



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.13.2022

Pani
Katarzyna Erdman
Burmistrz Krośniewic
Urząd Miasta Krośniewice
ul. Poznańska 5
99-340 Krośniewice

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

Łódź

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krośniewice (dalej: Urząd lub UM Krośniewice).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Katarzyna Erdman, Burmistrz Krośniewic, od 21 listopada 2018 r. do chwili obecnej (dalej: Burmistrz lub Szef OCG). (akta kontroli str. 2-5)
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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	1. Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/160/2022 z 4 października 2022 r. (akta kontroli str.1)

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



II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

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

Szef OCG dokonał analizy zagrożeń w okresie pokoju i wojny, na podstawie której opracował plan obrony cywilnej Gminy Krośniewice³. W treści planu OC opisano zadania do realizacji przez inne organy i podmioty, ale nie uzgodniono go z częścią spośród nich. 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 gmin⁴ oraz z załącznikiem nr 1 do powołanych wytycznych, jak również z § 16 wytycznych Starosty Powiatu Kutnowskiego – Szefa OCP z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie opracowania planów obrony cywilnej gmin⁵.

Do planu OC załączono m.in. karty realizacji zadań obrony cywilnej⁶ sporządzone dla wszystkich podmiotów zewnętrznych i organów, których zadania przewidziano w planie OC, jednakże przygotował je Szef OCG, a nie podmioty przez niego wyznaczone. Plan OC podlegał okresowej aktualizacji. Zarówno plan OC jak i jego aktualizacje nie zostały przesłane do wszystkich podmiotów zewnętrznych, których zadania zostały w niej ujęte.

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.⁷. Wprawdzie powołał do życia Formację Obrony Cywilnej – Drużynę Wykrywania i Alarmowania⁸, ale nie zapewnił jej niezbędnego wyposażenia.

W Gminie Krośniewice 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 gmin⁹, Szef OCG opracował wieloletni i roczne plany działania w zakresie OC UM w Krośniewicach na lata 2020 i 2022. Nie przygotowano jednak planu na 2021.

Plany te 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 cywilnej¹⁰. Plany były realizowane na bieżąco, ich realizacja podlegała monitorowaniu, a informacje o ich realizacji były przekazywane do Szefa OCP, poza zadaniami związanymi ze

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

³ Dalej: plan obrony cywilnej, plan OC.

⁴ Dalej: wytyczne Szefa OCK do planów OC.

⁵ Dalej: wytyczne Szefa OCP do planów OC.

⁶ Dalej: KRZOC.

⁷ Dalej: wytyczne do działalności w 2021 i 2022 r.

⁸ Dalej: formacja, FOC-DWA, FOC.

⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850; dalej: rozporządzenie w sprawie OC.

¹⁰ Dalej: wytyczne do planów działania.

szkoleniami. Plany działań 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. Na terenie Gminy nie funkcjonowały budowle ochronne, w tym przeznaczone na stanowiska kierowania obroną cywilną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury adekwatnego do aktualnych zagrożeń

Opis stanu faktycznego

1. Szef OCG przy opracowaniu planu OC dokonał analizy zagrożeń na okres pokoju i wojny, a wnioski z ich oceny zawarł w ww. dokumencie.

W planie OC opisano m.in. zidentyfikowane zagrożenia na czas pokoju (zagrożenia terrorystyczne i porządku publicznego; klęski żywiołowe w tym katastrofalne huragany, podtopienia, śnieżyce, burze gradowe; wybuchy i pożary przestrzenne łączące się często ze skażeniami toksycznymi; porażenia niebezpiecznymi substancjami chemicznymi (NSCH); skażenia promieniotwórcze; zakażenia biologiczne ludzi i zwierząt o charakterze epidemii i zbiorowe zatrucia; skażenia środowiska naturalnego) oraz wojny (eskalacja zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym: zagrożenia aktami terrorystycznymi, uaktywnienie się grup dywersyjnych i sabotażowych, rozpowszechnianie pogłosek o niecelowości prowadzenia działań zbrojnych, wzrost niepokoju społecznych, bezwzględna walka o strefy wpływów i środki do egzystencji zorganizowanych grup przestępczych oraz dalsza skrajna eskalacja negatywnych zjawisk w tym m.in. kierowanie uderzeń na obiekty cywilne, zastosowanie broni masowego rażenia czy czas trwania działań wojennych).

Ponadto w dokumencie wykorzystano analizy zagrożeń występujące w Gminie opisane w *Gminnym Planie Reagowania Kryzysowego* z 2008 r. oraz Planie Operacyjnym Funkcjonowania Gminy Krośniewice.

Jak wyjaśnił kierownik Urzędu Stanu Cywilnego i Spraw Obywatelskich¹¹ (w zastępstwie Szefa OCG) *podczas opracowywania planów obrony cywilnej Gminy Krośniewice, nie została dokona oddzielna analiza zagrożeń na okres pokoju i wojny (specjalnie pod te plany). Oceny zagrożeń dokonywał inspektor ds. wojskowych i obrony cywilnej, który pisał te plany. Uwzględniał w powyższych planach opinie pracowników Urzędu Miejskiego w Krośniewicach jak i Komendanta Gminnego OSP. Uzgodnienia te są potwierdzone podpisami w arkuszu uzgodnień planów. Zagrożenia na okres pokoju i wojny ujęte w planach OC w dużej mierze pokrywają się z zagrożeniami ujętymi w Planie Operacyjnym Funkcjonowania Gminy Krośniewice w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, jak i Planem Reagowania Kryzysowego. W związku z opracowaniem planów ewakuacji proszono o informacje odnośnie ilości zwierząt ARiMR w Kutnie.*

Szef OCG do opracowania planu OC nie powoływał odrębnego zespołu, o którym mowa w §5 Wytycznych Szefa OCK, gdyż wyjaśnił, że *pracownik piszący plan otrzymał polecenie konsultować z innymi pracownikami urzędu, jednostek podległych, prezesami ochotniczych straży pożarnych, sprawy związane z planem, bieżącymi zagrożeniami na terenie Gminy, ilością i wyposażeniem OSP.*

(akta kontroli str. 6-191, 246-247, 781-794, 847)

¹¹ Dalej: USCiSO.

