



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.18.2022

Pan  
Andrzej Maciej Jaros  
Burmistrz Wolborza  
Urząd Miejski w Wolborzu  
Pl. Władysława Jagiełły 28  
97-320 Wolbórz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wolborzu, Pl. Władysława Jagiełły 28, 97-320 Wolbórz, dalej zwany „Urzędem” lub „UM”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Maciej Jaros, Burmistrz Wolborza od dnia 30 listopada 2014 r. (akta kontroli. str. 2-3)
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury adekwatnego do aktualnych zagrożeń.
Okres objęty kontrolą	Okres od dnia 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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Maciej Kończalik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/172/2022 z dnia 20 października 2022 r.  (akta kontroli str. 1)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej w Gminie Wolbórz.

Powyższą ocenę uzasadnia brak analizy zagrożeń w odniesieniu do celów i zadań obrony cywilnej<sup>3</sup> i nieopracowanie aktualnego planu obrony cywilnej opracowanego zgodnie z wymogami zawartymi w Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>4</sup>. Nie wygezekwowano również od kierowników podległych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych kart realizacji zadań obrony cywilnej według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do Wytycznych do planów OC. Burmistrz Wolborza powołał formację obrony cywilnej odstępując jednak od wyznaczenia jej składu osobowego, pomimo tego, że zgodnie z § 3 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>5</sup>, do zadań Burmistrza należy tworzenie i przygotowanie do działania jednostek obrony cywilnej.

Opracowano i uzgodniono z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu Piotrkowskiego „Wieloletni plan działania Urzędu Miejskiego w Wolborzu w zakresie obrony cywilnej na lata 2020 – 2025” i „Roczne plany działania Urzędu Miejskiego w Wolborzu w zakresie obrony cywilnej na 2020 r., 2021 r. i 2022 r.”. Nierzetelnie monitorowano realizację przyjętych w tych planach zadań i przedsięwzięć, co skutkowało brakiem realizacji większości z nich. Dodatkowo, nie dostosowano części ujętych w planach kierunków działań oraz zadań do realiów i możliwości Gminy. Pomimo tego, że w magazynie obrony cywilnej znajdował się w badanym okresie powierzony przez Wojewodę Łódzkiego sprzęt wymagający utylizacji, Burmistrz Miasta wystąpił do Łódzkiego Urzędu Miasta z wnioskiem o przeprowadzenie oceny stanu jego przydatności do dalszego użytkowania, dopiero we wrześniu 2022 r. Burmistrz zapewnił strukturę Urzędu i zasoby kadrowe adekwatne do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej. Dysponując w większości przestarzałym sprzętem OC, nie ujmowano w planach finansowych, z wyjątkiem środków na zakup filtrów do masek przeciwgazowych, wydatków na sprzęt i wyposażenie niezbędne do realizacji zadań z zakresu OC.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

1. W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie prowadzono analizy ryzyk w odniesieniu do celów i zadań jednostki w zakresie obrony cywilnej (o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli. str. 4-16)

Zidentyfikowano natomiast ryzyka związane z zagrożeniami występującymi na terenie Gminy Wolbórz w zatwierdzonym w dniu 10 lipca 2019 r. przez Starostę Powiatu Piotrkowskiego „Gminnym planie zarządzania kryzysowego Gminy Wolbórz”.

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

<sup>3</sup> Zwanej również „OC”.

<sup>4</sup> Dalej „Wytyczne do planów OC”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850; dalej: rozporządzenie w sprawie OC.

Wskazane w nim zagrożenia obejmowały powódź, epidemię, skażenie chemiczne, zakłócenia w systemie energetycznym, paliwowym i gazowym, silny mróz/ intensywne opady śniegu, huragan, pożar wielkoprzemysłowy, epizootie, susze/ upały, skażenie radiacyjne, zdarzenie o charakterze terrorystycznym, katastrofę budowlaną, zdarzenie komunikacyjne oraz przekroczenie poziomów substancji niebezpiecznych w powietrzu. Wartość ryzyka wystąpienia ww. zdarzeń określono jako średnią, z wyjątkiem silnego mrozu i intensywnych opadów (ryzyko małe) oraz epizootii i zdarzenia komunikacyjnego (ryzyko duże). Wśród podmiotów uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym nie wymieniono Burmistrza Wolborza jako Szefa OC Gminy ani gminnej jednostki OC. Zidentyfikowane zagrożenia nie zostały wykorzystane do stworzenia gminnego planu obrony cywilnej, o czym niżej.

(akta kontroli. str. 139-143)

2. „Plan obrony cywilnej gminy Wolbórz” opracowany został w 2003 r. W Urzędzie brak jest zarządzenia wprowadzającego ww. plan do stosowania.

Plan ten jest niezgodny ze wzorem określonym w załączniku Nr 1 do Wytocznych do planów OC. Ponadto zawiera nieaktualne dane dotyczące m.in. charakterystyki gminy w zakresie zakładów funkcjonujących na terenie Gminy oraz sieci drogowej Gminy, jednostek organizacyjnych obrony cywilnej, osób kierujących procesem ewakuacji (o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Nie wyegzekwowano od jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych karty realizacji zadań obrony cywilnej według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do Wytocznych do planów OC (o czy szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli. str. 17-138)

Inspektor ds. bezpieczeństwa, zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych opracował (brak daty opracowania) a Szef Obrony Cywilnej Gminy Wolbórz Burmistrz Wolborza zatwierdził (brak daty zatwierdzenia) „Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia II stopnia na wypadek masowego zagrożenia”. Plan ten uzgodniono w dniu 20 maja 2013 r. z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu Piotrkowskiego Starostą Piotrkowskim.

(akta kontroli. str. 144-173)

W Urzędzie nie opracowano planu ewakuacji III stopnia ludności, zwierząt i mienia na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, pomimo takiego wymogu wynikającego z §12 Wytocznych do planów OC (o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Poza ww. dokumentami w Urzędzie opracowano w 2005 r. „Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych Gminy Wolbórz oraz osobne plany ochrony zabytków dotyczące Kościoła Parafialnego p.w. Św. Mikołaja w Wolborzu i Zespołu Pałacowo – Parkowego w Wolborzu. Plany te uzgodniono z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Łodzi.

(akta kontroli. str. 292-297)

Burmistrz Gminy powołał<sup>6</sup> Gminną Formację Obrony Cywilnej<sup>7</sup>, w skład której weszły Pluton Ratownictwa Ogólnego – 15 osób i Drużyna Wykrywania i Alarmowania – 8 osób. Do dnia zakończenia kontroli powołano jedynie Komendanta FOC, nie wyznaczając jednak składu osobowego pozostałych członków FOC (o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

<sup>6</sup> Zarządzenie Nr 27A/2018 Burmistrza Wolborza Szefa Obrony Cywilnej z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie powołania Formacji Obrony Cywilnej na terenie Gminy Przedbórz.

