



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.20.2022

Pan
Grzegorz Ambroziak
Burmistrz Gminy Żychlin

Urząd Gminy w Żychlinie
ul. Norberta Barlickiego 15
99-320 Żychlin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Żychlinie ¹ , ul. Norberta Barlickiego 15, 99-320 Żychlin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Ambroziak, Burmistrz Gminy Żychlin (od dnia 2 grudnia 2006 r.). (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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Andrzej Pietrzyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/163/2022 z 6 października 2022 r. (akta kontroli str. 1)



¹ Dalej: Urząd, UM, UM w Żychlinie.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Burmistrz Gminy Żychlin nie w pełni wywiązał się z obowiązku przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury do aktualnych zagrożeń.

Szef Obrony Cywilnej Gminy⁴ w oparciu o przeprowadzoną analizę zagrożeń na czas pokoju oraz na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny opracował plan obrony cywilnej Gminy Żychlin⁵.

W treści planu OC opisano zadania do realizacji przez inne organy i podmioty, ale nie dokonano ich uzgodnienia z Powiatowym Lekarzem Weterynarii⁶ i Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego⁷ i innymi podmiotami – w częściach ich dotyczących⁸.

Struktura planu OC była zgodna z § 17 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁹ oraz z załącznikiem nr 1 do powołanych wytycznych, jak również z § 16 wytycznych Starosty Powiatu Kutnowskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu¹⁰ z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie opracowania planów obrony cywilnej gmin¹¹.

Do planu OC nie załączono kart realizacji zadań obrony cywilnej¹² dla podmiotów zewnętrznych i organów, których zadania przewidziano w planie OC.

Plan OC podlegał aktualizacji, która dotyczyła danych teleadresowych podmiotów i osób odpowiedzialnych za realizację zadań wynikających z planu OC oraz wskazania w planie zagrożenia/ryzyka związanego z pandemią COVID-19.

Szef OCG w okresie objętym kontrolą nie w pełni realizował wytyczne 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.¹³. Wprawdzie powołał do życia Formację Obrony Cywilnej¹⁴, ale nie zapewnił im niezbędnego wyposażenia w odpowiedni sprzęt służący do obrony cywilnej¹⁵.

W Gminie Żychlin zrealizowano wyrażone w pkt 3 ppkt 3 wytycznych do działalności w 2021 i 2022 r. dążenie do rozbudowy i modernizacji systemu ostrzegania i alarmowania w celu objęcia 100% zamieszkałej na danym terenie ludności, jak również prowadzono działalność informacyjną mającą na celu zwiększenie świadomości ludności Gminy o zagrożeniach.

Zgodnie z § 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 gmin¹⁶, Szef OCG opracował plan wieloletni i roczne plany działania w zakresie OC na rok 2020 i 2022 r. Nie przygotowano jednak planu na rok 2021.

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

⁴ Dalej: Szef OCG (tu: Burmistrz Gminy Żychlin).

⁵ Dalej: plan obrony cywilnej, plan OC.

⁶ Dalej: PLW.

⁷ Dalej: PINB.

⁸ Tj. zakładami opieki zdrowotnej, zakładem pogrzebowym oraz kierownikami placówek oświatowych i organizacji pozarządowych działających na terenie gminy.

⁹ Dalej: wytyczne Szefa OCK do planów OC.

¹⁰ Dalej: Szef OCP.

¹¹ Dalej: wytyczne Szefa OCP do planów OC.

¹² Dalej także: KRZOC.

¹³ Dalej: wytyczne do działalności w 2021 i 2022 r.

¹⁴ Dalej: FOC.

¹⁵ Dalej także: OC.

¹⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850; dalej: rozporządzenie w sprawie OC.

Opracowane plany były zbieżne zarówno ze sobą, jak i z planami działania w zakresie OC przekazanymi przez Szefa OCP i odpowiadały wzorom stanowiącym załączniki do wytycznych Szefa OCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej¹⁷. Plany były realizowane na bieżąco, ich realizacja podlegała monitorowaniu, a informacje o ich realizacji były przekazywane do Szefa OCP. Plany te 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, natomiast niedostatek środków finansowych ograniczał możliwość realizacji zadań, w tym w szczególności w zakresie budowli ochronnych – na terenie Gminy nie funkcjonowały bowiem budowle ochronne, w tym przeznaczone na stanowiska kierowania obroną cywilną.

