



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.16.2022

Pan
Artur Ławniczak
Burmistrz Gminy i Miasta Szadek
Urząd Gminy i Miasta Szadek
ul. Warszawska 3
98-240 Szadek

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

M

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy i Miasta Szadek (dalej: Urząd), 98-240 Szadek, ul. Warszawska 3.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Ławniczak – Burmistrz Gminy i Miasta Szadek (dalej: Burmistrz), wybrany w wyborach bezpośrednich, które odbyły się 21 października 2018 r. ¹ (akta kontroli str. 2-3)
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury adekwatnego do aktualnych zagrożeń.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 – 2022 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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Jolanta Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/167/2022 z 14 października 2022 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Ślubowanie Burmistrza odbyło się w dniu 21 listopada 2018 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Burmistrz nie w pełni wywiązał się z obowiązku przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury do aktualnych zagrożeń. W latach 2020-2022 (do 23 kwietnia) funkcjonowanie obrony cywilnej w Gminie i Mieście Szadek ograniczało się głównie do udziału w kilku ćwiczeniach organizowanych przez nadrzędny organ obrony cywilnej oraz dokonywania prób słyszalności sygnałów alarmowych. Głównie siły i środki Urzędu skierowane zostały na zagadnienia związane z ograniczaniem pandemii koronawirusa, a następnie z zabezpieczeniem miejsc dla uchodźców z Ukrainy. Plan obrony cywilnej Gminy i Miasta Szadek (dalej: Plan) opracowany został w 2012 roku na podstawie dokonanej analizy ryzyk i zawierał wszystkie wymagane elementy określone w Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 21 grudnia 2011 r.⁴ (dalej: Wytyczne z 27 grudnia 2011 r.). Plan nie był od 2015 roku aktualizowany, pomimo, iż obowiązek ten wynikał z ww. Wytycznych oraz z zapisów zawartych w samym Planie.

Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą przepisami prawa, opracowane zostały wieloletni i roczne plany działania. W ocenie NIK, zadania określone w tych dokumentach nie były w pełni realizowane, czego potwierdzeniem jest m.in. brak prowadzonych kontroli przedsiębiorców, innych kierowników instytucji i jednostek organizacyjnych i społecznych organizacji ratowniczych w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej, czy brak działań mających na celu rozbudowę systemu alarmowania ludności, który objąłby 100% ludności zamieszkującej w Gminie i Mieście Szadek.

Marginalizowanie funkcji obrony cywilnej przejawiało się również poprzez nieujęcie w planie wydatków budżetu Gminy i Miasta Szadek środków na zadania obrony cywilnej⁵ pomimo, iż w rocznych planach działania wykazywano potrzeby szkoleniowe oraz związane z wyposażeniem magazynu OC. W związku z powyższym, zarówno pracownik Urzędu zajmujący się sprawami obrony cywilnej, jak i Burmistrz będący Szefem Obrony Cywilnej Gminy - nie zostali objęci szkoleniem odpowiednio: podstawowym i doskonalącym. Również wyposażenie magazynu OC było nieadekwatne do potrzeb, a przestarzały sprzęt ciągle był na stanie ewidencyjnym, przy czym zauważyć należy, iż niezbędny sprzęt uzupełniany był będącym w posiadaniu 14 jednostek Ochotniczych Straży Pożarnej, z których trzy wchodziły w skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania informacyjne Urzędu, polegające na bieżącym udostępnianiu na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicach ogłoszeniowych i za pośrednictwem sołtysów, wszelkich informacji i ostrzeżeń związanych m.in. z występującymi pandemiemi oraz informacjami dotyczącymi udzielanej pomocy uchodźcom wojennym - również w języku ukraińskim.

³ Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ W sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województwa, powiatów i gmin.

⁵ Dalej także: OC.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej ora infrastruktury adekwatnego do aktualnych zagrożeń

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie OC), w Urzędzie opracowany został w 2012 roku Plan obrony cywilnej Gminy i Miasta Szadek. Plan opracowany został zgodnie z Wytocznymi z dnia 27 grudnia 2011 r. i w oparciu o przekazane do Urzędu ze Starostwa Zduńskowolskiego Wytoczne Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej powiatów i gmin. Głównym zadaniem określonym w Planie były przedsięwzięcia podstawowe dla ochrony ludności polegające na: ostrzeganiu, alarmowaniu o niebezpieczeństwie oraz ewakuacji i możliwości zapewnienia czasowego pobytu dla ewakuowanych oraz zapewnienie im pomocy lekarskiej i społecznej.