<sup>7</sup> Dalej „FOC”

(akta kontroli. str. 186-196)

3. W dniu 14 stycznia 2021 r. Starostwo Powiatowe w Piotrkowie Trybunalskim przekazało do Urzędu Wytuczne Komendanta Głównego 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 r. i 2022 r.<sup>8</sup>. W Wytucznych wskazano, że w celu zapewnienia właściwego poziomu realizacji przygotowań ochrony ludności należy m.in.: dążyć do rozbudowy i modernizacji systemu ostrzegania i alarmowania w celu objęcia 100% zasięgiem zamieszkałej na danym terenie ludności, uwzględniając jednocześnie możliwość wykorzystania w tym celu zasobów i infrastruktury podmiotów wchodzących w skład jednostek ochrony przeciwpożarowej, przeprowadzić analizę organizacji systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatów, wzmacniać potencjał województwa, powiatu i gminy poprzez zapewnienie ciągłego rozwoju i wyszkolenia pracowników podległych jednostek w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zintensyfikować działalność informacyjną, celem zwiększenia świadomości ludności o zagrożeniach, w formie tradycyjnej i elektronicznej, przeprowadzić aktualizację zasobów, analizę ilości i jakości sprzętu znajdującego się na wyposażeniu magazynów OC w odniesieniu do istniejących potrzeb.

(akta kontroli. str. 200-205)

Zgodnie z coroczną oceną stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej<sup>9</sup> w okresie objętym kontrolą 85% ludności Gminy zostało objęte systemem alarmowania za pomocą syren alarmowych. W ramach systemu ostrzegania przewidziano objęcie systemem powiadamiania za pomocą sieci telefonii komórkowej, telewizji i radia 100% ludności Gminy.

(akta kontroli. str. 206 - 291)

W celu poprawy słyszalności syren Gmina zakupiła w 2022 r. syrenę dla OSP Psary Lechawa. Ponadto Burmistrz wskazał, że aby poprawić skuteczność powiadamiania jednostki OSP są wyposażone w systemy powiadamiania SMS-em o konieczności uruchamiania syren.

(akta kontroli. str. 178 - 199)

W dniu 1 sierpnia poszczególnych lat objętych kontrolą oraz dodatkowo w dniu 10 kwietnia 2022 r., zgodnie z zarządzeniami Szefa Obrony Cywilnej Województwa<sup>10</sup>, na terenie Gminy przeprowadzono treningi w zakresie oceny sprawności i skuteczności systemu ostrzegania i alarmowania. W treningach tych brało w 2020 r. i 2022 r. 14, a w 2021 r. 13 syren alarmowych. Wszystkie syreny były sprawne.

(akta kontroli. str. 298-321)

Do łączności z Powiatem Piotrkowskim wykorzystywana jest radiowa sieć zarządzania Wojewody Łódzkiego. Sprawdzanie jej działania odbywa się w każdy poniedziałek i środę w godz. 9,00 – 9,20. Osoby funkcyjne wyposażone są w telefony komórkowe służbowe. Kontakt z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego odbywa się za pośrednictwem telefonów, SMS i e-mail. Również za pośrednictwem tych rodzajów łączności otrzymywane są komunikaty i ostrzeżenia.

<sup>8</sup> Zwanych dalej „Wytuczni do działalności w 2021 r. i 2022 r.”

<sup>9</sup> Zwany dalej „ocenami stanu przygotowań w zakresie OC”

<sup>10</sup> Zarządzenie Nr 84/2020 Szefa Obrony Cywilnej Województwa Wojewody Łódzkiego z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie województwa łódzkiego treningu systemu wykrywania i alarmowania, zarządzenie Nr 164/2021 Szefa Obrony Cywilnej Województwa Wojewody Łódzkiego z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie województwa łódzkiego treningu systemu wykrywania i alarmowania oraz zarządzenia Nr 131/2022 Szefa Obrony Cywilnej Województwa Wojewody Łódzkiego z dnia 18 lipca 2022 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie województwa łódzkiego treningu systemu wykrywania i alarmowania.

(akta kontroli. str. 322-401)

W Urzędzie zorganizowano w 2021 r. szkolenie dla pracowników Urzędu z zakresu spraw obronnych dotyczące akcji kurierskiej oraz szkolenie dotyczące przygotowania i utrzymania w aktualności i gotowości do działania stałych dyżurów na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. W okresie objętym kontrolą Gmina brała również udział w treningu systemu stałych dyżurów Wojewody Łódzkiego oraz w organizowanych przez Wojewodę ćwiczeniach „Tarcza – 2021”.

(akta kontroli. str. 402-413)

Nie organizowano szkoleń dla pracowników podległych Gminie jednostek w ramach wytycznej dotyczącej wzmocnienia potencjału Gminy poprzez zapewnienie ciągłego rozwoju i wyszkolenia tych pracowników w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej. Ponadto zarówno pracownicy Urzędu, jak i jednostek podległych nie brali udziału w szkoleniach z zakresu OC organizowanych przez inne podmioty.

(akta kontroli. str. 414-427)

Burmistrz wyjaśnił, że odstąpiono od szkolenia dla pracowników podległych jednostek ze względu na stan epidemii i zagrożenie epidemiologiczne.

(akta kontroli. str. 174-199)

Burmistrz Gminy, powołany na to stanowisko w grudniu 2014 r., ukończył w 2015 r. szkolenie podstawowe z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla wójtów, burmistrzów i prezydentów miast województwa łódzkiego. Pracownik zatrudniony od lutego 2015 r. na stanowisku inspektora ds. zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych ukończył w 2019 r. szkolenie dla ww. pracowników w powiatach, gminach i zakładach pracy.

(akta kontroli. str. 428-431, 617)

Realizując wytyczne związane z zintensyfikowaniem działalności informacyjnej, celem zwiększenia świadomości ludności o zagrożeniach, w Urzędzie rozprowadzono informator Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego związany z ochroną ludności, w którym opisano m.in. zasady alarmowania i ostrzegania ludności, opis sposobów postępowania w sytuacjach kryzysowych, ważne numery telefonów i adresy stron internetowych.

(akta kontroli. str. 432-460)

Na stronie internetowej Urzędu w zakładce *System alarmowania* opisano rodzaje alarmów, sygnałów alarmowych i komunikatów ostrzegawczych. Ponadto na stronie internetowej Urzędu oraz na Facebooku zamieszczono informacje dotyczące profilaktyki jodowej, a w Urzędzie były dostępne ulotki na ten temat.

W związku z zabezpieczeniem logistycznym w magazynie OC w kontrolowanym okresie znajdował się sprzęt stanowiący własność Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej „ŁUW”) przekazany Gminie do użytkowania oraz sprzęt stanowiący własność Gminy.

