



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.14.2022

Pan
Adam Topolski
Wójt Gminy Ksawerów
Urząd Gminy Ksawerów
ul. Kościuszki 3h
95-054 Ksawerów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/002 – Organizacja i funkcjonowanie obrony cywilnej w wybranych gminach województwa łódzkiego.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Ksawerowie (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Jan Topolski, Wójt Gminy Ksawerów, od 22 listopada 2018 r. do chwili obecnej (dalej: Wójt). (akta kontroli str. 2-3)
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury adekwatnego do aktualnych zagrożeń.
Okres objęty kontrolą	Okres od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	1. Mateusz Fajst-Święcicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/161/2022 z 4 października 2022 r. (akta kontroli str.1)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Wójt, działając jako Szef Obrony Cywilnej Gminy (dalej: SOCG), nie w pełni wywiązał się z obowiązku przygotowania formacji obrony cywilnej do aktualnych zagrożeń.

Przyczyną powyższego było niepowołanie na terenie Gminy Ksawerów (dalej: Gminy) formacji obrony cywilnej, w tym mającej taki status Drużyny Wykrywania i Alarmowania (dalej: DWA), co było niezgodne z art. 138 ust. 1 oraz 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³ (dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony).

SOCG dokonał natomiast analizy zagrożeń w okresie pokoju i wojny, którą zwarto w Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego (dalej: GPZK). Wnioski z analizy posłużyły do opracowania Planu Obrony Cywilnej Gminy Ksawerów (dalej: POC lub Plan). Obowiązujący w okresie objętym kontrolą Plan był zgodny w treści oraz strukturze z Wytocznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju (dalej: SOCK) z dnia 27 grudnia 2011 r. *w sprawie opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*. POC był również zgodny z Zarządzeniem Nr 53/2012 Starosty Pabianickiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu (dalej: SOCP) z dnia 26 listopada 2012 r. *w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej gmin powiatu pabianickiego*. Do Planu załączono m.in. karty realizacji zadań obrony cywilnej sporządzone dla wszystkich podmiotów, których zadania przewidziano w POC.

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania SOCK, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁴, SOCG opracował wieloletni i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej Gminy Ksawerów na lata 2020-2022. Plany te były zbieżne z planami działania w zakresie obrony cywilnej (lub OC) przekazanymi przez SOCP i odpowiadały wzorom stanowiącym załączniki do wytycznych SOCK z dnia 27 września 2019 r. *w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej*. Plany były realizowane na bieżąco, a informacje o ich realizacji były przekazywane do SOCP. Plany działań nie uwzględniały jednak części przedsięwzięć i zadań wskazanych w wytycznych do planów działań.

Struktura Urzędu i zasoby kadrowe były adekwatne do realizacji zadań z zakresu OC. W latach 2020 – 2021 ryzyka zagrażające realizacji zadań SOCG nie były poddawane corocznej analizie w ramach wprowadzonej w Urzędzie kontroli zarządczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury adekwatnego do aktualnych zagrożeń

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą w Gminie funkcjonował POC wprowadzony do stosowania w dniu 31 grudnia 2019 r.⁵ Zgodnie z decyzją Wójta Plan opracowany został przez pracownika ds. obronnych i obrony cywilnej. Plan uzgodniony został 18 grudnia 2019 r. ze Starostą Powiatu Pabianickiego – działającym jako SOCP.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm

⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850; dalej: rozporządzenie w sprawie OC.

⁵ Zarządzeniem nr 332/19 Wójta Gminy Ksawerów Szefa Obrony Cywilnej Gminy z dnia 31.12.2019 r.

Dla potrzeb opracowania POC nie przeprowadzono odrębnej analizy zagrożeń Gminy na okres pokoju i wojny. W Planie sformułowane zostały wnioski z oceny zagrożenia Gminy opracowane na podstawie charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń zawartych w Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego (GPZK). W GPZK scharakteryzowano i opisano łącznie 18 zagrożeń dla bezpieczeństwa Gminy, w tym możliwość zaistnienia zagrożeń typu epidemiologicznego. W wyniku przeprowadzonej analizy żadnemu z opisanych zdarzeń nie przypisano bardzo wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia przy ekstremalnych bądź dużych skutkach jego zaistnienia. Zgodnie z opracowaną matrycą ryzyka za prawdopodobne uznano wystąpienie huraganów oraz suszy⁶. Za zagrożenie mogące potencjalnie wywołać duże skutki uznano natomiast zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

W ramach kontroli zarządczej nie prowadzono analizy ryzyka w odniesieniu do celów i zadań Urzędu z zakresu obrony cywilnej, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 4-25, 59-423, 719-831)

2. Struktura POC była zgodna z wytycznymi SOCK z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. POC był również zgodny z Zarządzeniem Nr 53/2012 Starosty Pabianickiego z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej gmin powiatu pabianickiego.