Zgodnie z § 14 Wytocznych z 27 grudnia 2011 r., Plan został uzgodniony w dniu 10 czerwca 2013 r. z nadrzędnym organem obrony cywilnej (tj. ze Starostą Zduńskowolskim) oraz z innymi podmiotami i organami w części ich dotyczącej (np. Kierownik Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szadku, Komendant PSP w Zduńskiej Woli), a następnie zatwierdzony przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy - Burmistrza.

Plan został dwukrotnie skorygowany w 2015 roku: w dniu 7 stycznia - w zakresie spraw związanych z systemem wczesnego ostrzegania⁷ oraz w dniu 1 października - na podstawie Zarządzenia Nr 101/15 Burmistrza Gminy i Miasta Szadek z dnia 29 września 2015 r. w sprawie utworzenia Drużyny Wykrywania i Alarmowania oraz Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 3 marca 2014 r. w sprawie normatywów w zakresie zaopatrzenia organów informacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej⁸.

W okresie objętym kontrolą Plan nie podlegał aktualizacji, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Opracowanie Planu poprzedziło dokonanie oceny zagrożenia czasu pokoju oraz identyfikacja ryzyka na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa w czasie wojny. I tak:

- do zagrożeń o dużym prawdopodobieństwie wystąpienia wytypowano: pożar oraz ekstremalne temperatury (silne mrozy),
- do zagrożeń o średnim ryzyku wystąpienia przyjęto: huragany, wichury, trąby powietrzne, ekstremalne temperatury (susze), skażenia chemiczne, zdarzenia radiacyjne, epizootie, epidemie, katastrofę drogową, katastrofę kolejową, zakłócenia w zaopatrzeniu w energię elektryczną,
- do zagrożeń o niskim prawdopodobieństwie wystąpienia zaliczono natomiast: powódź, trzęsienie ziemi, katastrofę budowlaną, katastrofę lotniczą, zakłócenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ataki terrorystyczne, masowe migracje,

⁶ Dz.U. Nr 96, poz. 850, rozporządzenie uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

⁷ w związku z Zarządzeniem Nr 421/14 Wojewody Łódzkiego z dnia 15 grudnia 2014 r.

⁸ Dalej: normatywy w zakresie zaopatrzenia.

zakłócenia w dostawach gazu i ciepła, paliwa oraz wody, zakłócenia w systemach łączności i sieci teleinformatycznych;

Analiza ryzyka wykazała ponadto, iż w sytuacji ewentualnego zagrożenia terrorystycznego, teren Gminy i Miasta Szadek nie stanowi obszaru zainteresowania grup terrorystycznych, a zagrożenie atakiem jest mało realne. Natomiast w sytuacji wojny, teren Gminy może stać się miejscem zainteresowania obcych służb specjalnych, ugrupowań ekstremistycznych, które mogą podejmować działania mające na celu dezorganizację kluczowych systemów informacyjnych instytucji samorządowych, czy operacji związanych z penetracją baz danych.

Plan był zgodny z zapisami w innych dokumentach wytworzonych w Urzędzie, takich jak: Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy i Miasta Szadek⁹, Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia III stopnia¹⁰, Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych dla Gminy i Miasta Szadek¹¹, czy Plan przygotowań podmiotów leczniczych Gminy i Miasta Szadek na potrzeby obronne państwa¹².

Zgodnie z zapisami w Planie, na terenie Gminy i Miasta Szadek powołana została¹³ Drużyna Wykrywania i Alarmowania, w skład której wchodził oprócz Komendanta: Sekcja Obserwacji i Analiz (trzy osoby), Sekcja Łączności i Alarmowania (trzy osoby) oraz Sekcja Rozpoznawania (trzy osoby).

Na każdy rok, zgodnie z wewnętrznymi przepisami określonymi w ramach kontroli zarządczej¹⁴ określone były dla obszaru Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego propozycje celów i ryzyka oraz oczekiwana reakcja na te ryzyka.

