



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.15.2022

Pani
Wiesława Janosik
Burmistrz Miasta Przedborza
Urząd Miejski w Przedborzu
ul. Mostowa 29
97-570 Przedbórz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Przedborzu, ul. Mostowa 29, 97-570 Przedbórz (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesława Janosik, Burmistrz Miasta Przedborza od dnia 22 lipca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury adekwatnego do aktualnych zagrożeń.
Okres objęty kontrolą	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	Stanisław Wlazło, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/152/2022 z 27 września 2022 r.

(akta kontroli str. 1-6)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Szef Obrony Cywilnej Gminy - Burmistrz Miasta Przedborza, nie w pełni wywiązał się z obowiązku przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury do aktualnych zagrożeń. Burmistrz Miasta opracował Plan Obrony Cywilnej Gminy Przedbórz na podstawie rzetelnej analizy zagrożeń na okres pokoju i wojny, jednak nie został on uzgodniony z niektórymi organami i podmiotami przewidzianymi do realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej na terenie Gminy. W Urzędzie powołana została przez Burmistrza Miasta formacja obrony cywilnej w postaci Drużyny Wykrywania i Alarmowania. Nie wyznaczono jednak składu osobowego tej formacji. Opracowano wieloletni i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej, które uzgodnione zostały z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu Starostą Powiatu Radomszczańskiego. W planach działania nie zamieszczono zadań dla szefów obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców lub w innych jednostkach organizacyjnych działających na obszarze Gminy. Stwierdzono też przypadki ujmowania w nich zadań, które nie były w pełni dostosowane do realiów Gminy. Burmistrz Miasta nie wystąpił do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi ze zgłoszeniem o przeprowadzenie oceny stanu przydatności do dalszego użytkowania sprzętu, wyposażenia i materiałów obrony cywilnej powierzonego przez Wojewodę, uznanego przez Urząd za wymagający utylizacji z uwagi na zły stan techniczny. Burmistrz Miasta zapewnił strukturę Urzędu i zasoby kadrowe, które były adekwatne do realizacji zadań z zakresu OC na terenie Gminy oraz środki finansowe do realizacji tych zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury adekwatnego do aktualnych zagrożeń

Opis stanu faktycznego

1. W Urzędzie opracowano w 2012 r. Plan Obrony Cywilnej Gminy Przedbórz (dalej „Plan OC”), który zatwierdzony został przez Burmistrza Przedborza – Szefa Obrony Cywilnej Gminy³ w dniu 21 sierpnia 2012 r. Przed opracowaniem planu Szef OCG dokonał analizy i oceny zagrożeń na okres pokoju i wojny na terenie Gminy. Wnioski wynikające z powyższej analizy i oceny zostały uwzględnione w Planie OC. Wśród zagrożeń wskazano m.in. zagrożenia naturalne (powodzie, wichury, śnieżyce, upały), radiacyjne (własne i z zagranicy), biologiczne (m.in. epidemie, epifitozy), awarie (energetyczne), pożary, katastrofy (drogowe, budowlane), terroryzm (chemiczny, klasyczny, bioterroryzm), protesty społeczne.

Dla każdego rodzaju zidentyfikowanych zagrożeń dokonano oceny prawdopodobieństwa ich wystąpienia (w skali: bardzo rzadkie, rzadkie, możliwe, prawdopodobne, bardzo prawdopodobne) oraz kwalifikacji skutków (nieistotne, małe, średnie, duże, katastrofalne).

Burmistrz Miasta wyjaśniła, iż z analizy zagrożeń, nie sporządzono odrębnego dokumentu, poza ujęciem ich w Planie OC. Wskazała, że przy opracowywaniu planu korzystano m.in. ze źródeł wewnętrznych (np. ewidencja ludności) oraz wcześniejszej dokumentacji planistycznej Gminy.

(akta kontroli str. 267-387, 713-716)

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

³ Zwanego dalej również „Szefem OCG”.

2. Plan Obrony Cywilnej Gminy Przedbórz składał się z następujących elementów: planu głównego, procedur postępowania i kart realizacji zadań obrony cywilnej oraz załączników funkcjonalnych. Plan nie zawierał informacji uzupełniających, stanowiących zbiór niezbędnych danych potrzebnych do planowania i podejmowania decyzji oraz kierowania działaniami takich jak – mapy, schematy, dane informatyczne, zestawienia.

Burmistrz Przedborza Wiesława Janosik wyjaśniła, że Plan OC nie zawierał powyższych informacji, gdyż integralną częścią jego funkcjonowania były inne plany, takie jak Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego i Plan ewakuacji ludności, zwierząt i mienia II i III stopnia, które zawierały takie mapy czy też schematy.

Plan OC uzgodniony został z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu - Starostą Radomszczańskim oraz niżej wymienionymi organami i podmiotami, tj. Komendantem Miejsko-Gminnym Ochotniczych Straży Pożarnych w Przedborzu, Kierownikiem Miejsko - Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, Komendantem Komisarzatu Policji w Przedborzu, Dyrektorem Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Przedborzu oraz Państwowym Powiatowym Inspektoratem Sanitarnym w Radomsku.