2. Szef OCG w 2012 r. prawidłowo przygotował plan OC Gminy Krośniewice na podstawie *Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju*¹² oraz otrzymanych *Wytycznych Szefa OCP*¹³ i przedłożył go do uzgodnienia Staroście Kutnowskiemu 12 września 2012 r. tj. trzy miesiące i 12 dni po terminie wyznaczonym w § 22 *Wytycznych Szefa OCP*. Na dokumencie nie znajduje się data dokonania uzgodnienia z Szefem OCP.

Jak wyjaśniła Pani Burmistrz, Plan OC Gminy Krośniewice został przekazany do uzgodnienia Szefowi OPC w dniu 12 września 2012 r. w związku z telefonicznymi ustaleniami z ówczesnym kierownikiem Referatu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Kutnie (...). *W związku z opracowywaniem przez gminy Kart Realizacji Zadań Operacyjnych (kilkaset sztuk) do nowo powstałych planów operacyjnych funkcjonowania gmin, a także przygotowywaniami się do treningu AKAP na obszarze powiatu kutnowskiego wydłużono termin uzgodnienia planu do końca września 2012 r. Starostwo Powiatowe przeprowadziło szkolenie instruktażowe dla Gmin obejmujące zagadnienia związane z pisaniem ww. planu 5 czerwca 2012 r. (...) odbiór uzgodnionego planu nastąpił w dniu 9 października 2012 r. Brak daty uzgodnienia Planu OCG ze Starostwem Powiatowym w Kutnie wynika z niedopatrzenia zarówno po stronie UM w Krośniewicach jak i Starostwa w Kutnie.*

Plan OC został uzgodniony z jednostkami zaangażowanymi w realizację zadań opisanych w dokumencie, tj. m.in.: Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego (brak podpisu i daty), Komendantem Gminnym Ochotniczej Straży Pożarnej¹⁴ (brak daty), Referatem Rolnictwa i Rozwoju Gminy (brak daty), Referatem Administracyjno – Organizacyjnym (brak daty), Skarbnikiem Gminy (brak daty) i Pełnomocnikiem ds. Ochrony Informacji Niejawnych/Zastępcą Burmistrza (brak daty).

Uzgodnień planu OC nie dokonano z NZOZ „ZDROWIE”, Zakładem Usług Komunalnych, Miejskim Zakładem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Krośniewicach, Miejsko Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Krośniewicach, Gminnym Centrum Kultury Sportu i Rekreacji, Komendantem Powiatowym Policji w Kutnie, Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Kutnie, Powiatowym Lekarzem Weterynarii w Kutnie, Łódzkim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Kutnie, Powiatową Poradnią Psychologiczno – Pedagogiczną w Kutnie, Parafiami Kościoła Katolickiego w Gminie lub Dyrektorami Szkół w Gminie, chociaż w POC i KRZOC zostały opisane zadania do nich przyporządkowane. Ponadto, jak wynika z zapisów w KRZOC, zostały one sporządzone przez Inspektora ds. Obronności UM Krośniewice. Szerzej o tym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Szef OCG Zarządzeniem nr 140/2012¹⁵ zatwierdził plan OC Gminy Krośniewice, a nadzór nad Planem oraz jego aktualizacją powierzono inspektorowi ds. wojskowości i obrony cywilnej. Plan oraz jego aktualizacje nie zostały przekazane przez Szefa OCG jednostkom, które miały być zaangażowane w jego realizację, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Plan OC został zaktualizowany trzykrotnie, tj. 29 września 2015 r. (po 2 latach i 9 miesiącach), 11 września 2018 r. (po 2 latach i 8 miesiącach), a ostatniej aktualizacji dokonano 11 maja 2020 r. (po roku i 8 miesiącach).

¹² Wytyczne 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: Wytyczne POC).

¹³ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Powiatu do planów OC z dnia 29 marca 2012 r.

¹⁴ Dalej: OSP.

¹⁵ Zarządzenie nr 140/2012 Burmistrza Krośniewic Szefa Obrony Cywilnej Gminy z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia do realizacji Planu Obrony Cywilnej Gminy Krośniewice.

Jak wyjaśniła Pani Burmistrz, aktualizacje planu OC były dokonywane w przypadku stwierdzenia dezaktualizacji planu, jeżeli nie było zmian to aktualizacji nie były dokonywane.

Szef OCG zgodnie z § 12 *Wytycznych POC* opracował *Plan ewakuacji III stopnia ludności, zwierząt i mienia na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, który był elementem składowym planu OC Gminy Krośniewice. Ww. dokument w dniu 9 maja 2013 r. został uzgodniony z Szefem OCP (zaktualizowany w 2017 r. i 2020 r.). Gmina Krośniewice w ramach ewakuacji III stopnia, zgodnie z poleceniem Wojewody Łódzkiego miała przyjąć na swój teren 1 500 osób z miasta Łodzi.

W Gminie obowiązywały również plany: *ewakuacji II stopnia* (opracowany i uzgodniony z Szefem OCP 22 marca 2012 r., zaktualizowany w 2019 r.), *Gminny plan zarządzania kryzysowego* (opracowany w 2016 r.), *plan operacyjny funkcjonowania Gminy Krośniewice w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych* (opracowany i uzgodniony z Szefem OCP i Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w 2019 r., zaktualizowany w 2021 r.).