Plan składał się z: planu głównego, procedur postępowania, załączników funkcjonalnych, informacji uzupełniających, wykazu dokumentów planistycznych do działalności w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej.

W wykazie dokumentów planistycznych do działalności w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej znajdowały się: GPZK, Plan Operacyjny Funkcjonowania Gminy Ksawerów w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia II stopnia na wypadek masowego zagrożenia oraz Plan dystrybucji jodku potasu.

Plan odwoływał się do informacji zawartych GPZK w szczególności w zakresie zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego, zestawienia sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, wykazu procedur wynikających z GPZK, które znajdować miały zastosowanie przy realizacji zadań obrony cywilnej, określenia zasad informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń

(akta kontroli str. 59-423, 499-505)

W POC wyodrębnionych zostało 14 zadań i obowiązków jednostek organizacyjnych z terenu Gminy, którym powierzono realizację zadań obrony cywilnej. Dla każdego z zadań opracowane zostały odpowiednie *Karty realizacji zadania obrony cywilnej* (dalej: Karty). Wszystkie Karty, z wyjątkiem Karty realizacji zadania przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MEDiKSA w Ksawerowie, opracowane zostały przez pracowników podmiotów zaangażowanych w realizację poszczególnych zadań i zatwierdzone przez osoby

⁶ 4 punkty w pięciostopniowej skali prawdopodobieństwa, w której 1 pkt oznacza bardzo rzadkie prawdopodobieństwo, 5 pkt. - bardzo duże prawdopodobieństwo zmaterializowania się ryzyka.

kierujące tymi jednostkami. Wójt wyjaśnił, że „karta realizacji zadania obrony cywilnej nie została opracowana przez SP ZOZ MEDiKSA, ponieważ w tym zakresie Dyrektor SP ZOZ zwrócił się o pomoc do pracownika Urzędu”. Karty zawarte w POC uzgodnione zostały przez SOCG.

(akta kontroli str. 31-42, 59-114)

POC uzgodniony został z wszystkimi podmiotami, którym powierzono zadania w oparciu o opracowane Karty. Przeprowadzanie uzgodnień potwierdzone zostało odpowiednimi adnotacjami w „Arkuszu uzgodnień POC” z wyjątkiem Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej MEDiKSA w Ksawerowie. Jak wyjaśnił Wójt podczas opracowania POC przeprowadzane były rozmowy z Dyrektorem MEDiKSA w celu uzgodnienia treści dokumentu w zakresie dotyczącym zadań ww. podmiotu. Wójt wyjaśnił ponadto, że Dyrektor SP ZOZ poinformował o braku uwag do treści planu, a pracownik Urzędu „nie zauważył braku potwierdzenia w arkuszu”.

(akta kontroli str. 31-42, 59-114)

W okresie objętym kontrolą POC zaktualizowany został jednokrotnie⁷ w zakresie wykazu sołectw z terenu Gminy. Plan nie był aktualizowany w związku z ustanowieniem przez Rząd RP stanu epidemii COVID-19. Jak wyjaśnił Wójt „w zakresie zapobiegania i zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wykorzystywano *Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii na terenie województwa łódzkiego* przekazany przez Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego 12 marca 2020 r. oraz wytyczne dotyczące COVID-19, które były wielokrotnie zmieniane i aktualizowane przez Prezesa Rady Ministrów, Ministra Zdrowia oraz Głównego Inspektora Sanitarnego”. Wójt wyjaśnił ponadto, że wprowadzenie aktualizacji w POC przy dużej ilości zmian wprowadzonych w przepisach prawnych oraz „przy zwiększonej licznie obowiązków wynikających z sytuacji epidemiologicznej w kraju doprowadziłoby do stworzenia dokumentu, który byłby nieczytelny i nieaktualny”.