Ryzyka zagrażające realizacji zadań Szefa OCG nie były poddawane corocznej analizie w ramach prowadzonej 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. Zarządzeniem Burmistrza¹⁸ w sprawie opracowania planu obrony cywilnej powołany został zespół¹⁹, który w oparciu o przeprowadzoną analizę zagrożeń na czas pokoju oraz na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny opracował plan OC. Plan OC Gminy został uzgodniony z Szefem OCP.

(akta kontroli str. 4, 102-132, 157, 220-222, 347, 383)

Zidentyfikowane w planie OC zagrożenia/ryzyka zostały zaklasyfikowane następujących grup:

- zagrożenia dla stabilności Gminy związane z niepokojami wewnątrz państwa;
- zagrożenia spowodowane bronią masowego rażenia/zagrożenia spowodowane skażeniami promieniotwórczymi;
- zagrożenia spowodowane zakażeniami (m.in. COVID-19);
- zagrożenia terrorystyczne;
- zagrożenia spowodowane skażeniami środkami toksycznymi i środkami przemysłowymi;
- zagrożenia spowodowane zatopieniami i powodzią; zagrożenia spowodowane pożarami.

(akta kontroli str. 25-29)

Ryzyka zagrażające realizacji zadań Szefa OCG nie były poddawane corocznej analizie w ramach kontroli zarządczej, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 341)

W treści planu OC opisano zadania do realizacji przez osoby na określonych stanowiskach („funkcyjne”), zespoły i wydziały organizacyjne Urzędu oraz przez

¹⁷ Dalej: wytyczne do planów działania.

¹⁸ Zarządzenie nr 110/2012 z dnia 6 września 2012 r. w sprawie opracowania planu obrony cywilnej Gminy Żychlin.

¹⁹ Skład zespołu: Burmistrz Gminy (Szef Obrony Cywilnej Gminy) jako przewodniczący, Zastępca Burmistrza jako wiceprzewodniczący zespołu, oraz członkowie: Komendant Miejsko - Gminny Ochotniczych Straży Pożarnych (dalej: OSP) oraz kierownicy czterech Referatów Urzędu.

kierowników zakładów pracy i instytucji oraz innych organów i podmiotów zewnętrznych (współdziałających).

(akta kontroli str. 30-41)

Plan OC nie został uzgodniony z Powiatowym Lekarzem Weterynarii, Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz placówkami oświatowymi działającymi na terenie gminy i in. podmiotami, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 342)

Struktura planu OC była zgodna z § 17 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin²⁰ oraz z załącznikiem nr 1 do powołanych wytycznych, jak również z § 16 wytycznych Szefa OCP do planów OC²¹.

W szczególności plan OC zawierał plan główny, procedury postępowania, w tym zestawienie zadań OC realizowanych przez jednostki organizacyjne na administrowanym terenie zgodne z załącznikiem nr 2 do wytycznych do planów OC. Nie zostały natomiast sporządzone KRZOC dla podmiotów zewnętrznych, których działania zostały przewidziane w planie OC, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Plan OC był aktualizowany w latach 2020-2022, w szczególności w zakresie wskazania w treści dokumentu zagrożenia/ryzyka związanego z COVID-19 oraz w zakresie zmian danych teleadresowych podmiotów/osób odpowiedzialnych za realizację zadań wynikających z planu OC.

W Gminie obowiązywały również: „Plan działania Systemu Wczesnego Ostrzegania (SWO) w Gminie Żychlin” i „Plan działania Systemu Wykrywania i Alarmowania (SWA) w Gminie Żychlin”²², plany ewakuacji II i III stopnia, plan zarządzania kryzysowego oraz plan ochrony zabytków²³.

