



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi

LLO. 411.002.06.2022

Pan  
Robert Jarzębak  
Wójt Gminy Dobroń  
Urząd Gminy w Dobroniu  
ul. 11 listopada 9  
95-082 Dobroń

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*1/22/002 Organizacja i funkcjonowanie obrony cywilnej w wybranych gminach województwa łódzkiego*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi  
ul. Kilińskiego 210, 93-100 Łódź  
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90  
llo@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Dobroniu <sup>1</sup> , ul. 11 listopada 9, 95-082 Dobroń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Jarzębak, Wójt Gminy Dobroń <sup>2</sup> , od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej adekwatnego do aktualnych zagrożeń.
Okres objęty kontrolą	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 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Magdalena Łysek, Specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/145/2022 z 13 września 2022 r. 2. Anna Wałęcka – Brząkała, Starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/184/2022 z 1 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str.1-9)

<sup>1</sup> Dalej Urząd, UGD lub Gmina.

<sup>2</sup> Dalej Wójt lub SOCG.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

*Łysek*

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Wójt jako Szef Obrony Cywilnej Gminy<sup>5</sup> nie w pełni wywiązał się z obowiązku przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury do aktualnych zagrożeń.

Wprawdzie zespół, powołany w Urzędzie do opracowania Planu Obrony Cywilnej, dokonał analizy zagrożeń w okresie pokoju i wojny i na tej podstawie sporządził Plan Obrony Cywilnej Gminy Dobroń<sup>6</sup>, uwzględniając Wytoczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju<sup>7</sup> z dnia 27 grudnia 2011 r. *w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*<sup>8</sup>, to jednak w okresie objętym kontrolą nie dokonywano ponownej analizy tych zagrożeń. Ponadto aktualizacje Planu prowadzone były nierzetelnie i niezgodnie z przyjętym w POC trybem, a w pkt. 2 Planu pt. *Arkusze uzgodnień*, nie odnotowano uzgodnień POC z jednostkami, dla których przewidziano zadania OC, w części ich dotyczącej, co dodatkowo stanowiło naruszenie pkt. 3.1. ust. 6 Zarządzenia nr 53/2012 Starosty Pabianickiego - Szefa Obrony Cywilnej Powiatu<sup>9</sup> z dnia 26 listopada 2012 r. *w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej gmin powiatu pabianickiego*<sup>10</sup>.

Zgodnie z Wytocznymi SOCK z dnia 28 grudnia 2020 r. *do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony p-poż i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r.*, Gmina sprawdzała funkcjonowanie systemów alarmowych, biorąc udział w treningach wykrywania i alarmowania, jednakże w latach 2020-2022 nie czyniono starań w celu objęcia 100% zasięgiem słyszalności syren ludności zamieszkałej na terenie Gminy (objęte systemem było 70% ludności Gminy). Ponadto wbrew obowiązkowi zawartemu w § 4 Zarządzeń<sup>11</sup> Szefa Obrony Cywilnej Województwa<sup>12</sup> - Wojewody Łódzkiego, w trakcie emisji dźwięku na terenie Gminy nie przeprowadzono testu słyszalności syren, polegającego na sprawdzeniu zasięgu odbioru sygnałów, a także niezgodnie z § 6 ww. Zarządzeń nie przesłano na adres Starostwa Powiatowego w Pabianicach informacji o przebiegu treningów ani informacji o przebiegu treningu 1 sierpnia 2021 r., na adres Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi. Nie zapewniono także ciągłego rozwoju i wyszkolenia pracowników podległych jednostek w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej, bowiem z uwagi na epidemię COVID-19 w okresie objętym kontrolą Gmina nie prowadziła żadnych szkoleń w tym zakresie.

W opracowanych wieloletnich i rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej ujęto, co do zasady, wszystkie elementy wskazane w Wytocznych SOCK z dnia 27 września 2019 r. *w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej*, jednakże część zadań nie została zrealizowana.

Wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej powierzono, wraz z innymi obowiązkami, jednej osobie na samodzielny stanowisku ds. obronnych i ochrony przeciwpożarowej.

