



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.04.2022

Pan
Grzegorz Janiak
Wójt Gminy Burzenin
Urząd Gminy Burzenin
ul. Sieradzka 1
98-260 Burzenin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Burzenin ¹ , ul. Sieradzka 1, 68-260 Burzenin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Janiak, Wójt Gminy Burzenin, od 5 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej w wybranych gminach województwa łódzkiego.
Okres objęty kontrolą	Okres od 1 stycznia 2020 r. do dnia 5 grudnia 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli 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	Renata Biskupska, Gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LLO/142/2022 z 12 września 2022 r.

(akta kontroli str.1-6)

¹ NIP 827-14-93-303, Regon 000538165, zwany dalej: Urząd lub Jednostka.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wójt Burzenina jako Szef Obrony Cywilnej Gminy nie w pełni wywiązał się z obowiązku przygotowania formacji obrony cywilnej do aktualnych zagrożeń.

Plan Obrony Cywilnej⁴ Gminy Burzenin został sporządzony zgodnie z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju (OCK) i Szefa Obrony Cywilnej Powiatu (OCP), jednak do planów OC nie załączono kart realizacji zadań obrony cywilnej sporządzonych dla podmiotów zewnętrznych i organów, których zadania przewidziano w planie OC. Dokument został uzgodniony z nadrzędnym organem Obrony Cywilnej Szefem Obrony Cywilnej Powiatu Sieradzkiego (OCP) oraz poddawany był bieżącej aktualizacji.

Gmina realizowała wytyczne Szefa OCK do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r. za wyjątkiem nieprawidłowości w zakresie zabezpieczenia logistycznego Formacji OC polegającej na niekompletnym wyposażeniu Formacji OC w sprzęt będący w dyspozycji Gminy, które było niezgodne z Wytycznymi Szefa OCK z dnia 3 marca 2014 w sprawie normatywów w zakresie zaopatrzenia organów OC w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, z uwzględnieniem ramowych struktur organizacyjnych i podstawowych zadań formacji obrony cywilnej.

System ostrzegania i alarmowania na terenie Gminy od roku 2016 funkcjonował według określonych zasad i obejmował swym zasięgiem 100% terenu Gminy. Zapewniono rozwój i wyszkolenie pracowników Gminy oraz pracowników podległych jednostek, a w celu zwiększenia świadomości ludności o zagrożeniach Urząd prowadził działalność informacyjną.

Zgodnie z wytycznymi Szefa OCK do planów działania opracowano i uzgodniono z organem nadrzędnym (OCP) wieloletnie i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej, które były na bieżąco realizowane, a ich realizacja podlegała monitorowaniu i sprawozdawczości do Szefa OCP.

Wójt Burzenina zapewnił strukturę urzędu i odpowiednie zasoby kadrowe adekwatne do realizacji zadań z zakresu OC.

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

⁴ Dalej plan OC.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury adekwatnego do aktualnych zagrożeń.

Opis stanu faktycznego

1. Plan Obrony Cywilnej Gminy Burzenin został opracowany przez zespół powołany na mocy Zarządzenia nr 109/2012 Wójta Gminy Burzenin z dnia 6 czerwca 2012 r. Podstawę do sporządzenia Planu Obrony Cywilnej stanowiły wnioski z oceny zagrożeń w czasie pokoju oraz w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Pełna charakterystyka zagrożeń, rzetelna ocena ryzyka ich wystąpienia w czasach pokoju i wojny obejmująca wszystkie aspekty strategiczne oraz określenie działań, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowalnego poziomu znajdowała się w Planie Zarządzania Kryzysowego Gminy Burzenin (z 2018 r.⁵). Ponadto w Gminie opracowano dokumenty stanowiące uzupełnienie do Planu Obrony Cywilnej:

- Plan Ewakuacji (przyjęcia) Ludności, Zwierząt i Mienia II stopnia Na Wypadek Masowego Zagrożenia z dnia 30 grudnia 2011 r.⁶,
- Plan Ewakuacji Ludności, Zwierząt i Mienia III stopnia (część opisowa) z dnia 23 października 2013 r.⁷,
- Plan Operacyjny Ochrony Przed Powodzią Gminy Burzenin z 2011 r.⁸,
- Plan Ochrony Zabytków Na Wypadek Konfliktu Zbrojnego i Sytuacji Kryzysowych Dla Gminy Burzenin z 2005 r.⁹.

Ponadto Gmina posiadała Plan Operacyjny Funkcjonowania Gminy na Wypadek Wojny z dnia 11 sierpnia 2021 r.