(akta kontroli, str. 36-55, 150-178)

2. System ostrzegania i alarmowania na terenie Gminy i Miasta składał się pierwotnie z 15 syren alarmowych umieszczonych na strażnicach Ochotniczych Straży Pożarnych, co zapewniało objęcie ich zasięgiem 70% mieszkańców. Obecnie system ten został zmniejszony do 14 syren, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Kontrolowana jednostka brała udział w treningach systemu wykrywania i alarmowania, zgodnie z zarządzeniami Wojewody Łódzkiego, informując go o wypełnieniu tego obowiązku. Urząd brał także udział w zorganizowanych w 2021 roku ćwiczeniach TARCZA 2021, w związku z zarządzeniem Nr 238/2021 Wojewody Łódzkiego z dnia 12 października 2021 r. w sprawie przygotowania i przeprowadzenia kompleksowego ćwiczenia obronnego i wieloszczeblowego ćwiczenia obrony cywilnej oraz zarządzenia Nr 88/2021 Starosty Zduńskowolskiego z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie przygotowania i przeprowadzenia na terenie powiatu zduńskowolskiego treningu realizacji zadań związanych z alarmowym uzupełnieniem Sił Zbrojnych RP – AKAP 2021.

⁹ Opracowany 31 marca 2014 r. oraz zatwierdzony przez Starostę Zduńskowolskiego w dniu 7 kwietnia 2014 r.

¹⁰ Opracowany i uzgodniony ze Starostą Zduńskowolskim w dniu 23 kwietnia 2013 r., a następnie zatwierdzony przez Burmistrza Gminy i Miasta Szadek w dniu 28 kwietnia 2013 r.

¹¹ Opracowany w maju 2005 r. i uzgodniony z Łódzkim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz ze Starostą Zduńskowolskim. Aktualność Planu potwierdzona pismami skierowanymi do Starosty Zduńskowolskiego z dnia 20 stycznia 2020 r., 15 marca 2021 r. W dniu 9 kwietnia 2018 r. Plan został przesłany również do Parafii Rzymsko-Katolickiej w Szadku.

¹² Opracowany i zatwierdzony w 2017 r. przez Wojewodę Łódzkiego.

¹³ Zarządzeniem Nr 101/2015 Burmistrza Gminy i Miasta Szadek Szefa Obrony Cywilnej Gminy z dnia 29 września 2015 r.

¹⁴ Zarządzenie Nr 21/2013 Burmistrza Gminy i Miasta Szadek z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad zarządzania ryzykiem w Urzędzie Gminy i Miasta Szadek i w gminnych jednostkach organizacyjnych, zmienione Zarządzeniem Nr 175/2020 Burmistrza Gminy i Miasta Szadek z dnia 31 grudnia 2020 r. oraz Zarządzenie Nr 22/2013 Burmistrza Gminy i Miasta Szadek z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy i Miasta Szadek.

Z uwagi na ogłoszenie stanu zagrożenia epidemiologicznego i stanu epidemii COVID-19 w latach 2020-2022 nie przeprowadzono szkoleń, w tym szkoleń członków Drużyny DWA. Z tego samego powodu nie organizowano również kursów podstawowych mających na celu szkolenie doskonalące. W wieloletnim Planie Działania w zakresie Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego Gminy i Miasta Szadek na lata 2020-2025 zrealizowano po złagodzeniu reżimu sanitarnego w dniach 19-20 października 2022 r. zgodnie z Zarządzeniem nr 49/2022 Starosty Zduńskowolskiego, ćwiczenia powiatowo-gminne pod kryptonimem JESIEŃ 2022. Tematem szkolenia i ćwiczeń były zasady sporządzania komunikatów o skażeniach. W ramach działań pod kryptonimem JESIEŃ 2022 odbyły się ćwiczenia zgrzywające przewidziane dla Burmistrza, pracowników ds. obrony cywilnej oraz drużyny DWA mające na celu dokonanie poprawnej lokalizacji symulowanego wypadku samochodu cysterny z chemikaliami na terenie gminy Szadek i sporządzenie stosownego komunikatu.