W ramach sprzętu użyczonego przez ŁUW o łącznej wartości 16,6 tys. zł (wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.) Urząd dysponował m.in. agregatem prądowórczym o wartości 4,6 tys. zł, 15 maskami przeciwgazowymi panoramicznymi o wartości 6,6 tys. zł, radiotelefonem Motorola GM-259 o wartości 2,2 tys. zł oraz dwoma rentgenometrami sygnalizacyjnymi KOS-1 o wartości 1,1 tys. zł.

Na sprzęt stanowiący własność Gminy o wartości 11,7 tys. zł składały się m.in., dwa namioty handlowe o wartości 2,9 tys. zł, radiotelefon Motorola GP 360 wraz z anteną o wartości 2,5 tys. zł, megafon bezprzewodowy Monacor TXM-48 o wartości 1,4 tys. zł, dziewięć łóżek polowych o wartości 1,8 tys. zł, 10 łóżek turystycznych o wartości 1 tys. zł.

(akta kontroli. str. 475-478)

W okresie objętym kontrolą ilość ww. sprzętu nie ulegała zmianie.

W dniu 6 września 2022 r. Burmistrz Miasta Wolbórz skierował do Wojewódzkiej Komisji ds. oceny przydatności do dalszego użytkowania sprzętu, wyposażenia i materiałów obrony cywilnej wniosek w sprawie przeprowadzenia takiej oceny<sup>11</sup> w zakresie sprzętu i wyposażenia powierzonego Gminie Wolbórz. We wniosku ujęto sprzęt o łącznej wartości 9,3 tys. zł, w tym, m.in.: 15 masek przeciwgazowych panoramicznych o wartości 6,6 tys. zł, dwa rentgenometry sygnalizacyjnego KOS-1 o łącznej wartości 1.1 tys. zł, 30 sztuk manierek z pokrowcem, menażek i niezbędników o wartości 1,2 tys. zł, cztery sztuki noszy sanitarnych o wartości 0,2 tys. zł oraz cztery sztuki przyrządów rozpoznania chemicznego PChR-54M o wartości 0,2 tys. zł. Jako uzasadnienie przeprowadzenia oceny wskazano na przestarzały stan sprzętu (lata produkcji 1976 – 1998).

W związku ze złożonym wnioskiem Burmistrz Gminy zwrócił się do Wojewody Łódzkiego o nieodpłatne przekazanie na rzecz Gminy ww. sprzętu do wykorzystania we własnym zakresie – na cele muzealne i dydaktyczne.

(akta kontroli. str. 479-482)

Do dnia zakończenia kontroli do Urzędu nie wpłynęła z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego odpowiedź na ww. wnioski.

Sprzęt objęty przedmiotowym wnioskiem w sprawie oceny stanu jego przydatności do dalszego użytkowania był wykazywany jako przeznaczony do likwidacji w *Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej wg stanu na koniec 2019 r., 2020 r. i 2021 r.*, pomimo tego zwrócono się do Wojewody Łódzkiego z ww. wnioskiem dopiero w 2022 r. (o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli. str. 206-291, 479-480)

Sprzęt i wyposażenie OC stanowiące własność Gminy jak i użyczone Gminie przez ŁUW zostały ujęte w ewidencji ilościowo – wartościowej. Zostały również objęte spisem z natury w ramach inwentaryzacji przeprowadzonej, zgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości, raz na cztery lata, tj. w dniu 10 grudnia 2019 r.

(akta kontroli. str. 461-463, 485-489)

Przeprowadzone oględziny wykazały, że stan sprzętu znajdującego się w magazynie obrony cywilnej jest zgodny ze stanem wykazany w ewidencji oraz ze stanem ustalonym w wyniku spisu z natury.

(akta kontroli. str. 483-484)

W okresie objętym kontrolą Urząd trzykrotnie przysyłał do ŁUW potwierdzenie stanów środków trwałych i pozostałych środków trwałych, tj. sprzętu i wyposażenia OC użyczonych Gminie przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW, stanowiące saldo finansowe figurujące ewidencji Urzędu odpowiednio na dzień 31 grudnia 2019 r., 30 września 2020 r. i 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli. str. 464-478)

4. W Urzędzie opracowano „Wieloletni plan działania Urzędu Miejskiego w Wolborzu w zakresie obrony cywilnej na lata 2020 – 2025” (zwany dalej „Wieloletnim planem działania OC”), a także „Roczne plany działania Urzędu Miejskiego w Wolborzu w zakresie obrony cywilnej” na 2020 r., 2021 r. i 2022 r. (zwane dalej „Rocznymi planami działania OC”).

<sup>11</sup> Zwany dalej „wnioskiem w sprawie przeprowadzenia oceny stanu przydatności do dalszego użytkowania sprzętu OC”.

Plany te zostały uzgodnione z Starostą Powiatu Piotrkowskiego oraz zatwierdzone przez Burmistrza Miasta Wolbórz. Przyjęte w nich kierunki działań były zbieżne z kierunkami określonymi przez Szefa Obrony Cywilnej Starostwa Powiatowego w Piotrkowie Trybunalskim.

„Wieloletni plan działania OC” został przesłany do uzgodnienia do Starostwa Powiatowego w Piotrkowie Trybunalskim w dniu 31 grudnia 2019 r., doręczony w dniu 13 stycznia 2020 r., natomiast uzgodniony w dniu 20 stycznia 2020 r. *Roczny plan działania OC na 2020 r.* został wysłany do uzgodnienia w dniu 27 grudnia 2019 r., doręczony w dniu 30 grudnia 2019 r., a uzgodniony w dniu 9 stycznia 2020 r. Ww. plany zostały uzgodnione po upływie odpowiednio 20 i 9 dni po upływie terminu określonego w § 5 pkt 3 Wytycznych do planów działania OC, zgodnie z którym plany te zatwierdza się do realizacji do końca roku poprzedzającego ich obowiązywanie.

(akta kontroli. str. 490-574)

Burmistrz wyjaśnił, że otrzymał od Starosty Piotrkowskiego wersje robocze powiatowych planów działania OC z 10 dniowym opóźnieniem, w stosunku do terminu określonego w harmonogramie przez ŁUW, tj. do 10 grudnia 2019 r. Spowodowało to opóźnienie w sporządzeniu planów gminnych.

(akta kontroli. str. 322-401)

Zgodnie pismem z ŁUW z 11 października 2019 r. szefowie obrony cywilnej powiatów w terminie do 10 grudnia mieli zakończyć wykonanie rocznego planu działania oraz wieloletniego planu działania w powiecie, a następnie w trybie pilnym przesłać te plany do uzgodnienia przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa. Plany te zostały przesłane do Urzędu Miasta Wolbórz pocztą elektroniczną w dniu 20 grudnia 2019 r. Roczne plany działania OC na 2021 r. i 2022 r. zostały uzgodnione odpowiednio 30 grudnia 2020 r. i 30 grudnia 2021 r.