Coroczna identyfikacja ryzyk¹⁰, które mogły mieć wpływ na realizację zadań publicznych przeprowadzana w ramach funkcjonowania kontroli zarządczej nie obejmowała zadań z zakresu obrony cywilnej. Według wyjaśnień Wójta uznano, że nie było potrzeby ponownego identyfikowania ryzyk w tym zakresie.

(akta kontroli str. 46-49, 76-179)

2. Plan Obrony Cywilnej został sporządzony na podstawie Wytucznych Szefa OCK do planów OC z dnia 27 grudnia 2011 r. i Wytucznych Szefa OCP Powiatu Sieradzkiego - Starosty Sieradzkiego z dnia 25 maja 2012 r.

Plan został sporządzony wg. określonej w wytycznych struktury, tj.: zawierał plan główny, procedury postępowania, załączniki funkcjonalne, informacje uzupełniające i wykaz dokumentów planistycznych do działalności w zakresie realizacji zadań OC. Urząd opracował zestawienie zadań obrony cywilnej w podziale na zadania, z określeniem zadań do realizacji przez poszczególne podmioty. Karty Realizacji Zadań Obrony Cywilnej (KRZOC) opracowano tylko dla zadań realizowanych przez

⁵ Uzgodniony ze Starostą Sieradzkim i aktualizowany w 2021 r.

⁶ Sporządzony wg wytycznych Wójta Gminy (Zarządzenie 76/2011), uzgodniony ze Starostą Sieradzkim, z Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, Powiatowym lekarzem Weterynarii, Komendantem OSP w Burzeninie, Kierownikiem GOPS w Burzeninie, Dyrektorem NZOZ w Burzeninie i Dyrektorami szkół z terenu Gminy i aktualizowany czterokrotnie.

⁷ Uzgodniony ze Szefem OCP, z Komendantem Związku OSP w Burzeninie i Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Burzeninie, w kontrolowanym okresie aktualizowany trzykrotnie.

⁸ Zatwierdzony przez Wójta Gminy i aktualizowany dziewięć razy.

⁹ Zatwierdzony przez Wójta Gminy, uzgodniony z Szefem OCP i z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, aktualizowany 13 razy.

¹⁰ Obowiązek jej przeprowadzania określono w zarządzeniu nr 277/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia procedury kontroli zarządczej.

Gminę¹¹. Nie zostały opracowane KRZOC dla pozostałych podmiotów realizujących działania OC w zakresie ich dotyczącym, o czym szerzej w sekcji „Stwierzone nieprawidłowości”.

Plan OC w całości uzgodniono z Szefem OCP¹², jednak brak było zapisów na odpowiednim arkuszu uzgodnień z organami i podmiotami OC z terenu działania Gminy (tylko w części ich dotyczącej). Z wyjaśnień Wójta wynika, iż na etapie planistycznym dokument był uzgadniany ustnie oraz telefonicznie z Komendantem Państwowej Straży Pożarnej w Sieradzu, Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Sieradzu, Powiatowym Lekarzem Weterynarii w Sieradzu, Komendantem Komisariatu Policji w Złoczewie, Kierownikiem Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Burzeninie, Dyrektorami szkół z terenu gminy oraz Komendantem Gminnym OSP w zakresie zadań przewidzianych do realizacji, co uznano za wystarczające dla celów poprawności przygotowania planu działania, a przede wszystkim możliwości jego efektywnego i skutecznego wdrażania w sytuacji wystąpienia takich potrzeb.

Od opracowania (czyli od roku 2012) do ostatniego dnia obowiązywania ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹³, tj. do 22 kwietnia 2022 r. Plan Obrony Cywilnej był aktualizowany sześciokrotnie¹⁴, czym spełniono wymogi §16 wytycznych Szefa OCK stanowiących o bieżącej aktualizacji przedmiotowego planu (nie rzadszej niż co dwa lata) z wyjątkiem ostatniej aktualizacji przy której z powodu pandemii przekroczono ten termin o półtora miesiąca, jednak w okresie 2020 - 2021 Wójt Gminy wydał szereg zarządzeń w celu realizacji zadań związanych z ochroną ludności w związku COVID-19. Aktualizacje Planu dotyczyły m.in.: zmian personalnych na niektórych stanowiskach, zmian danych firm, likwidacji gimnazjum, zmiany ilości personelu medycznego, dostosowanie Planu do zmian w Planie Zarządzania Kryzysowego, wprowadzenie do Planu nowych studni i dodatkowego ujęcia wody.

Niezależnie od aktualizowania Planu – realizowano bieżące zadania wynikające przede wszystkim z zagrożeń epidemiologicznych i związane z nadzwyczajną sytuacją na Ukrainie wynikająca z napaści państwa rosyjskiego i podjęciem działań dotyczących wsparcia dla obywateli Ukrainy uciekających do Polski z terenu objętego wojną¹⁵.