(akta kontroli str. 4-25, 59-114)

3. W okresie objętym kontrolą Wójt realizował wytyczne SOCK z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r. w szczególności poprzez:
 - objęcie całości ludności zamieszkałej na obszarze Gminy systemem ostrzegania i alarmowania. Na terenie Gminy zainstalowane zostały dwa urządzenia alarmowe (syreny): uruchamiane ręcznie oraz radiowo⁸ oraz uruchamiane ręcznie⁹, które swoim zasięgiem obejmowały 70% ludności gminy. W pozostałym zakresie system ostrzegania i alarmowania obejmował wykorzystanie komunikatów ogłaszanych za mocą systemów nagłaśniających zainstalowanych na samochodach OSP oraz gminnej jednostki wodno-kanalizacyjnej;
 - stałą weryfikację łączności radiowej z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz odbywające się corocznie treningi systemu ostrzegania i alarmowania. Gmina uczestniczyła w dniach 1 sierpnia 2020 r., 1 sierpnia 2021 r. oraz 1 sierpnia 2022 r. w treningach systemu alarmowania wykorzystujących

⁷ 31 grudnia 2021 r.

⁸ Budynek OSP w Woli Zaradzyńskiej

⁹ Budynek UG w Ksawerowie

syreny alarmowe. Informacje o przeprowadzeniu treningów oraz o słyszalności dźwięku wyemitowanego przez syreny przekazane zostały do Szefa Obrony Cywilnej Województwa i SOCP.

- prowadzenie działalności informacyjnej w celu zwiększenia świadomości ludności o zagrożeniach za pomocą publikacji w gazecie samorządowej „Echo Gminy Ksawerów” oraz publikacje na stronie internetowej Gminy¹⁰.

W okresie objętym kontrolą Wójt nie prowadził natomiast¹¹ działań mających na celu wzmocnienie potencjału Gminy poprzez zapewnienie ciągłego rozwoju i wyszkolenia pracowników podległych jednostek w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej (wyjaśnienia Wójta w powyższym zakresie zwarte zostały w pkt. 4 Wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 4-25, 424-436, 533-620)

Ponadto, dla celów związanych z wykonywaniem zadań obrony cywilnej, w Urzędzie zabezpieczono sprzęt zgodnie z wykazem zawartym w POC, na który składały się m.in. półmaski, kombinezony gumowe, koce, śpiwory, materace oraz łóżka polowe. Sprzęt znajdujący się na wyposażeniu magazynu obrony cywilnej zakupiony został w latach 2005 – 2017. W Urzędzie dokonywana była ocena stanu przydatności sprzętu znajdującego się w magazynie OC w trakcie corocznego uzgadniania ewidencji zgromadzonego majątku. W przypadku stwierdzenia uszkodzenia sprzętu dokonywano jego wymiany na nowy¹². Dla potrzeb realizacji zadań związanych z obroną cywilną Gmina dysponowała również sprzętem i wyposażeniem znajdującym się w dyspozycji jednostki OSP w Woli Zaradzyńskiej.

(akta kontroli str. 26-47, 49-56, 437-498)

4. W okresie objętym kontrolą w Gminie funkcjonował, opracowany w grudniu 2019 r., zatwierdzony przez Wójta, Wieloletni Plan Działania w Zakresie Obrony Cywilnej na lata 2020-2025 Gminy Ksawerów (dalej: Plan wieloletni). Przedmiotowy Plan uzgodniony został z SOCP. Plan wieloletni opracowany został nie w pełni zgodnie z Wytocznymi SOCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie *opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej*. Nie uwzględniał on bowiem części przedsięwzięć i zadań wskazanych w przywołanych Wyżej wytycznych SOCK, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 4-30, 506-512, 847-872)

Dokument uwzględniał zadania w następujących zakresach:

- organizacyjnym, w tym w szczególności: utworzenie (w II kwartale 2020 r.) formacji obrony cywilnej z uwzględnieniem skali występujących zagrożeń na terenie Gminy;

¹⁰ www.ugminy.ksawerow.com

¹¹ Z wyjątkiem jednego szkolenia dla pracowników Urzędu Gminy z zakresu przygotowań obronnych, przeprowadzonego 21.08.2020 r.

¹² W związku ze stwierdzeniem uszkodzeń materacy dmuchanych dokonano ich wymiany na łóżka turystyczne wyposażone w materace piankowe. Zakupów dokonano ze środków przeznaczonych na pomoc uchodźcom z Ukrainy.