Szef OCG nie aktualizował planu OC w związku z ustanowieniem przez Rząd RP stanu zagrożenia epidemiologicznego i stanu epidemii COVID-19 w latach 2020-2022, gdyż jak, wyjaśnił Kierownik USCiSO (w zastępstwie Szefa OCG), *epidemia koronawirusa SARS-Cov-2 trwa w Polsce od 2020 roku. Działania Gminy w tym czasie skupiły się głównie na działaniach informacyjnych, profilaktyce (dystrybucji maseczek, płynów dezynfekujących), zabezpieczeniu ratowników OSP w odpowiednie ubiory chroniące przed zakażeniem podczas udzielania pomocy, promocji szczepień. Walka z epidemią jest skupiona głównie w rękach administracji rządowej, która posiada odpowiednie kompetencje w tym zakresie. Wojewoda opracowuje „Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii na terenie województwa łódzkiego”, stacje sanitarno-epidemiologiczne dbają o bezpieczeństwo epidemiologiczne na terenie powiatu. Gmina jest tu tylko instytucją współdziałającą. Doświadczenia wynikające z powyższych działań na szczeblu gminnym zostaną ujęte w planach zarządzania kryzysowego – podczas jego aktualizacji, o ile ustawodawca nie zniesie tego obowiązku (projekt ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej).*

(akta kontroli str. 6-355, 781-801, 814-817, 846)

3. Szef OCG w okresie objętym kontrolą realizował wytyczne do działalności w 2021 i 2022 r. poza działaniami szkoleniowymi przewidzianymi w wieloletnim i RPD.

W latach 2020 – 2022 w magazynach Szefa OCG znajdowało się następujące wyposażenie w zasoby sprzętowe i materiałowe¹⁶: szpadel (10 szt.), łopata do odśnieżania (dwie szt.), wiadro (dwie szt.), plandeka 10x12 (jedna szt.)¹⁷, plandeka 8x12 (jedna szt.)¹⁸, plandeka 10x15 (jedna szt.)¹⁹, plandeka cienka (dwie szt.)²⁰, łóżko turystyczne (12 szt.), łopata piaskowa (13 szt.), worki p.powodziowe (1 500 szt.), agregat prądotwórczy (dwie szt.), gumowce (13 par), saperka (pięć szt.), spodniobuty (pięć szt.), śpiwór (14 szt.), termos 5l (sześć szt.), termos 20l (jedna szt.), siekiera (cztery szt.), kombinezon ochronny (cztery szt.).

¹⁶ Wg stanu na dzień 3 listopada 2022 r. – dane przekazane przez Gminę wg. stanów na dzień 1 stycznia w latach 2020/2021/2022.

¹⁷ Wg stanu na 1 stycznia 2022 r. – stan zmniejszył się o jedną sztukę względem roku 2021. Plandeka wydana do użytku w dniu 17.02.2022 r. podczas wichury w Gminie.

¹⁸ Plandeka wydana do użytku w dniu 17.02.2022 r. podczas wichury w Gminie.

¹⁹ Plandeka wydana do użytku w dniu 17.02.2022 r. podczas wichury w Gminie.

²⁰ Obie plandeki wydane do użytku w dniu 17.02.2022 r. podczas wichury w Gminie.

Ponadto w magazynie znajdował się następujący sprzęt przekazany przez Wojewodę Łódzkiego: kilof (cztery szt.), higrometr (jedna szt.), regał magazynowy (siedem szt.), radiotelefon HYT TC 700 (dwie szt.), ładowarka sieciowa (jedna szt.), radiotelefon CM 140 (jedna szt.), zasilacz sieciowy ZR-16 (jedna szt.).

Stan ilościowy sprzętu, którym dysponowała Gmina Krośniewice na potrzeby obrony cywilnej w całym okresie objętym kontrolą pozostawał bez zmian, tj. nie dokonywano zakupów nowego sprzętu, jak również nie poddawano brakowaniu sprzętu posiadanego.

Na terenie Gminy w okresie kontrolowanym funkcjonowało osiem centrali alarmowych, zamontowanych na znajdujących się na terenie Gminy strażnicach OSP i tak: w Krośniewicach dwie (System alarmowania DSP – 50 mechaniczny - uruchamiany radiowo i jedna syrena mechaniczna uruchamiana ręcznie) oraz po jednej syrenie mechanicznej uruchamianej ręcznie w miejscowościach: Kajew, Miłosna, Nowe, Wymysłów, Wola Nowska i Kopy. Zasięg syren obejmuje ok. 75% ludności Gminy, ale w przypadku użycia ruchomych zestawów głośnomówiących na wozach bojowych OSP zasięg wynosił 100%.

Jak wyjaśnił Szef OCG w latach 2020 – 2022 nie rozbudowywano systemu (nie były zamawiane nowe systemy alarmowe), gdyż aby objąć pozostałe 25% ludności alarmowaniem na terenie Gminy, wykorzystywano do tego celu ruchome zestawy głośnomówiące będące na wyposażeniu samochodów OSP Krośniewice i OSP Nowe. (...) *Burmistrz może alarmować mieszkańców poprzez sołtysów, pracowników szkół i Urzędu Miejskiego zamieszkałych w tych regionach. Na słyszalność duży wpływ mają warunki atmosferyczne (wiatr). W przypadku uruchomienia syren OSP przez sąsiednie Gminy (Chodów, Daszyna, Kutno, Nowe Ostrowy) słyszalność wzrasta do około 90%.*

Na polecenie Szefa Obrony Cywilnej Województwa²¹ i Szefa OCP w dniach 1 sierpnia 2020 r., 1 sierpnia 2021, 10 kwietnia 2022 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 i Szefa OCP. Tym samym realizowane były, 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.

Zgodnie z art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²², Burmistrz powołał liczącą 10 osób FOC-DWA, składającą się z Komendanta oraz trzech Sekcji: Obserwacji i Analiz, Łączności i Alarmowania, Rozpoznania. Zarządzeniem nr 85/2015 Burmistrza Krośniewic (Szefa OCG) z dnia 22 września 2015 r. określono organizację i funkcjonowanie Systemu Wykrywania i Alarmowania²³ na terenie Gminy Krośniewice, w skład którego wchodzi m.in. System wczesnego ostrzegania²⁴ funkcjonujący w stałej gotowości obronnej państwa na bazie Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz SWA, który jest rozwijany po wprowadzeniu wyższych stanów gotowości obronnej państwa lub stanów nadzwyczajnych oraz

²¹ Dalej: Szef OCW.

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 372.