(akta kontroli str. 46-155, 271-315)

3. W okresie objętym kontrolą Szef OCG nie w pełni realizował wytyczne do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r.¹⁶.

Na terenie Gminy Burzenin funkcjonowały trzy Formacje Obrony Cywilnej¹⁷;

- Drużyna Ratownictwa Przeciwpowodziowego licząca 10 osób,
 - Drużyna Wykrywania i Alarmowania licząca siedem osób,
- Drużyna Ratownictwa Ogólnego licząca sześć osób.

¹¹ KRZOC opracowane przez Urząd i zatwierdzone przez Wójta Gminy

¹² Potwierdzenie zatwierdzenia na przedmiotowym dokumencie.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

¹⁴ 29 sierpnia 2014 r., 30 grudnia 2016 r., 29 grudnia 2017 r., 28 grudnia 2018 r., 31 grudnia 2019 r. i 18 lutego 2022 r.

¹⁵ Protokoły z posiedzeń Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z dnia 13 marca 2020 r., 14 stycznia 2021 r. i 25 lutego 2022 r.

¹⁶ Wytyczne Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 28 grudnia 2020 r.

¹⁷ Powołane Zarządzeniem nr 104/2009 Wójta Gminy Burzenin z dnia 24 marca 2009 r.

Na wyposażeniu magazynów OC znajdował się sprzęt powierzony do użytkowania przez ŁUW w Łodzi¹⁸ (był to sprzęt z lat 70 – 90 XX w.¹⁹) oraz sprzęt będący własnością gminy²⁰ (sprzęt z lat 2005 - 2017²¹). Jednak wyposażenie będące w dyspozycji Gminy, a co za tym idzie utworzonych w Gminie Formacji OC nie zapewniało niezbędnego wyposażenia, o czym szerzej w sekcji „Stwierzone nieprawidłowości”. Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że funkcjonowanie i wyposażanie służby OC bazowało na środkach, przekazywanych lub udostępnianych dotychczas (do 2018 roku) przede wszystkim przez jednostkę nadrzędną, ale nie wyklucza to w przyszłości starań o dodatkowe, zewnętrzne pozyskiwanie, uzupełnianie i doposażanie struktur Obrony Cywilnej w celu ich bieżącego dostosowywania do wymagań i potrzeb – jeżeli będą takie dostępne i uruchomione.

Ostatnią ocenę przydatności sprzętu i brakowanie sprzętu powierzonego przeprowadzono w 2014 roku co zostało potwierdzone dokumentem WZ/107/14 po likwidacji sprzętu Obrony Cywilnej celem zdjęcia materiałów z ewidencji magazynowej. Wójt Gminy wyjaśnił, że w latach 2020-2022 nie dokonywano oceny sprzętu i wyposażenia OC powierzonego, ponieważ nie było takiej potrzeby. Formacja przeciwpowodziowa OC Gminy Burzenin nie zgłaszała zniszczenia lub uszkodzenia wyposażenia, posiadany sprzęt był w dobrym stanie technicznym. Pompa szlamowa Honda była poddawana bieżącym przeglądom. Natomiast sprzęt i wyposażenie OC będący własnością gminy wpisane do księgi inwentarzowej magazynu OC oraz sprzęt niskocenny był sprawdzany na bieżąco i poddawany przeglądom. Sprzęt i wyposażenie były w dobrym stanie technicznym.

Ponadto w gminnym magazynie OC znajdowało się ok 9 tys. worków przeciwpowodziowych oraz siedem szt. plandek, które nie są ewidencjonowane. W przypadku sytuacji kryzysowych (np. wichury, podtopienia, powódzie) w/w asortyment wykorzystywany był na bieżąco i uzupełniany z środków własnych Gminy Burzenin.

W lipcu 2022 roku Jednostka zwróciła się z prośbą do Starostwa Powiatowego w Sieradzu o przekazanie 10 szt. plandek i w odpowiedzi w/w instytucja przekazała Gminie pięć sztuk plandek²². Ponadto w maju 2021 r. w odpowiedzi na pismo z ŁUW²³ Urząd sporządził i przekazał do ŁUW²⁴ spis inwentarzowy sprzętu ratowniczego pływającego oraz szacunkowy koszt ewentualnego doposażenia w taki sprzęt.

Szef OCG wyjaśnił, iż w razie sytuacji kryzysowych może być również wykorzystywany sprzęt będący w dyspozycji Ochotniczych Straży Pożarnych działających na terenie gminy, w tym m.in. samochody ratowniczo-gaśnicze, motopompy, zestawy ratownictwa technicznego, pilarki do drewna i piły do betonu oraz zestawy do ratownictwa medycznego z tlenoterapią. Zakup samochodów, sprzętu oraz wyposażenia osobistego strażaka w dużej mierze był finansowany lub współfinansowany z budżetu Gminy Burzenin.