(akta kontroli str. 4-156, 398-401)

2. Szef OCG w okresie objętym kontrolą nie w pełni realizował wytyczne do działalności w 2021 i 2022 r.

Stan ilościowy sprzętu, którym dysponowała Gmina Żychlin na potrzeby obrony cywilnej²⁴ w całym okresie objętym kontrolą pozostawał bez zmian – nie dokonywano zakupów nowego sprzętu, jak również nie poddawano brakowaniu sprzętu posiadanego. W skład zasobu sprzętu OC posiadanego przez Gminę wchodziły środki rzeczowe należące do Gminy oraz przekazane do użytkowania przez województwo łódzkie²⁵. Sprzęt przechowywany był w magazynie OC.

Inwentaryzacjami przeprowadzonymi w drodze spisu z natury obejmowano zarówno rzeczy należące do Gminy jak i do województwa łódzkiego.

²⁰ Dalej: wytyczne Szefa OCK do planów OC.

²¹ Z zastrzeżeniem dotyczącym kart realizacji zadań, o czym w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

²² Zarządzenie nr 62/2012 Burmistrza Gminy Żychlin z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie: organizacji Systemu Wczesnego Ostrzegania o zagrożeniach i Systemu Wykrywania i Alarmowania na terenie Gminy Żychlin (dalej odpowiednio: SWO i SWA, które zostały opracowane na podstawie przepisów ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r., poz. 372 ze zm.), 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 (Dz.U. Nr 96 poz. 850). Zarządzenie określało organizację, przygotowanie oraz sposoby funkcjonowania i zadania do realizacji SWO i SWA tworzone na terenie Gminy.

²³ Plan został uzgodniony z Łódzkim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

²⁴ Dalej także: OC.

²⁵ Obejmowały one m.in. przyrządy rozpoznania chemicznego, sygnalizatory promieniowania, rentgenometri aparaty telefoniczne, zasilacze, aparaty telefoniczne, stojaki na ubrania i regały magazynowe, narzędzia, wyposażenie drobne (koce, śpiwory, łóżka polowe plandeki i in.).

(akta kontroli str. 223-235)

Zgodnie z art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²⁶ Burmistrz powołał sześć FOC²⁷. Formacjom tym nie zapewniono jednak niezbędnego wyposażenia, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 223-235)

System ostrzegania i alarmowania funkcjonujący w Gminie w całym okresie objętym kontrolą wykorzystywał osiem syren alarmowych mechanicznych – dwie uruchamiane ręcznie i sześć uruchamianych radiowo. Syreny nie były ujęte w urzędzeniach księgowych prowadzonych w Urzędzie, ponieważ należały do jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej działających na terenie Gminy. W latach 2020-2022²⁸ odsetek ludności Gminy objętej alarmowaniem z wykorzystaniem syren stacjonarnych zlokalizowanych w Gminie wynosił 100%.

(akta kontroli str. 236-239)

Na polecenie Szefa Obrony Cywilnej Województwa²⁹ w dniach 1 sierpnia 2020 r., 1 sierpnia 2021 r. i 1 sierpnia 2022 r. Gmina uczestniczyła w treningach systemu alarmowania wykorzystujących syreny alarmowe. Informacje o przeprowadzeniu treningów oraz o słyszalności dźwięku wyemitowanego przez syreny przekazane zostały do Szefa OCW. Tym samym realizowane zostały, wskazane w pkt 3 ppkt 3 wytycznych do działalności w 2021 i 2022 r., dążenia do rozbudowy i modernizacji systemu ostrzegania i alarmowania w celu objęcia 100% zamieszkałej na danym terenie ludności, uwzględniające jednocześnie możliwość wykorzystania w tym celu zasobów i infrastruktury podmiotów wchodzących w skład jednostek ochrony przeciwpożarowej.

(akta kontroli str. 240-260)

W latach 2020-2022 Burmistrz, Zastępca Burmistrza, Sekretarz oraz pracownicy podległych Burmistrzowi jednostek, w tym w szczególności MGOPS, szkół i przedszkoli, jak również członkowie FOC, nie uczestniczyli w żadnych szkoleniach z zakresu OC, co jak wyjaśnił Burmistrz wynikało z braku możliwości ich przeprowadzenia z uwagi na pandemię COVID-19 i związaną z tym faktem organizację pracy.

(akta kontroli str. 102-132, 345, 383)

Działalność informacyjna mająca na celu zwiększenie świadomości ludności w kwestiach z zakresu OC, w tym zagrożeniach w okresie pokoju i wojny w kontrolowanym okresie dotyczyła głównie kwestii związanych z pandemią COVID-19 oraz niebezpiecznymi zjawiskami pogodowymi spodziewanymi na terenie Gminy³⁰.