Plan OC, nie został uzgodniony z Powiatowym Lekarzem Weterynarii, Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Radomsku oraz Zakładem Usług Komunalnych w Przedborzu Sp. z o.o. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 267-387, 713-716)

Zgodnie z §12 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁴, elementem składowym Planu OC był Plan ewakuacji III stopnia ludności, zwierząt i mienia na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Powyższy plan został uzgodniony ze Starostą Radomszczańskim i zatwierdzony przez Burmistrza Miasta Przedborza. W okresie objętym kontrolą dokonano jego aktualizacji m.in. w zakresie jednostek organizacyjnych wytypowanych do powiadamiania ludności oraz wykazu osób kierujących procesem ewakuacji.

(akta kontroli str. 632-654, 665-667)

Prace nad powstaniem Planu OC, zakończone zostały przez Urząd w dniu 21 sierpnia 2012 r., tj. po terminie wskazanym w § 20 Wytycznych Starosty Powiatu Radomszczańskiego Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej gmin, który ustalony został na dzień 29 czerwca 2012 r. Burmistrz Miasta wyjaśniła, iż nieznane jej były przyczyny nieopracowania planu w terminie wyznaczonym przez Starostwo.

Plan OC aktualizowany był w latach: 2015, 2016, 2018, 2019, 2020 i 2021. W latach objętych kontrolą dokonano aktualizacji planu w zakresie danych demograficznych, składu osobowego zespołu kierowania obroną cywilną i Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz danych teleadresowych.

(akta kontroli str. 258-387, 763-765)

Formację Obrony Cywilnej w Gminie Przedbórz, stanowiła Drużyna Wykrywania i Alarmowania (dalej „DWiA”) powołana zarządzeniem nr 36/2017 r. Burmistrza Miasta z dnia 24 maja 2017 r. do funkcjonowania w wyższych stanach gotowości obronnej państwa i po wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych. Do zadań DWiA należało prowadzenie obserwacji, pomiarów, monitorowania i rozpoznania zagrożeń.

⁴ Dalej „Wytyczne do planów OC”.

Nie wyznaczono jednak składu osobowego DWiA w ilości 10 osób, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.489-497)

Gmina posiadała ponadto Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego⁵ oraz Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych dla miasta i gminy Przedbórz⁶.

W Urzędzie funkcjonował Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego⁷, będący organem pomocniczym Burmistrza, w zapewnieniu wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Zespół ten odpowiedzialny był min. za ocenę występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne oraz przekazywanie do publicznej wiadomości informacji związanych z zagrożeniami. Zasady funkcjonowania Zespołu określał regulamin pracy oraz organizacji GZZK. W okresie objętym kontrolą Zespół odbywał spotkania⁸, których przedmiotem były m.in. zagadnienia związane z sytuacją epidemiologiczną, tj. rozprzestrzenianiem się w Polsce koronawirusa SARS-CoV-2.

(akta kontroli str. 668-712)

3. W dniu 5 stycznia 2021 r. Starostwo Powiatowe w Radomsku przekazało do Urzędu Wytoczne Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 r. i 2022 r. (dalej „Wytoczne do działalności w 2021 r. i 2022 r.”).

W wytocznych wskazano, że celem zapewnienia właściwego poziomu realizacji przygotowań ochrony ludności należy m.in.: dążyć do rozbudowy i modernizacji systemu ostrzegania i alarmowania w celu objęcia 100% zasięgiem zamieszkałej na danym terenie ludności, uwzględniając jednocześnie możliwość wykorzystania w tym celu zasobów i infrastruktury podmiotów wchodzących w skład jednostek ochrony przeciwpożarowej, przeprowadzić analizę organizacji systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatów, wzmocnić potencjał województwa, powiatu i gminy poprzez zapewnienie ciągłego rozwoju i wyszkolenia pracowników podległych jednostek w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zintensyfikować działalność informacyjną, celem zwiększenia świadomości ludności o zagrożeniach, w formie tradycyjnej i elektronicznej, przeprowadzić aktualizację zasobów, analizę ilości i jakości sprzętu znajdującego się na wyposażeniu magazynów OC w odniesieniu do istniejących potrzeb.

Na podstawie dokumentacji dotyczącej przeprowadzenia w latach 2020 – 2022 treningu systemu wykrywania i alarmowania (zarządzenia Szefa Obrony Cywilnej Województwa - Wojewody Łódzkiego w powyższym zakresie, komunikaty o planowanym uruchomieniu syren alarmowych, informacje Urzędu o przeprowadzonych treningach systemu wykrywania i alarmowania⁹) ustalono, że ostrzeganiem i alarmowaniem na terenie Gminy Przedbórz objętych zostało 100% ludności.

⁵ Opracowany przez Burmistrza Miasta Przedborza w czerwcu 2018 r. i zatwierdzony przez Starostę Powiatu Radomszczańskiego w lipcu 2018 r.

⁶ Opracowany w 2006 r. oraz uzgodniony z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków i Szefem Obrony Cywilnej Powiatu.

