



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.01.2022

Pan
Dariusz Kubus
Wójt Gminy Andrespol
Urząd Gminy w Andrespolu
ul. Rokicińska 126
95-020 Andrespol

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Andrespolu, ul. Rokicińska 126, 95-020 Andrespol
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Kubus, Wójt Gminy Andrespol, od 18 listopada 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury adekwatne do aktualnych zagrożeń
Okres objęty kontrolą	Okres od 1 stycznia 2020 r. do dnia 14 grudnia 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ewa Tworkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/170/2022 z 18 października 2022 r. (akta kontroli str. 1-8)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej (dalej także jako OC) w Gminie Andrespol (dalej: Gmina) w latach 2020-2022.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wójt Gminy Andrespol, tj. Szef Obrony Cywilnej Gminy (dalej jako: Wójt lub Szef OCG) nie zapewnił właściwego nadzoru nad prawidłowością, terminowością i skutecznością realizowania zadań obrony cywilnej przez komórkę organizacyjną Urzędu Gminy (dalej: Urząd) odpowiedzialnej za te zadania.

Pomimo zmiany uwarunkowań prawnych, wynikających z wydawanych po 2011 r. wytycznych oraz z zaleceń po kontrolach przeprowadzonych w 2017 r. i 2018 r. przez Starostę Łódzkiego Wschodniego (dalej: Starosta lub Szef OCP), nie opracowano planu obrony cywilnej oraz planów ewakuacji, a istniejąca dokumentacja w tym zakresie (z 1998 r.) nie była aktualizowana.

Urząd podejmował działania na podstawie niezatwierdzonej dokumentacji planistycznej rocznej oraz wieloletniej, która – poza 2022 r. – nie została uzgodniona ze Starostą. Projekty tych planów były zbieżne z planami działania w zakresie OC przekazanymi przez Starostę, ale nie w pełni odpowiadały wymaganym wzorom takich dokumentów³.

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. (dalej: Wytyczne do działalności w 2021 i 2022 r.), szczególnie w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej (pkt. 5 ppkt. 2 i 5). Wprawdzie zadania formacji obrony cywilnej zostały powierzone jednostkom Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP), jednak, pomimo regularnego doposażania przez Gminę, nie dysponowały one pełnią wyposażenia wymaganego dla rodzaju i specyfiki powołanych drużyn OC. Nie podejmowano także działań wyrażonych w pkt 3 ppkt 3 ww. wytycznych, tj. mających na celu rozbudowę systemu alarmowania i ostrzegania w sposób pozwalający na objęcie nim 100% ludności zamieszkałej w Gminie. Urząd przeprowadzał jednak wymagane treningi alarmowania (w ramach pkt. 3 ppkt. 2 i 4 wytycznych), a w 2021 r. zrealizował inwestycję modernizacji instalacji antenowej. Prowadził również działalność informacyjną (pkt. 4 ppkt. 3 wytycznych), mającą na celu zwiększenie świadomości ludności Gminy o zagrożeniach, oraz szkoleniową – skierowaną jednak głównie do pracowników Urzędu, z pominięciem przedstawicieli szkół, pomimo iż byli oni przewidywanymi uczestnikami organizowanego w 2021 r. szkolenia.

Urząd nie zrealizował zaleceń po kontroli Szefa OCP w 2017 r., dotyczących opracowania wymaganej dokumentacji OC oraz sposobu prowadzenia ewidencji magazynowej posiadanej sprzętu i wyposażenia.

O ile struktura Urzędu i zasoby kadrowe były adekwatne do realizacji zadań z zakresu OC, to rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości, wynikających z niewykonywania lub nierzetelnego realizowania tych zadań, świadczy o nieprawidłowym funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej, którego cele i organizację w przypadku Gminy określały: art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, (dalej: ufp), oraz wewnętrzne zarządzenie w sprawie wdrożenia standardów kontroli zarządczej⁵.

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

³ Wynikającym z załączników do wytycznych Szefa OCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

⁵ Zarządzenie Wójta nr 68/2015 z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie wdrożenia standardów kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy w Andrespolu w celu tworzenia, analizy, oceny i doskonalenia systemu kontroli zarządczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. W latach 2020-2022 w Gminie nie obowiązywał plan obrony cywilnej, tj. dokument, o którym mowa w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju (dalej: Szef OCK) z dnia 27 grudnia 2011 r., w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (dalej jako: Wytyczne dot. planu OC), którego obowiązek opracowania należał do Wójta na podstawie § 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 ws. OC). Szerzej o tym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Urząd nie dokonywał także udokumentowanej analizy zagrożeń na okres pokoju i wojny w Gminie.

(akta kontroli str. 12-71, 415, 626-643, 511-518, 753-757, 782-784, 788-789)

2. W Gminie nie zostały opracowane plany ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia II i III stopnia na wypadek masowego zagrożenia, których obowiązek sporządzenia wynikał z pkt 5 wytycznych Szefa OCK z 17 października 2008 r.⁷.

Nie obowiązywał również Plan Zarządzania Kryzysowego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁸. Przygotowany w sierpniu 2022 r. projekt tego dokumentu był – w trakcie trwania kontroli NIK – na etapie uzgodnień ze stosownymi organami. O powyższym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Powołany został Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego (zarządzeniami Wójta nr 15/2017 z 4 kwietnia 2017 r. oraz 81/2022 z 6 października 2022 r.), którego spotkania odbyły się czterokrotnie⁹ (w latach 2020-2022).

(akta kontroli str. 262-295, 415, 471-477, 626-643, 753-757, 782-784, 788-789)

W Gminie obowiązywał przyjęty w styczniu 2005 r. „Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych dla Gminy Andrespol”, będący – na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych¹⁰ – integralną częścią dokumentacji OC Gminy. Plan ten został w 2005 r. uzgodniony ze Starostą oraz Łódzkim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, jednak w latach 2020-2022 nie podlegał corocznej aktualizacji, wbrew wymaganiom wynikającym z przywołanego przepisu rozporządzenia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 72-95, 784-785, 790)

Zgodnie z wyjaśnieniami upoważnionej przez Wójta Sekretarz Gminy, ze względu na brak zainteresowania społeczeństwa nie utworzono w Gminie formacji obrony cywilnej (FOC), będącej, na podstawie art. 138 ust. 1 ww. ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, podstawową jednostką organizacyjną przeznaczoną do wykonywania zadań obrony cywilnej. Zarządzeniem nr 121/2015 z 14 grudnia 2015 r.¹² Wójt powierzył wykonywanie zadań przypisanych FOC czterem jednostkom OSP z terenu Gminy, włączonym do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

⁶ Dz. U., Nr 96, poz. 850.

⁷ Wytyczne w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 261, ze zm.

⁹ wyjaśnień złożonych w imieniu Wójta przez Sekretarza Gminy Zespół spotykał się w latach 2019-2022 czterokrotnie. Posiedzenia dotyczyły: wybuchu gazu w Janówce, pandemii Covid-19, napływu uchodźców z Ukrainy, zagadnień związanych z dystrybucją jodku potasu.

¹⁰ Dz. U. nr 212, poz. 2153.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.

¹² Zarządzenie w sprawie przeprowadzenia reorganizacji Formacji Obrony Cywilnej na terenie Gminy Andrespol.