²³ Dalej: SWA. Wcześniej zadania regulowało Zarządzenie nr 120/2009 Burmistrza Krośniewic Szefa Obrony Cywilnej Gminy z dnia 14 października 2009 r. w sprawie organizacji systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach i systemu wykrywania i alarmowania na terenie Gminy Krośniewice.

²⁴ Dalej: SWO.

w ramach przeprowadzanych ćwiczeń i treningów. Do wykonywania zadań przeorganizowano istniejącą FOC-DWA, a w załączniku do zarządzenia określono podstawowe zadania i strukturę organizacyjną DWA. Zadania, obsadę etatową oraz posiadane wyposażenie zostało również ujęte w *Planie Działania DWA*²⁵, jednakże FOC-DWA nie posiadała pełnego wyposażenia, o którym mowa w pkt 2.12.3 załącznika nr 1 do wytycznych Szefa OCK z dnia 3 marca 2014 r.²⁶ (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W latach 2020-2022 pracownicy podległych Burmistrzowi jednostek, w tym w szczególności MOPS, szkół i przedszkoli, jak również członkowie FOC-DWA, nie uczestniczyli w żadnych szkoleniach z zakresu OC.

Jak wyjaśniła Szef OCG, od 1 stycznia 2020 do chwili obecnej nie szkolił z zakresu OC swoich pracowników jak i pracowników jednostek podległych w związku z panującą pandemią COVID – 19, a także wybuchem wojny na Ukrainie. Epidemia spowodowała, że urząd był częściowo zamknięty dla klientów, szkoły miały zdalne nauczanie, aby ograniczyć zarażenia wśród pracowników i uczniów. Wojna przyczyniła się do napływu uchodźców, którym trzeba było pomóc. Na podstawie wytycznych Komendanta Głównego PSP i Szefa OCK z dnia 28 grudnia 2020 r. nie zostały wydane wytyczne wojewody ani starosty, które by bardziej sprecyzowały (szczegółowo określiły) zadania dla gmin w obszarze OC i ochrony ludności. (...) Gmina Krośniewice w latach 2020 – 2022 nie prowadziła szkoleń z zakresu obrony cywilnej, o których mowa w §1 i 3 pkt. 4 Wytycznych Szefa OCK (...). W urzędzie nie ma instruktora obrony cywilnej ani osoby o odpowiedniej wiedzy merytorycznej, która by przeprowadzała takie szkolenia dla nauczycieli, ludności niezorganizowanej. Szkolenia dla pracowników administracyjnych powinny być przeprowadzane przez instytucje nadrzędne dla Gminy (...).

Burmistrz, Z-ca Burmistrza, oraz Sekretarz nie odbyli szkolenia podstawowego w zakresie OC (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Pracownik zajmujący stanowisko ds. wojskowych i obrony cywilnej²⁷ w Urzędzie ukończył w dniu 8 września 2008 r.²⁸ szkolenie podstawowe dla administracji publicznej z zakresu obrony cywilnej, ochrony ludności i zarządzania kryzysowego zorganizowane przez Szkołę Główną Służby Pożarniczej.

W zakresie działalności informacyjnej, w formie tradycyjnej i elektronicznej, mającej na celu zwiększenie świadomości ludności o zagrożeniach w kontrolowanym okresie Szef OCG zamieszczał na stronie internetowej informacje na temat zachowania w sytuacji kryzysowej (m.in. pandemia, ptasia grypa oraz zagrożeniach meteorologicznych), roznoszono ulotki o zagrożeniu COVID – 19 oraz maseczki (w tym przez OSP). Ponadto na stronie internetowej i w formie broszur propagowano informator o ochronie ludności przygotowany przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi.

Jak wyjaśniła Burmistrz Krośniewic, po wejściu 23 kwietnia 2022 r. w życie ustawy o obronie Ojczyzny²⁹, podjęcie Szefa OCG do zagadnień związanych z systemem ostrzegania w Gminie, analizą organizacji systemu łączności, alarmowania i współdziałania pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatów, zapewnienia ciągłego rozwoju i wyszkolenia pracowników

²⁵ Dokument zatwierdzony przez Szefa OCG 9 września 2019 r.

²⁶ Wytyczne Szefa OCK z dnia 3 marca 2014 r. w sprawie normatywów, w zakresie zaopatrzenia 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

²⁷ Objęcie stanowiska z dniem 1 stycznia 2008 r.

²⁸ Zaświadczenie nr 488/2008 Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej Szkoły Głównej Służby Pożarniczej.

²⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 655 ze zm.

podległych jednostek oraz działaniami informacyjnymi w zakresie zwiększenia świadomości ludności o zagrożeniach skupiło się na współpracy z OSP.

(akta kontroli str. 356-590, 795-810, 826-846)

4. Szef OCG zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OC oraz na podstawie wytycznych przekazanych przez Szefa OCP opracował wieloletni Plan Działania na lata 2020 – 2025³⁰ oraz Roczne Plany Działania na rok 2020³¹ i 2022³². Nie opracował jednak RPD na rok 2021 (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Plany te 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 bez uwag z Szefem OCP, a ich uzgodnienie 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 UM w Krośniewicach, zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie OC, uwzględniały zadania ustalone przez Szefa OCP.

W wieloletnim i RPD w zakresie OC zapisano m.in:

- 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 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 RPD w zakresie OC częściowo nie były zgodne z wytycznymi do planów działania Szefa OCK – nie uwzględniały bowiem części przedsięwzięć i zadań wskazanych w tych wytycznych (patrz dalej sekcja „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 przekazał Szefowi OCP na jego żądanie informacje o realizacji zadań obrony cywilnej za lata 2020, 2021 i 2021.

(akta kontroli str. 447-590, 795-801, 814-822, 846)

5. Na terenie Gminy Krośniewice nie zapewniono dla mieszkańców budowli ochronnych (schronów i/lub schronień).

W dokumentach planowania przestrzennego³³ Gminy Krośniewice nie zawarto wprost zapisu wynikającego z §5 *Wytycznych Szefa OCK z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego*, zgodnie z którym w granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinno być ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności

³⁰ Wieloletni plan działania przekazany do Szefa OCP 19 grudnia 2019 r.