(akta kontroli. str. 331-332)

Kierunki działania przyjęte w „Wieloletnim planie działania OC” dotyczyły:

- a) wprowadzenia na terenie gminy do obrotu prawnego ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz wdrażanie rozwiązań systemowych zawartych w tej ustawie,
- b) planowania wykonawstwa zadań ujętych w Programie Doskonalenia Obrony Cywilnej,
- c) doskonalenia Systemu Wczesnego Ostrzegania<sup>12</sup> oraz Systemu Wczesnego Alarmowania<sup>13</sup> na terenie gminy,
- d) angażowania w trybie porozumień wzajemnych w proces doskonalenia obrony cywilnej na terenie gminy pozarządowych jednostek organizacyjnych (OSP, WOPR),
- e) prowadzenia sukcesywnych przeglądów awaryjnych ujęć wody oraz zdolności organów do pozyskiwania środków do jej dystrybucji w warunkach zagrożenia,
- f) prowadzenia czynności kontrolnych w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej.

„Wieloletni plan działania OC” zawierał zadania w następujących zakresach:

- organizacyjnym, w tym m.in.: sporządzanie oceny stanu obrony cywilnej, prowadzenie ciągłej analizy oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w zakresie zdolności organu do kierowania ochroną ludności na administrowanym terenie, określanie i sukcesywne wdrażanie do służby w OC zasobów i sił pozostających we właściwości organu kierującego ochroną ludności i precyzowanie trybu ich szerszego pozyskiwania w warunkach stanu zagrożenia, inicjowanie i rozszerzanie współpracy pomiędzy pozarządowymi organizacjami do realizacji

<sup>12</sup> Dalej „SWO”.

<sup>13</sup> Dalej „SWA”.



- zadań OC na każdym szczeblu zarządzania organizacyjnego, wdrażanie zasad wzajemnego wsparcia w działaniach na rzecz ochrony ludności (zadanie stałe);
- planowania, w tym m.in.: sporządzanie rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej, aktualizowanie planu obrony cywilnej, prowadzenie okresowych przeglądów przyjętych założeń organizacyjnych i wykonawczych w zakresie planowania ewakuacji oraz zapewnienia ochrony dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem oraz planów ewakuacji, inicjowanie działalności standaryzującej poziom wyszkolenia specjalistycznego nabytego przez formacje OC poddanego ocenie w warunkach bezpośredniej rywalizacji, weryfikowanie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych użyteczności publicznej oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie Gminy, przygotowanych i przewidywanych do prowadzenia przedsięwzięć w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, weryfikacja przydziałów organizacyjno – mobilizacyjnych dla wszystkich członków formacji OC, koordynacja planowania, przygotowania i przeprowadzenia ćwiczeń oraz treningów organizacyjnych przez podległe struktury OC;
  - wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, w tym m.in.: prowadzenie treningów w zakresie głośnej próby syren alarmowych (wg planu treningów SWA i SWO) oraz współpraca w utrzymaniu stanu gotowości do działania elementów wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz gminnego systemu wykrywania i alarmowania na terenie powiatu;
  - zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej – zaplanowano uzupełnianie stanów magazynowych sprzętu w powiatowym magazynie OC oraz koordynacja uzupełniania stanów magazynowych w sprzęt OC w magazynach Urzędu;
  - edukacji i szkolenia za priorytetowe – zaplanowano ćwiczenia i treningi w ramach obrony cywilnej, w tym: trening systemu ostrzegania i alarmowania (corocznie 1 sierpnia), trening ewakuacji szkół (wrzesień 2020 r. – 2024 r.), wykład dotyczący funkcjonowania formacji OC (kwiecień 2022 r.) oraz szkolenie w zakresie organizacji i funkcjonowania SWA a także SWO na terenie Gminy (listopad 2025 r.);
  - przedsięwzięć finansowych - zaplanowano wydatkowanie środków m.in. szkolenie i ćwiczenia (po 0,5 tys. zł w 2020 r. i 2023 r.) na naprawę i konserwację sprzętu (po 0,5 tys. zł w 2020 r., 2022 r. i 2024 r.), ostrzeganie, alarmowanie i informowanie ludności (po 0,1 tys. zł w 2021 r. i 2025 r.);
  - zadań kontrolnych - przewidziano trzy kontrole Spółki KOM-WOL w Wolborzu w tym dwie w zakresie przygotowania zaopatrzenia ludności w wodę pitną (2020 r. i 2024 r.) oraz jedną dotyczącą stanu przygotowania do zimowego utrzymania dróg (2022 r.).

Jako realizatora zadań w zakresie organizacyjnym, planowania, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania oraz zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej wskazano Szefa Obrony Cywilnej Gminy.

(akta kontroli. str. 491-499)

Przyjęte kierunki działania w „Rocznych planach działania OC” na 2020 r. 2021 r. i 2022 r. były tożsame z kierunkami przyjętymi w „Wieloletnim planie działania OC”, z wyjątkiem wprowadzenia do planów na 2020 r. i 2021 r. działania dotyczącego prowadzenia oceny zdolności technicznej zasobów budownictwa ochronnego oraz ujęcia w planie na 2022 r. działań dotyczących przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19, odbudowy i tworzenia rezerw zasobów materiałowych i sprzętowych niezbędnych do działań ratowniczych we wszystkich stanach gotowości obronnej

państwa, a także oceny stanu technicznego sprzętu, materiałów i wyposażenia OC i likwidacji sprzętu sklasyfikowanego jako wyeksploatowany i zużyty.

W „Rocznych planach działania OC” na 2020 r. i 2021 r. zaplanowano takie same przedsięwzięcia i zadania we wszystkich zakresach działań, z wyjątkiem odmiennego planu wydatków na zadania związane z obroną cywilną. Do przedsięwzięć i zadań tych zaliczono:

- w zakresie organizacyjnym m.in. : sporządzenie oceny stanu obrony cywilnej, uzupełnienie potrzeb sprzętowych, środków technicznych i umundurowania niezbędnego do wykonywania zadań OC, aktualizację bazy sił i środków przeznaczonych dla zbiorowej i indywidualnej ochrony ludność powiatu piotrkowskiego – aplikacja ARCUS, uzgodnienie stanów magazynowych sprzętu OC wg stanu na 31 grudnia danego roku oraz ocenę stanu technicznego sprzętu, materiałów i wyposażenia OC wraz z likwidacją sprzętu przestarzałego, zużytego i wyeksploatowanego;
- w zakresie planowania, m.in.: sporządzenie i uzgodnienie planu w zakresie obrony cywilnej, aktualizację planu obrony cywilnej, ze szczególnym zwróceniem uwagi na zachowanie wzajemnych powiązań personalnych i zadaniowych pomiędzy innymi planami, o których mowa w Wytycznych do planów OC, prowadzenie okresowych przeglądów przyjętych założeń organizacyjnych i wykonawczych w zakresie planowania ewakuacji oraz zapewnienia ochrony dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem oraz planów ewakuacji, bieżącą weryfikację wykazu jednostek państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych użyteczności publicznej oraz społecznych organizacji ratowniczych, funkcjonujących na terenie gminy, przewidzianych i przygotowanych do prowadzenia przedsięwzięć w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, przegląd i weryfikacja przydziałów organizacyjno – mobilizacyjnych dla wszystkich członków formacji OC oraz koordynację planowania, przygotowania i przeprowadzenia ćwiczeń oraz treningów organizowanych przez podległe struktury OC (realizacja wg odrębnych planów);
- w zakresie wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, m.in.: modernizację systemu ostrzegania i alarmowania w oparciu o łączność radiową i IP oraz przeprowadzenie treningów w zakresie głośnej próby syren alarmowych (realizacja w sierpniu danego roku);
- w zakresie szkoleń, m.in.: odprawa zadaniowa z pracownikami jednostek administracji samorządowej szczebla gminnego nt. Oceny realizacji zadań w minionym roku i omówienia zadań zaplanowanych do wykonania w danym roku;
- w zakresie ćwiczeń – udział w powiatowych ćwiczeniach obrony cywilnej (realizacja w czerwcu danego roku);
- w zakresie powszechnej samoobrony oraz innej działalności popularyzującej treści obrony cywilnej – popularyzowanie w społeczeństwie idei OC;
- w zakresie finansowania – analiza wykonania zadań finansowanych w ramach Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2017 – 2026;
- w zakresie kontroli – przygotowanie i prowadzenie czynności kontrolnych w odniesieniu do jednostek podległych (realizacja wg planu kontroli).

Za realizację zadań odpowiadali Szef OC Gminy Wolbórz oraz Inspektor ds. ochrony ludności, z wyjątkiem zadań w zakresie finansowania oraz kontroli, za których realizację odpowiadał Szef OC Gminy Wolbórz.

W „Rocznym planie działania OC na 2022 r.” wprowadzono następujące zadania, których nie ujęto w „Rocznych planach działania OC” na 2020 r. i 2021 r.:

- w zakresie organizacyjnym - analizowanie możliwości realizacji zadań w czasie stanów nadzwyczajnych przez istniejące służby, inspekcje, straże,

stowarzyszenia, przedsiębiorców i inne instytucja usługowe niezbędne do funkcjonowania ludności na terenie gminy, a także rozwijanie zasobów OC w oparciu o Ochotniczą Straż Pożarną;

- w zakresie powszechnej samoobrony oraz innej działalności popularyzującej treści obrony cywilnej – intensyfikowanie działalności informacyjnej, celem zwiększenia świadomości ludności o zagrożeniach, w formie tradycyjnej i elektronicznej;
- w zakresie szkoleń – szkolenie z zakresu funkcjonowania formacji OC;
- w zakresie ćwiczeń – ewakuacja szkół i przedszkoli – Szkoła Podstawowa w Komornikach.

Za realizację zadań w zakresie organizacji, działalności popularyzatorskiej oraz za organizację ćwiczenia zostali wyznaczeni jako odpowiedzialni Szef OC Gminy Wolbórz oraz inspektor ds. ochrony ludności, natomiast za organizację szkolenia odpowiadał Szef OC Gminy.

W „Wieloletnim planie działania OC”, jak i w „Rocznych planach działania OC” na 2020 r., 2021 r. i 2022 r. zarówno przyjęte kierunki działań jak i zaplanowane przedsięwzięcia i zadania określono w sposób zbieżny z kierunkami, przedsięwzięciami i zadaniami ujętymi w „Wieloletnim planie działania Starostwa Powiatowego w Piotrkowie Trybunalskim w zakresie obrony cywilnej” oraz w „Rocznych planach działania Starostwa Powiatowego w Piotrkowie Trybunalskim w zakresie obrony cywilnej” na ww. lata.

(akta kontroli. str. 490-574)

Nie dostosowano przyjętych kierunków działań w „Wieloletnim planie działań OC” oraz w „Rocznych planach działań OC” na 2020 r. i 2021 r. do realiów Gminy Wolbórz, ustalając jako kierunek działań prowadzenie oceny zdolności technicznej zasobów budownictwa ochronnego, pomimo tego, że na obszarze Gminy brak obiektów o tym charakterze. Ponadto w „Rocznych planach działań OC” jako zadanie z zakresu planowania przegląd i weryfikacja przydziałów organizacyjno – mobilizacyjnych dla wszystkich członków formacji OC, w sytuacji, gdy członków takich nie powołano oraz zadanie związane z koordynacją planowania, przygotowania i przeprowadzenia ćwiczeń oraz treningów organizowanych przez podległe struktury OC, w sytuacji gdy struktury takie na terenie Gminy nie funkcjonowały (o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli. str.491-499, 523-531, 545-553, 565-574)

Nierzetelnie monitorowano realizację „Wieloletniego planu działania OC” oraz „Rocznych planach działania OC”, a zagadnienia ujęte w planach nie były objęte kontrolą wewnętrzną oraz audytem. Skutkowało to niezrealizowaniem większości zaplanowanych zadań. Pomimo nierzetelnego monitorowania realizacji większości zadań ujętych w planach działania OC w złożonych na podstawie art. 70 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>14</sup> oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za 2020 r. i 2021 r. Burmistrz Wolborza wskazał na funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli. str. 575-599)

5. Na terenie Gminy Wolbórz brak było budowli ochronnych. W okresie od 4 grudnia 2018 r.<sup>15</sup> do zakończenia kontroli Rady Miejska w Wolborzu podjęła osiem uchwał w sprawie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego, w tym trzy dotyczące Miasta Wolbórz. W okresie objętym kontrolą obowiązywało Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego wprowadzone

<sup>14</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.

<sup>15</sup> Data wejścia w życie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie z zasobami budownictwa ochronnego.

uchwałą Nr XVII/159/2012 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wolbórz.

W żadnym z ww. aktów planistycznych nie zawarto zapisów dotyczących zapewnienia ochrony w schronach i ukryciach, dla co najmniej 25% ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym Miasta Wolbórz, pomimo takiego wymogu wynikającego z § 5 Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego<sup>16</sup>.

(akta kontroli. str. 600)

Burmistrz wyjaśnił, że Szef Obrony Cywilnej Województwa sprawdza, zgodnie z § 8 Wytucznych w sprawie budownictwa ochronnego, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, czy w zapisach planu uwzględniono potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Zarówno „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”, jak i plany zagospodarowania przestrzennego zostały uzgodnione z nim pozytywnie. Z powyższego wynika, że zapewnienie dla 25% ludności zameldowanej w mieście Wolbórz, liczącego ok. 2400 osób nie jest zasadne. Ludność miasta zamieszkuje w luźnym indywidualnym budownictwie. Znajdują się także trzy budynki zamieszkania zbiorowego w sumie 45 lokali ok. 100 osób, w całości też będące własnością osób fizycznych. Wybudowanie i utrzymanie takiego obiektu w tak małej miejscowości przekracza możliwości budżetowe Gminy.