- planowania, w tym w szczególności: uzgadnianie z SOCP planu działania Gminy w zakresie obrony cywilnej (do 30 grudnia każdego roku planistycznego), aktualizowanie POC Gminy;
- wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, w tym m.in. utrzymywanie w pełnej gotowości elementów wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, udział w treningach mających na celu przeprowadzanie głośnych prób syren alarmowych wchodzących w skład Gminnego Systemu Wykrywania i Alarmowania;
- zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, w tym m.in.: utrzymanie posiadanego sprzętu obrony cywilnej w pełnej sprawności technicznej, realizacja planu zakupów nowych rodzajów sprzętu i środków materiałowych z uwzględnieniem specyfiki występujących zagrożeń w ramach przydzielonych środków finansowych;
- edukacji i szkolenia, w tym m.in. udział pracowników w szkoleniu podstawowym (2020 r.), szkoleniach doskonalących (w 2022 r. oraz 2024 r.), instruktażach (2020 r. oraz 2025 r.). W Planie wieloletnim przewidziano również przeprowadzanie treningów systemu wczesnego ostrzegania (SWO) i systemu wykrywania i alarmowania (SWA) (II kwartał każdego roku sprawozdawczego) oraz szkolenie z powszechnej samoobrony ludności za pomocą informacji w gazetce gminnej oraz informacji przekazywanej na stronie internetowej Urzędu Gminy.

Ponadto w Planie wieloletnim w zakresie finansowym przewidziano wydatkowanie na obronę cywilną w latach 2020-2025 łącznej kwoty 22 200 zł¹³.

W zakresie kontroli zaplanowano (w 2024 r.) sprawdzenie planowania działalności w zakresie zadań obrony cywilnej (organizacja elementów ewakuacji) w Szkole Podstawowej w Woli Zaradzyńskiej.

W okresie objętym kontrolą, do czasu uchylecia ustawy o powszechnym obowiązku obrony, zrealizowano planowane przedsięwzięcia z wyjątkiem:

- utworzenia w II kwartale 2020 r. formacji obrony cywilnej, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości,
- zaplanowanych na 2020 r. związanych z uczestnictwem w szkoleniach i instruktażach z zakresu obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 4-25, 31-39, 506-512, 716-718, 832-836)

Oprócz planu wieloletniego w okresie objętym kontrolą w Gminie funkcjonowały trzy roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej: na 2020 r., 2021 r. oraz 2022 r. Plany te opracowane zostały nie w pełni zgodnie z Wytocznymi SOCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej. Roczne Plany Działania w zakresie Obrony Cywilnej na lata 2021 i 2022 Gminy Ksawerów (dalej: Plany roczny) nie zostały zatwierdzone w terminie wynikającym z ww. wytycznych SOCK, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Ponadto plany roczne na lata 2020 – 2022, analogicznie do planu wieloletniego, nie uwzględniały części przedsięwzięć i zadań wskazanych w przywołanych wyżej wytycznych SOCK, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Plany te w zakresie

¹³ W tym na szkolenia i ćwiczenia z zakresu obrony cywilnej – 7 200 zł, zakup sprzętu obrony cywilnej – 12 000 zł oraz utrzymanie urządzeń ostrzegania i alarmowania – 3 000 zł.

kierunków działań i zadań do realizacji były zbieżne zarówno ze sobą, jak i z planami działania w zakresie OC przekazanymi przez SOCP.

Plan roczny na rok 2020 w zakresie organizacyjnym przewidywał m.in. sporządzenie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej Gminy oraz udział w szkoleniach doskonalących, treningach i grach decyzyjnych organizowanych przez Starostwo Powiatowe w Pabianicach. Przedsięwzięcia w zakresie planowania uwzględniały m.in. opracowanie POC Gminy (II kwartał 2020 r.) oraz opracowanie nowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. W zakresie wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania zaplanowano m.in. prowadzenie stałego monitoringu możliwości wystąpienia zagrożeń, utrzymanie w stałej gotowości elementów Gminnego Systemu Wczesnego Ostrzegania o zagrożeniach oraz Gminnego Systemu Wykrywania i Alarmowania oraz uczestnictwo w ćwiczeniach realizowanych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Województwa oraz Powiatu. W Planie rocznym na 2020 r. przewidziano również m.in. udział w treningu w zakresie głośnej próby syren alarmowych wchodzących w skład Wojewódzkiego Systemu Wykrywania i Alarmowania, przeprowadzenie szkolenia podstawowego z zakresu obrony cywilnej, instruktażu z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz rozpowszechnianie materiałów edukacyjno-informacyjnych. Działania zaplanowane w Planach rocznych na lata 2021 i 2022 r. były tożsame z działaniami określonymi w Planie rocznym na 2020 r.¹⁴.