³¹ Dalej: RPD, na 2020 r. przekazane do Szefa OCP 19 grudnia 2019 r.

³² RPD na 2022 r. przekazane do Szefa OCP 11 stycznia 2022 r.

³³ W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośniewice oraz Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Gminy (dalej: MPZP Gminy) i Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krośniewice (dalej: MPZP Miasta).

zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności.

W § 18 ust. 5 MPZP Miasta Krośniewice³⁴ (*wymogi zapewnienia bezpieczeństwa i obronności państwa*) zawarto zapis o obowiązku uwzględnienia w obszarze objętym planem wymogów obrony cywilnej zgodnych z przepisami odrębnymi.

Ponadto w § 39 ust. 3 w MPZP Gminy Krośniewice³⁵ (*aspekty obronne w gospodarce przestrzennej*) zawarto zapis, zgodnie z którym dla realizowanych obiektów wielokondygnacyjnych i wielkogabarytowych, w ich podpiwniczeniu mogą być wymagane pomieszczenia o odpowiedniej funkcji i wzmocnionej konstrukcji dla ewentualnej ochrony mieszkańców i użytkowników terenu, stosownie do przepisów szczególnych.

Ww. zapisy Burmistrz Krośniewic umieszczał w wypisach i wyrysach z MPZP wydawanych na wniosek inwestorów.

Całkowita liczba osób zameldowanych na terenie Miasta Krośniewice wg. stanu na każdy rok kontroli wynosiła 4 166, 4 106 i 4 024 a *Plan ewakuacji (przyjęcia) Ludności, zwierząt i Mienia III stopnia* przewidywał w okresie kontrolowanym przyjęcie 1 500 osób z miasta Łodzi.

Urząd w latach 2020 – 2022 nie projektował, nie budował i nie uwzględniał miejsc ochronnych w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego, o których mowa w § 2 Wytycznych Szefa OCK z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, gdyż nie podejmowano tego typu inwestycji.

W Mieście Krośniewice nie funkcjonowały budowle ochronne przeznaczone na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC), o których mowa w § 10 pkt 1 wytycznych Szefa OCK z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 6-187, 506-559, 591-630, 781-794, 811-813, 823-825, 845-846)

6. W latach 2020 - 2022 w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli w zakresie OC, zarówno przez Szefa OCP jak i OCW. Ponadto nie realizowano w ww. zakresie kontroli wewnętrznych jak i audytów.

Jak wynika z RPD Szefa OCP na rok 2020 i 2022, kontrole były zaplanowane na II kw. 2020 i 2022 r., jednakże, jak poinformował Szef OCP, zostały one przesunięte na IV kwartał 2022 r.

Szef OCP przekazał³⁶ do Urzędu następujące polecenia i wytyczne:

- Szefa OCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej;
- Szefa OCK z dnia 11 września 2019 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2020 r.

³⁴ Uchwała Nr XXXII/231/13 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Krośniewice (Dz. U. Woj. Łódzkiego z dnia 10 lipca 2013 r. poz. 3599) (dalej MPZP Miasta).

³⁵ Uchwała Nr 69/XII/03 z dnia Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 27 sierpnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośniewice (Dz. U. Woj. Łódzkiego z dnia 15 listopada 2003 r. Nr 309, poz. 2641) (dalej MPZP Gminy).

³⁶ Pismo Starosty Kutnowskiego z dnia 24 października 2022 r. w związku z prośbą kontrolera NIK o uzyskanie informacji w trybie art. 29 ust. ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

- Komendanta Głównego PSP i Szefa OCK z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r.
- Wieloletni Plan Działania Starostwa Powiatowego w Kutnie w zakresie OC na lata 2020 – 2025;
- Roczne Plany Działania Starostwa Powiatowego w Kutnie w zakresie OC na rok: 2020 i 2022.

Jak poinformował Szef OCP, Starosta Kutnowski nie przekazał RPD Starostwa Powiatowego w Kutnie w zakresie OC na rok 2021 w wyniku niedopatrzenia pracownika Referatu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Kutnie.

Szef OCG w planowaniu własnych działań (wieloletnich i rocznych) uwzględnił przekazane przez Szefa OCP ww. wytyczne w m.in. zakresie: organizacyjnym, planowania, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej.

Nie uwzględnił jednak w planowaniu wszystkich działań wynikających z Wytycznych Szefa OCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej (patrz dalej sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 357-358, 447-559, 781-794, 814-822, 846)

7. Burmistrz uwzględnił w *Regulaminie Organizacyjnym*³⁷ realizację zadań OC w strukturze Urzędu w ramach *Wydziału Inwestycji, Ochrony Środowiska i Zarządzania Kryzysowego*³⁸.

Do realizacji zadań związanych z OC wskazano stanowisko ds. wojskowych i obrony cywilnej (1 etat), a jego zastępstwo zostało przypisane do stanowiska ds. drogownictwa. Oba stanowiska w okresie kontrolowanym były obsadzone i posiadały zakresy obowiązków, w których wskazano realizowane zadania związane z OC.

Jak wyjaśnił Szef OCG, *Określenie realnego czasu pracy dla pracowników zajmujących się obroną cywilną w UM w Krośniewicach jest bardzo trudne, ze względu na dość szerokie zakresy obowiązków tych pracowników – wykonywaną przez nich obsługą bieżącą interesantów. Szacuję, że inspektor ds. wojskowych i OC na zadania obrony cywilnej i ochrony ludności poświęcał ok. 10% swojego czasu pracy, a podinspektor ds. drogownictwa poniżej 5% (zastępuje pracownika ds. wojskowych i OC). Jeżeli pod ochronę ludności przyjmie się całe zarządzenie kryzysowe to dla inspektora ds. wojskowych ten czas wzrośnie do 30-40%.*

W Urzędzie zapewniono funkcjonowanie kontroli zarządczej nakierowanej na realizację celów i zadań zgodnie z przyjętymi założeniami, poprzez opracowanie, wdrożenie i stosowanie: organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Krośniewicach oraz jednostkach organizacyjnych Gminy

³⁷ Zarządzenie nr 50.2019 Burmistrza Krośniewic z dnia 22 marca 2019 r. oraz nr 99.2021 z dnia 1 września 2021 r. (ze zmianami, tj. 24.2022 z dnia 21 lutego 2022 r., 30.2022 z dnia 1 marca 2022 r. oraz 93.2022 z dnia 21 czerwca 2022 r.) w sprawie nadania *Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Krośniewicach*, stanowiącego Załącznik nr 1.