(akta kontroli str. 344-345, 351-367)

3. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OC, Szef OCG opracował roczne plany działania w zakresie OC Gminy Żychlinie na 2020 r. i 2022 r. oraz

²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.; dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP.

²⁷ Zarządzenie nr 68/2012 z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej na terenie gminy Żychlin powołano takie formacje, jak: Formacja Ratownictwa Ogólnego (w liczbie 10 os.), Drużyna Wykrywania i Alarmowania (21 os.), Stacjonarna Drużyna Zabiegów Sanitarnych (15 os.), Zakładowa Stacjonarna Drużyna Odkazania i Transportu Samochodowego Sprzętu (15 os.), Zakładowa Drużyna Porządkowo – Ochronna (7 os.) i Zakładowa Drużyna Ratownictwa Wodno – Kanalizacyjnego (5 os.).

²⁸ Według stanu na 31 grudnia 2019, 2020 i 2021 r.

²⁹ Dalej: Szef OCW.

³⁰ Np.: <https://zychlin.eu/artykuly/komunikat/> (odsłona z dn. 9 grudnia 2022 r.)

wieloletni plan działania w zakresie OC na lata 2020- 2025³¹. Plan na rok 2021 r. nie został opracowany z uwagi na nieprzekazanie Gminie Żychlin planu OC Powiatu Kutnowskiego przez Starostę Kutnowskiego³².

4. Opracowane plany OC (jw.) zostały sporządzone według wzorów stanowiących załączniki nr 1 i 2 do wytycznych do planów działania. Plany działania w zakresie OC przed ich zatwierdzeniem przez Szefa OCG zostały uzgodnione z Szefem OCP. Uzgodnienie wieloletniego i rocznych planów działania w zakresie OC Gminy Żychlin poprzedzone było przekazaniem Szefowi OCG przez Szefa OCP rocznych i wieloletniego planu działania w zakresie OC Starostwa Powiatowego w Kutnie. Plany działania w zakresie OC Gminy Żychlin, zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie OC, uwzględniały zadania ustalone przez Szefa OCP.

W wieloletnim i rocznych planach działania w zakresie OC zapisano:

- kierunki działania: doskonalenie funkcjonowania gminnego systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania,
- zadania do realizacji w zakresach: organizacyjnym, planowania, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania (w tym plan treningów elementów systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania), szkoleń, ćwiczeń, powszechnej samoobrony oraz innej działalności popularyzującej treści z zakresu OC, finansowania oraz kontroli (w tym plan kontroli w jednostkach podległych).

Plany te w zakresie kierunków działań i zadań do realizacji były zbieżne zarówno ze sobą, jak i z planami działania w zakresie OC przekazanymi przez Szefa OCP. Wieloletni i roczne plany działań w zakresie OC częściowo nie były zgodne z wytycznymi do planów działania – nie uwzględniały bowiem części przedsięwzięć i zadań wskazanych w tych wytycznych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Plany działań w zakresie OC były co do zasady realizowane na bieżąco. Realizacja planów OC działań była monitorowana, a Szef OCG - zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie OC - przekazywał Szefowi OCP na jego żądanie wybrane informacje w zakresie obrony cywilnej w Gminie za lata 2020 i 2021.

(akta kontroli str. 220-260)

5. Na terenie Gminy Żychlin, w tym w granicach administracyjnych miasta Żychlin, w okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały budowle ochronne, w tym przeznaczone na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC)³³, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Zgodnie z § 5 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin/miast jak i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego planowanie zbiorowej ochrony ludności przez docelowe zapewnienie miejsc w budynkach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania powinno zapewniać miejsca dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym gminy/miasta.

W Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu mieszkalnego Miasta Żychlin (§ 7.2.) wprowadzono zapis „W podpiwniczeniach budynków może być wymagane uwzględnienie usytuowania pomieszczeń o konstrukcji odpornej na zagruzowanie, przeznaczonych dla celów ochrony ludności w sytuacji zagrożenia.”