¹⁸ Ujęty w ewidencji pozabilansowej Jednostki. Potwierdzenie salda z ŁUW z dnia 22 października 2020 r i 20 stycznia 2022 r.

¹⁹ Buty gumowe, kamizelki, spodnie, kurtki, gumofilce, lornetka, łódź metalowa, linka asekuracyjna, pas ratowniczy, szelka ratownicza, daszki do syren, koło ratunkowe, torby sanitariusza, silnik Tohatsu, pompa szlamowa, siatka ochronna z syreną.

²⁰ Ujęty w bilansowej ewidencji ilościowo wartościowej, a sprzęt niskocenny w ilościowej ewidencji pozabilansowej jednostki.

²¹ Radiomagnetofon, zasilacz sieciowy, agregaty, drabina linowa, termosy stalowe, łopaty, szpadle, łózka polowe, śpiwory, latarka, halogen, wodery.

²² Pismo do Powiatu z dnia 1 lipca 2022 r i dokument przekazania nr 3/2022 z dnia 1 lipca 2022 r.

²³ ZK-1.6352.6.2021 z dnia 13 maja 2021 r.

²⁴ OL.555.1.2021 z dnia 19 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 316-492, 926-934)

Działanie systemu ostrzegania i alarmowania na terenie Gminy od roku 2016 określały *Zasady Organizacji i Funkcjonowania Systemu Wykrywania i Alarmowania na terenie Gminy Burzenin* i *Zasady funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach na terenie Gminy Burzenin*.

Jednostką organizacyjną wykrywania i alarmowania Gminy była Drużyna wykrywania i alarmowania (DWA), do której zadań m.in. należało: utrzymywanie ciągłej łączności z Powiatowym Ośrodkiem Analizy Danych i Alarmowania, oraz z Sołtysami. O zagrożeniach wymagających natychmiastowych działań ochronnych, informowało się ludność poprzez sygnały powszechnego ostrzegania i alarmowania wykorzystując:

- syreny alarmowe w dyspozycji wszystkich jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych²⁵,
- Sołtysów,
- system sms²⁶,
- stronę internetową Gminy oraz tablicę informacyjną w UG,
- urzędnika nagłaśniającego na pojazdach,
- aplikacje komórkowe,
- inne urządzenia, np. dzwony kościelne.

Położenie jednostek OSP i syren alarmowych pozwalało na 100% słyszalność syren alarmowych przez ludność wszystkich miejscowości w Gminie²⁷, a mobilność pojazdów bojowych wyposażonych w głośniki zewnętrzne rozszerzała możliwości ostrzegania²⁸.

(akta kontroli str. 271-277, 493-600)

Osoby zajmujące się sprawami OC w Jednostce²⁹ ukończyły odpowiednie kursy i szkolenia określone w Wytocznych Szefa OCK z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej.

W kontrolowanym okresie pracownicy Urzędu uczestniczyli w szkoleniach szczebla nadzrędnego w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej:

- w roku 2020 – dwa szkolenia³⁰ zorganizowane przez Starostwo Powiatowe w Sieradzu, z udziałem czterech pracowników,
- w roku 2021 – pięć szkoleń³¹, w tym dwa zorganizowane w formie wideokonferencji z Wojewodą Łódzkim i z Komendą PSP w Sieradzu, a pozostałe trzy zorganizowane przez SP w Sieradzu, z udziałem ośmiu pracowników i Komendanta Gminnego OSP.

²⁵ Na terenie Gminy jest 11 jednostek OSP, w tym trzy włączone są do Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego.

²⁶ Funkcjonujący na terenie Gminy system powiadamiania sms obejmował swym zasięgiem osoby zamieszkujące na terenie wszystkich miejscowości w gminie. Łącznie kontakt SMS-owy był z 1.173 osobami, co potwierdzono raportami z wysłanych wiadomości za lata 2021-2022.

²⁷ Potwierdzenie w dokumentacji z Treningu systemu wykrywania i alarmowania organizowanego corocznie 1 sierpnia – potwierdzona przez Komendanta Gminnego.

²⁸ Każda z jednostek OSP posiadała co najmniej jeden taki pojazd.

²⁹ Tj.: Szef OCG – wójt Gminy, inspektor ds. OC i osoba zastępująca.

³⁰ Z zakresu wystąpienia ognisk afrykańskiego pomoru świń i ptasiej grypy oraz z zakresu OC.