Gmina nie dysponowała budowlami ochronnymi, a sprzęt w magazynie OC był przestarzały. Spośród 25 pozycji wyposażenia OC będącego w dyspozycji Urzędu, 21 pozycji (84%) pochodziło sprzed 1990 r., w tym część nawet z 1952 r. W Gminie

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: SOCG.

<sup>6</sup> Dalej: Plan lub POC.

<sup>7</sup> Dalej: SOCK.

<sup>8</sup> Dalej: Wytoczne SOCK w sprawie planu OC.

<sup>9</sup> Dalej: SOCP.

<sup>10</sup> Dalej: Wytoczne SOCP w sprawie planów OC.

<sup>11</sup> nr 84/2020 z dnia 19 czerwca 2020 r.; nr 164/2021 z dnia 6 lipca 2021 r. i nr 131/2022 z dnia 18 lipca 2022 r.

<sup>12</sup> Dalej: SOCW.

nie dokonywano w latach 2020-2022 oceny sprzętu i wyposażenia OC, jak również nie poddawano brakowaniu sprzętu posiadanego. Ponadto, wbrew art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>13</sup>, nie powołano formacji obrony cywilnej. Wszystkie działania w zakresie ochrony ludności w gminie oparte były na działalności jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych<sup>14</sup>.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Na podstawie Zarządzenia nr VI/81/2012 Wójta – SOCG z 11 grudnia 2012 r. opracowano i wprowadzono POC. W celu opracowania Planu powołano zespół, w skład którego weszli: Wójt Gminy, Sekretarz Gminy, Inspektor ds. obronnych i ochrony przeciwpożarowej oraz Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dobroniu.

Przeprowadzona analiza zagrożeń na czas pokoju oraz na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny znalazła odzwierciedlenie w treści Planu. Zagrożenia (ryzyka) zidentyfikowane w POC obejmowały: pożary; huragany, wichury i trąby powietrzne; powódzie; ekstremalne temperatury - silne mrozy, susze; intensywne opady: śniegu, deszczu i gradu; trzęsienia ziemi; skażenia chemiczne; zdarzenia radiacyjne; epizootie; epidemie, katastrofy: budowlane, kolejowe, drogowe, lotnicze; zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego; terroryzm; masowe migracje; zakłócenia w zaopatrzeniu w: energię elektryczną, paliwa, wodę; zakłócenia systemu łączności i sieci teleinformatycznych. Zagrożenia te zostały ujęte bez zmian w planach zaktualizowanych w 2020, 2021 i 2022 r. Dla każdego rodzaju zagrożenia zidentyfikowano prawdopodobieństwo i skutki jego wystąpienia oraz zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego i OC w formie siatki bezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 19-79, 283-285, 289-292)

2. POC został sporządzony w terminie i na podstawie *Wytycznych SOCK w sprawie planu OC* oraz *Wytycznych SOCP w sprawie planów OC*. Zgodnie z § 12 *Wytycznych SOCK w sprawie planu OC*, elementem składowym planu obrony cywilnej był *Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia II stopnia na wypadek masowego zagrożenia* oraz *Plan ewakuacji III stopnia ludności, zwierząt i mienia na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 12-79, 288, 342, 344)

W Planie opisano zadania do realizacji przez inne organy i podmioty zewnętrzne, tj.: Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej, Komendę Powiatową Policji, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Pabianicach, Powiatowego Inspektora Weterynarii, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Szpital im. Jana Pawła II w Pabianicach, OSP, podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie obszaru energetyki, placówki

<sup>13</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm., uchylonej 23 kwietnia 2022 r.

<sup>14</sup> Dalej: OSP.