³⁸ §38 pkt. 10, w którym określono do realizacji zadań OC m.in.: opracowanie planu obrony cywilnej i opiniowanie planów (...), opracowywanie i koordynacja szkoleń oraz ćwiczeń w zakresie obrony cywilnej, organizowanie szkolenia ludności w zakresie obrony cywilnej, przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz zapewnienie odpowiednich warunków przechowywania i eksploatacji sprzętu OC (...).

Krośniewice³⁹, zasad i trybu zarządzania ryzykiem w UM w Krośniewicach⁴⁰, wprowadzenia Kodeksu Etycznego Pracowników Urzędu Miejskiego w Krośniewicach⁴¹ oraz ustalenia procedur kontroli finansowej oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków w Urzędzie Miejskim w Krośniewicach⁴².

Szef OCG w budżecie Gminy Krośniewice w okresie kontrolowanym nie wprowadził zadań OC oraz nie zaplanował wydatków z tym związanych (§75414).

(akta kontroli str. 657-780, 795-801, 845-847)

8. W zakresie problemów i barier związanych z funkcjonowaniem obrony cywilnej w Gminie Pani Sekretarz (w zastępstwie Szefa OCG) wyjaśniła, że *głównym zadaniem obrony cywilnej jest ochrona ludności, dóbr kultury przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań wojennych, klęsk żywiołowych oraz zapewnienia ludziom warunków do przetrwania. Dużym problemem przy realizacji tych zadań jest brak kompleksowych regulacji prawnych. Przepisy są rozproszone i w wielu przypadkach niezrozumiałe. Przepisy nie są dostosowane do aktualnej sytuacji, tkwią jeszcze w poprzednim ustroju, gdzie było wszystko centralnie planowane, a przedsiębiorstwa były państwowe. Bardzo mało jest szkoleń w zakresie obrony cywilnej, a zwłaszcza organizacji i funkcjonowania formacji OC, szkoleń dla komendantów. Obecnie jedynie PSP prowadzi szkolenia w zakresie ochrony ludności. Finansowanie zadań jest niedostateczne, nie ma zapisów kto w jakim stopniu ma zapewnić pieniądze na OC, przez to np. wyposażenie tzw. magazynów obrony cywilnej jest niedostateczne. Znajduje się tam sprzęt związany głównie z zapewnieniem szybkiej pomocy dla mieszkańców poszkodowanych przez wichury, podtopienia (zagrożenia pogodowe).*

Nie ma zachęt dla mieszkańców, aby wstępowali do formacji obrony cywilnej (na mieszkańca jest nakładany tylko dodatkowy obowiązek). Powoduje to, że planowanie do tych formacji są głównie pracownicy urzędów, co prowadzi do takich sytuacji, że dana osoba ma realizować zadania OC, stałego dyżuru, akcji kurierskiej i jeszcze np. realizować zadania wynikające z Planu Operacyjnego Funkcjonowania Gminy. Skuteczność OC to wynik wielu lat przygotowań (planowania, szkoleń, ćwiczeń), a obecny brak odpowiedniego finansowania i zachęt do odbywania służby w OC powoduje to, że obrona cywilna nie jest odpowiednio przygotowana do stawianych przed nią zadań.

Jak wyjaśniła Pani Sekretarz (w zastępstwie Szefa OCG), nowa ustawa o obronie Ojczyzny, która weszła w życie 23 kwietnia 2022 r. w ogóle nie reguluje kwestii obrony cywilnej – obecnie obrona cywilna zniknęła z obowiązujących przepisów. Wejściem w życie ww. ustawy zniósło podstawy prawne do funkcjonowania obrony cywilnej w Gminie Krośniewice jak i w całej Polsce.

Obecnie zadania zwłaszcza związane z ochroną ludności skupiają się głównie na współpracy Gminy z ochotniczymi strażami pożarnymi. Ustawodawca w ustawie

³⁹ Zarządzenie nr 140/2011 Burmistrza Krośniewic z dnia 28 października 2011 r. ustanawiające Załącznik nr 1 – „Regulamin Kontroli Zarządczej w Urzędzie Miejskim w Krośniewicach oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Krośniewice” oraz Załącznik nr 2 – „Wzór oświadczenia dotyczącego informacji o stanie kontroli zarządczej”.

⁴⁰ Zarządzenie nr 141/2011 Burmistrza Krośniewic z dnia 28 października 2011 r. ustanawiające Załącznik nr 1 – „Kategorie (obszary) ryzyka”, Załącznik nr 2 – „Zasady oceny wpływu ryzyka, oceny stopnia prawdopodobieństwa ziszczenia się ryzyka i poziomu istotności ryzyka”, Załącznik nr 3 – „Wzór arkusza identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku” oraz Załącznik nr 4 – „Wzór corocznej deklaracji dotyczącej zarządzania ryzykiem”.

⁴¹ Zarządzenie nr 142/2011 Burmistrza Krośniewic z dnia 28 października 2011 r. ustanawiające Załącznik nr 1 – „Kodeks etyki pracowników Urzędu Miejskiego w Krośniewicach” oraz Załącznik nr 2 – „Oświadczenie o zapoznaniu się z postanowieniami Kodeksu (...)”.

⁴² Zarządzenie nr 144/2011 Burmistrza Krośniewic z dnia 28 października 2011 r. ustanawiające Załącznik nr 1 – „Regulamin kontroli finansowej oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków w Urzędzie Miejskim w Krośniewicach”.

o ochotniczych strażach pożarnych w art. 3 określił zadania OSP, a w art. 10 obowiązki Gminy.