Wyposażenie, którym dysponowały jednostki OSP, nie odpowiadało jednak wymogom wytycznych Szefa OCK z 3 marca 2014 r.¹³ (dalej jako: Normatywy) dotyczących rodzajów¹⁴ drużyn FOC powołanych w Gminie, w szczególności ze względu na braki w zakresie sprzętu ochrony osobistej, w tym m.in. specjalistycznego i ogólnego zastosowania, oraz wymogi liczebności drużyny ratownictwa technicznego i wodnego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 104-225, 784, 789, 792, 809, 839-846)

3. Zasoby znajdujące się na wyposażeniu gminnego magazynu OC i przeciwpowodziowego (dalej jako: magazyn) stanowiły częściowo własność województwa łódzkiego: 33 elementy¹⁵, o łącznej wartości początkowej 4,7 tys. zł, w tym dwa radiotelefony, o łącznej wartości początkowej 3 tys. zł. Pozostałe środki należały do Gminy, z tego zaewidencjonowanych było 1029 elementów wyposażenia¹⁶, według stanu na 1 stycznia 2020 r. i 2021 r., oraz 1027 – według stanu na 1 stycznia 2022 r. (w tym 1000 szt. stanowiły worki przeciwpowodziowe), o łącznej wartości początkowej odpowiednio: 10,5 tys. zł (1 stycznia 2020 r. i 2021 r.) i 9,8 tys. zł (1 stycznia 2022 r.). Ponadto Gmina posiadała ok. 100 szt. materiałów i sprzętów niezaewidencjonowanych¹⁷, których obecność stwierdzono w magazynie w dniu 3 listopada 2022 r., w trakcie prowadzonych oględzin. Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła, że nieujęty w ewidencji sprzęt nie stanowił zasobów z zakresu OC, zaś zakupiony został m.in. na potrzeby prowadzonych szkoleń i ćwiczeń, akcji kurierskiej, działań w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się Covid-19, ptasiej grypy, pomoru świń i bydła, lub przeznaczony był do wydania uchodźcom przybywającym z Ukrainy bądź jednostkom OSP – do działań gaśniczych oraz prac gospodarczych.

(akta kontroli str. 96-175, 724-733, 761-769)

Zaewidencjonowane zasoby magazynu nabywane były w latach 1998-2017, a średnia wieku ww. wyposażenia wyniosła ok. 13 lat.

Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła, że wyposażenie magazynu było dostosowane do wymogów i potrzeb Gminy, a sprzęt jest sprawny, za wyjątkiem jednego dozymetru, którego uszkodzenie stwierdzono w 2022 r., niemniej jednak zapowiedziała, że zasoby te będą w najbliższym czasie weryfikowane pod względem potrzeb i przydatności do użytkowania. Z wyjaśnień wynika także, że działania te uzależnione są od wyników prac legislacyjnych dotyczących przepisów tzw. ustawy o ochronie ludności.

(akta kontroli str. 105-125, 761-769, 786, 791, 794, 810)

System ostrzegania i alarmowania w Gminie stanowiły cztery syreny tonalne¹⁸ zamontowane na budynkach lub wieżach jednostek OSP, tj. w miejscowościach: Andropol, Bedoń, Justynów, Wiśniowa Góra. Gmina nie opracowała zasad funkcjonowania istniejącego systemu, z uwagi na fakt, że – jak wyjaśniła działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy – został on zorganizowany przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej i Szefa OCK oraz, że na poziomie Komendy Powiatowej PSP był sprawdzany, oceniany i działa prawidłowo. Dokumentem

¹³ Wytyczne 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.

¹⁴ Zarządzeniem Wójta nr 121/2015 powołano siedem drużyn: Drużynę Wykrywania Zagrożeń, Drużynę Porządkowo-Ochronną, Drużynę Obsługi Lotniczego Pogotowia Ratunkowego, Drużynę Sanitarną, Drużynę Ratownictwa Wodnego, Drużynę Ratownictwa Technicznego, Drużynę Regulacji Ruchu.

¹⁵ W tym m.in. dozymetr, syreny alarmowe, łopaty, odzież i torby medyczne oraz radiotelefony.

¹⁶ W tym m.in. latarki, agregat prądowórczy, namiot, lornetka, plandeki okryciowe, worki przeciwpowodziowe, odzież OC, obuwie, łóżka turystyczne, termosy cateringowe.

¹⁷ Takich jak m.in. plandeki okryciowe, odzież i maseczki ochronne, maty absorpcyjne, środki do odkażania, zestawy pościeli, megafon, termos cateringowy.

¹⁸ Uruchamiane selektywnie z Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kuluszkach lub bezpośrednio z remiz OSP zlokalizowanych na terenie Gminy.

opisującym organizację systemu monitorowania zagrożeń i alarmowania oraz zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania był Plan zarządzania kryzysowego Gminy, opracowany w 2022 r., pozostający (w czasie trwania kontroli NIK) na etapie uzgodnień.

Zgodnie z pkt. 3 ppkt. 2 i 4 Wytycznych do działalności w 2021 r. i 2022 r. dokonano analizy organizacji systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatów, a także zapewniono działanie tego systemu, poprzez przeprowadzenie w dniach 1 sierpnia lat 2020-2022 oraz w dniu 10 kwietnia 2022 r. prób alarmowania (tzw. treningi systemu). Wyniki treningów corocznie wykazywały, że pokrycie słyszalności syren wynosi ok. 80% powierzchni Gminy¹⁹, przy czym, jak stwierdzono, w sołectwach usytuowanych na obrzeżach administracyjnych Gminy (jak Janówka i Stróża) słyszalność spadała do zera. Wbrew przywołanym Wytycznym do działalności w 2021 i 2022 r. (pkt 3 ppkt 3), wskazującym na konieczność podejmowania działań w kierunku rozbudowy ww. systemu, celem skutecznego objęcia jego zasięgiem 100% zamieszkałej na danym terenie ludności, Wójt nie zaplanował i nie realizował takich działań, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W celu usprawnienia funkcjonowania radiowego systemu komunikowania Urząd przeprowadził w 2021 r. prace modernizacyjne instalacji antenowej, zamontowanej na dachu Urzędu. Prace, których koszt wyniósł 10,4 tys. zł, zostały sfinansowane ze środków własnych Gminy²⁰.

(akta kontroli str. 259-295, 511-518, 607-625, 748-752, 763, 770-781)

Zgodnie z § 10 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach²¹ oraz § 3 ust. 1 zarządzeń²² Wojewody Łódzkiego (dalej: Wojewoda lub Szef OCW), przeprowadzenie treningów systemu alarmowania zostało poprzedzone stosownym komunikatem, upublicznionym z 24-godzinym wyprzedzeniem na stronie internetowej Gminy. W odpowiedzi na wymóg informowania o przeprowadzonych treningach, wynikający z § 6 ww. zarządzeń Wojewody, Urząd powiadomił Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW o realizacji treningów, jednak nie dochował tego obowiązku względem Starostwa, po przeprowadzonej próbie alarmowania, która miała miejsce 1 sierpnia 2022 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 244, 250, 257-260, 517, 607-625, 748-752)

Urząd opracował Plany szkolenia obronnego Gminy Andrespol na lata 2020 i 2021, natomiast nie przedstawił takiego dokumentu na 2022 r. Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła, że plan na 2022 był opracowywany, jednakże nie został ukończony i przekazany do uzgodnień do Szefa OC Województwa.