(akta kontroli str. 4-25, 513-532)

Gmina zrealizowała zadania określone w Planie rocznym na 2020 r. z wyjątkiem opracowania POC oraz nowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego. Nie zostały również zrealizowane działania związane z organizacją szkolenia z zakresu obrony cywilnej oraz uczestnictwem w szkoleniach i instruktażach organizowanych przez podmioty zewnętrzne¹⁵. Jak wyjaśnił Wójt zadanie związane z opracowaniem POC zostało zrealizowane wcześniej niż zakładano w Planie rocznym (31 grudnia 2019 r.), a fakt ten nie został odnotowany w uwagach do Planu rocznego. Wójt wyjaśnił ponadto, że plan ochrony zabytków nie został opracowany z uwagi na dużą ilość obowiązków wynikających z walki z epidemią COVID-19.

W odniesieniu do Planu rocznego na 2021 r. Gmina zrealizowała zadania z wyjątkiem opracowania POC, organizacji szkolenia podstawowego i instruktażu z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz opracowania nowego planu ochrony zabytków¹⁶. Wójt wyjaśnił, że w Planie rocznym na 2021 r. błędnie wpisano „opracowanie” POC zamiast jego aktualizacji, której faktycznie dokonano w 2021 r.

Do dnia uchylecia ustawy o powszechnym obowiązku obrony, Gmina zrealizowała jedno zadanie zwarte w Planie Rocznym na 2022 r. – opracowana została ocena stanu przygotowań obrony cywilnej gminy za 2021 r.

(akta kontroli str. 4-25)

Zawarty w Planie rocznym na 2020 r. plan wydatków na cele związane z obroną cywilną zakładał wydatkowanie na ten cel łącznej kwoty 6200 zł¹⁷. Plan roczny

¹⁴ Z wyjątkiem udział w szkoleniach doskonalących, treningach i grach decyzyjnych organizowanych przez Starostwo Powiatowe w Pabianicach.

¹⁵ SOCK, SOCP oraz SOCW.

¹⁶ W 2021 r. dokument ten podlegał trzykrotnej aktualizacji.

¹⁷ Szkolenia – 1200 zł, zakupy – 2 000 zł oraz usługi (m.in. przegląd urządzeń ostrzegania i alarmowania) – 3 000 zł.

na 2021 r. zakładał wydatkowanie na ten cel łącznej kwoty 3 600 zł¹⁸. W planie Rocznym na 2022 r. przewidziano natomiast wydatkowanie na cel obrony cywilnej łącznej kwoty 5 000 zł¹⁹.

W odniesieniu do niezrealizowanej działalności szkoleniowej z zakresu obrony cywilnej, zaplanowanej na lata 2020 – 2021, Wójt wyjaśnił, że szkolenia podstawowe oraz instruktaże z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w ww. okresie nie zostały zrealizowane z powodu pandemii COVID-19. Wójt wyjaśnił ponadto, że szkolenia nie zostały zrealizowane w formule on-line z uwagi na „brak możliwości technicznych uczestników (m.in. brak dostępu do komputerów i do Internetu w przypadku części softysów oraz braki w sprzęcie niezbędnym do przeprowadzenia i udziału w szkoleniach on-line)”.

(akta kontroli str. 4-25, 31-39, 837-852)

W Gminie nie ustanowiono odrębnego systemu monitorowania realizacji rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej. W okresie objętym kontrolą Wójt, zgodnie z §3 pkt 1 Rozporządzenia w sprawie OC, dokonywał natomiast oceny stanu przygotowań obrony cywilnej za rok 2019, 2020 oraz 2021²⁰. Wójt wyjaśnił, że „przepisy OC nie obligują Urzędu Gminy do sformalizowanej formy monitorowania realizacji zadań określonych w rocznych i wieloletnich planach działania w zakresie obrony cywilnej”.

(akta kontroli str. 26-30, 533-620)

5. Na terenie Gminy nie zlokalizowano budowli ochronnych i schronów. Zgodnie zapisami zawartymi w POC chwilowemu ukryciu przed skutkami ewentualnych zagrożeń służyć miały umocnione podpiwniczenia w istniejących budynkach.

(akta kontroli str. 59-114, 533-620)

6. W okresie objętym kontrolą zarówno SOCW, jak i SOCP nie przeprowadzali kontroli realizacji przez Gminę zadań w zakresie obrony cywilnej oraz nie wydawali wytycznych i poleceń w powyższym zakresie. SOCP wydał natomiast, 26 listopada 2012 r.²¹ wytyczne w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej gmin powiatu pabianickiego (szerzej w pkt 2 Wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 621-622)

7. W okresie objętym kontrolą zadania związane z obroną cywilną przypisane zostały, na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Ksawerów²²,

¹⁸ Szkolenia – 600 zł, zakupy – 2 000 zł oraz usługi (m.in. przegląd urządzeń ostrzegania i alarmowania) – 1 000 zł.