⁷ Powołany zarządzeniem Burmistrza Miasta Przedborza nr 22/2019 z dnia 6 marca 2019 r., zwany dalej „GZZK”.

⁸ Między innymi w dniach: 13 i 23 marca 2020 r., 6 maja 2020 r. i 8 marca 2022 r.

⁹ Kierowane do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi - Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Starostwa Powiatowego w Radomsku Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

W „Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Gminie Przedbórz”, sporządzonych za rok 2020 i 2021¹⁰ wykazano, że w Gminie w systemie wczesnego ostrzegania i alarmowania funkcjonuje pięć syren, w tym cztery uruchamiane ręcznie i jedna radiowo, które zasięgiem obejmują obszar umożliwiający alarmowanie 100% ludności Gminy.

Oprócz ww. treningu systemu wykrywania i alarmowania, Urząd w 2021 r. brał również udział w treningu Systemu Stałych Dyżurów Wojewody Łódzkiego¹¹ oraz w Powiatowym Treningu Funkcjonowania Stałego Dyżuru¹².

Burmistrz Miasta wyjaśniła, że pracownik ds. obrony cywilnej pozostawał w stałej łączności i kontakcie telefonicznym oraz e-mailowym z podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze Gminy Przedbórz.

(akta kontroli str. 129-182, 225-257, 448-488, 540, 758-762)

W latach 2020 – 2022 w Gminie przeprowadzone zostało jedno szkolenie w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. W szkoleniu, które odbyło się w dniu 17 listopada 2021 r. uczestniczyło osiem osób. Tematem szkolenia były:

- zadania i kompetencje organów administracji publicznej, służb, inspekcji, straży, w zakresie ochrony ludności, obrony cywilnej i ochrony dóbr kultury,
- założenia i funkcjonowanie Systemu Wykrywania i Alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach.

W okresie objętym kontrolą pracownicy jednostek organizacyjnych Gminy, tj. Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Przedborzu, Publicznej Szkoły Podstawowej im. Kazimierza Wielkiego w Przedborzu oraz Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Górach Mokrych, nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu obrony cywilnej z uwagi na pandemię COVID-19.

W dniu 15 listopada 2021 r. w Urzędzie przeprowadzone zostało ponadto szkolenie obronne, którego tematem było „Przygotowanie kadry kierowniczej i osób funkcyjnych w zakresie kierowania realizacją zadań obronnych: Akcja Kurierska, Stały Dyżur”. W szkoleniu uczestniczyło łącznie 11 osób, w tym Burmistrz Miasta, Sekretarz Miasta, pracownicy ds. obronnych Gminy, obsada stałego dyżuru i stanowiska kierowania.

Burmistrz Miasta nie odbyła szkolenia podstawowego, wymaganego § 10 Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej. Burmistrz uzasadniła brak szkolenia, panującą pandemią COVID-19. Pracownik Urzędu zajmujący się sprawami obrony cywilnej¹³, odbył szkolenie podstawowe w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 193, 205, 217-224, 541-546, 620-631, 758-762)

Gmina Przedbórz na bieżąco udostępniała informacje zwiększające świadomość ludzi o zagrożeniach, na stronie internetowej Urzędu pod adresem www.przedborz.pl. Informacje te dotyczyły m.in.: zagrożeń związanych z koronawirusem SARS-CoV-2 (w tym opublikowano zarządzenie Łódzkiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w sprawie zaleceń dla mieszkańców województwa łódzkiego w związku z sytuacją epidemiologiczną¹⁴), ostrzeżeń meteorologicznych, hydrologicznych (m.in. o zagrożeniu opadami, burzami, gradem, suszą, wysokimi temperaturami), profilaktyki jodowej. Na stronie internetowej Urzędu, znajdowały się ponadto komunikaty o planowanym

¹⁰ Na podstawie Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie opracowania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach.

¹¹ W dniu 23 czerwca 2021 r.; zrealizowano jedno zadanie- stopień i ocena realizacji zadania bardzo dobra.

¹² W dniu 27 maja 2021 r.; zrealizowano cztery zadania – stopień i ocena realizacji zadania dobra.

¹³ Do końca 2021 r. Od 2022 r. nastąpiła zmiana osoby na stanowisku związanym z obroną cywilną.

¹⁴ Zarządzenie nr 6 z dnia 12 marca 2020 r.

przeprowadzeniu treningu systemu alarmowego m.in. w celu sprawdzenia oraz skuteczności działania syren usytuowanych na terenie Gminy¹⁵.

Burmistrz Miasta wyjaśniła, że informacje powyższe publikowane były ponadto na Facebooku Urzędu Miejskiego oraz na bieżąco wywieszane na tablicach ogłoszeń w Urzędzie.