Plany na 2020 r. i 2021 r. zostały przedłożone Wojewodzie i z nim uzgodnione. Przyjęte w nich tematy szkoleń bądź treningów (w ramach przedsięwzięć własnych, podejmowanych w Gminie) dotyczyły m.in. zasad ochrony informacji niejawnych i danych osobowych w czasie realizacji zadań obronnych, przeprowadzania Akcji Kurierskiej, przygotowania kierownictwa i członków Stałego Dyżuru do realizacji zadań. Przedsięwzięcia te nie zostały zrealizowane, z uwagi na – jak wynika

¹⁹ Według danych na koniec lat 2019-2021, liczba ludności zamieszkującej Gminę Andrespol (o powierzchni 25,74 km²), stopniowo wzrastała: od 13,7 tys. do 13,9 tys. osób, natomiast w czasie trwania kontroli wynosiła 14 tys. osób (dane wg. stanu na dzień 3 listopada 2022 r.).

²⁰ Dział 750, rozdział 75023 § 4300.

²¹ Dz. U. poz. 96.

²² Zarządzenia Wojewody w sprawie przeprowadzenia na terenie województwa łódzkiego treningu systemu wykrywania i alarmowania nr: 84/2020 z 19 czerwca 2020 r., 164/2021 z 6 lipca 2021 r., 77/2022 z 8 kwietnia 2022 r., 131/2022 z 18 lipca 2022 r.

z wyjaśnień upoważnionej przez Wójta Sekretarz Gminy – pandemię Covid-19 oraz nieprzekazanie ich do realizacji Pełnomocnikowi ds. Ochrony Danych Osobowych.

Z kolei przyjętymi do projektów rocznych planów działań formami rozpowszechniania wiedzy i edukowania były: konkursy plastyczne oraz dwa szkolenia tematyczne²³, które ze względu na pandemię także nie zostały przeprowadzone.

(akta kontroli str. 296-330, 357-400, 511-556, 724-727, 794-795, 810-827, 847-849)

W celu zapewnienia ciągłego rozwoju i wyszkolenia pracowników w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej, tj. wymogu wynikającego z pkt. 4 ppkt 2 Wytycznych do działalności w 2021 r. i 2022 r., pracownik Urzędu odpowiedzialny za zadania OC zorganizował dwa szkolenia (w 2021 r. oraz w 2022 r.) z zakresu obrony cywilnej. Założeniem pierwszego z nich było m.in. przeszkolenie przedstawicieli służb i instytucji publicznych, w tym także placówek oświatowych, zlokalizowanych na terenie Gminy. Dyrektorzy szkół gminnych nie wzięli udziału w szkoleniu, ponieważ Urząd nie skierował do nich żadnej informacji o tym wydarzeniu.

Urząd nie potrafił przedstawić dokumentacji dotyczącej drugiego ze szkoleń, pomimo iż z § 13 w zw. z § 4 pkt 4 wytycznych Szefa OCK dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej (dalej: Wytyczne ws. szkoleń), wynikał obowiązek przechowywania konkretnych dokumentów wchodzących w skład takiej dokumentacji (m.in. szczegółowego programu, planu szkolenia, list obecności, wydawanych zaświadczeń).

O powyższych przypadkach szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 331-356, 511-518, 717-723, 787, 791, 847, 849)

Poza ww. dwoma szkoleniami pracownicy Urzędu nie prowadzili w latach 2020-2022 innych szkoleń o tematyce obronności lub obrony cywilnej, skierowanych do kierowników zakładów pracy, osób zatrudnionych w zakładach pracy wykonujących zadania z zakresu OC, nauczycieli przedmiotu edukacji dla bezpieczeństwa, członków formacji obrony cywilnej szczebla gminnego, pracowników zakładów pracy, ludności niezorganizowanej. Osoby te podlegały obowiązkowi szkoleń na szczeblu gminnym na podstawie § 3 pkt 4 ww. Wytycznych ws. szkoleń. Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła, że realizacja planowanych zadań była uzależniona od posiadanych zasobów oraz od ograniczeń wynikających z pandemii Covid-19. Na konieczność dostosowania planowanych szkoleń do obowiązującego reżimu sanitarnego oraz minimalizowania zagrożenia epidemicznego wskazywali: Szef OCP oraz, w imieniu Wojewody, przedstawiciele Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW, którzy sugerowali (o ile to było możliwe) tryb zdalny tego typu przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 331-356, 734-735, 793-794, 810-827)

Udostępniane na stronie internetowej BIP Urzędu informacje, zamieszczone celem zwiększenia świadomości ludności o zagrożeniach (zgodnie z pkt. 4 ppkt 3 Wytycznych do działalności w 2021 r. i 2022 r.), dotyczyły: treningów systemu alarmowania, obowiązujących ograniczeń i zaleceń w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii, utrudnień w ruchu na drodze wojewódzkiej nr 713, ostrzeżeń w związku z planowanymi polowaniami na terenie Gminy. Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła, że nie były to jedyne formy przekazywania informacji o zagrożeniach, bowiem, niezależnie od publikacji internetowych funkcjonuje system telefonicznego powiadamiania sołtysów, a za ich pośrednictwem – mieszkańców, ponadto ogłoszenia i komunikaty rozpowszechniane były przez parafie i OSP.

(akta kontroli str. 226-258, 782)

4. Zgodnie z § 3 pkt 3 i § 5 ust. 1 Rozporządzenia ws. OC Urząd opracował projekty rocznych planów działania oraz planu wieloletniego (na lata 2020-2025), które,

²³ „Obrona cywilna w systemie obronności państwa” i „Gminne Formacje Obrony Cywilnej w Gminie Andrespol”.

z wyjątkiem planu na rok 2022, wbrew wskazanym przepisom, a także niezgodnie z § 4 ust. 1 i § 5 ust. 1 wytycznych Szefa OCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej (dalej: Wytyczne ws. planów), nie zostały uzgodnione z Szefem OCP z następujących powodów:

- plan na rok 2020 oraz plan wieloletni – ze względu na błędne opracowanie części planu dotyczącej ćwiczeń oraz kontroli (pisma Starosty z 8 stycznia oraz 29 kwietnia 2020 r.). Urząd nie przesłał poprawionych opracowań, uwzględniających uwagi zgłoszone przez Szefa OCP.

- plan na 2021 r. – dokument nie został przekazany Szefowi OCP do uzgodnienia, pomimo iż został opracowany przez pracowników Urzędu.

(akta kontroli str. 357-400, 519-556, 785, 790)

Żaden z planów rocznych działań na lata 2020-2022 ani plan wieloletni nie zostały zatwierdzone przez Wójta, wbrew § 5 ust. 3 Wytycznych ws. planów, według którego taka akceptacja powinna zostać dokonana do końca roku poprzedzającego okres obowiązywania planów.

(akta kontroli str. 357-400, 511-556, 736-746, 785, 790)

Przedmiotowe opracowania sporządzone zostały według wzorów zawartych w załączniku nr 1 i 2 do Wytycznych ws. planów (§ 5 ust. 5), poza uwzględnieniem:

- w projekcie planu na 2020 r. – zadań w zakresie powszechnej samoobrony oraz innej działalności popularyzującej treści obrony cywilnej i w zakresie finansowania, planu wydatków na cele związane z OC, planu kontroli;
- w projekcie planu na 2021 r. – planu treningów elementów systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania, planu kontroli;
- w projekcie planu na 2022 r. – zadań w zakresie ćwiczeń, finansowania, planu wydatków na cele związane z obroną cywilną, planu kontroli;
- w projekcie planu wieloletniego – zadań w zakresie finansowym oraz kontroli, w tym planu kontroli.