¹⁹ Szkolenia – 800 zł, wynagrodzenia bezosobowe – 1 200 zł, zakupy – 2 000 zł oraz usługi (m.in. przegląd urządzeń ostrzegania i alarmowania) – 1 000 zł.

²⁰ „Ocena stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Gminie Ksawerów według stanu na dzień 31.12.2019 r. – przekazana do Starostwa Powiatowego przy piśmie z dnia 16.01.2020 r., ²⁰ „Ocena stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Gminie Ksawerów według stanu na dzień 31.12.2020 r. – przekazana do Starostwa Powiatowego przy piśmie z dnia 10.02.2021 r. oraz ²⁰ „Ocena stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Gminie Ksawerów według stanu na dzień 31.12.2021 r. – przekazana do Starostwa Powiatowego przy piśmie z dnia 17.01.2022 r.,

²¹ Zarządzenie nr 53/2012 Starosty Pabianickiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej gmin powiatu pabianickiego

²² Zarządzenie 362/16 Wójta Gminy Ksawerów z dnia 29.12.2016 r., zmienionego Zarządzeniem nr 309/18 Wójta Gminy Ksawerów z dnia 17.12.2018 r.

do właściwości Referatu Oświaty Spraw Społecznych i Promocji. Bezpośredni nadzór nad pracą ww. referatu sprawowany był przez sekretarza Gminy.

Do dnia 23 sierpnia 2020 r. zadania w zakresie OC (w tym: opracowywanie planów obrony cywilnej, organizowanie i koordynowanie szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej, opracowywanie planów działania w zakresie obrony cywilnej, prowadzenie magazynu sprzętu OC, przygotowanie i organizowanie ewakuacji ludności, przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach) realizowane były przez jednego pracownika zatrudnionego w ww. Referacie w wymiarze ½ etatu na stanowisku inspektora. Ponadto w zakresie obowiązków ww. pracownika uwzględniono m.in. zadania: w zakresie spraw obronnych, w sprawach zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa i porządku publicznego i ochotniczych straży pożarnych.

Począwszy od 24 sierpnia 2020 r. zadania z zakresu obrony cywilnej (w tym opracowywanie planów obrony cywilnej, organizowanie i koordynowanie szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej, opracowywanie planów działania w zakresie obrony cywilnej, prowadzenie magazynu sprzętu oc, przygotowanie i organizowanie ewakuacji ludności, przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach) przypisane zostały pracownikowi Referatu Oświaty Spraw Społecznych i Promocji zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu na stanowisku specjalisty. Dodatkowo, w zakresie czynności pracownika uwzględniono również zadania m.in. z zakresu: promocji Gminy, kultury i sportu, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz zarządzania kryzysowego.

Pracownik ukończył w 2022 r. kurs kompetencji ogólnych pn. *Organizacja obrony cywilnej na poziomie gminy, powiatu, województwa*.

(akta kontroli str. 31-39, 43-45, 48, 57-58, 623-715)

Zgodnie z planem i wykonaniem wydatków w rozdziale 75414 na dzień 31 grudnia 2020 r., na dzień 31 grudnia 2021 r. oraz na dzień 30 września 2022 r. na zdania związane z obroną cywilną w budżecie Gminy zaplanowane zostały kwoty odpowiednio: 4200 zł²³, 4800 zł²⁴ oraz 5000 zł²⁵ Wysokość środków zaplanowana została w oparciu o rozeznanie rynku.

Kwoty zaplanowane w budżecie Gminy na zadania związane z obroną cywilną nie były wydatkowane. Jak wyjaśnił Wójt, środki nie zostały wykorzystane m.in. z uwagi na „wystarczające dla potrzeb wyposażenie magazynu OC oraz bieżące wyposażenie jednostki OSP” realizującej zadania z zakresu obrony cywilnej. Wójt Wyjaśnił ponadto, że środki zaplanowane na szkolenia w okresie objętym kontrolą, nie zostały wykorzystane z uwagi na epidemię COVID-19.

(akta kontroli str. 26-30, 716-718)

8. W związku z uchynieniem ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz w związku z wejściem w życie, 23 kwietnia 2022 r., ustawy z dnia 1 marca 2022 r.