(akta kontroli str. 225-257, 523-536, 713-716)

Analiza dokumentacji dotyczącej zasobów gminnego magazynu obrony cywilnej wykazała, że w okresie objętym kontrolą, na stanie magazynowym znajdował się m.in. następujący sprzęt i wyposażenie:

- maski przeciwgazowe, w tym z komorą foniczną – 70 szt.,
- odzież ochronna – 122 szt.,
- rękawice ochronne-12 szt.,
- hełm wojskowy – 17 szt.,
- sorty mundurowe – 10 kpl.,
- sprzęt rozpoznania skażeń chemicznych – 9 szt.,
- dozymetr chemiczny DP-70 MP– 210 szt.,
- kolorymetr polowy PK 56 – 5 szt.,
- zestaw meteorologiczny – 1 szt.,
- sygnalizatory promieniowania – 7 szt.,
- przyrządy do odczytu dawek napromieniowania – 2 szt.,
- sprzęt do likwidacji skażeń – 3 szt.,
- pochłaniacze¹⁶ - 248 szt.,
- radiotelefony¹⁷ – 3 szt.,
- aparat telefoniczny polowy TAI-43 – 13 szt.,
- łącznica polowa ŁP-10MR – 3 szt.,
- kabel telefoniczny PKL-2 – 3 km.,
- przyrząd do kontroli masek – 2 szt.,
- sprzęt przeciwpowodziowy (m.in. worki) – 1000 szt.,
- sprzęt kwatermistrzowski (m.in. koce - 86 szt., komplety pościeli - 42 szt., śpiwory – 20 szt., łóżka polowe – 21 szt.),
- nosze sanitarne– 4 szt.,
- opatrunki osobiste – 300 szt.,
- a ponadto m.in. łopaty i szpadle – 8 szt., indywidualne zestawy samochodowe – 3 szt., kuchnia polowa, pilarka spalinowa, kompas, lornetka i ładowarka.

W magazynie OC znajdował się sprzęt będący własnością Wojewody Łódzkiego, jak i również Gminy Przedbórz. Urząd corocznie potwierdzał zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸ salda stanów magazynowych materiałów i sprzętu OC będącego własnością Wojewody.

W badanym okresie na wyposażenie magazynu OC zakupiono pięć łózek polowych¹⁹ i trzy plandeki²⁰. Poza ww. zakupami, stan wyposażenia magazynu OC w ww. okresie, nie uległ zmianie.

(akta kontroli str. 388-406, 502-522)

W ocenie Urzędu znaczna część sprzętu i wyposażenia magazynu OC przekazanego przez Wojewodę Łódzkiego wymagała utylizacji z uwagi na zły stan techniczny. Dotyczyło to w szczególności: masek przeciwgazowych, odzieży

¹⁵ Ostatni komunikat z dnia 27 lipca 2022 r.

¹⁶ BSS-MO-4u – 200 szt., hopkalitowy – 48 szt.

¹⁷ HYT TC700 – 2 szt. i GM-340 – 1 szt.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.

¹⁹ Zakupu dokonano w 2020 r.

²⁰ W 2022 r.

ochronnej, opatrunków osobistych, sprzętu rozpoznania skażeń chemicznych i promieniotwórczych, środków i sprzętu do likwidacji skażeń, aparatów telefonicznych polowych, rękawic ochronnych oraz hełmów wojskowych.

Pismem z dnia 3 lutego 2020 r., przy którym Urząd przekazał do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi²¹ potwierdzone stany sald środków i wyposażenia figurującego w księgach Obrony Cywilnej, użyczonych Gminie przez Wojewodę Łódzkiego (wykaz obejmował 54 pozycje na łączną kwotę 45.566,16 zł), Urząd wystąpił z prośbą o utylizację sprzętu wymienionego w tym wykazie (poza 4 pozycjami dotyczącymi: radiotelefonów, kuchni polowej, noszy sanitarnych i ładowarki). ŁUW w dniu 5 października 2020 r. poinformował Urząd, że zgłoszenie w sprawie przeprowadzenia oceny stanu przydatności do dalszego użytkowania sprzętu, wyposażenia i materiałów OC powierzonego na rzecz Urzędu (wymienionego w piśmie z dnia 3 lutego 2020 r.) powinno zostać dokonane na podstawie zarządzenia Nr 70/2018 Szefa Obrony Cywilnej Województwa - Wojewody Łódzkiego z dnia 11 maja 2018 r.²² w sprawie przeprowadzenia oceny stanu przydatności do dalszego użytkowania sprzętu, wyposażenia i materiałów Obrony Cywilnej oraz powołania stałej Wojewódzkiej Komisji ds. oceny przydatności do dalszego użytkowania sprzętu, wyposażenia i materiałów Obrony Cywilnej. Wskazano, że po dokonaniu oceny stanu przydatności do dalszego użytkowania sprzętu należy złożyć stosowny wniosek zgodnie z § 38 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa²³ oraz Zarządzeniem Nr 71/2018 Wojewody Łódzkiego z dnia 11 maja 2018 r. w sprawie zagospodarowania zbędnych i zużytych składników sprzętu, materiałów i wyposażenia OC oraz powołania stałej Wojewódzkiej Komisji ds. likwidacji zbędnych i zużytego sprzętu, wyposażenia i materiałów OC.