O powyższych przypadkach szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 357-400, 519-556, 785, 790)

Przy opracowywaniu projektów rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie OC przestrzegano zasad wynikających z § 2 oraz Wytycznych ws. planów, tj. realności planowanych przedsięwzięć, skoordynowania realizacji zadań z zadaniami jednostek współdziałających, zwięzłego i czytelnego przedstawienia sposobu realizacji zadań i przedsięwzięć, korelacji ujętych zadań z innymi dokumentami i planami, w tym w szczególności z planami powiatowymi.

W okresie objętym kontrolą Starosta nie ustalał zadań dot. działalności, o których mowa w § 3 ust. 2 ww. Wytycznych ws. planów.

(akta kontroli str. 357-400, 511-606)

Projekty planów działań na lata 2020-2022 i wieloletniego, zgodnie z § 4 pkt. 3 w zw. z § 5 ust. 2 Rozporządzenia w sprawie OC, uwzględniały m.in. zadania przyjęte przez Szefa OCP w planach powiatowych, a także przewidywały przeprowadzenie kontroli realizacji zadań OC w podmiotach nadzorowanych przez Gminę:

- w 2020 r. – sprawdzenie wyposażenia oraz znajomości wykonywanych obowiązków Drużyn Regulacji Ruchu (FOC);
- w 2021 r. i 2022 r. – przegląd awaryjnych ujęć wody, pozyskiwania zbiorników wody do jej dystrybucji w warunkach zagrożenia (Gminny Zakład Komunalny w Wiśniowej Górze).

Ww. kontrole nie zostały zrealizowane, jednak pracownicy Urzędu, ze względu na nieobecność odpowiedzialnego pracownika, nie posiadali pełnej wiedzy o przyczynach.

W projektach planów nie zakładano zadań do realizacji w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych działających na obszarze Gminy (§ 4 pkt. 4 Rozporządzenia ws. OC).
(akta kontroli str. 357-400, 511-606, 785-786, 790, 828-838)

Realizacja działań zaplanowanych w ww. projektach planów rocznych przedstawiała się następująco:

- w 2020 r. – zaplanowano 23 zadania, z tego: wykonano dziewięć (tj. 39%), trzy (tj. 13%) przeprowadzono częściowo, zaś nie zrealizowano 11 (tj. 48%), w tym dziewięciu (tj. 39%) – z uwagi na sytuację i obostrzenia wywołane pandemią Covid-19;
- w 2021 r. – zaplanowano 26 zadań, z tego: wykonano dziesięć (tj. 38,5%), sześć (tj. 23%) przeprowadzono częściowo, zaś nie zrealizowano dziesięciu (tj. 38,5%), w tym czterech (tj. 15%) – z uwagi na pandemię Covid-19;
- w 2022 r. – zaplanowano 26 zadań, z tego: wykonano osiem (tj. 31%), dwa (tj. 8%) przeprowadzono częściowo, cztery (tj. 15%) były w trakcie realizacji, zaś nie zrealizowano 12 (tj. 46%), w tym dziewięciu (tj. 35%) – z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych dotyczących obrony cywilnej.

Zadania przyjęte w projektach niezatwierdzonych planów działań w zakresie OC stanowiły – zgodnie z wyjaśnieniami działającej z upoważnienia Sekretarz Gminy – wytyczne i były co do zasady realizowane na bieżąco, w zależności od potrzeb. Z wyjaśnień wynika także, że w kontrolowanym okresie pilniejszymi zadaniami były wynikające z pandemii Covid-19, czy wojny na Ukrainie, a monitorowaniu i ocenie w ramach systemu kontroli zarządczej podlegały zadania najistotniejsze dla sprawnego funkcjonowania Gminy i dotyczące priorytetowych potrzeb jej mieszkańców. Monitoring zadań dokonywany był za pośrednictwem systemu informatycznego, a w 2022 r. – w ramach comiesięcznych spotkań Sekretarz Gminy z kluczowymi pracownikami Urzędu i kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 357-400, 519-556, 785, 790-838)

Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej, wynikająca z § 3 ust. 1 Rozporządzenia ws. OC, dokonana została przez Urząd dwukrotnie: za 2019 r. (w 2020 r.) oraz za 2021 r. (w 2022 r.) i przedłożona Szefowi OCP, przy czym dokumenty te zostały sporządzone nierzetelnie (m.in. zawierały błędy w danych liczbowych osób podlegających ewakuacji, prezentowały inny rodzaj i liczbę gminnych drużyn FOC, nie wykazano szkolenia, które zostało zorganizowane w Gminie w 2021 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Ocena za 2021 r. nie została skorygowana, pomimo wezwań Starosty.

Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła także, że ocena za 2020 r. prawdopodobnie została sporządzona, ale nie przekazano jej Staroście, natomiast – z uwagi na nieobecność odpowiedzialnego pracownika – Urząd nie potrafił zweryfikować i potwierdzić takiego stanu rzeczy.

Starosta nie występował do Urzędu o przedłożenie innych informacji o realizacji zadań obrony cywilnej, na podstawie § 6 pkt 4 Rozporządzenia ws. OC.

(akta kontroli str. 650-721, 724, 728, 747, 786, 791, 840, 845, 849)

5. W Gminie nie istniały budowle ochronne (schrony lub miejsca ukrycia), tj. pomieszczenia lub zespoły pomieszczeń przeznaczonych do ochrony osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed skutkami działań zbrojnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych, katastrof ekologicznych, przemysłowych lub innych zagrożeń²⁴.

(akta kontroli str. 401-413, 657, 690, 762-763, 770)

²⁴ Na podstawie § 1 ust. 1 załącznika do wytycznych Szefa OCK z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

6. W okresie objętym kontrolą NIK nie prowadzono w Urzędzie innych kontroli dot. tematyki obronności i obrony cywilnej. Dwie kontrole w przedmiotowym zakresie, zainicjowane przez Szefa OCP, miały miejsce w 2017 i 2018 r., przy czym druga z nich przeprowadzona została w celu weryfikacji wykonania zaleceń skierowanych do Wójta po kontroli z 2017 r., wynikających ze stwierdzonych nieprawidłowości, tj.: nieopracowania planu obrony cywilnej Gminy oraz planów ewakuacji (przyjęcia) ludności zwierząt i mienia II i III stopnia na wypadek masowego zagrożenia. Pomimo wyznaczonego terminu (odpowiednio do dnia 30 września 2017 r. i 31 lipca 2018 r.) ww. wnioski nie zostały zrealizowane. Pozostałe zalecenia wynikające z kontroli z 2017 r. dotyczyły obowiązku dokonywania wpisów o przeprowadzanej konserwacji sprzętu OC, ewidencjonowania sprzętu, materiałów i wyposażenia OC z uwzględnieniem źródła finansowania zakupu oraz odnowienia pomieszczenia magazynu, bądź wyznaczenia innej jego lokalizacji.