³¹ Dwa z zakresu szczepień przeciwko Covid19, trzy z zakresu OC i zarządzania kryzysowego.

- do października 2022 r. – osiem szkoleń³² w tym siedem w formie wideokonferencji z Wojewodą Łódzkim, ze Starostą Sieradzkim, z Wojewódzkim i z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego, a jedno zorganizowane przez SP w Sieradzu z udziałem 18 pracowników.

W tym samym okresie Wójt Gminy organizował szkolenia, treningi i posiedzenia Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (GZZK):

- w roku 2020 – cztery spotkania³³, z udziałem 13 pracowników UG, pięciu pracowników gminnych jednostek organizacyjnych, Komendanta Gminnego OSP i 11 jednostek OSP oraz siedmioosobowej Drużyny DWA,
- w roku 2021 – pięć spotkań³⁴, z udziałem 49 pracowników, Komendanta Gminnego OSP i 11 jednostek OSP oraz siedmioosobowej Drużyny DWA,
- do października 2022 r. – osiem spotkań³⁵, z udziałem 26 osób, Komendanta Gminnego OSP i 11 jednostek OSP oraz siedmioosobowej Drużyny DWA.

Dodatkowo w celach szkoleniowo-informacyjnych Inspektor OC w UG wysłała wiadomości email:

- do Gminnego Ośrodka Zdrowia w Burzeninie³⁶,
- do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Burzeninie³⁷,
- do Zespołu Szkół w Waszkowskim oraz Zespołu Szkół w Burzeninie³⁸.

Ponadto wśród gminnych jednostek organizacyjnych, sołtysów oraz Prezesów OSP rozpropagowano rodzaje alarmów, sygnały alarmowe oraz komunikaty ostrzegawcze³⁹.

W Gminnych jednostkach organizacyjnych organizowano szkolenia⁴⁰ prowadzone przez Dyrektorów, w których uczestniczyli pracownicy poszczególnych placówek.

(akta kontroli str. 601-704, 822-852)

W celu zwiększenia świadomości ludności o zagrożeniach Urząd prowadził działalność informacyjną poprzez:

- stronę internetową Urzędu Gminy Burzenin⁴¹,
- Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Burzenin⁴²,
- tablice ogłoszeń w Urzędzie Gminy Burzenin, w sołectwach i w gminnych jednostkach organizacyjnych⁴³,

³² Głównie z zakresu kryzysu uchodźczego.

³³ Z zakresu występowania Covid19 i wprowadzenia stopnia alarmowego CRP, wiedzy pożarniczej i wykrywania, i alarmowania.

³⁴ Z zakresu organizowania szczepień, z zakresu alarmowania, z zakresu OC i szkolenie przeciwpożarowe, z zakresu ewakuacji i z przekierowywania informacji o bombie.

³⁵ Z zakresu wprowadzenia stopnia alarmowego CRP, wsparcia dla uchodźców, wiedzy pożarniczej, wykrywania i alarmowania, w sprawie zniszczeń podczas wichury i gradobicia i szkolenie z zakresu podawania tabletek jodu potasu.

³⁶ W dniu 15 lipca 2021 r. w zakresie promocji szczepień w dniu.

³⁷ W dniu 19 lipca 2021 r. w zakresie szczepień i 25 października 2021 r oraz 18 stycznia 2022 r. w zakresie zasiłków celowych dla potrzebujących i 2 marca 2022 r. w sprawie wskazówek dla J.A.S.

³⁸ W dniu 1 marca 2022 r. w sprawie transportu darów dla Ukrainy.

³⁹ Listy potwierdzone podpisami.

⁴⁰ Z zakresu pandemii Covid19, z zakresów dotyczących poszczególnych placówek i z zakresu ewakuacji.

⁴¹ W aktualnościach zamieszczano wszelkie materiały informacje dotyczące pandemii COVID-19, ostrzeżenia meteorologiczne, szczepienia przeciwko COVID – 19, kryzysie uchodźczym, profilaktyce jodowej, informację o treningu SWA, informacje o wprowadzeniu stopni alarmowych CRP.

⁴² W zakładce Nasze bezpieczeństwo zostały opublikowane następujące materiały: komunikaty i ostrzeżenia oraz wszelkie materiały o popularyzacji ochrony ludności, obrony cywilnej i jej zadaniach, obowiązki ludności w zakresie przegotowań do powszechnej samoobrony, przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych, Formacje Obrony Cywilnej, zasady postępowania w przypadku uwalniania się toksyn przemysłowych, międzynarodowe prawo humanitarne, zarządzanie kryzysowe na etapie gminy oraz ważne telefony alarmowe.

- tablice ogłoszeń w Strażnicach OSP⁴⁴,
- system sms⁴⁵.