Działalność informacyjna obejmowała zamieszczanie (na bieżąco) na stronie internetowej Urzędu informacji i apeli związanych z koronawirusem (objawy, ograniczenia, nakazy, zakazy oraz możliwość uzyskania środków ochronnych). Informowano również o występujących zagrożeniach w związku z Afrykańskim Pomorem Świń, czy występowaniem dużych skupisk gołębi na terenie Gminy. Przekazywano informacje o możliwości bezpłatnych szczepień przeciwko grypie oraz o pomocy udzielanej dla uchodźców (również w języku ukraińskim). Powyższe ogłoszenia również były umieszczane na tablicach ogłoszeniowych Urzędu na terenie całej Gminy. Urząd podejmował szereg działań w związku z ustanowieniem przez Rząd stanu zagrożenia i zapobiegania rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, w tym m.in. zorganizowano transport dla mieszkańców do punktów szczepień, systematycznie dezynfekowano Dom Pomocy Społecznej w Przatówku i teren przylegający, zorganizowano miejsce kwarantanny zbiorowej dla 50 osób, cyklicznie dezynfekowano miejsca publiczne, organizowano mobilne punktu szczepień oraz prowadzono darmową dystrybucję sprzętu dezynfekcyjnego oraz maseczek.

Analiza zapisów w księdze inwentarzowej wykazała, że posiadany sprzęt OC był w przeważającej części zakupiony w latach 1981-1990, przy czym w ewidencji nie wskazano, który sprzęt jest własnością Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, a który - Gminy. Na koniec każdego roku potwierdzano salda dotyczące sprzętu będącego własnością Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, a przechowywanego w magazynie OC, po dokonaniu uproszczonej inwentaryzacji, polegającej na dokonaniu spisu z natury i porównaniu z danymi w księdze inwentarzowej – pozabilansowej.

Nie przeprowadzono okresowych ocen przydatności i stanu sprzętu umieszczonego w magazynie Obrony Cywilnej, jak również nie likwidowano sprzętu przestarzałego i zbędnego. Według informacji z 23 września 2020 r. przekazanej do Starostwa Zduńskowolskiego, przeprowadzenie oceny stanu technicznego sprzętu oraz jego brakowania zaplanowano na IV kw. 2020 r. – zadanie nie zostało jednak zrealizowane. Szerzej o tym w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

Nie dokonywano zakupów niezbędnego sprzętu, za wyjątkiem: 20 szt. śpiworów, 20 szt. koców i 5 szt. łóżek składanych zakupionych w 2020 roku, w związku epidemią koronawirusa i ewentualną koniecznością zabezpieczenia miejsc odizolowania chorych. Posiadany w magazynie sprzęt nie był wystarczający dla Drużyny Wykrywania i Alarmowania, biorąc pod uwagę określone dla tego typu formacji normatywy w zakresie zaopatrywania, ale niezbędne potrzeby uzupełniane były sprzętem będącym w posiadaniu Ochotniczych Straży Pożarnych oraz innych podmiotów (np. Zakład Gospodarki Komunalnej w Szadku) będących w systemie

obrony cywilnej Gminy i Miasta Szadek. Posiadany w magazynie sprzęt nie był wystarczający dla Drużyny Wykrywania i Alarmowania, biorąc pod uwagę określone dla tego typu formacji normatywy w zakresie zaopatrywania. Niezbędne potrzeby sprzętowe uzupełniane były sprzętem będącym w posiadaniu Ochotniczych Straży Pożarnych oraz innych podmiotów (np. Zakład Gospodarki Komunalnej w Szadku) będących w systemie obrony cywilnej Gminy i Miasta Szadek.

(akta kontroli, str. 55-62, 64-70, 135-143, 179, 180-183, 185, 188-192)

3. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OC, Burmistrz zrealizował obowiązki Szefa Obrony Cywilnej Gminy, sporządzając wieloletni¹⁵ i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej¹⁶. W wieloletnim oraz w rocznych planach działania nie ujęto w pełnym aspekcie zadania określonego w § 4 ww. rozporządzenia, bowiem nie określono zadań w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej szefów obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych działających na obszarze Gminy i Miasta Szadek, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Ww. plany nie spełniały również niektórych wymogów określonych w Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej, przy czym część wymaganych uregulowań zawarto w innych dokumentach o znaczeniu strategicznym. I tak: w planach brak było zapisów dotyczących m.in. prowadzenia przygotowań: zapasowych źródeł energii elektrycznej (niemniej jednak posiadano agregat prądotwórczy), budowli ochronnych, doraźnych miejsc przebywania poszkodowanej ludności (doraźne miejsca zostały wyznaczone w Planie ewakuacji III stopnia oraz w Planie zarządzania kryzysowego), pomocy lekarskiej dla poszkodowanej ludności (określone zostały natomiast w Planie ewakuacji III stopnia oraz w Planie zarządzania kryzysowego), czy dostaw energii elektrycznej oraz wody pitnej dla wyznaczonych przedsiębiorców. Pomimo iż zarówno w planie wieloletnim, jak i w planach rocznych ustalano plan kursów i szkoleń (kurs podstawowy dla pracownika ds. obronnych w 2020 r., kurs doskonalący dla Burmistrza w 2021 r. oraz dla pracownika ds. obronnych, szkolenie podstawowe dla członków DWA w 2020 r. oraz dla Zespołu Zarządzania Kryzysowego, szkolenie doskonalące dla członków DWA oraz dla Zespołu Zarządzania Kryzysowego) oraz ćwiczeń zgrywających w 2021 r., w okresie objętym kontrolą NIK, tego typu zadania nie zostały zrealizowane. W ocenie NIK ww. plany charakteryzowały się dużym stopniem ogólności bez określenia dokładnych terminów ich wykonania. Szef Obrony Cywilnej Powiatu w okresie objętym kontrolą nie żądał przesyłania sprawozdań z realizacji ww. planów. Ponadto, monitoring ww. planów odbywał się poprzez dokonywanie rocznych ocen stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej, które przesyłane były elektronicznie do Starostwa Powiatowego w Zduńskiej Woli.

(akta kontroli str. 71-115, 180, 184)

4. Na terenie Gminy i Miasta Szadek nie ma budynków ochronnych, brak również planowanych takich zasobów. W studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego oraz planach miejscowego zagospodarowania przestrzennego, dotychczas nie uwzględniono powstania budowli ochronnych oraz miejsc ukrycia dla

¹⁵ Opracowany na lata 2020-2025 i zatwierdzony w dniu 31 grudnia 2019 r. i uzgodniony ze Starostą Zduńskowolskim.

¹⁶ Plan na 2020 rok zatwierdzony w dniu 31 grudnia 2019 r. i uzgodniony ze Starostą Zduńskowolskim, Plan na 2021 rok zatwierdzony (brak daty) i uzgodniony ze Starostą Zduńskowolskim, Plan na 2022 rok zatwierdzony i uzgodniony ze Starostą Zduńskowolskim w dniu 21 grudnia 2021 r.

co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na terenie Miasta Szadek. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. liczba ludności zameldowanej w Mieście Szadek wynosiła 1 861 osób. Jak wyjaśnił Burmistrz, na podstawie Decyzji nr 57 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 30 września 2022 r. Komendant Państwowej Straży Pożarnej w Zduńskiej Woli powołał zespół do spraw rozpoznania i inwentaryzacji budowli ochronnych oraz ukryć. Burmistrz spodziewa się, że wyniki tych działań zostaną wykorzystane w przyszłości do wykonania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli, str. 55-62, 179, 180-182, 185,)

5. W latach objętych kontrolą NIK, zarówno Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli, jak i Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi nie przeprowadzali kontroli w Urzędzie w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej. Szef Obrony Cywilnej Gminy realizował polecenia i wytyczne wydane przez Szefów Obrony Cywilnej Powiatu i Obrony Cywilnej Województwa, w tym w szczególności dotyczące planu OC, wieloletniego i rocznych planów działania w zakresie OC, oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej, jak również treningów systemu alarmowania.