Urząd, wbrew wytycznym Szefa OCP, nie powiadomił przeprowadzających kontrolę o sposobie realizacji tych wniosków. Dokonano przeniesienia magazynu, nie wdrożono natomiast zaleceń Starosty dot. sposobu ewidencjonowania zasobów, a ich stan nie był ujmowany na bieżąco w książce inwentarzowej tego magazynu. W dniu 3 listopada 2022 r. (w toku oględzin) stwierdzono ok. 100 szt. środków niezawidencjonowanych²⁵ oraz ujawniono brak sześciu elementów wyposażenia²⁶ (o wartości łącznej 0,3 tys. zł), względem ilości figurującej w książce inwentarzowej magazynu. Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy, wyjaśniła braki zniszczeniem w trakcie prowadzonych w 2019 r. Materiały te nie zostały jednak wycofane z ewidencji prowadzonej przez Urząd, a zniszczenie – zgłoszone do ŁUW. W konsekwencji pracownicy Urzędu Gminy corocznie potwierdzali niewłaściwe saldo i stan wyposażenia OC, należącego do województwa łódzkiego, przy czym różnica ta wyniosła 80,52 zł. Z wyjaśnień działającej z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wynikało, że niezrealizowanie zaleceń pokontrolnych było winą pracownika.

(akta kontroli str. 414-424, 511-518, 626-643, 729-733, 761-769, 782, 786, 791-795, 811)

7. Czynności związane z obronnością i obroną cywilną realizowane były w Urzędzie w ramach: Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich (stanowisko Inspektora ds. Obrony Cywilnej) podległego Sekretarzowi Gminy²⁷, a od 1 stycznia 2022 r. – Samodzielnego Stanowiska ds. Zarządzania Kryzysowego, Obrony Cywilnej, Informacji Niejawnych i BHP²⁸, podlegającego bezpośrednio Wójtowi.

W latach 2020-2022 na ww. stanowisku zatrudniona była jedna osoba, poza okresem od 16 maja do 31 sierpnia 2022 r., w którym wykonywanie zagadnień obronności i obrony cywilnej przypisano dwóm osobom. Jak wyjaśniła działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy, powyższe wynikało m.in. z konieczności zastąpienia pracownika przebywającego na częstych zwolnieniach lekarskich oraz przekazania obowiązków przez ustępującego z funkcji pracownika.

(akta kontroli str. 465-484, 761, 768)

Wymiar zatrudnienia na wskazanym stanowisku, według stanu na 1 stycznia lat 2020-2022, wyniósł $\frac{3}{5}$ etatu.

Poza zdaniami dotyczącymi obrony cywilnej, ww. osoby odpowiedzialne były za m.in.: prowadzenie spraw z zakresu zarządzania kryzysowego (w tym Gminnego Centrum Reagowania) i ochrony informacji niejawnych (w tym Kancelarii Tajnej), a po zmianie na stanowisku w 2022 r. także za wykonywanie obowiązków wynikających

²⁵ Por. pkt. 3 opisu stanu faktycznego.

²⁶ Czapki letniej OC i spodni OC, należących do zasobów ŁUW, oraz 4 szt. kamizelek OC, stanowiących własność Gminy.

²⁷ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym w brzmieniu nadanym zarządzeniami Wójta: nr 52/2017 z 29 września 2017 r., nr 38/2019 z 29 lipca 2019 r., 26/2020 z 23 kwietnia 2020 r., nr 12/2021 z 16 marca 2021 r.

²⁸ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym w brzmieniu nadanym zarządzeniami Wójta: nr 88/2021 z 30 grudnia 2021 r., 9/2022 z 10 lutego 2022 r., 75/2022 z 9 września 2022 r.

z zagadnień bezpieczeństwa i higieny pracy, pełnienie funkcji Koordynatora ds. Dostępności, prowadzenie ewidencji kart pojazdów i urzędzeń Urzędu oraz Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy.

(akta kontroli str. 465-486, 761, 768)

Osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z obroną cywilną do kwietnia 2022 r. zostały przeszkolone w ramach szkoleń na poziomie podstawowym oraz doskonalącym, o których mowa w § 5 Wytycznych ws. szkoleń. W okresie 2020-2022 pracownicy ci nie uczestniczyli w ćwiczeniach, szkoleniach, treningach praktycznych z zakresu OC, jak wyjaśniła działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy, z powodu ograniczeń spowodowanych pandemią Covid-19, konieczności wykonywania zadań Gminy mających charakter priorytetowy i braku możliwości oddelegowania osoby funkcyjnej na jedyne szkolenie organizowane w okresie objętym kontrolą przez Starostwo (w 2021 r.)²⁹.

(akta kontroli str. 485-500, 717, 720-728, 797, 812, 847, 849)

Wójt nie zapewnił nadzoru nad realizacją zadań OC przez wyznaczonych pracowników i nie posiadał wiedzy o pełni podejmowanych działań lub o przyczynach niewykonywania zadań przez osoby realizujące zadania OC, w związku z absencjami pracowniczymi oraz zmianą kadrową na tym stanowisku, podczas gdy obowiązek zapewnienia prawidłowości, efektywności i terminowości podejmowanych działań wynikał z funkcjonującego w Urzędzie systemu kontroli zarządczej, którego cele i organizację w przypadku Gminy określały: art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ufp, zaś konieczność zapewnienia ciągłości działalności – m.in. § 11 ust. 1 zarządzenia w sprawie wdrożenia standardów kontroli zarządczej. O powyższym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 12-71, 104-109, 485-486, 511-518, 756-757, 782-840, 845-850)

W okresie objętym kontrolą w Gminie nie planowano i nie realizowano wydatków na obronę cywilną (w rozdziale 75414), co – jak wyjaśniła działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy – wynikało z zapowiadanych zmian legislacyjnych, które miały radykalnie zmienić realizację zadań w tym zakresie, a także z braku możliwości sfinansowania wszystkich obowiązkowych zadań ze środków będących w dyspozycji Gminy.

(akta kontroli str. 104-109, 166-175 501-510, 762, 769-781, 787, 791)

8. Główne problemy i bariery związane z funkcjonowaniem obrony cywilnej, na które wskazał Wójt w wyjaśnieniach, wynikały ze zwiększającego się zakresu zadań samorządu, w tym związanych z wprowadzonym od 20 marca 2020 r. stanem zagrożenia epidemicznego oraz absencją odpowiedzialnego pracownika. Wójt wyjaśnił m.in., że w celu przeciwdziałania zaistniałej sytuacji podjęto działania zmierzające do zmiany na tym stanowisku i – mimo niedoboru wykwalifikowanych kadr na rynku pracy – od maja 2022 r. zatrudniono nowego pracownika, który w pierwszej kolejności zajął się inwentaryzacją i aktualizacją dokumentacji dotyczącej zagadnień OC i zarządzania kryzysowego.

Z wyjaśnień wynika także, że w okresie od 23 kwietnia 2022 r. (tj. po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny³⁰, uchylającej przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie obrony cywilnej - art. 821 ust. 1 wskazanego aktu prawnego) odpowiednie służby (tj. Szefowie OCK, OCW i OCP) udostępniały wytyczne, polecenia i instrukcje dotyczące OC, a działania Gminy realizowane były na ich podstawie. Wójt wyjaśnił, że w tym okresie działania OC w Gminie skupiły się przede wszystkim na: zakwaterowaniu uchodźców z Ukrainy i udzieleniu im szeroko pojętej pomocy, współpracy z odpowiednimi służbami szczebla wojewódzkiego i powiatowego w zakresie konfliktu zbrojnego na Ukrainie, utrzymywaniu pełnej gotowości gminnych OSP, służb

²⁹ W ww. szkoleniu uczestniczył przedstawiciel OSP w Andrespolu.