(akta kontroli. str. 322-401)

Urząd pismem z dnia 10 marca 2022 r. poinformował Starostę o braku na terenie Gminy budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, natomiast w dniu 9 września 2022 r. przekazał do Starostwa wykaz liczby remiz OSP, budynków szkół, przychodni lekarskich i Domów Ludowych na terenie Gminy Wolbórz. Zgodnie z tym wykazem na terenie Gminy znajdowało się pięć Domów Ludowych, 14 remiz OSP, pięć szkół oraz trzy przychodnie lekarskie. W dniu 19 października 2022 r. Urząd poinformował Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Piotrkowie Trybunalskim o czterech obiektach mogących służyć jako doraźne miejsca ukrycia znajdujących się na terenie Gminy.

(akta kontroli. str. 601-608, 612-614)

6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie było przeprowadzonych przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu, jak również Szefa Obrony Cywilnej Województwa kontroli i audytów w zakresie obrony cywilnej.

(akta kontroli. str. 609-611, 615-616)

W latach 2020 – 2022 Starosta Piotrkowski przekazał do Urzędu 16 pism, które dotyczyły obowiązku sporządzenia i przekazania do Starostwa corocznej „Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Gminie”, „Rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej” na 2020 r., 2021 r. i 2022 r., uzgadniania ww. planów działania. Ponadto, Starostwo zwróciło się o przekazanie m.in. : aktualnego „Planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych” oraz „Planu ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia III stopnia”, ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, informacji dotyczącej ilości remiz OSP, budynków szkół, przychodni lekarskich i Domów Ludowych, informacji w zakresie ewakuacji ludności, mienia i zwierząt oraz dotyczącej liczby piwnic w budynkach o żelbetonowym stropie lub częściowo osadzonych w ziemi.

(akta kontroli. str. 609-611)

<sup>16</sup> Zwanego dalej „Wytuczniemi w sprawie zasobów budownictwa ochronnego”.

7. W Urzędzie zadania z zakresu obrony cywilnej przypisano inspektorowi ds. zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych zatrudnionemu na samodzielnym stanowisku od 2 lutego 2015 r. Do zadań tych należało m.in.: prowadzenie magazynu obrony cywilnej, opracowywanie i utrzymywanie w stałej aktualności planów obrony cywilnej, prowadzenie całokształtu spraw z zakresu spraw obronnych, w tym opracowanie zarządzeń, wytycznych, planu działania, planu szkolenia w sprawie realizacji zadań obronnych, prowadzenie dokumentacji „Akcji Kurierskiej” i „Stałego Dyżuru”, sprawozdawczość z działalności w zakresie spraw obronnych. Oprócz zadań z zakresu obrony cywilnej do obowiązków ww. należało m.in. realizacja zadań związanych z kwalifikacją wojskową, prowadzenie spraw związanych ze współpracą Gminy z OSP, a także spraw z zakresu zimowego utrzymania dróg, oświetlenia ulic, placów i terenów komunalnych Gminy, prowadzenie ogółu czynności z zakresu procedury zamówień publicznych do wysokości 30 tys. euro.

Inspektor ds. zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych podlegał bezpośrednio Burmistrzowi Gminy.

(akta kontroli. str. 617-624)

W okresie objętym kontrolą zaplanowano w 2020 r. wydatki na zadania obronne (dz. 754, rozdz. 75414, § 4210) w wysokości 1200 zł, z których zrealizowano wydatki w kwocie 1184,49 zł (98,7%). Wydatki te poniesiono na zakup pochłaniaczy do masek przeciwgazowych. W latach 2021, 2022 nie ujęto w planie finansowym i nie poniesiono wydatków na obronę cywilną.

(akta kontroli. str. 625-631)

Zaplanowane w „Rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej” następujące wydatki:

- na 2020 r. – 0,5 tys. zł na przygotowanie formacji OC oraz 0,5 tys. zł na kompensację i dobór urządzeń i wyposażenia OC,
- na 2021 r. i 2022 r. – po 0,5 tys. zł na kompensację i dobór urządzeń i wyposażenia OC,

nie zostały ujęte w ustawie budżetowej Gminy Wolbórz.

(akta kontroli. str. 523-531, 545-553, 565-574)

Burmistrz wyjaśnił, że wydatki w planach działania OC umieszczono zgodnie z planami działania powiatu. Nie znalazło to odzwierciedlenia w budżecie Gminy z uwagi na nikłe szanse ich realizacji. Finansowanie konserwowania przestarzałego sprzętu nie było logiczne, a kłopoty z pozyskaniem drużyny alarmowania i wykrywania też nie uzasadniały blokowania środków.

(akta kontroli. str. 632-666)

8. Zapytany o problemy i bariery związane z funkcjonowaniem obrony cywilnej w Gminie Burmistrz wskazał na *biurokratycznie rozbudowaną formę idei obrony cywilnej*, a także na brak chętnych do udziału w jej strukturach. Wyjaśnił ponadto, że zadania realizowane w ramach obrony cywilnej pokrywają się z zadaniami realizowanymi przez OSP. Wskazał przy tym na zapisy ostatnich wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju, zgodnie z którymi *krajowy system ratowniczo – gaśniczy należy włączyć do realizacji zadań na rzecz szeroko pojętej ochrony ludności*. Realizując te wytyczne, Gmina niezwłocznie po wejściu w życie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych zawarła umowy, w których OSP zobowiązały się do realizacji ustawowych zadań m.in. z zakresu ochrony ludności.

(akta kontroli. str. 322-401)

W okresie objętym kontrolą, Gmina zawarła porozumienie z OSP w Wolborzu<sup>17</sup> stanowiącego podstawę do ponoszenia przez Gminę kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej OSP. Ponadto, zawarła z OSP w Bogusławicach umowę<sup>18</sup>, na podstawie której OSP zobowiązało się m.in. prowadzenia i udziału w działaniach ratowniczych, udziału w alarmowaniu i ostrzeganiu ludności o zagrożeniach, udziału w ochronie ludności.

(akta kontroli. str. 667-673)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie poddawano corocznej analizie w ramach zarządzania ryzykiem stanowiącego element kontroli zarządczej, ryzyk związanych z zadaniami z zakresu obrony cywilnej wymienionych w § 3 rozporządzenia w sprawie OC. Naruszono tym samym, standardy B 7 i B 8 określone w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zgodnie z którymi w odniesieniu do określonych celów i zadań jednostki sektora finansów publicznych (które należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie) nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka. Z kolei zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków oraz należy określić akceptowalny poziom ryzyka.