(akta kontroli str.705-724)

4. Wieloletni Plan Obrony Cywilnej na lata 2020-2025 oraz Plany Roczne na rok 2020, 2021 i 2022 zostały opracowane wg. „Wytycznych Starosty Sieradzkiego do działalności w zakresie obrony cywilnej” na poszczególne lata i były spójne z planami OC i Zarządzania Kryzysowego na terenie Gminy. Zgodnie z § 5 ust. 1 Rozporządzenia RM z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁴⁶ plany te przekazano do uzgodnienia z Szefem OCP – Starostą Sieradzkim w terminach określonych w przekazanych wytycznych.

Z uwagi na fakt, iż na terenie Gminy nie działają przedsiębiorstwa, które mogłyby realizować zadania z zakresu obrony cywilnej, realizacja zadań w rocznych i wieloletnich Planach działania była skoncentrowana na jednostkach współdziałających, głównie na 11 jednostkach OSP, poprzez utrzymywanie na szczeblu Gminy całodobowego systemu powiadamiania osób funkcyjnych o nadzwyczajnych zagrożeniach oraz udział w Treningu Systemu Wykrywania i Alarmowania.

W wieloletnim i rocznych Planach działania w zakresie OC zapisano kierunki działania:

- wprowadzenie na terenie gminy do obrotu prawnego aktualnych i nowych przepisów prawnych,
- doskonalenie organizacji ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowych zagrożeń,
- doskonalenie funkcjonowania systemu wykrywania i alarmowania,
- doskonalenie systemu szkoleń, z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej,
- doskonalenie form i metod szkolenia organów obrony cywilnej oraz pracowników administracji gminnej,
- współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie wsparcia działań na rzecz obrony cywilnej.

Plany działania określały również zadania do realizacji w zakresach: organizacyjnym; planowania; wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania; treningów elementów wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania; szkoleń; ćwiczeń; powszechnej samoobrony oraz innej działalności popularyzującej treści OC; finansowania.

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.

Monitorowanie realizacji Planów odbywało się poprzez działania bieżące, takie jak nadzór i koordynacja poszczególnych działań.

Zgodnie z wytycznymi Szefa OCP Gmina przekazywała do Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Sieradzu informacje do oceny stanu przygotowań ochrony ludności i OC za poszczególne lata w terminach określonych w przedmiotowych wytycznych.

⁴³ Rodzaje alarmów, sygnały alarmowe oraz komunikaty ostrzegawcze; zasady postępowania na wypadek podłożenia ładunku wybuchowego (bomba); broszurki informacyjne dotyczące profilaktyki jodowej oraz miejsca wydawania tabletek jodku potasu.

⁴⁴ Rodzaje alarmów, sygnały alarmowe oraz komunikaty ostrzegawcze.

⁴⁵ Wysyłanie ważnych komunikatów np. informacji związanych z COVID-19, szczepieniach przeciwko COVID-19, przerwach w dostawie wody, przerwach w dostawie energii elektrycznej, kryzysie uchołdczym, gradobicach.

⁴⁶ Dz. U. Nr 96, poz. 850.

(akta kontroli str. 489-490, 725-805),

5. Na terenie Gminy nie było budowli ochronnych i ukryć dla ludności, w związku z powyższym nie została zaprowadzona ewidencja tych obiektów.

Zgodnie z ustaleniami podjętymi na wideokonferencji zorganizowanej przez PSP w Sieradzu w dniu 19 października 2022 r. dot. inwentaryzacji istniejących schronów i ukryć oraz wyznaczenia nowych tymczasowych miejsc ukryć dla ludności wytypowano sześć budynków z podpiwniczeniem, które będą mogły być przeznaczone na schrony na terenie gminy.

(akta kontroli str. 806-810)

6. W okresie objętym kontrolą działania z zakresu OC nie były kontrolowane przez organy zewnętrzne.

W zakresie OC w kontrolowanym okresie jednostka otrzymała wytyczne i polecenia przekazywane przez Wojewodę Łódzkiego i wytyczne Szefa OCP Starostę Sieradzkiego, które sukcesywnie realizowała, o czym jest mowa w pkt 2, 3 i 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 46-49, 316-378, 725-726)

7. Według Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy⁴⁷ organizacja Urzędu miała strukturę stanowiskową. Organizacja i nadzór nad funkcjonowaniem obrony cywilnej należały do stanowiska ds. obronnych i obrony cywilnej (zadania zlecone). Do zadań tych należało m.in.:

- realizowanie zadań zawartych w Planach obrony cywilnej Gminy,
- tworzenie formacji obrony cywilnej, nadzorowanie i prowadzenie szkolenia obrony cywilnej,
- prowadzenie magazynu sprzętu OC,
- współdziałanie z Policją, Państwową Strażą Pożarną (PSP), Ochotniczą Strażą Pożarną (OSP), Grupą Ratownictwa Powszechnego, sąsiednimi gminami i powiatem,
- kierowanie działalnością gminnego zespołu zarządzania kryzysowego.