³⁰ Dz. U. poz. 655 ze zm.

medycznych i jednostek podległych Wójtowi, pracach nad aktualizacją dokumentacji³¹, weryfikacji przygotowania kadr i sprzętu w odniesieniu do procedur i działań prewencyjnych odnoszących się do możliwości skażenia radiacyjnego, gotowości reakcji na skutki anomalii pogodowych, ptasią grypę oraz pandemię.

(akta kontroli str. 511-518, 644-649, 758-760)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2020-2022 (do dnia 22 kwietnia³²), w Gminie nie opracowano: planu OC, wbrew § 3 pkt 2 Rozporządzenia ws. OC, który nakładał taki obowiązek na Wójta, jako Szefa OCG, oraz planów ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia II i III stopnia na wypadek masowego zagrożenia (których obowiązek sporządzenia wynikał z pkt 5 wytycznych Szefa OCK z 17 października 2008 r.). Pomimo ww. obowiązku oraz kierowanych do Urzędu zaleceń po prowadzonych z ramienia Szefa OCP w 2017 i 2018 r. kontrolach, które wskazywały na m.in. konieczność stworzenia przedmiotowych opracowań, nie przygotowano projektu takich dokumentów w formie umożliwiającej rozpoczęcie uzgodnień ich treści z organami nadrzędnymi, na podstawie § 14 Wytycznych dot. planu OC. Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła, że nieopracowanie planów ewakuacji wynikało z dodatkowych zadań wynikających z pandemii Covid-19, a także z absencji odpowiedzialnego za te zadania pracownika. Z kolei Wójt wyjaśnił, że do czasu wejścia w życie ww. ustawy, plan OC funkcjonował w wersji z 1998 r., zaś jego aktualizacja, pomimo podejmowanych wielokrotnie prób, nie zakończyła się uzgodnieniem dokumentu i nadaniem mu mocy obowiązującej. NIK wskazuje, że plan OC wprowadzony w 1998 r. (tj. dokument sprzed 25 lat) nie był aktualizowany, także po włączeniu z dniem 1 stycznia 2019 r. sołectwa Zielona Góra do obszaru Gminy, oraz po wydaniu w 2011 r. Wytycznych dot. planu OC, pomimo takiego obowiązku wynikającego z § 16 ww. wytycznych, zgodnie z którym plany takie podlegają bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak niż co dwa lata. Wobec powyższego opracowanie z 1998 r. nie stanowiło rzetelnego dokumentu planistycznego, gwarantującego prawidłowość i adekwatność podejmowanych działań obrony cywilnej w Gminie.
(akta kontroli str. 415, 511-518, 626-643, 654, 687, 753-757, 783-791, 795, 811)
2. Niezgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w Gminie nie opracowano Planu Zarządzania Kryzysowego, o którym mowa w art. 5 przywołanej ustawy. Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła, że powyższe było spowodowane chorobą pracownika odpowiedzialnego za zagadnienia zarządzania kryzysowego, obronności i obrony cywilnej. Przygotowany w sierpniu 2022 r. projekt tego dokumentu został do dnia 23 listopada 2022 r. uzgodniony z Komendantami Powiatowymi Straży Pożarnej i Policji oraz Dyrektorami: Gminnej Przychodni Zdrowia, Zakładu Gospodarki Komunalnej i Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej.
(akta kontroli str. 262-295, 753-757, 782-784, 788-789)
3. W latach 2020-2022 nie dokonano aktualizacji przyjętego w styczniu 2005 r. „Planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych dla Gminy Andrespol”, podczas gdy, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych taki plan powinien podlegać corocznej aktualizacji. Ostatni wpis dot. przeprowadzonej aktualizacji wskazuje na 2017 r.,

³¹ Takich jak: „Plan Operacyjny Funkcjonowania Gminy Andrespol w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa Państwa i w czasie wojny” oraz „Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego”.

³² Tj. do czasu wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, uchylającej przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie obrony cywilnej.

natomiast w 2018 r. i 2020 r. z Gminnej Ewidencji Zabytków wykreślono dwa domy drewniane³³, co nie znalazło odzwierciedlenia w Planie ochrony zabytków. Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła, że odpowiedzialny pracownik Urzędu nie wypełnił karty aktualizacji.

(akta kontroli str. 72-95, 784-785, 790)

4. Wójt nie zapewnił jednostkom OSP, którym powierzono zadania FOC, minimalnego³⁴ wyposażenia, określonego w Normatywach. Poszczególne rodzaje drużyn FOC nie dysponowały bowiem czterema³⁵ spośród sześciu rodzajów sprzętu ochrony osobistej oraz niżej wskazanymi rodzajami sprzętu specjalistycznego:
- Drużyna Wykrywania Zagrożeń – trzema spośród 18 rodzajów sprzętu wykazanego jako „pozostały sprzęt” w pkt. 2.12.3. zał. nr 1 do Normatywów.
 - Drużyna Sanitarna – czterema spośród siedmiu rodzajów sprzętu specjalistycznego, wskazanego w pkt. 2.2.3. zał. nr 1 do Normatywów.
 - Drużyna Ratownictwa Wodnego – 11 spośród 13 rodzajów sprzętów wykazanego jako sprzęt ochrony osobistej w pkt. 2.4.3. zał. nr 1 do Normatywów.
 - Drużyna Ratownictwa Technicznego – 46 spośród 105 rodzajów sprzętu ratowniczego, wskazanego w pkt. 2.3.3 zał. nr 1 do Normatywów.
 - Drużyna Obsługi Lotniczego Pogotowia Ratunkowego, Drużyna Porządkowo-Ochronna oraz Drużyna Regulacji Ruchu, jako drużyny formacji do zadań ogólnych – 12 spośród 34 rodzajów sprzętu ogólnego zastosowania i trzema spośród 9 rodzajów sprzętu łączności i RTV, wskazanych w pkt. 3.3 zał. nr 2 do Normatywów. Ponadto Urząd i OSP nie dysponowały wystarczającą wymaganą ilością kamizelek OC (1 szt. względem 17 wymaganych, na podstawie przyjętej liczebności ww. drużyn).

Zaopatrywanie organów i FOC w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej należało do zakresu działania Szefa OCG, na podstawie § 3 pkt. 14 Rozporządzenia ws. OC.

Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła, że wyposażenie jednostek OSP, realizujących zadania FOC, było adekwatne do potrzeb i zagrożeń mogących wystąpić na terenie Gminy; chodziło o wykorzystanie potencjału organizacji, których codzienna działalność jest tożsama lub zbliżona do zadań przewidzianych dla powoływanych formacji, zaś celem przedmiotowych wytycznych było wskazanie rozwiązań w zakresie racjonalnego zaopatrzenia FOC. Wyjaśniła również, że inwestowanie w sprzęt, który nie miałby zastosowania czy wykorzystania było nieuzasadnione.