(akta kontroli str. 116-134)

6. Zadania z zakresu obrony cywilnej wykonywane były w Urzędzie przez pracownika zatrudnionego w wymiarze 0,5 etatu na stanowisku inspektora. Według zapisów zawartych w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹⁷, Samodzielne stanowisko ds. Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego bezpośrednio podlegało Burmistrzowi. Oprócz zadań związanych z obroną cywilną, powszechnym obowiązkiem obrony i sprawami z zakresu zarządzania kryzysowego, inspektor pełnił obowiązki pełnomocnika do spraw informacji niejawnych. W przyjętym przez inspektora zakresie czynności i obowiązków postanowiono, iż w przypadku jego usprawiedliwionej nieobecności zastępstwo pełnił pracownik wyznaczony przez Burmistrza lub Sekretarza Gminy i Miasta Szadek. Pracownik Urzędu ds. Obrony Cywilnej nie został w ciągu jednego roku od zatrudnienia objęty szkoleniem podstawowym, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 4-35)

W budżecie Gminy i Miasta Szadek w latach 2020-2022 nie zaplanowano wydatków w rozdziale 75414 Obrona cywilna. Wydatki w kwocie 1.000 zł (w planie na 2020 r. i na 2021 r.) z przeznaczeniem na szkolenia oraz w wysokości 3.000 zł (w planie na 2022 r.) na uzupełnienie usprzętowania zapisano w rocznych planach działania.

(akta kontroli str. 71-110, 144)

7. Jednym z istotnych problemów związanych z funkcjonowaniem zagadnienia obrony cywilnej w jednostce samorządowej typu Gmina jest - w ocenie Burmistrza - brak aktualnych wytycznych i aktów prawnych które unormowałyby wykonywanie i realizację zadań. Jak stwierdził Burmistrz, w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. nowej ustawy o ochronie ludności i o stanie klęski żywiołowej prawdopodobnie powstaną wytyczne, które pozwolą na przeprowadzenie cyklu szkoleń dla podmiotów wykonawczych. Odnosząc się do sytuacji jaka nastąpiła po 23 kwietnia 2022 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Burmistrz stwierdził, iż ustawa ta anulowała wszystkie zapisy

¹⁷ Wprowadzony Zarządzeniem Nr 137/2020 Burmistrza Gminy i Miasta Szadek z dnia 28 października 2020 r., zmienionym Zarządzeniem Nr 159/2021 Burmistrza Gminy i Miasta Szadek z dnia 31 grudnia 2021 r. Wcześniej obowiązywał Regulamin Organizacyjny Urzędu wprowadzony Zarządzeniem Nr 2/2018 Burmistrza Gminy i Miasta Szadek z dnia 2 stycznia 2018 r.

dotyczące obrony cywilnej umiejscowione w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i w związku z tym każdy burmistrz i wójt przestaje być Szefem OC, a co za tym idzie anulowane są dotychczas obowiązujące zapisy w formie wytycznych i rozporządzeń. Obecna sytuacja prawna stwarza problem natury merytorycznej, prawnej i wykonawczej.

(akta kontroli str. 145-147)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. Niedokonanie aktualizacji Planu w latach 2020-2022, było w ocenie Najwyższej Izby Kontroli działaniem nierzetelnym. Wymóg aktualizacji Planu wynikał z § 16 Wytycznych z 27 grudnia 2011 r. oraz z zasad określonych w Planie, w części dotyczącej terminu i trybu aktualizacji Planu (punkt 8 w Dziale I).

(akta kontroli str. 36-53)

Jak wyjaśnił Burmistrz, w związku z faktem, iż do obiegu publicznego przedostał się datowany na 14 lutego 2022 roku projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej która ma wejść w życie 1 stycznia 2023 roku Urząd Gminy i Miasta Szadek nie dokonywał zmian oraz nie przystąpiono do opracowania nowego Planu OC. W myśl ww. projektu podmiotem wiodącym realizację zadań ochrony ludności zgodnie z art. 4 projektu jest Państwowa Straż Pożarna i podmioty wchodzące w skład SRG/System Ratowniczo-Gaśniczy.

(akta kontroli str. 145-146)

Zdaniem NIK wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z Wytycznymi z 27 grudnia 2011 r. oraz zapisami w Planie, aktualizacja powinna odbywać się na bieżąco, nie rzadziej niż co dwa lata.