(akta kontroli. str. 4-16)

Burmistrz wyjaśnił, że uznano za niezasadne ujmowania ryzyk z zakresu obrony cywilnej w oparciu o zagrożenia mogące wystąpić przy realizacji zadań.

(akta kontroli. str. 674-675)

W ocenie NIK, brak rzetelnej analizy poszczególnych rodzajów zagrożeń w odniesieniu do celów i zadań obrony cywilnej miał wpływ na odstępianie od opracowania aktualnego planu obrony cywilnej, ponadto w znacznym stopniu ograniczał realizację pozostałych zadań, o których mowa w § 3 rozporządzenia w sprawie OC.

2. Nie opracowano planu obrony cywilnej zgodnego z wymogami określonymi w Wytycznych do planów OC, a funkcjonujący w Urzędzie „Plan obrony cywilnej” z 2003 r. zawierał nieaktualne dane dotyczące m.in. charakterystyki gminy, jednostek organizacyjnych obrony cywilnej, osób kierujących procesem ewakuacji.

(akta kontroli. str. 17-138)

Zapytany o przyczyny nieopracowania ww. planu zgodnego z Wytycznymi Burmistrz wyjaśnił, że nie jest w stanie wyjaśnić jakie były przyczyny nieopracowania planu przed 2015 r., gdyż swoją funkcję objął z końcem 2014 r. Również w tym czasie pracownik zatrudniony na stanowisku, którego zakres zadań obejmował obronę cywilną, przestał świadczyć pracę nie przekazując swojemu następcy dokumentacji. Jednocześnie Burmistrz wskazał, że wstrzymanie prac nad nowym planem spowodowane było oczekiwaniem na nowe regulacje prawne, których projekty Urząd otrzymał do zaakceptowania w 2016 r. Ponadto, wyjaśnił, że na wstrzymanie prac nad planem wpływ miało to, że *funkcjonujący model systemu obrony cywilnej jest nieprzystosowany do współczesnych potrzeb wynikających nie tylko z przynależności do NATO i Unii Europejskiej, ale także nowych wyzwań, jakie stwarzają konflikty o charakterze hybrydowym, zagrożenia epidemii i pandemii, czy nawet „zwykłe” stany klęski żywiołowej (...), normy*

<sup>17</sup> Porozumienie z dnia 15 lipca 2020 r.

<sup>18</sup> Umowa Nr NZK.5540.1.1.2022.JB z dnia 3 stycznia 2022 r.

*prawne regulujące organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej, nie zapewniają skutecznego działania, w tym skutecznego planowania, wdrażania i koordynowania działań dotyczących szeroko pojętej ochrony ludności cywilnej oraz współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych. Burmistrz stwierdził również, że OC funkcjonowało na papierze na co wpływ miały: brak odpowiedniego sprzętu, finansowania, brak osób do przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej, a także brak całkowitego zainteresowania udziałem społeczeństwa w formacjach obrony cywilnej.*

(akta kontroli. str. 174-199)

W ocenie NIK, wymienione przez Burmistrza okoliczności związane z funkcjonującym modelem obrony cywilnej nie mogły stanowić podstawy odstąpienia od realizacji obowiązku opracowania planu obrony cywilnej wynikającego z § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie OC. Plan ten powinien być opracowany z uwzględnieniem założeń Szefa Obrony Cywilnej Kraju wydanych na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup> w zw. z § 2 pkt 3 ww. rozporządzenia. NIK zwraca również uwagę, że zadanie dotyczące aktualizacji planu obrony cywilnej nie zostało zrealizowane pomimo jego ujęcia w „Wieloletnim planie działania OC”, jak i w „Rocznych planach działania OC” na lata 2020, 2021 i 2022.

3. Nie wyegzekwowano od jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych wynikającego z § 3 Wytucznych do planów OC obowiązku sporządzenia kart realizacji zadań obrony cywilnej według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do tych Wytucznych.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyny niewyegzekwowania od jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych kart zadań obrony cywilnej, były analogiczne do przyczyn niesporządzenia „Planu obrony cywilnej Gminy Wolbórz”. Plan ten – w opinii Burmistrza – był traktowany marginalnie, a jego zapisy, zgodnie z Wytuczniymi Szefa OCK z dnia 27 grudnia 2011 r., powinny być uzupełnieniem planu zarządzania kryzysowego i określać realizację zadań na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Skupiono się więc na sporządzeniu podstawowych dokumentów, tj. planu zarządzania kryzysowego, planu operacyjnego funkcjonowania Gminy w warunkach zagrożenia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Wytworzenie „Planu obrony cywilnej Gminy Wolbórz” i powiązanych z nim dokumentów, polegałoby na skopiowaniu zapisów z innych dokumentów.

(akta kontroli. str. 322-401)

Zdaniem NIK, Szef Obrony Cywilnej Kraju wprowadzając zapis dotyczący odwoływania się do informacji zawartych w planie zarządzania kryzysowego w zakresie korelacji danych rzeczowo - materiałowych i osobowych oraz informacji wynikających z planu operacyjnego województwa, nie zwalniał szefów obrony cywilnej z obowiązku sporządzenia planu obrony cywilnej oraz sporządzenia wzoru i przekazania kierownikom jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych kart realizacji zadań obrony cywilnej.

4. Odstąpiono od opracowania planu ewakuacji III stopnia ludności, zwierząt i mienia na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, pomimo tego, że obowiązek jego opracowania wynikał z § 12 Wytucznych do planów OC.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyny nieopracowania planu ewakuacji III stopnia były tożsame z przyczynami odstąpienia od opracowania planu obrony cywilnej. Ponadto wskazał na brak formacji obrony cywilnej do wykorzystania w trakcie ewakuacji (z powodu braku zainteresowania mieszkańców Gminy). Rolę tą mogą pełnić jednostki OSP, których zadania są zbieżne z zadaniami jednostek obrony cywilnej oraz dysponują zasobami ludzkimi i sprzętem. Jednostek na terenie Gminy jest 14 a członków jest blisko 550. Dwie jednostki są włączone w Krajowy System Ratowniczo – Gaśniczy i jest to jedyna realna pomoc dla ludności.

(akta kontroli. str. 174-199)

5. W Urzędzie, nie wyznaczono – poza Komendantem FOC - składu osobowego Drużyny Wykrywania i Alarmowania oraz Plutonu Ratownictwa Ogólnego powołanych zarządzeniem Nr 27A/2018 Burmistrza Wolborza, Szefa Obrony Cywilnej z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie powołania Formacji Obrony Cywilnej na terenie Gminy Wolbórz, pomimo tego, że zgodnie z § 3 pkt 7 rozporządzenia w sprawie OC, do zadań Burmistrza należy tworzenie i przygotowanie do działania jednostek obrony cywilnej.