NIK zwraca uwagę, że o ile § 2 Normatywów wskazywał, że szczegółowy zakres wyposażenia organów i formacji OC (...) określają tworzący te formacje, to zgodnie z treścią § 1 ust. 2 i 3 Normatywów zakres tych wytycznych wypełniał podstawowe potrzeby w zakresie wyposażenia FOC do realizacji zadań w czasie pokoju (...), a tożsamość wykonywanych zadań formacji z podmiotem realizującym zadanie w tym czasie stanowi zasadność użycia Normatywów. NIK wskazuje, że we wstępie do Normatywów podkreślono wagę czasu osiągania pełnej gotowości do działania FOC, szczególnie do zadań specjalnych, oraz dysponowania niezbędnym wyposażeniem nie tylko w przypadku wystąpienia stanów nadzwyczajnych, ale także, w miarę możliwości, w stałej gotowości obronnej państwa.

(akta kontroli str. 104-225, 784, 789, 792, 809, 839-846)

³³ Zlokalizowane w miejscowości Kraszew, przy ul. Rokicińskiej 13 i 53.

³⁴ Względem minimalnej obowiązkowej ilości wymaganej w ramach stałej gotowości.

³⁵ Indywidualne pakiety p/chemiczny, do likwidacji skażeń, medyczny oraz dozymetry indywidualne.

5. W zarządzeniu Wójta nr 121/2015 z 14 grudnia 2015 r. (w zał. nr 3), nie zabezpieczono wymaganej Normatywami liczby osób wchodzących w skład poszczególnych rodzajów drużyn FOC w przypadku:
- Drużyny Ratownictwa Technicznego - cztery osoby wg. ww. zarządzenia, podczas gdy wskazana w pkt. 2.3.2 zał. nr 1 do Normatywów łączna ilość stanowisk wyniosła 55.
 - Drużyny Ratownictwa Wodnego - cztery osoby wg. ww. zarządzenia, podczas gdy wskazana w pkt. 2.4.2 zał. nr 1 do Normatywów minimalna łączna ilość stanowisk wyniosła 11.
- Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła, że niezabezpieczenie w ramach przydziału ilościowego osób wchodzących w skład ww. grup wynikało z docelowego, ramowego charakteru normatywu oraz potrzeb i zagrożeń występujących dotąd na terenie Gminy. Z wyjaśnień wynika również, że jednostki OSP wspierane są położonymi w bliskiej odległości służbami PSP z Łodzi i Koluszek.
- NIK zauważa, że zalecenie § 4 Normatywów wskazywało na możliwość oparcia zadań FOC na siłach OSP, wchodzących w skład KSRG, oraz innych organizacjach pozarządowych i specjalistycznych podmiotach komunalnych, poprzez reklamowanie ich członków i nadanie im przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych, w uzgodnieniu z administracją wojskową.
- (akta kontroli str. 176-182, 839-846)
6. Wójt nie zaplanował i nie realizował działań mających na celu modernizację lub rozbudowę istniejącego systemu alarmowania i ostrzegania, pozwalających na objęcie jego zasięgiem 100% zamieszkałej na danym terenie ludności, tj. wskazań pkt 3 ppkt 3 Wytucznych do działalności w 2021 i 2022 r., pomimo sprawozdawanych wyników przeprowadzanych treningów tego systemu, które wykazywały, że pokrycie słyszalności syren wynosi ok. 80% powierzchni Gminy zaś w sołectwach usytuowanych na obrzeżach administracyjnych Gminy (jak Janówka i Stróża) słyszalność spadała do zera.
- Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła, że treningi systemu alarmowania oraz informacje z nich sporządzane, odnoszące się do słyszalności w 80% terenu Gminy miały charakter jedynie poglądowy.
- (akta kontroli str. 259-260, 625, 655, 688, 748, 763, 770-781)
7. Urząd nie zrealizował rzetelnie obowiązku wynikającego z § 6 zarządzenia Wojewody nr 131/2022 z 18 lipca 2022 r. i nie poinformował Starosty, jako Szefa OCP, o przeprowadzonym w dniu 1 sierpnia 2022 r. treningu systemu alarmowania, kierując wiadomość jedynie do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW.
- Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła powyższe niedopatrzeniem odpowiedzialnego pracownika.
- (akta kontroli str. 511, 514, 517, 607-613, 724, 728, 748, 847, 849)
8. Organizacja szkoleń z zakresu OC w okresie objętym kontrolą dokonywana była przez Wójta i podległych mu pracowników bez dochowania należytej staranności, bowiem:
- Urząd nie wystosował zaproszenia (lub innej informacji) do dyrektorów szkół zlokalizowanych na terenie Gminy, o planowanym na dzień 9 listopada 2021 r. szkoleniu z zakresu OC, pomimo iż byli oni przewidywanymi uczestnikami ww. szkolenia
- Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy w wyjaśnieniach wskazywała na niedopatrzenie Inspektora ds. OC.
- nie udokumentowano szkolenia zrealizowanego w 2022 r. w sposób wymagany § 13 w zw. z § 4 pkt 4 Wytucznych ws. szkoleń, według którego

Wójt, jako organizator szkoleń na szczeblu gminnym, zobowiązany był do prowadzenia i przechowywania dokumentacji szkoleń wykazanej w załączniku nr 2 do wytycznych, tj.: szczegółowego programu szkolenia, jego planu (z podpisami wykładowców), listy obecności, ewidencji wydanych zaświadczeń oraz ich wzoru (o ile były wydane), a także kopii wydawanych materiałów pomocniczych.

Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy nie potrafiła podać przyczyn nieudokumentowania szkolenia.

(akta kontroli str. 332-335, 339-356, 787, 791, 793-794, 810)

9. Projekty rocznych planów działań na lata 2020-2022 oraz planu wieloletniego na lata 2020-2025, były przygotowywane nierzetelnie i – wbrew obowiązującym przepisom – nie były: uzgadniane ze Starostą (z wyjątkiem planu na 2022 r.) oraz zatwierdzane przez Wójta:

- a. niezgodnie z § 5 ust. 1 Rozporządzenia ws. OC oraz § 4 ust. 1 Wytycznych ws. planów, projekty planów działań na 2020 r. i 2021 r. oraz planu wieloletniego (na lata 2020-2025), nie zostały skutecznie uzgodnione ze Starostą, przy czym plan za 2021 r. nie został w ogóle przekazany, natomiast pozostałe ww. dokumenty nie zostały poprawione i przedłożone po skierowaniu uwag do ich treści.

Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła, że plany nie zostały skorygowane z uwagi na okres pandemii Covid-19 i zaangażowanie Inspektora ds. OC w zadania związane z zapewnieniem bieżącej obsługi zadań Urzędu, natomiast plan na 2021 r. nie został przekazany w związku z absencją chorobową tego pracownika.

NIK nie zgadza się z powyższymi wyjaśnieniami. Pandemia Covid-19 oraz nieobecności pracownika nie stanowią przesłanki do niedopełniania przedmiotowych obowiązków w całym okresie objętym tymi planami.

- b. żaden z projektów planów rocznych działań na lata 2020-2022 ani plan wieloletni nie zostały formalnie zatwierdzone przez Wójta, co było niezgodne z § 5 ust. 3 Wytycznych ws. planów, według którego taka akceptacja powinna zostać dokonana do końca roku poprzedzającego okres obowiązywania planów.

Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy w wyjaśnieniach powołała się ponownie na przyczyny związane z pandemią Covid-19 i zaangażowaniem Inspektora ds. OC w utrzymanie bieżącej realizacji zadań Urzędu. Wskazała jednak, że projekty stanowiły wytyczne dla funkcjonowania.