(akta kontroli str. 781-794, 846)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Szef OCG nie przekazał treści Planu OC i dokonywanych aktualizacji do jednostek zewnętrznych zaangażowanych w realizację zadań z KRZ, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym.

Jak wyjaśniła Pani Burmistrz, *Plan OC znajduje się w Urzędzie Miejskim w Krośniewicach. W jednostkach podległych nie znajdują się stanowiska merytoryczne związane z obroną cywilną, dlatego uznano, że plan będzie tylko w urzędzie, a w przypadkach zagrożeń będą odbywać się posiedzenia zespołu zarządzania kryzysowego, na których będą szczegółowo omawiane działania danych jednostek.*

(akta kontroli str. 6-355, 781-801, 814-817, 846)

2. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą Plan OC nie został uzgodniony z NZOZ „ZDROWIE”, Zakładem Usług Komunalnych, Miejskim Zakładem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Krośniewicach, Miejsko Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Krośniewicach, Gminnym Centrum Kultury Sportu i Rekreacji, Komendantem Powiatowym Policji w Kutnie, Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Kutnie, Powiatowym Lekarzem Weterynarii w Kutnie, Łódzkim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Kutnie, Powiatową Poradnią Psychologiczno – Pedagogiczną w Kutnie, Parafiami Kościoła Katolickiego w Gminie lub Dyrektorami Szkół w Gminie, co było niezgodne z §14 wytycznych Szefa OCK do planów OC oraz §13 wytycznych Szefa OCP do planów OC, zgodnie z którymi *plan OC, przed zatwierdzeniem wymaga uzgodnienia z (...) innymi organami i podmiotami, tylko w części ich dotyczących.*

Burmistrz w okresie objętym kontrolą nie podjął działań w celu usunięcia tych nieprawidłowości, co było działaniem nierzetelnym.

Ponadto przy przygotowaniu planu OC, Szef OCG samodzielnie wykonał KRZ za podmioty zewnętrzne w nim wskazane oraz nie przekazał ich do uzgodnienia tym podmiotom, co było niezgodne z §3 i §5 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w *sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, zgodnie z którym *to instytucje państwowe, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne oraz społeczne organizacje ratownicze przewidziane do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie OC (...) opracowują karty realizacji zadań OC, według ustaleń właściwego organu OC. Za opracowanie KRZOC odpowiadają kierownicy jednostek organizacyjnych, o których mowa w §3.*

Szef OCG wyjaśnił, że nie dawał do przygotowania innym instytucjom KRZ OC, gdyż wszystkie karty były przygotowane przez pracownika Urzędu. *W KRZ OC takie służby jak np. policja ujęte były dlatego, że zgodnie z ich własnymi Standardowymi Procedurami Operacyjnymi, które były załącznikami do Planów Reagowania z 2008 r. (...), były zobowiązane do opracowania własnych procedur, które opisywały działanie tych służb (instytucji) np. przy zwalczaniu epidemii, wystąpienia powiązanych awarii przemysłowych, katastrof budowlanych itp. Procedury tych służb pokrywały się z zadaniami z KRZ OC w związku z tym nie były proszone o opracowanie ww. kart. Kierownicy jednostek organizacyjnych Gminy, w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej, są zawsze wzywaniu do*

Urzędu i mają przekazywane informacje odnośnie postawionych przed nimi zadań.

Ponadto Pani Burmistrz wyjaśniła, że pracownik pisząc plan OC uzgadniał osobiście i telefonicznie cały plan (wraz z kartami) ze wszystkimi jednostkami, a KRZ OC zostały przygotowane przez Szefa OCG, gdyż jednostki nie posiadały stanowisk wydzielonych do zajmowania się OC ani osób merytorycznie przygotowanych do wykonywania tych zadań.

(akta kontroli str. 6-355, 781-801, 807-810, 814-817, 846)

3. Szef OCG nie opracował RPD 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 gmin⁴³.

Jak wyjaśniła Szef OCG w roku 2021 nie sporządzono RPD OC na 2021 r. w związku z *nicotrzymaniem RPD Starostwa Kutnowskiego. Gminne plany zawsze były pisane na podstawie powiatowych. To Szef OCP nakreślał kierunki działania dla gmin w danym roku. RPD OC są pisane na początku każdego roku kalendarzowego. Rok 2021 był rokiem walki z epidemią COVID -19, a także promocją szczepień przeciw-covidowych. Pracownicy urzędu w tym pracownik ds. wojskowych i oc był zaangażowany w ww. czynność i to było przede wszystkim przyczyną niewystąpienia do Szefa OCP o przesłanie ww. planu (tym bardziej, że UM nigdy sam nie występował o ww. plany.*

Zdaniem NIK, Szef OCG winien wystąpić o przekazanie RPD na 2021 r. do Szefa OCP, a jeśli nadal nie zostałby on przekazany, to należało go przygotować i przekazać RPD na 2021 na podstawie wytycznych Szefa OCK.

(akta kontroli str. 447-505, 795-801, 814-822, 846)

4. Wieloletni plan działań w zakresie OC UM w Krośniewicach na lata 2020-2025 oraz RPD na rok 2020 i 2022 nie uwzględniały przedsięwzięć i zadań dotyczących przygotowania m.in.:
- zapasowych źródeł energii elektrycznej,
 - systemów teleinformatycznych,
 - baz danych o dostępnych zasobach sił i środkach możliwych do użycia w sytuacjach zagrożeń,
 - awaryjnych ujęć wody pitnej,
 - ewakuacji ludności,
 - zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności,
 - pomocy medycznej i psychologicznej dla osób poszkodowanych
 - źródeł energii elektrycznej oraz wody pitnej w miejscach przebywania poszkodowanej ludności,
 - dostaw energii oraz wody pitnej dla wyznaczonych przedsiębiorców,
 - ochrony plodów rolnych i zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz, a także ujęć i urządzeń wodnych.