³¹ Dalej także: plany działania, plany działania w zakresie OC.

³² Okres pandemii COVID-19.

³³ W Gminie Żychlin utworzono stanowisko kierowania obroną cywilną, brak było jednak stanowiska, które znajdowałoby się w budowlu ochronnej.

W okresie objętym kontrolą nie stworzono jednak żadnych miejsc dla mieszkańców Gminy w budowlach ochronnych.

(akta kontroli str. 102-132, 338-340, 383)

6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie były przeprowadzone kontrole zewnętrzne obejmujące swoim zakresem przedmiotowym zagadnienia OC. Szef OCG realizował polecenia i wytyczne wydane przez Szefów OCP i OCW, w tym m.in. dotyczące planu OC, wieloletniego i rocznych planów działania w zakresie OC, jak również treningów systemu alarmowania.

(akta kontroli str. 102-132, 220-222, 383)

7. Struktura Urzędu i zasoby kadrowe były adekwatne do realizacji zadań z zakresu OC. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu³⁴ w strukturze organizacyjnej Urzędu przewidziano stanowisko inspektora w Referacie Spraw Obywatelskich Urzędu do realizacji m.in. zadań w zakresie obrony cywilnej. Do zakresu działania na ww. stanowisku należały m.in.:

- przygotowanie i koordynowanie procedur planowania cywilnego oraz opracowanie i uaktualnianie gminnego planu OC,
- przygotowanie wytycznych burmistrza dotyczących działalności obrony cywilnej,
- tworzenie planów i programów zarządzania oraz ustalanie procedur zarządzania i ich uruchamianie w sytuacjach kryzysowych,
- gromadzenie informacji o istotnych zagrożeniach oraz środkach zapobiegania i przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym,
- przygotowanie i zapewnienie działania systemu ostrzegania oraz wykrywania i alarmowania,
- opracowywanie aktów prawa miejscowego dotyczącego obrony cywilnej.

Według stanu na dzień 1 stycznia w latach 2021-2022 liczba osób i liczba etatów zajmujących się obroną cywilną wynosiła jeden. Z opisu stanowiska pracy oraz ustalonego zakresu obowiązków wynikało, że pracownik zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy poza realizacją zadań z zakresu obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i wojskowości zajmował się również m.in. obsługą wniosków o wydanie dowodu osobistego, przyjmowaniem zawiadomień i wydawaniem zaświadczeń o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego, stwierdzaniem nieważności dowodów osobistych nadawaniem numerów PESEL i.in.

W budżecie Gminy Żychlin w latach 2020-2022 nie zaplanowano wydatków w rozdziale 75414 Obrona cywilna.

(akta kontroli str. 298-315)

8. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza głównymi problemami i barierami związanymi z funkcjonowaniem obrony cywilnej w Gminie Żychlin były: brak możliwości przeznaczenia w budżecie odpowiednich środków finansowych w stosunku do potrzeb, co uniemożliwiało bieżące uzupełnianie niedoborów oraz wymiany wyeksploatowanego sprzętu, brak kompleksowych uregulowań prawnych w zakresie obrony cywilnej oraz brak cyklicznych szkoleń z ww. zakresu.

Ponadto Burmistrz stwierdził, że w związku z wejściem w życie ustawy z 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny³⁵ gminy oczekują na projektowaną ustawę o ochronie ludności oraz stanie klęski żywiołowej.

³⁴ Zarządzenie nr 1/07 Burmistrza Gminy Żychlin z dnia 2 stycznia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy w Żychlinie (tj. wprowadzony zarządzeniem (jw.) nr 125/15 z dnia 5 października 2015 ze zm.).

³⁵T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2305.

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

1. Ryzyka zagrażające realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej realizowanych przez Gminę Żychlin, w tym w szczególności przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy, 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 gmin³⁶, nie były poddawane corocznej analizie w ramach zarządzania ryzykiem stanowiącego element kontroli zarządczej. Stanowiło to naruszenie standardów B 7 i B 8 określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁷, zgodnie z którymi w odniesieniu do określonych celów i zadań jednostki sektora finansów publicznych (które należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie) nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka. 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 ryzykiem³⁸.