Po dniu 5 października 2020 r., Urząd nie podejmował żadnych działań w sprawie utylizacji ww. sprzętu i nie składał w tej sprawie zgłoszenia do ŁUW, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 502-522)

4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały okresowe plany działania w zakresie obrony cywilnej: Wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020-2025 (dalej: „Wieloletni plan działania OC”) i roczne plany działania na lata 2020, 2021 i 2022 (dalej: „roczne plany działania OC”).

W myśl § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin²⁴, plany te uzgodnione były z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu Starostą Radomszczańskim i zatwierdzone przez Burmistrza.

(akta kontroli str. 53-100)

Wieloletni plan działania OC zawierał zadania m.in. w następujących zakresach:

- organizacyjnym, w tym m.in. aktualizacja bazy sił i środków przeznaczonych dla zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności gminy (aplikacja ARCUS), sporządzenie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w Gminie, przekazywanie Szefowi Obrony Cywilnej Powiatu (SOCP) informacji z wykonania rocznego planu działania oraz rocznego programu szkoleń Gminy w zakresie OC i ochrony ludności,
- planowania, w tym m.in., aktualizowanie Planu Obrony Cywilnej Gminy, ze szczególnym zwróceniem uwagi na zachowanie wzajemnych powiązań

²¹ Dalej ŁUW.

²² Zmienionego zarządzeniem Nr 180/2018 z 31 października 2018 r.

²³ Dz. U. z 2022 r., poz. 998 ze zm.

²⁴ Dz. U. Nr 96, poz. 850, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie OC”.

personalnych i zadaniowych pomiędzy innymi planami, prowadzenie okresowych przeglądów przyjętych założeń organizacyjnych i wykonawczych w zakresie planowania ewakuacji oraz zapewnienia ochrony dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem oraz planów ewakuacji, bieżące weryfikowanie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych przewidywanych do prowadzenia przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej i ochrony ludności, uzgadnianie z SOCP rocznych planów działania w zakresie OC, sporządzanie i uzgodnienie harmonogramu szkoleń podstawowych,

- wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, w tym. m.in. utrzymywanie w stałej gotowości elementów systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz gminnego systemu wykrywania i alarmowania na terenie Gminy,
- planu treningów elementów systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania, w tym m.in. udział w treningu w zakresie głośnej próby syren alarmowych wchodzących w skład Wojewódzkiego Systemu Wykrywania i Alarmowania,
- zabezpieczania logistycznego i infrastruktury krytycznej, w tym. m.in. uzgodnienie stanów magazynowych sprzętu OC, ocena stanu technicznego sprzętu, materiałów i wyposażenia obrony cywilnej,
- edukacji i szkolenia (m.in. ćwiczenia kompleksowe, szkolenia doskonalące w zakresie OC) oraz finansowym i kontroli (m.in. wydatki na szkolenie, zakup materiałów i wyposażenia, kontrola sprawności syren alarmowych).

(akta kontroli str. 53-63)

Roczne plany działania OC były tożsame i określały wykaz przedsięwzięć i zadań w zakresie: organizacyjnym, planowania, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, treningów elementów systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania, szkoleń, ćwiczeń, powszechnej samoobrony i działalności popularyzującej treści obrony cywilnej, a także finansowania i kontroli. Zadania ujęte w planach w znacznej części pokrywały się z zadaniami ujętymi w wieloletnim planie działania.

Powyższe plany sporządzone zostały zgodnie z Wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej oraz ze wzorem stanowiącym załączniki nr 1 i nr 2 do ww. Wytycznych.

Plany działania w zakresie obrony cywilnej, za wyjątkiem jednego zadania ujętego w wieloletnim planie działania, nie zawierały zadań/przedsięwzięć dla szefów obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych działających na obszarze gminy, co opisane zostało szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 53-100)

Roczne plany działania OC, nie zostały w pełni dostosowane do realiów Gminy Przedbórz, gdyż wystąpiły przypadki zamieszczania w nich zadań, które nie mogły być zrealizowane lub ich realizacja nie zależała wyłącznie od Gminy. Zagadnienie to szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Burmistrz Miasta Wiesława Janosik wyjaśniła, że zadania ujęte w planach działania były na bieżąco wykonywane, a sprawozdania z wykonania rocznych planów działania były każdorazowo terminowo przesyłane do Starostwa Powiatowego w Radomsku w celu zweryfikowania wykonania ujętych w nich zadań.

W sprawozdaniach za lata 2020-2021, Urząd informował o realizacji m.in. następujących zadań:

- sporządzeniu i przekazaniu do Starostwa Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w Gminie,
- przeprowadzeniu aktualizacji planu obrony cywilnej oraz planów ewakuacji II i III stopnia,
- przekazaniu sprawozdań z wykonania programu szkoleń w zakresie OC i ochrony ludności,
- przeprowadzeniu próby syren alarmowych wchodzących w skład systemu wykrywania i alarmowania, utrzymywaniu w stałej gotowości elementów systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach,
- dokonaniu uzgodnienia stanu magazynowego sprzętu OC,
- aktualizacji bazy sił i środków OC w aplikacji ARCUS.