Szef OCG zapewnił odpowiednie zasoby kadrowe adekwatne do realizacji zadań z zakresu OC. W okresie objętym kontrolą organizacją i nadzorem nad funkcjonowaniem obrony cywilnej zajmował się pracownik podległy personalnie bezpośrednio pod zastępcę Wójta i zatrudniony na stanowisku podinspektora ds. obrony cywilnej na 0,5 etatu, podinspektora ds. ochrony ludności na 0,3 etatu, pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych na 0,05 etatu i archiwisty na 0,15 etatu. Pełny zakres zadań w podziale na poszczególne części etatu został określony w zakresie obowiązków⁴⁸.

Na wypadek wystąpienia sytuacji niemożliwości pełnienia obowiązków przez ww. pracownika z powodu choroby, urlopu lub innych przyczyn zostało wyznaczone zastępstwo (wpisane w zakres obowiązków zastępcy).

(akta kontroli str. 7-42, 811- 821)

W latach 2020-2022 w budżecie Gminy nie zostały zaplanowane i nie ponoszono wydatków w rozdziale 75414 – Obrona Cywilna i w rozdziale 75421 – Zarządzanie Kryzysowe. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że brak planu wydatków w tych rozdziałach oparty był na doświadczeniach z poprzednich lat, w których brak było przedmiotowych wydatków.

⁴⁷ Wprowadzonym zarządzeniami nr 41/2019 z dnia 8 lipca 2019 r., nr 97/2020 z dnia 17 czerwca 2020 r., nr 131/2021 z dnia 11 stycznia 2021 r.

⁴⁸ KA.2122.6.2020 z dnia 20.07.2020 r.

8. Według Wójta Gminy problemem związanym z funkcjonowaniem obrony cywilnej jest brak kompleksowego i precyzyjnego aktu prawnego, który regulowałby zagadnienia związane z ochroną ludności - co utrudnia wykonywanie zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego. Działania Gminy w zakresie obrony cywilnej powinny być na skoncentrowane przede wszystkim na takich podstawowych zadaniach, jak ostrzeganie i alarmowanie o niebezpieczeństwie, organizacji ewakuacji, zapewnieniu miejsc czasowego pobytu dla ewakuowanych oraz zapewnieniu im niezbędnej, podstawowej pomocy (np. społecznej, finansowej i psychologicznej). Wspomagającymi w realizacji, ale niezbędnymi i wskazanymi ustawowo zadaniami powinny być również te związane z zapewnieniem sprawnej i ciągłej (nie kilkugodzinnej) komunikacji, z utrzymaniem zdolności operacyjnej i koordynacyjnej urzędu oraz utrzymania ciągłości działania podstawowych usług dla ludności (szczególnie w zakresie dostaw wody) w warunkach sytuacji kryzysowej. Dotyczy to np. posiadania systemów zasilania awaryjnego, magazynów paliw itp. środków bezpieczeństwa. Funkcjonująca Drużyna Wykrywania i Alarmowania nie jest wyposażona w odpowiedni sprzęt do wykrywania skażeń promieniotwórczych, biologicznych, chemicznych i toksycznych środków przemysłowych, napromieniowania oraz innych nadzwyczajnych zagrożeń ludzi i środowiska, dlatego do ww. zadań powinny być kierowane wyspecjalizowane organy / jednostki nadrzędne, które posiadają odpowiedni sprzęt i przeszkolenie działu kadrowego. Barię jest przestarzały i szacunkowy sprzęt OC znajdujący się w Magazynie OC. Dużym problem jest brak finansowania zewnętrznego, ukierunkowanego na wsparcie realizacji wskazanych wyżej zadań Obrony Cywilnej. Obecny system prawny nie pozwala na ponoszenie wydatków związanych z OC w celu doposażania Gminnego Magazynu Obrony Cywilnej oraz pozostałych działań inwestycyjnych (np. zakupu agregatów) i bieżących w tym zakresie. Uzupełnieniem powinien być również odpowiedni system szkoleń, prowadzony przez wyspecjalizowane i wyznaczone do tego jednostki.