Burmistrz wyjaśnił, że brak corocznej szczegółowej analizy ryzyk zagrażających realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej realizowanych przez Gminę Żychlin wynikał z niskiego poziomu skomplikowania organizacyjnego zarządzanej przez niego jednostki, co pozwalało na bieżące reagowanie w sprawach wymagających niezwłocznego działania, a przy szerszym zakresie ryzyka, utrzymywany był bezpośredni i stały kontakt ze strukturami zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu i województwa. Dodatkowo wyjaśnił, że efektywność i skuteczność takiej formuły działania potwierdziły w ostatnich dwóch latach działania związane ze zdarzeniami losowymi spowodowanymi silnymi wichurami i koniecznością udzielania pomocy poszkodowanym mieszkańcom.

(akta kontroli str. 102-132, 341-342, 383)

2. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą plan OC nie został właściwie uzgodniony z PLW, PINB oraz innymi podmiotami zewnętrznymi/organami wskazanymi w planie OC Gminy jako jednostki realizujące zadania w zakresie OC³⁹, co stanowiło naruszenie § 14 wytycznych Szefa OCK do planów OC oraz § 12 wytycznych Szefa OCP do planów OC, zgodnie z którymi plan OC, przed zatwierdzeniem, wymaga uzgodnienia z nadrzędnym organem obrony cywilnej oraz innymi organami i podmiotami, tylko w części ich dotyczącej. Burmistrz w okresie objętym kontrolą nie podjął działań w celu usunięcia tej nieprawidłowości, co było działaniem nierzetelnym.

Burmistrz stwierdził, że ww. plan OC Gminy został uzgodniony z właściwymi podmiotami/organami OC. Na potwierdzenie wyjaśnień nie przedstawiono jednak żadnych dowodów (z wyjątkiem uzgodnień ze Starostą Powiatu Kutnowskiego).

(akta kontroli str. 347)

3. Nie zostały sporządzone KRZOC dla podmiotów zewnętrznych i organów, których działania przewidziano w planie OC, co było niezgodne z załącznikiem

³⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850; dalej: rozporządzenie w sprawie OC.

³⁷ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84

³⁸ Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56

³⁹ Tj. z zakładami opieki zdrowotnej, zakładem pogrzebowym oraz kierownikami placówek oświatowych i organizacji pozarządowych działających na terenie gminy.

nr 3 do wytycznych Szefa OCK do planów OC, zgodnie z którymi uzgodnień powinien dokonywać Szef OCG, zaś zatwierdzać powinien kierownik podmiotu, którego karta dotyczy. Burmistrz w okresie objętym kontrolą nie podjął działań w celu usunięcia tych nieprawidłowości, co było działaniem nierzetelnym.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną zaistniałego stanu rzeczy było niedopatrzenie pracownika oraz że w okresie objętym kontrolą błąd ten nie mógł zostać wyeliminowany z uwagi na działania OC skupione na walce z panującą pandemią COVID-19 oraz usuwaniem skutków nawałnic, które przechodziły przez Gminę.

(akta kontroli str. 102-132, 342-343, 383)

4. Szef OCG nie opracował rocznego planu działania w zakresie OC na 2021 r., co było niezgodne z §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 gmin⁴⁰.

Zgodnie z treścią udzielonych wyjaśnień, nie opracowano planu na rok 2021 w związku z nieotrzymaniem rocznego planu działań w zakresie OC dla powiatu ze strony Starostwa Powiatowego w Kutnie⁴¹.

(akta kontroli str. 102-132, 383)

5. Nie zapewniono działającym w Gminie Żychlin FOC⁴² minimalnego wyposażenia określonego w:

- a. pkt 2.12.3 załącznika nr 1 do wytycznych Szefa OCK z dnia 3 marca 2014 r. w sprawie normatywów, w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, z uwzględnieniem ramowych struktur organizacyjnych i podstawowych zadań formacji obrony cywilnej,

