysowym* (art. 5 ust. 2), tj.:

- map ryzyka i zagrożenia powodziowego (pkt 1 a),
- charakterystyki sił i środków, w tym stanu rezerw państwowych oraz oceny możliwości ich wykorzystania (plan główny) (pkt 1 b),
- organizacji ochrony przed zagrożeniami biologicznymi i chemicznymi (załączniki funkcjonalne) (pkt 3 g).

⁵ Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

3.2. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu nie uwzględniono zadań przewidzianych do realizacji dla komórki organizacyjnej Urzędu właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego określonych w art. 19 ust. 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, którą był Referat zarządzania kryzysowego i spraw wojskowych, zwany dalej *Referatem*.

3.3. Zdaniem NIK negatywnie należy ocenić niezapewnienie przez Burmistrza na obszarze Gminy pełnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, co było niezgodne z obowiązującym do 18 września 2009 r. art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

Dyżur w godzinach pracy Urzędu był pełniony przez obsługę Sekretariatu oraz Referatu, natomiast w przypadkach zaistnienia sytuacji kryzysowej na polecenie Burmistrza miał być uruchamiany stały dyżur na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa.

Burmistrz niepełnienie dyżuru całodobowego uzasadniał względami ekonomicznymi, tj. zbyt dużymi kosztami finansowymi związanymi z zatrudnieniem dodatkowych osób oraz faktem zapewnienia na terenie Gminy całodobowego dyżuru przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendę Powiatową Policji, które posiadają adresy i telefony pracowników Urzędu Miejskiego. Zdaniem Izby powyższe wyjaśnienia nie mogą usprawiedliwiać braku realizacji ustawowego obowiązku.

W znowelizowanym po zakończeniu kontroli (obowiązującym od 19 września 2009 r.) art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* Burmistrz został zobowiązany do zapewnienia całodobowego alarmowania członków Gminnego Zespołu, a w sytuacjach kryzysowych do całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności.

Brak całodobowego dyżuru spowodował w ocenie NIK, że napływające do Urzędu w dniu 14 sierpnia 2008 r. (czwartek) wysłane mailem o godzinie 15:28 i 15:29 ze Starostwa dwa ostrzeżenia o deszczach i burzach oraz ostrzeżenie hydrologiczne, zostały odebrane dopiero w poniedziałek 18 sierpnia 2008 r. o godzinie 8:29 i 8:30, czyli dwa dni po zdarzeniu.

Komunikaty te dotyczyły opadów deszczu i burz okresami o natężeniu umiarkowanym i silnym, skutkujących podtopieniami, uszkodzeniami dróg i budynków, trudnościami komunikacyjnymi oraz w przypadku wystąpienia intensywnych opadów możliwości przekroczenia stanów alarmowych i podtopienia. W obu komunikatach proszono o przygotowanie odpowiednich służb i powiadomienie ludności. Ponadto stwierdzono nieprzekazanie 2 z 11 otrzymanych w okresie objętym kontrolą komunikatów.

NIK zwraca uwagę na fakt nierejestrowania otrzymywanych i przekazywanych odpowiednim służbom komunikatów meteorologicznych. Zdaniem Izby sposób dokumentowania faktu uzyskania komunikatów i ostrzeżeń powinien być analogiczny do sposobu postępowania z inną korespondencją, stosownie do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych⁶.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu:

- a) *zapewnienie możliwości całodobowego alarmowania członków Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,*
- b) *poprawę systemu rejestrowania i przekazywania odpowiednim służbom otrzymywanych komunikatów meteorologicznych,*
- c) *zapewnienie ewidencjonowania dotacji celowych w tych samych rozdziałach zarówno po stronie dochodów jak i wydatków,*
- d) *uzupełnienie Gminnego Planu o elementy wymagane ustawą o zarządzaniu kryzysowym,*
- e) *uwzględnienie zadań dot. zarządzania kryzysowego w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

⁶ Dz.U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.

p.o. DYREKTORA

Iwona Zyman