²³ Wynagrodzenia bezosobowe – 600 zł., zakup materiałów i wyposażenia – 2 000 zł., zakup usług pozostałych – 1 000 zł., szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej – 600 zł.

²⁴ Wynagrodzenia bezosobowe – 1 200 zł., zakup materiałów i wyposażenia – 2 000 zł., zakup usług pozostałych – 1 000 zł., szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej – 600 zł.

²⁵ Wynagrodzenia bezosobowe – 1 200 zł., zakup materiałów i wyposażenia – 2 000 zł., zakup usług pozostałych – 1 000 zł., szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej – 800 zł.

o obronie Ojczyzny²⁶, w odniesieniu do funkcjonowania obrony cywilnej na terenie Gminy, Wójt wyjaśnił, że „aktualnie z regulacji prawa powszechnie obowiązującego do kwestii obrony cywilnej odnoszą się Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczące ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. W aktach tych obrona cywilna została określona jako działania mające na celu ochronę ludności. Te zadania można przypisać działaniom poszczególnych służb np. Państwowej Straży Pożarnej, ochotniczej straży pożarnej, jednostkom ratownictwa medycznego. Ponadto zadania dotyczące obrony cywilnej mogą być realizowane w oparciu o ustawę z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²⁷ oraz na podstawie obowiązujących Wytycznych Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 28 grudnia 2020 roku do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r.” Jako najistotniejsze problemy i bariery związane z funkcjonowaniem obrony cywilnej w Gminie Wójt wskazał brak aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy całokształt zagadnień związanych z „szeroko rozumianą ochroną ludności”.

(akta kontroli str. 4-25)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ryzyka zagrażające realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej i osiągnięciu założonych celów na lata 2020 i 2021 nie zostały ujęte w zaprowadzonym rejestrze ryzyka i poddane analizie. W szczególności dotyczyło to ryzyk zagrażających realizacji zadań, o których mowa w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz innych zadań wynikających z przepisów, jak chociażby powołanie formacji obrony cywilnej.

Powyższy stan faktyczny był niezgodny z punktem B.7, B.8 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁸, zgodnie z którymi należy m.in., nie rzadziej niż raz w roku, dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, a zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa jego wystąpienia i jego możliwych skutków. W odniesieniu do każdego istotnego ryzyka powinno się również określić rodzaj reakcji. Z kolei zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków oraz należy określić akceptowalny poziom ryzyka. Szczegółowe wytyczne w zakresie zarządzania ryzykiem ujęte zostały w komunikacie nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem.²⁹

Ryzyka w zakresie opisanym powyżej zostały przeanalizowane i uwzględnione dopiero w *Rejestrze ryzyka Urzędu Gminy Ksawerów na 2022 r.*

²⁶ Dz.U. 2022 poz. 655

²⁷ Dz. U. z 2022 r., poz. 261

²⁸ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84

²⁹ Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56

W odniesieniu do ww. nieprawidłowości Wójt wyjaśnił, że „w latach 2020 i 2021 podczas narad z kierownictwem urzędu przeprowadzono analizę celów i zadań na lata 2020 i 2021, obejmującej każdorazowo jeden rok. Wraz z analizą celów i zadań, przeprowadzono również w perspektywie rocznej identyfikację ryzyka w zakresie obrony cywilnej. Działania te nie zostały jednak udokumentowane. W rejestrze ryzyka do celów i zadań określonych w planie działalności zarówno na rok 2020 i 2021 wpisano najistotniejsze ryzyka. Po wprowadzeniu Zarządzenia nr 238/21 Wójta Gminy Ksawerów z dnia 31 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Zasad zarządzania ryzykiem w Urzędzie Gminy Ksawerów i jednostkach organizacyjnych Gminy Ksawerów każde zidentyfikowane ryzyko, w tym związane z obroną cywilną ujmuje się w rejestrze ryzyk”.

(akta kontroli str. 31-39, 719-831)

2. Plany roczne na lata 2020, 2021 i 2022 oraz Plan wieloletni na lata 2020-2025 nie uwzględniały przedsięwzięć i zadań dotyczących przygotowania:

- zapasowych źródeł energii elektrycznej,
- doraźnych miejsc przebywania poszkodowanej ludności,
- zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności,
- pomocy medycznej i psychologicznej dla poszkodowanej ludności,
- źródeł energii elektrycznej oraz wody pitnej w miejscach przebywania poszkodowanej ludności,
- dostaw energii oraz wody pitnej dla wyznaczonych przedsiębiorców,
- ochrony płodów rolnych i zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz, a także ujęć i urządzeń wodnych.