(akta kontroli str. 64-98, 717-762, 766-769)

5. Na terenie Gminy Przedbórz, brak było budowli ochronnych (schronów, ukryć).

W okresie objętym kontrolą na terenie miasta i gminy Przedbórz obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wprowadzone uchwałą Nr X/59/07 Rady Miejskiej w Przedborzu z dnia 16 maja 2007 r. oraz dziesięć miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów miasta i gminy Przedbórz, uchwalonych w latach 1997 - 2016. Analiza tych dokumentów planistycznych wykazała, że brak w nich było zapisów dotyczących zapewnienia ochrony w schronach i ukryciach, dla co najmniej 25% ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym Przedborza.

Burmistrz Miasta wyjaśniła, że w ostatnich latach na terenie Gminy Przedbórz nie planowano i nie budowano obiektów, które mogłyby być wskazane jako budowle ochronne, nie jest również planowane powstanie takich obiektów.

(akta kontroli str. 567-571, 595-598, 713-721)

W dniu 17 października 2022 r. Urząd przekazał do Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Radomsku – na prośbę Komendy z dnia 12 października 2022 r. – wykaz obiektów na terenie Gminy mogących posłużyć do ewentualnego wykorzystania jako miejsca ukrycia lub miejsca do doraźnego schronienia. Wskazano w nim takie obiekty jak: budynek Urzędu Miejskiego, ośrodek zdrowia, dwie szkoły podstawowe, bursę szkolną, bloki mieszkalne należące do spółdzielni mieszkaniowej, budynek domu kultury oraz kościół.

(akta kontroli str. 616-619)

6. W latach 2020 – 2022, w Urzędzie nie było przeprowadzonych przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu, jak również Szefa Obrony Cywilnej Województwa kontroli i audytów w zakresie obrony cywilnej.

W okresie objętym kontrolą Starosta Powiatu Radomszczańskiego przekazał do Urzędu w formie zaleceń i próśb, korespondencję obejmującą łącznie 22 pisma, które dotyczyły m.in. obowiązku sporządzenia i przekazania do Starostwa Powiatowego programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, oceny stanu przygotowań w ww. zakresie, służbowego wykorzystania przez Urząd planów działania Starostwa Powiatowego w Radomsku w zakresie obrony cywilnej, uzgadniania rocznych planów działania Urzędu w zakresie obrony cywilnej, opracowania i przekazania do Starosty sprawozdań z wykonania ww. planów oraz programów szkoleń w zakresie OC, dokonania przeglądu i aktualizacji planu obrony cywilnej Gminy oraz planów ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia II i III stopnia. Powyższe zalecenia zostały przez Urząd zrealizowane. Burmistrz nie zrealizował polecenia dotyczącego wystąpienia do ŁUW we właściwym trybie w sprawie przeprowadzenia oceny stanu przydatności

do dalszego użytkowania powierzonego sprzętu, wyposażenia i materiałów OC, o czym szerzej w punkcie 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 537, 547-594)

7. W okresie objętym kontrolą, zadaniami w zakresie obrony cywilnej zajmowała się w Urzędzie jedna osoba, zatrudniona na stanowisku podinspektora ds. obywatelskich i obrony cywilnej. Do jej zadań należały m.in. realizacja zaleceń Szefa Obrony Cywilnej Kraju, wykonywanie czynności związanych z tworzeniem formacji obrony cywilnej, podejmowanie czynności w celu przygotowania ludności i mienia komunalnego na wypadek wojny, organizowanie wykonania przez jednostki organizacyjne gminy zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, realizacja wydatków w zakresie obrony cywilnej. Oprócz zadań z zakresu obrony cywilnej ww. osoba wykonywała również inne zadania i obowiązki, takie jak m.in. prowadzenie rejestru przedpoborowych oraz poszukiwań przedpoborowych, którzy nie zgłosili się do rejestracji, obsługi organizacyjnej Komisji Poborowej, podejmowanie czynności zmierzających do wydania decyzji w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych, prowadzenie ewidencji druków ścisłego zarachowania i rozliczanie kierowców wozów bojowych w jednostkach Ochotniczych Straży Pożarnych z paliwa, przebiegu kilometrów i zużycia sprzętu specjalistycznego, uzgadnianie remontów wozów bojowych, sprawowanie pieczy nad obiektami budowlanymi wykorzystywanymi przez OSP, współpraca w zakresie przeprowadzania wyborów Prezydenta RP, do Sejmu, Senatu RP, Parlamentu Europejskiego, Rady Miejskiej i Burmistrza oraz referendum.

Osoba zajmująca się obroną cywilną podlegała bezpośrednio Kierownikowi Referatu Spraw Obywatelskich.