(akta kontroli. str. 186-196)

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że nie wyznaczono członków FOC z uwagi na brak zainteresowanych osób udziałem w tej formacji. Przeprowadzona została bez rezultatu akcja werbowania członków FOC wśród strażaków OSP. Próby te przerwała pandemia i prace nad wykonaniem zarządzenia zostały zawieszono.

(akta kontroli. str. 174-199)

6. W 2020 r. i 2021 r. nie wysłano do Wojewody Łódzkiego wniosku o przeprowadzenie oceny stanu przydatności do dalszego użytkowania sprzętu, wyposażenia i materiałów Obrony Cywilnej, pomimo tego, że był on wykazywany w „Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” wg stanu na koniec 2019 r., 2020 r. i 2021 r., jako sprzęt przewidziany do likwidacji. Zgodnie z Wytycznymi do działalności w 2020 r. oraz Wytycznymi do działalności w 2021 r. i 2022 r. w celu zapewnienia właściwego poziomu realizacji przygotowań obrony cywilnej w tym roku należało m.in. wycofać sprzęt przestarzały i nieprzydatny, zgodnie z obowiązującymi przepisami, a jednocześnie stosownie do Wytycznych do działalności w 2021 r. i 2022 r. we wszystkich jednostkach przeprowadzić aktualizację zasobów sprzętowych.

(akta kontroli. str. 206-291, 479-480)

Burmistrz wyjaśnił, że zwlekano z wnioskiem z uwagi na przewidywaną likwidację całości sprzętu pozostałego po OC.

(akta kontroli. str. 322-401)

7. Nie dostosowano w pełni zapisów „Wieloletniego planu działalności OC” oraz „Rocznych planach działalności OC” do realiów i możliwości Gminy, formułując w nich m.in.
- jako przyjęte kierunki działania prowadzenie oceny zdolności technicznej zasobów budownictwa ochronnego, które nie występowało na terenie Gminy (*Wieloletni i Roczne plany działania OC na 2020 r. i 2021 r.*),
  - jako zadanie z zakresu planowania przegląd i weryfikacja przydziałów organizacyjno – mobilizacyjnych dla wszystkich członków formacji OC, w sytuacji, gdy członków takich nie powołano oraz zadanie związane z koordynacją planowania, przygotowania i przeprowadzenia ćwiczeń oraz treningów organizowanych przez podległe struktury OC, w sytuacji gdy struktury takie na terenie Gminy nie funkcjonowały (*Roczne plany działania OC*).



(akta kontroli. str. 491-499, 523-531, 545-553, 565-574)

Burmistrz wyjaśnił, że plan gminny miał być zbieżny w planem powiatowym. Ujmowano w nim zatem zagadnienia wymienione w planie powiatowym.

(akta kontroli. str. 322-401)

W ocenie NIK, sporządzając plany działania należało zachować zasadę realności planowania przedsięwzięć, dostosowując przyjęte kierunki działania i zadania do rzeczywistych możliwości Gminy i dostępnych zasobów.

8. W Urzędzie nie zrealizowano większości ujętych w „Wieloletnim planie działalności OC” oraz w „Rocznych planach działalności OC” zadań (poza zadaniami dotyczącymi sporządzania corocznej ocen stanu obrony cywilnej, rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej, przeprowadzania treningu w zakresie głośniejszej próby syren alarmowych, wystąpienia w 2022 r. do Wojewody Łódzkiego o likwidację przestarzałego sprzętu, przeprowadzenia szkoleń pracowników Urzędu i ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej oraz przeprowadzenia ewakuacji Przedszkola Samorządowego i Szkoły Podstawowej w Wolborzu w 2022 r.).

(akta kontroli. str. 4-16, 298-321, 402-413, 479-480, 490-574, 676-679)

Burmistrz wskazał na pandemię jako przyczynę braku realizacji części zadań określonych w ww. planach. Wyjaśnił ponadto, że jedno z zadań dotyczące aplikacji ARKUS (aktualizacja bazy sił i środków przeznaczonych dla zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności powiatu piotrkowskiego) realizował powiat, a Gmina jedynie go wspomagała. Ponadto wskazał, że w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych<sup>20</sup> realizację zadań dotyczących alarmowania i ostrzegania ludności o zagrożeniach i udziału w ochronie ludności powierzono na podstawie dwóch umów zawartych w dniu 3 stycznia 2022 r. OSP z terenu Gminy.

(akta kontroli. str. 174-199)

NIK zdając sobie sprawę z utrudnień związanych z organizacją pracy w okresie pandemii COVID-19, wskazuje jednak, że sytuacja epidemiologiczna nie może być usprawiedliwieniem dla braku działań określonych w ww. planach, tym bardziej, że plany na 2021 r. i 2022 r. powstawały w dobie pandemii i powinny uwzględniać ograniczenia z nią związane.

9. Nierzetelnie monitorowano realizację „Wieloletniego planu działalności OC” oraz „Rocznych planach działalności OC”, co skutkowało brakiem realizacji większości ujętych w tych planach zadań. Jednocześnie, w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za 2020 r. i 2021 r., Burmistrz wskazał na funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

(akta kontroli. str. 594-599)

Zapytany o przyczyny takiej oceny kontroli zarządczej w Urzędzie, w sytuacji nierzetelnego monitorowania realizacji ww. planów, Burmistrz wyjaśnił, że *okres 2020 – 2022 został zdominowany przez panującą pandemię COVID-19. Podstawowym ryzykiem było to, czy uda się utrzymać funkcjonowanie podstawowych zadań samorządowych w tych nadzwyczajnych warunkach (...). Zakres obrony cywilnej jest zbieżny z zarządzaniem kryzysowym oraz planem funkcjonowania gminy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Trudno więc w kontroli zarządczej rozdzielić te zagadnienia, a ocena dotyczy całokształtu działań.*

(akta kontroli. str. 322-401)

<sup>20</sup> Dz. U. poz. 2490.

W ocenie NIK, prawidłowo funkcjonująca kontrola zarządcza ma zapewnić osiągnięcie wszystkich założonych celów i realizację wszystkich przyjętych zadań. Brak realizacji większości przedsięwzięć i zadań ujętych w planach działania OC, przy jednoczesnym braku przeprowadzonych audytów i kontroli wewnętrznych w powyższym zakresie świadczy o tym, że monitoring realizacji planów był prowadzony nierzetelnie, a ocena kontroli zarządczej jako adekwatnej, skutecznej i efektywnej nie była w pełni uzasadniona.

#### IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

Wnioski

Prowadzenie w ramach kontroli zarządczej analizy ryzyka w odniesieniu do celów i zadań Urzędu uwzględniających całokształt prowadzonej działalności.

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.

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  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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, 20 grudnia 2022 r.

Kontroler  
Maciej Kończalik  
główny specjalista k.p.

  
podpis

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

  
podpis