Pomimo ujęcia w rocznych i wieloletnim planie działania w zakresie OC Gminy Żychlin zadania w zakresie planowania, odnoszącego się do wyposażenia FOC, formacje te nie zostały wyposażone w maski przeciwgazowe z komorą foniczną, indywidualne pakiety przeciwchemiczne, indywidualne pakiety do likwidacji skażeń, dozymetry indywidualne, indywidualne pakiety medyczne oraz zestawy METEO. Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną powyższej nieprawidłowości był brak odpowiednich środków finansowych, związany m.in. z wydatkowaniem środków na walkę z pandemią COVID-19, koniecznością pomocy uchodźcom w związku z wojną w Ukrainie oraz z usuwaniem skutków nawałnic przechodzących przez Gminę, co powodowało konieczność kierowania środków na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli str. 344)

6. Roczne plany działań w zakresie OC UM w Żychlinie na rok 2020 i 2022 r. oraz wieloletni plan działań w zakresie OC UM w Żychlinie na lata 2020 - 2025 nie uwzględniały przedsięwzięć i zadań dotyczących przygotowania:

- a. zapasowych źródeł energii elektrycznej,
b. doraźnych miejsc przebywania poszkodowanej ludności,
c. zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności,
d. pomocy medycznej i psychologicznej dla poszkodowanej ludności,

⁴⁰ Dz. U. Nr. 96, poz. 850).

⁴¹ Okres pandemii COVID-19.

⁴² Formacja Ratownictwa Ogólnego, Drużyna Wykrywania i Alarmowania, Stacjonarna Drużyna Zabiegów Sanitarnych, Zakładowa Stacjonarna Drużyna Odkażania i Transportu Samochodowego Sprzętu, Zakładowa Drużyna Porządkowo – Ochronna i Zakładowa Drużyna Ratownictwa Wodno – Kanalizacyjnego.

- e. źródeł energii elektrycznej oraz wody pitnej w miejscach przebywania poszkodowanej ludności,
- f. dostaw energii oraz wody pitnej dla wyznaczonych przedsiębiorców,
- g. 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 pierwsze 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.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną nieuwjęcia ww. kwestii w planach OC Gminy Żychlin był brak wskazania tych przedsięwzięć i zadań w planach działań OC Starostwa Powiatowego w Kutnie.


(akta kontroli str. 346)

7. W Mieście Żychlin nie funkcjonowały budowle ochronne, w tym przeznaczone na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC). Stanowiło to naruszenie:

- a. § 10 pkt 1 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego⁴³, zgodnie z którym w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania organów realizujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz organów, na które nałożono realizację w czasie wojny zadań obronno - mobilizacyjnych, na potrzeby urzędów wojewódzkich i miejskich właściwy terenowo szef obrony cywilnej przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie: budowli ochronnych przeznaczonych na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) oraz stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKZO), spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej) określone w załączniku do wytycznych,
- b. § 11 ust. 1 pkt 6, ust. 2 pkt 2, ust. 4 pkt 1 i 2 oraz § 16 ust. 5-7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym⁴⁴, zgodnie z którymi organy wykonawcze samorządu terytorialnego przygotowują główne stanowiska kierowania w swojej siedzibie i w zapasowym miejscu pracy; przygotowanie stanowisk stanowiska kierowania obejmuje wyposażenie w urządzenia filtrowentylacyjne, źródła energii elektrycznej i ciepłej oraz ujęcia wody, których działanie jest niezależne od ogólnodostępnej infrastruktury techniczno-użytkowej; wyposażenie w urządzenia techniczne i sanitarne oraz sprzęt biurowy i kwaterunkowy niezbędny do pracy i odpoczynku; uodpornienie na oddziaływanie środków rozpoznania i rażenia przeciwnika, głównie przez maskowanie oraz budowę i modernizację ukryć i schronów.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną braku ww. budowli jest brak środków finansowych na ich utworzenie. Burmistrz wyjaśnił również, że na terenie Miasta Żychlin występuje duża ilość „bloków, które posiadają piwnice umożliwiając ukrycie się ludności cywilnej na wypadek wojny”.

(akta kontroli str. 346)


⁴³ Dalej: wytyczne w sprawie budownictwa ochronnego.

⁴⁴ Dz. U. z 2004 r., Nr 98 poz. 978 ze zm.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, odstępuje od formułowania 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 RP 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.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 28 grudnia 2022 r.

Kontroler
Andrzej Pietrzyk
Główny specjalista kontroli
państwowej


podpis

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


podpis