(akta kontroli str. 7-52)

W okresie objętym kontrolą na wydatki w zakresie obrony cywilnej (dział 754, rozdział 75414) zaplanowano 3.215 zł w 2020 r., 2.215 zł w 2021 r. i 2.215 zł w 2020 r. W ciągu roku budżetowego plan wydatków nie uległ zmianie. Wykonanie wydatków na obronę cywilną wyniosło 1.860,21 zł w 2020 r. (57,9%) i 410,57 zł w 2021 r. (18,5%) . W 2020 r. wydatki przeznaczono na zakup pięciu łóżek polowych na cele związane z organizacją zastępczych miejsc szpitalnych na terenie Gminy Przedbórz, wydruki map oraz ubezpieczenie magazynu obrony cywilnej. W 2021 r. wydatki poniesione zostały na szkolenie pracowników Urzędu z zakresu obrony cywilnej oraz ubezpieczenie magazynu OC. W 2022 r. (do 31 października) na obronę cywilną wydatkowano kwotę 600,41 zł z przeznaczeniem na zakup trzech plandek do magazynu OC oraz ubezpieczenie tego magazynu.

Burmistrz Przedborza wyjaśniła, że niepełne wykonanie planu wydatków na obronę cywilną w 2020 r. i 2021 r., spowodowane było pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 388-410, 717-721)

8. Burmistrz Miasta wyjaśniła, że w Gminie Przedbórz nie odnotowano problemów i barier związanych z funkcjonowaniem obrony cywilnej. Wyjaśniła, że po wejściu w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, w Gminie „*obrony cywilnej formalnie dziś nie ma*”. W praktyce Gmina bazuje na obecnym planie obrony cywilnej w zakresie zagrożeń i zadań z uwagi na brak nowych regulacji. Burmistrz wskazała, iż z rozmów telefonicznych na temat funkcjonowania obrony cywilnej przeprowadzonych z pracownikami Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Radomsku (dalej „PCZK”) po uchynieniu przepisów dotyczących obrony cywilnej wynikało, że jednostki samorządu terytorialnego nie mają narzędzia prawnego do tego, by kierować działaniami w zakresie obrony cywilnej. Wobec powyższego pracownicy oczekują na uchwalenie ustawy w przedmiotowej sprawie.

Burmistrz wyjaśniła, że nie występowało do Wojewody Łódzkiego oraz Starosty Radomszczańskiego z zapytaniem, co dalej z użyczonym sprzętem i wyposażeniem dotyczącym obrony cywilnej. Poinformowała, że w wyniku rozmów telefonicznych z pracownikami PCZK uzyskano informację, iż należy czekać na uchwalenie nowej ustawy dotyczącej obrony cywilnej, w celu ustalenia dalszego funkcjonowania magazynu Obrony Cywilnej.

(akta kontroli str. 713-716, 763-765)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Plan OC przed zatwierdzeniem, nie został uzgodniony ze wszystkimi organami i podmiotami w części ich dotyczącej, tj. Powiatowym Lekarzem Weterynarii w Radomsku, Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Radomsku oraz Zakładem Usług Komunalnych w Przedborzu Sp. z o.o. Powyższe było niezgodne z § 14 Wytycznych do planów OC, zgodnie, z którym plan obrony cywilnej, przed zatwierdzeniem, wymaga uzgodnienia z innymi organami i podmiotami w części ich dotyczącej. Burmistrz w okresie objętym kontrolą nie podjęła działań w celu usunięcia tej nieprawidłowości, co było działaniem nierzetelnym.

Burmistrz Przedborza Wiesława Janosik, potwierdziła fakt niezgodnienia planu z tymi podmiotami oraz wyjaśniła, że nieznaną jej były przyczyny niezgodnienia planu z ww. podmiotami, z uwagi na znaczny upływ czasu (plan opracowany został w 2012 r.)

(akta kontroli str. 267-387, 713-716)

2. Nie wyznaczono składu osobowego Drużyny Wykrywania i Alarmowania – formacji obrony cywilnej - powołanej zarządzeniem Nr 36/2017 Szefa Obrony Cywilnej Gminy Przedbórz z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie organizacji systemu wczesnego ostrzegania (SWO) oraz systemu wykrywania i alarmowania (SWA) na terenie Gminy Przedbórz. Burmistrz w okresie objętym kontrolą nie podjęła działań w celu usunięcia tej nieprawidłowości, co było działaniem nierzetelnym. Burmistrz Miasta wyjaśniła powyższe przeoczeniem nowego pracownika zajmującego się obroną cywilną.

(akta kontroli str. 489-497, 763-765)

3. Burmistrz Miasta Przedborza, nie wystąpiła po dniu 5 października 2020 r. do ŁUW, ze zgłoszeniem o przeprowadzenie oceny stanu przydatności do dalszego użytkowania sprzętu, wyposażenia i materiałów Obrony Cywilnej powierzonego przez Wojewodę - wskazanego przez Urząd w piśmie do ŁUW z dnia 3 lutego 2020 r., jako wymagającego utylizacji z uwagi na zły stan techniczny. Burmistrz zaniechała występowania ze zgłoszeniem pomimo tego, że ŁUW w dniu 5 października 2020 r. poinformował pisemnie, iż oczekuje na stosowne wnioski w tej sprawie, które powinny być złożone zgodnie z wymogami obowiązującego w tym zakresie zarządzenia Szefa Obrony Cywilnej Województwa - Wojewody Łódzkiego²⁵.