Stanowiło to naruszenie § 3 ust. 1 pkt 1 tiret 1, 4-5 oraz pkt 3 tiret 2-3 i 5-7 oraz 9 Wytycznych Szefa OCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej, zgodnie z którymi (§3 ust. 1) *roczne i wieloletnie plany działania w zakresie obrony cywilnej* powinny uwzględniać te przedsięwzięcia i zadania.

Jak wyjaśnił Szef OCG podczas przygotowania wieloletniego Planu Działania oraz RPD OC sugerował się zadaniami ujętymi w planach instytucji nadrzędnych

⁴³ Dz. U. Nr. 96, poz. 850).

(m.in. Szefa OCP). Wytyczne Szefa OCK dotyczą planów działania na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym, nie ma w nich konkretnego podziału, za co kto odpowiada. Zadania, które może zrealizować np. województwo są nieosiągalne dla gmin np. utworzenie ośrodka wykrywania i analizy skażeń (nie ma na kogo nałożyć takich zadań).

(akta kontroli str. 447-505, 795-801, 814-822, 846)

5. Burmistrz, Z-ca Burmistrza oraz Sekretarz nie odbyli szkolenia podstawowego w zakresie OC. Stanowiło to naruszenie § 10 wytycznych Szefa OCK w sprawie szkoleń, zgodnie z którym osoby obejmujące stanowiska związane z obroną cywilną powinny zostać przeszkolone w ramach szkolenia podstawowego w terminie do 1 roku od czasu objęcia swoich funkcji/stanowisk.

Pani Burmistrz wyjaśniła, że Pracownik UM w Krośniewicach, który objął stanowisko ds. wojskowych i obrony cywilnej został przeszkolony w ramach szkolenia podstawowego w terminie, do jednego roku, od czasu objęcia tego stanowiska. Dla burmistrzów i starostów takie szkolenie organizował Wojewoda Łódzki.

NIK zauważa jednak, że do czasu zakończenia kontroli, Szef OCG nie przedstawił zaświadczeń, że osoby te wzięły udział w ww. szkoleniu.

(akta kontroli str. 814-817)

6. W zestawieniach wybranego sprzętu obrony cywilnej znajdującego się w magazynach OC, tj. tabeli nr 7 wchodzącej w skład przekazywanych corocznie do Starosty Radomszczańskiego ocen stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej gminy, w latach 2020-2021 wskazywano niepełne stany wyposażenia, pomimo dysponowania zarówno własnym, jak i wojewódzkim sprzętem (nie wykazano sprzętu przekazanego przez Szefa OCW). Skutkiem powyższego było podanie nierzetelnych danych w ocenie stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej Gminy.

Burmistrz wyjaśniła, że w ocenie przygotowań obrony cywilnej znajduje się wykaz wybranego sprzętu OC znajdującego się w magazynach OC (tabela 7), a nie całego sprzętu obrony cywilnej.

Zdaniem NIK sprawozdanie należało przygotować w sposób rzetelny, wykazując w tabeli 7 cały posiadany sprzęt będący w posiadaniu Szefa OCG.

(akta kontroli str. 356-387, 506-559, 814-817, 826-827, 846)

7. Szef OCG nie zapewnił pełnego wyposażenia dla formacji DWA o których mowa w art. 138 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴. Minimalne wyposażenie dla FOC-DWA zostało określone 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,
- b. Tabeli należności sprzętu DWA stanowiącej element Planu Działania DWA z 9 września 2019 r. powołanej na podstawie Zarządzenia nr 85/2015 Burmistrza Krośniewic – Szefa Obrony Cywilnej Gminy z dnia 22 września 2015 r. w sprawie: organizacji i funkcjonowania Systemu Wykrywania i Alarmowania na terenie Gminy Krośniewice.

⁴⁴ Dz.U.2021.0.372 t.j. – Akt archiwalny

Formacja nie została wyposażona m.in. w: maski przeciwgazowe z komorą foniczną, odzież ochronną lekką, indywidualne pakiety przeciwchemiczne, indywidualne pakiety do likwidacji skażeń, dozymetry indywidualne, indywidualne pakiety medyczne, radiometry, nosze, odbiorniki KF, latarki, sprzęt RTV, zestaw METEO, kalkulatory, zegary oraz kamizelki ze znakiem OC.

Jak wyjaśniła Pani Burmistrz, formacje OC na terenie Gminy nie mają pełnego wyposażenia do wykonywania swoich zadań, gdyż *finansowanie OC nie jest jednoznacznie określone w przepisach prawa. Gmina z własnych środków zapewnia wyposażenie i funkcjonowanie OSP, które to wykonują wiele zadań z zakresu ochrony ludności i współuczestniczą w zapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańcom Gminy. Do roku 2017 gmina otrzymywała dotację na OC od wojewody łódzkiego, później te fundusze były przekazywane do starostw.*

(akta kontroli str. 437-446, 560-590, 807-810, 826-827, 846)

8. W Mieście Krośniczycach nie funkcjonowały budowle ochronne przeznaczone na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC). Stanowiło naruszenie:

a. § 10 pkt 1 Wytycznych Szefa OCK w sprawie budownictwa ochronnego, 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 narodowym⁴⁵, 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 wyjaśniła, że *budynek Urzędu Miejskiego w Krośniczycach nie posiada możliwości utworzenia w nim miejsc ochronnych (ukryć) dla pracowników i interesantów. Budynek wybudowany jest z pustaka żuźlowego typ „ALFA” w roku 1928 i (...) nie posiada piwnic. Możliwość utworzenia przez Burmistrza miejsc ochrony dla pracowników, jest w budynku przeznaczonym na zapasowe miejsce pracy (pod częścią budynku znajdują się piwnice). Przejście na Zapasowe miejsce pracy jest na polecenie Wojewody. Budynek Urzędu od Zapasowego miejsca pracy znajduje się w odległości ok. 430 metrów.*

(akta kontroli str. 6-187, 506-559, 811-817)

⁴⁵ Dz. U. z 2004 r., Nr 98 poz. 978 ze zm.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o przygotowanie głównego stanowiska kierowania.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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, 27 grudnia 2022 r.

Kontroler
Michał Maćkiewicz
Doradca ekonomiczny



podpis

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



Podpis