2. Nie zrealizowano części zadań z zakresu Obrony Cywilnej określonych w Wytycznych 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 i 2022 r.:
 - nie rozbudowywano systemu ostrzegania i alarmowania, przez co nie objęto 100% mieszkańców zasięgiem systemu;
 - nie przeprowadzono okresowych ocen przydatności i stanu sprzętu umieszczonego w magazynie OC i tym samym nie włączano z eksploatacji sprzętu przestarzałego i nieprzydatnego oraz nie sporządzano rocznych inwentaryzacji sprzętu składowanego w magazynie OC;
 - nie przeprowadzono analizy ilości i jakości sprzętu znajdującego się na wyposażeniu magazynów OC w odniesieniu do istniejących potrzeb, a także stanu ilościowego i jakościowego sprzętu znajdującego się na wyposażeniu właściwych jednostek ochrony przeciwpożarowej;

(akta kontroli str. 55-61)

W złożonych wyjaśnieniach, Burmistrz nie odniósł się do spraw związanych z modernizacją i rozbudową systemu alarmowania ludności, zwracając uwagę, iż stosowne treningi odbywają się cyklicznie i w trakcie ich prowadzenia przeprowadzany jest test słyszalności polegający na sprawdzeniu zasięgu sygnałów.

Ponadto, Burmistrz potwierdził, iż w latach 2020-2022 nie dokonano brakowania sprzętu OC kierując się ewentualnym wprowadzeniem nowej ustawy mającej wejść w życie 1 stycznia 2023 roku. Urząd nie dokonał brakowania kierując się możliwością przekazania sprzętu do innego podmiotu wykonawczego, tj. OSP. W myśl projektu ustawy podmiotem wiodącym realizację zadań ochrony ludności jest Państwowa Straż Pożarna i podmioty wchodzące w skład Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Jak stwierdził Burmistrz, po wejściu w życie ustawy o ochronie ludności i o stanie klęski żywiołowej ustalone zostaną podmiot wykonawczy oraz zakres działania podmiotu wraz z ewentualnym zapotrzebowaniem w sprzęt OC. Po ewentualnych zmianach ustawodawczych zostanie wykonana ocena stanu technicznego sprzętu oraz brakowanie.

(akta kontroli str. 179-180, 182-183)

3. W wieloletnim oraz w rocznych planach działania nie określono zadań w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej szefów obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych działających na obszarze Gminy i Miasta Szadek, przez co nie w pełni realizowane były zadania określone w § 4 rozporządzenia w sprawie OC.

(akta kontroli str. 58-61)

Jak wyjaśnił Burmistrz, „w latach 2020-2022 Urząd funkcjonował w warunkach stanu zagrożenia i zapobiegania rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. W związku z powyższym działania Urzędu w zakresie kontrolno-nadzorczych dot. przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych i społecznych miały ograniczony zakres. Główne działania w zakresie obrony cywilnej ograniczyły się do czynności polegających na przeciwdziałaniu rozpowszechniania się zagrożeń epidemii COVID-19. Ponadto od lutego 2022 r. w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie Urząd podejmował działania związane z zakwaterowaniem uchodźców (w obecnej chwili 6 rodzin – 17 osób). Powyższe spowodowały konieczność współpracy ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi i społecznymi na terenie Miasta i Gminy, tj. jednostki OSP, szkoły, Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury, Zakład Gospodarki Komunalnej, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Ośrodek Zdrowia itp.”

(akta kontroli str. 180, 183-184)

4. Pracownik Urzędu ds. Obrony Cywilnej pomimo, iż realizował zadania związane z Obroną Cywilną od 2017 roku¹⁸, nie został w ciągu jednego roku od zatrudnienia objęty szkoleniem podstawowym, pomimo, iż wymóg ten wynikał z § 10 Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 112-115)

Burmistrz, w wyjaśnieniach złożonych w dniu 16 listopada 2022 r. potwierdził, iż inspektor ds. Obrony Cywilnej nie został przeszkolony w ramach szkolenia podstawowego. Wyjaśnił, iż „(...) z uwagi na ogłoszenie stanu zagrożenia epidemiologicznego i stanu epidemii COVID-19 w latach 2020-2022 zaprzestano organizowania tego typu szkoleń z uwagi na zagrożenie życia i zdrowia uczestników (...)”.

(akta kontroli str. 180, 185)

¹⁸ Na podstawie umowy zlecenia zawartej na czas od 20 lutego do 31 grudnia 2017 r., następnie na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony od 8 stycznia do 31 grudnia 2018 r. oraz na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony zawartej od 8 kwietnia 2019 r.

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 z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹ 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, 14 grudnia 2022 r.

Kontroler
Jolanta Nowak
Doradca ekonomiczny


podpis

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


podpis

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.