Stanowiło to naruszenie § 3 ust. 1 pkt 1 tiret 1 oraz pkt 3 tiret 4-9 wytycznych do planów działań, zgodnie z którymi roczne i wieloletnie plany działania w zakresie obrony cywilnej powinny uwzględniać te przedsięwzięcia i zadania.

(akta kontroli str. 506-532, 853-872)

Wójt wyjaśnił, że zarówno wieloletni jak i Plany roczne „zostały opracowane w oparciu o plany otrzymane ze Starostwa Powiatowego w Pabianicach oraz na podstawie Roczного i Wieloletniego planu działania Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW w Łodzi, które zostały uzgodnione przez SOCK. Wójt wyjaśnił ponadto, że Plany roczne działania na 2020, 2021, 2022 Plan wieloletni „zostały uzgodnione bez zastrzeżeń przez nadrzędny organ obrony cywilnej. Przy opracowaniu ww. planów brano pod uwagę realność planowanych przedsięwzięć”.

(akta kontroli str. 26-30)

3. W okresie objętym kontrolą w Gminie nie funkcjonowała formacja obrony cywilnej, co było niezgodne z:

- a. art. 138 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, zgodnie z którym formacje obrony cywilnej tworzyli wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) – w drodze zarządzenia, uwzględniając w szczególności: skalę występujących zagrożeń, rodzaj formacji, ich przeznaczenie oraz stan osobowy i organizację wewnętrzną,

- b. zarządzeniem nr 164/19 Wójta Gminy Ksawerów Szefa Obrony Cywilnej z dnia 23 sierpnia 2019 r. w sprawie organizacji systemu wczesnego ostrzegania (SWO) o zagrożeniach oraz systemu wykrywania i alarmowania (SWA) na terenie Gminy Ksawerów, zgodnie z którym w skład gminnego systemu wykrywania i alarmowania wchodzić miała m.in. Drużyna Wykrywania i Alarmowania, mająca status formacji obrony cywilnej.

Wójt wyjaśnił, że formacja DWA nie została powołana, ponieważ w jej strukturach powinni znaleźć się m.in. chemicy i fizycy, a Wójt nie dysponował osobami o takich kwalifikacjach. Wójt wyjaśnił również, że w Zarządzeniu z dnia 23 sierpnia 2019 r. DWA została „jedynie wymieniona jako element gminnego systemu SWA oraz określono jej strukturę i zadania”. Wójt wyjaśnił ponadto, że na terenie Gminy nie funkcjonowały inne formacje obrony cywilnej, a większość zadań z zakresu obrony cywilnej realizowana była przez inne instytucje w szczególności przez straże pożarne.

(akta kontroli str. 4-25, 31-39, 533-620, 832-836)

4. Plan roczny na 2021 r. przekazany został do uzgodnienia z SOCP przy piśmie z dnia 13 stycznia 2021 r.³⁰ Plan roczny na 2022 r. natomiast przekazany został do uzgodnienia z SOCP przy piśmie z dnia 23 lutego 2022 r.³¹. Tym samym nie zostały one zatwierdzone do realizacji odpowiednio do końca roku poprzedzającego rok obowiązywania. Stanowiło to naruszenie § 5 pkt 3 Wytycznych SOCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej, zgodnie z którym roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej zatwierdzane winny być do realizacji do końca roku poprzedzającego obowiązywanie planów. W myśl § 5 pkt 1 powołanych wytycznych, roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej przed zatwierdzeniem przedstawia się do uzgodnienia nadrzędnemu organowi cywilnej.

Jak wyjaśnił Wójt „roczne plany działania na lata 2021 i 2022 zostały zatwierdzone po terminie określonym w Wytycznych Szefa OC Kraju ze względu na dużą ilość obowiązków służbowych”.

(akta kontroli str. 4-25, 519-532)

IV. Uwagi i wnioski

NIK odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych w odniesieniu do nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze obrony cywilnej z uwagi na usunięcie z polskiego porządku prawnego instytucji Obrony Cywilnej, będące wynikiem derogacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i wydanych w oparciu o nią przepisów wykonawczych i wytycznych SOCK.

³⁰ Pismo znak ROS.5551.1.2021

³¹ Pismo znak ROS.5551.1.2022.



V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Łódź, 23 grudnia 2022 r.

Kontroler
Mateusz Fajst-Święcki
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak


.....
podpis