Szef OCG wyjaśnił również, że po wejściu w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁴⁹ - w związku z uchynieniem przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, a odnoszących się do obrony cywilnej, co do zasady stosuje się regulacje uregulowane w Protokołach dodatkowych z dnia 8 czerwca 1977r. (I i II) do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczących ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. W ww. aktach, obrona cywilna jest definiowana funkcjonalnie, przez wskazanie składających się na nią działań, które można wpisać także w zakres działań innych podmiotów, niełączonych wprost z obroną cywilną (np. Państwowej Straży Pożarnej, Ochotniczych Straży Pożarnych, ratownictwa medycznego itp.), które są wykonywane na podstawie przepisów szczególnych. Stosowane są również wytyczne do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r, które zostały wydane na podstawie art. 17 ust.4 pkt 2 uchylonej już Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązującym i brany pod uwagę aktem prawnym jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2013r. poz. 96), które zostanie uchylone z dniem 23 października 2022 r. W praktyce przepisy te w jednostce samorządowej są obecnie niemal nie do zrealizowania, natomiast w zastosowaniu jest obowiązująca ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, której zakres w wielu aspektach pokrywa się z działaniami obrony cywilnej.

⁴⁹ Dz. U. z 2022 r., poz. 655

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą KRZOC nie zostały sporządzone dla wszystkich podmiotów zewnętrznych i organów, których działania przewidziano w Planie OC. Stanowiło to naruszenie § 3 wytycznych Szefa OCK do Planów OC z dnia 27 grudnia 2011 r. i § 3 wytycznych Szefa OCP Powiatu Sieradzkiego - Starosty Sieradzkiego z dnia 25 maja 2012 r. stanowiących, że instytucje państwowe, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne oraz społeczne organizacje ratownicze, przewidziane do prowadzenia i realizację przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej, opracowują karty realizacji zadań obrony cywilnej.

Wójt Gminy wyjaśnił, iż przeprowadzono wewnętrzne, dość szczegółowe, uzgodnienia Planu OC Gminy Burzenin z podmiotami lokalnymi (co prawda na zasadach ustaleń w formie ustnej lub telefonicznej), których efektem było jego opracowanie i zatwierdzenie – jednak poprzez niedopatrzenie nie uzupełniono w toku procedur opracowywania dodatkowych kart realizacji zadań obrony cywilnej dla podmiotów zewnętrznych. Zaznaczył również, iż zadania ujętych w planie jednostek, realizujących określone zakresy działań dotyczących obrony cywilnej, były zasadniczo tożsame z zakresem ich bieżącej działalności i wynikają najczęściej z już istniejących dokumentów (statutowych lub o charakterze organizacyjnym) i stąd są znane stronom uzgodnień.

Niemniej jednak - dla dopełnienia powyższej procedury wdrażania wytycznych – opracowanie wspomnianych KRZOC zostanie wykonane w formie przewidzianej w Wytycznych w trakcie przeprowadzania najbliższej, okresowej procedury aktualizacji planu OC.

(akta kontroli str. 50-69, 935-936)

2. Wyposażenie utworzonych w Gminie Formacji OC znajdujące się na stanie magazynu OC nie wypełniało minimum wynikającego z Wytycznymi Szefa OCK z dnia 3 marca 2014 r. w sprawie normatywów w zakresie zaopatrzenia organów OC w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, z uwzględnieniem ramowych struktur organizacyjnych i podstawowych zadań formacji obrony cywilnej. Braki dotyczące m.in.: masek przeciwgazowych, elementów odzieży ochronnej, indywidualnych pakietów ochronnych czy do likwidacji skażeń uniemożliwiały ochronę osobistą osób działających w Formacjach OC.

Wójt Gminy wyjaśnił, iż przyczynę braku wyposażenia Formacji Obrony Cywilnej zgodnie z wytycznymi stanowiły niewystarczające środki własne i brak środków zewnętrznych (finansowych i materialnych). Działania Gminy skupiały się jedynie na utrzymaniu sprawności posiadanego sprzętu OC i zapewnieniu bieżących, podstawowych środków pomocy w stanach klęskowych (worki i plandeki). Ze względu na jednoczesną konieczność zapewnienia bieżącego finansowania lepiej przygotowanych do wykonywania zadań zbieżnych w dużej części z zadaniami OC profesjonalizowanych służb ratowniczo – gaśniczych OSP - Gmina w ramach posiadanych środków finansowych - koncentrowała się na realizacji tych zadań.

(akta kontroli str. 316-492, 926-934)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w odniesieniu do nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze Obrony Cywilnej z uwagi na usunięcie z polskiego porządku prawnego instytucji Obrony Cywilnej, będące wynikiem derogacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i wydanych w oparciu o nią przepisów wykonawczych i wytycznych 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, 19.....grudnia 2022 r.

Kontroler
Renata Biskupska
Gł. Specjalista kp.

Renata Biskupska
podpis

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

Piotr Walczak
podpis