Burmistrz Miasta wyjaśniła, że niezłożenie wniosku do ŁUW było wynikiem panującej na terenie Polski pandemii COVID-19 i zwiększenia obowiązków pracowników Urzędu w związku z pandemią.

²⁵ Zarządzenie nr 70/2018 Szefa Obrony Cywilnej Województwa Wojewody Łódzkiego z dnia 11 maja 2018 r. (zmienione zarządzeniem Nr 180/2018 z dnia 31 października 2018 r.) w sprawie przeprowadzenia oceny stanu przydatności do dalszego użytkowania sprzętu, wyposażenia i materiałów Obrony Cywilnej oraz powołania stałej Wojewódzkiej Komisji ds. oceny przydatności do dalszego użytkowania sprzętu, wyposażenia i materiałów Obrony Cywilnej.

Najwyższa Izba Kontroli, dostrzegając utrudnienia związane z organizacją pracy Urzędu spowodowane pandemią COVID-19, wskazuje jednak, iż sytuacja epidemiologiczna, nie może być usprawiedliwieniem braku działań Urzędu w powyższym zakresie, tym bardziej, że Urząd prowadził w badanym okresie korespondencję z ŁUW dotyczącą potwierdzenia sald i stanów magazynowych sprzętu, wyposażenia i materiałów Obrony Cywilnej powierzonego przez Wojewodę.

(akta kontroli str. 502-507, 763-765)

4. Plany działania w zakresie obrony cywilnej, za wyjątkiem jednego zadania ujętego w wieloletnim planie działania²⁶, nie uwzględniały zadań/przedsięwzięć dla szefów obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych działających na obszarze gminy, co było niezgodne z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie OC. Na terenie Gminy działały m.in. takie instytucje jak: Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o., Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Ochotnicze Straże Pożarne. Burmistrz Miasta wyjaśniła, że nieuwzględnienie zadań dla ww. jednostek w planach działania spowodowane było tym, iż zadania z zakresu obrony cywilnej ujęte zostały dla nich w Kartach Realizacji Zadania Obrony Cywilnej, a część tych zadań należała do ich zadań statutowych.

W ocenie NIK, powyższa argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż czym innym jest obowiązek opracowania kart realizacji zadania obrony cywilnej, wynikający z § 5 Wytycznych do planów OC, za które odpowiedzialni byli kierownicy ww. jednostek organizacyjnych, a czym innym obowiązek uwzględniania w planach działania w zakresie obrony cywilnej, zadań o których mowa w § 4 rozporządzenia w sprawie OC, dla szefów obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych działających na obszarze gminy.

(akta kontroli str. 53-100, 717-721)

5. Roczne plany działania OC, nie zostały w pełni dostosowane do realiów Gminy Przedbórz, gdyż wystąpiły przypadki zamieszczania w nich zadań, które nie mogły być zrealizowane lub ich realizacja nie zależała wyłącznie od Gminy. Przykładowo, w planach ujęto zadania dotyczące:
- utrzymywania i rozwijania współpracy z lokalnymi mediami w zakresie informowania o zagrożeniach i zasadach zachowania w sytuacji kryzysowej, podczas gdy na terenie Gminy nie funkcjonowały takie media,
 - uczestnictwa w ćwiczeniach realizowanych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa lub Szefostwo Obrony przed Bronią Masowego Rażenia oraz udziału w treningu ewakuacji ludności organizowanym przez Szefa OC Powiatu, w sytuacji, gdy Gmina, nie była ich organizatorem i zrealizowanie zadań nie było zależne wyłącznie od Gminy.

Burmistrz Miasta wyjaśniła, że zadania powyższe wynikały wprost z planów działania Powiatu Radomszczańskiego na lata 2020-2021, a ich nieujęcie w planach sporządzonych przez Gminę, skutkowało brakiem zatwierdzenia planów przez Starostę Radomszczańskiego.

Zdaniem NIK, przy opracowywaniu planów działania w zakresie obrony cywilnej powinna być uwzględniana zasada realności planowanych przedsięwzięć, tak

²⁶ Zadanie „inicjowanie i kontynuowanie współpracy pomiędzy podmiotami organizacyjnymi realizującymi zadania obrony cywilnej na każdym szczeblu organizacyjnym, wdrażanie zasady wzajemnego wsparcia w działaniach”.

by zrealizowanie planu było faktycznie możliwe w ustalonym terminie przy wykorzystaniu dostępnych zasobów.

(akta kontroli str. 64-98, 717-721, 758-762)

IV. Uwagi i wnioski

NIK odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych w odniesieniu do nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze OC z uwagi na usunięcie z polskiego porządku prawnego Obrony Cywilnej, będące wynikiem derogacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²⁷ i wydanych w oparciu o nią przepisów wykonawczych i wytycznych Szefa OCK.

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, 17 grudnia 2022 r.

Kontroler
Stanisław Wlazło
Główny specjalista k.p.

.....

podpis

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

.....

podpis

²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.