- c. projekty planów działań OC na lata 2020-2022 oraz planu wieloletniego na lata 2020-2025, sporządzone zostały z pominięciem części elementów, określonych w załącznikach nr 1 i 2 do Wytycznych ws. planów (stanowiących ich wzorce zgodnie z § 5 ust. 5 tych wytycznych). Nie uwzględniono bowiem:
- w planie na 2020 r. – zadań w zakresie powszechnej samoobrony oraz innej działalności popularyzującej treści obrony cywilnej i w zakresie finansowania, planu wydatków na cele związane z OC, planu kontroli;
 - w planie na 2021 r. – planu treningów elementów systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania, planu kontroli;
 - w planie na 2022 r. – zadań w zakresie ćwiczeń, finansowania, planu wydatków na cele związane z obroną cywilną, planu kontroli;
 - w planie wieloletnim – zadań w zakresie finansowym oraz kontroli, w tym planu kontroli.

Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy nie potrafiła wyjaśnić ww. braków, z uwagi na chorobę byłego pracownika, odpowiedzialnego za te zadania.

(akta kontroli str. 357-400, 511-556, 736-746, 785, 790)

10. Sprawozdania *Ocena stanu przygotowań OC* za 2019 r. i 2021 r. (opracowane odpowiednio w 2020 r. i 2022 r.) zostały sporządzone nierzetelnie. Stwierdzono bowiem:

- a. błędne i rozbieżne dane w zakresie wykazanej w opracowaniach liczby ludności podlegającej ewakuacji: wykazywano w pkt. 3.1 szacunkowo 150 osób przewidzianych do ewakuacji oraz w pkt. 3.2 - 350 osób do samoewakuacji, zaś w tabeli nr 3 - 1,4 tys. osób przewidzianych do ewakuacji, (tj., jak wskazano 1% w 2019 r. i 10% w 2021 r.) oraz samodzielnie opuszczających teren Gminy kolejno: 411 tys. (3%) w 2019 r. i 500 tys. osób, tj. 4% w 2021 r., przy czym wskazana w *Ocenach* liczba mieszkańców Gminy wyniosła odpowiednio: 13 713 i 13 959 osób. Pomimo wezwań Starosty z dnia 27 stycznia 2022 r. oraz 1 lutego 2022 r. do dokonania korekty *Oceny* za 2021 r., Urząd nie poprawił danych w przedmiotowym dokumencie.
- b. wykazana liczba formacji obrony cywilnej w Gminie (tab. 12) wyniosła 12 (osiem rodzajów), podczas gdy taki stan nie był zgodny z zarządzeniem Wójta nr 121/2015 z 14 grudnia 2015 r., powołującym siedem drużyn FOC.
- c. nie określano prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń mogących generować katastrofalne skutki oraz podejmowanych działań zapobiegawczych;
- d. w dokumencie za 2021 r. niezgodnie ze stanem faktycznym, nie wykazano żadnych działań edukacyjnych, przywołując jako przyczynę pandemii Covid-19, podczas gdy w dniu 9 listopada 2021 r. inspektor ds. OC przeprowadził udokumentowane szkolenie dla 20-osobowej grupy;
- e. w dokumencie za 2021 r. wykazano, że w 2021 r. miał miejsce konkurs, w którym uczestniczyło 12 osób, podczas gdy, jak wynika z wyjaśnień złożonych w imieniu Wójta³⁶ takie działanie nie miało miejsca, ze względu na pandemię Covid-19.

Działająca z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśniła, że ww. rozbieżności spowodowane były najprawdopodobniej brakiem dochowania należytej staranności w ich przygotowaniu przez Inspektora ds. OC, prawdopodobnie z powodu zwiększonej liczby zadań i stanu zdrowia. Względem różnic w ujęciu liczby i rodzajów FOC Sekretarz Gminy wyjaśniła m.in., że wszystkie cztery jednostki OSP, są przygotowane do realizacji zadań ogólnych, ponadto każda z nich posiada sprzęt i wyszkolonych ratowników do realizacji zadań ratownictwa medycznego, znajdują się w Centralnym Odwodzie Operacyjnym Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa (KCKR), jednostka OSP Andropol przygotowana jest do wykonywania zadań ratownictwa wodnego i technicznego, OSP Justynów – poszukiwawczo-ratowniczych, i kolejne: łączności, alarmowania i rozpoznania. Sekretarz wyjaśniła, że zapisy zawarte w zarządzeniu są nieaktualne i zostaną skorygowane.

(akta kontroli str. 176-182, 332-335, 650-716, 821, 839-840, 845-850)

11. Wójt nie pełnił w latach 2020-2022 właściwego nadzoru nad realizacją zadań obrony cywilnej przez wyznaczonych pracowników Urzędu, oraz nie ustanowił takiej organizacji pracy (w tym skutecznego funkcjonowania systemu zastępstw i przepływu informacji), która zapewniłaby m.in. prawidłowość, efektywność i ciągłość działalności jednostki, wiarygodność przedkładanych sprawozdań oraz zarządzanie ryzykiem, tj. elementów, o których mowa w art. 68 ust. 2 ufp oraz § 11 zarządzenia w sprawie wdrożenia standardów kontroli zarządczej. O powyższej sytuacji świadczą liczne nieprawidłowości przedstawione powyżej, związane z zaniechaniem wykonywania zadań z zakresu OC lub nierzetelną ich realizacją. Ponadto brak pełnej wiedzy o podejmowanych przez nieobecnego

³⁶ Pismo z dnia 6 grudnia 2022 r., pkt. 5 oraz zestawienie dot. realizacji zadań w 2021 r.

pracownika czynnościach, odpowiedzialnego w latach 2020-2022 (do końca sierpnia) za zadania OC, świadczył o niezapewnieniu ciągłości wykonywania zadań oraz przekazywania informacji o tych obowiązkach i stanie ich realizacji, podczas gdy – zgodnie ze standardami kontroli zarządczej (C 12), wprowadzonymi komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁷ - należało zapewnić istnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej było obowiązkiem Wójta na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ufp.

Z wyjaśnień udzielonych przez Sekretarz Gminy, działającej z upoważnienia Wójta, wynikało, że kompetencje i zaangażowanie w pracę odpowiedzialnego pracownika przez lata nie wskazywały na ryzyko powstania niedociągnięć i braków w dokumentacji, nadzór nad wykonywaniem przez niego zadań pełnił kierownik Referatu i Sekretarz Gminy, a po kontrolach w 2017 i 2018 r. Wójt polecił ustnie dodatkowo wzmocnienie tego nadzoru. Sekretarz wyjaśniła także, że po zmianie Regulaminu Organizacyjnego w 2022 r. sprawy OC znalazły się wśród zadań bezpośrednio nadzorowanych przez Wójta; podjęto działania do pozyskania osoby, która mogłaby realizować zadania OC, jednakże wytypowana osoba zrezygnowała z zatrudnienia w Urzędzie z dniem 30 kwietnia 2022 r., a nowo zatrudniona (w maju 2022 r.) stopniowo porządkuje oraz realizuje zadania przypisane Gminie.

(akta kontroli str. 12-71, 104-109, 485-486, 511-518, 756-757, 782-840, 845-850)

IV. Uwagi i wnioski

NIK odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych w odniesieniu do nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze OC z uwagi na usunięcie z polskiego porządku prawnego Obrony Cywilnej, będące wynikiem derogacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony 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.

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, 27 grudnia 2022 r.

Kontroler
Ewa Tworkowska
St. inspektor k.p.



.....
podpis

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



.....
podpis

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