<sup>15</sup> Na terenie Gminy obowiązywały także: *Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych dla Gminy Dobroń* z 2006 r.; *Plan operacyjny ochrony przed powodzią* z 2012 r.; *Plan organizacji, rozwinięcia i działania zespołu zastępczych miejsc szpitalnych gminy Dobroń* z 2014 r.; *Plan przygotowań podmiotów leczniczych Gminy Dobroń na potrzeby obronne państwa* z 2014 r.; Zarządzenie nr VII/38/2015 Wójta Gminy Dobroń z dnia 14 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy w Dobroniu na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa / kryzysu polityczno – militarnego / i wojny, *Dokumentacja funkcjonowania publicznych urzędzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych* z 2022 r.;



oświatowe, niepubliczne placówki ochrony zdrowia, apteki, parafie, zakłady pogrzebowe z terenu gminy.

POC uzgodniono z nadrzędnym organem obrony cywilnej<sup>16</sup> oraz jedynie z częścią właściwych dla Gminy organów i podmiotów OC<sup>17</sup>, dla których przewidziano zadania obrony cywilnej, co zostało odnotowane w pkt. 2 *Planu pt. Arkusz uzgodnień*. Planu nie uzgodniono z pozostałymi podmiotami, o czym szerzej w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 23, 290, 293)

W pkt. 3 *POC pt. Rejestr zmian*, nie odnotowano aktualizacji planu w latach 2012-2019. Było to niezgodne z § 16 Wytycznych SOC Kraju, wg którego plan obrony cywilnej podlega bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak niż co dwa lata. Jak wyjaśnił Wójt, dokonywane aktualizacje planu nie były odzwierciedlane w *Rejestrze zmian* do czasu audytu przeprowadzonego w 2019 r., który zwrócił uwagę na ten obowiązek. W okresie objętym kontrolą *Plan* aktualizowano co roku, poprzez wymianę stron z załącznikami, wbrew wymaganiam POC, zgodnie z którymi *aktualizacji dokonuje się w formie aneksu lub opracowania w całości*. Ponadto dokonane aktualizacje nie uwzględniły faktu, że z dniem 31 sierpnia 2019 roku zostały zlikwidowane gimnazja, co szerzej zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W latach 2020-2022 nie podejmowano działań celem aktualizacji Planu w związku z ustanowieniem przez Rząd RP stanu zagrożenia epidemiologicznego i stanu epidemii COVID-19, bowiem, jak podkreślił Wójt, *brak było jednoznacznych sugestii i wytycznych w tym zakresie*.

(akta kontroli str. 24, 52, 286, 290, 292-293, 355)

Plan zawierał 16 *Kart realizacji zadania obrony cywilnej*<sup>18</sup> *Urzędu Gminy w Dobroniu* zatwierdzonych przez Wójta. Na terenie Gminy KRZOC nie opracowały instytucje państwowe, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne oraz społeczne organizacje ratownicze, przewidziane do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej, o których mowa w § 3 pkt 24 *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*. Nieopracowanie KRZOC przez ww. podmioty było konsekwencją nieprzygotowania przez SOCG wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej. Szerzej o tym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 80-95, 342, 344)

3. Zarządzeniem nr VI/1/2014 z dnia 6 stycznia 2014 r. SOCG wprowadził organizację systemu wczesnego ostrzegania (SWO) o zagrożeniach oraz systemu wykrywania i alarmowania (SWA). Na terenie Gminy znajdowało się osiem punktów alarmowania uruchamianych radiowo, sześć syren mechanicznych i dwie syreny elektroniczne. W dniach: 1 sierpnia 2020 r., 2021 r. i 2022 r. Gmina brała udział w trzech wojewódzkich treningach wykrywania i alarmowania na podstawie Zarządzeń Wojewody<sup>19</sup>, jednakże SOCG nie przesyłał wszystkich wymaganych ww. Zarządzeniami informacji o przeprowadzonych treningach, a w trakcie emisji dźwięku na terenie Gminy nie dokumentowano przeprowadzenia testu słyszalności syren, polegającego na sprawdzeniu zasięgu odbioru sygnałów.

<sup>16</sup> Z SOCP - Starostą Pabianickim.

<sup>17</sup> Z Komendantem Gminnym Związku OSP RP w Dobroniu; Samodzielnym Publicznym Gminnym Ośrodkiem Zdrowia w Dobroniu; Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej oraz Referatem Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Pabianicach.

<sup>18</sup> Dalej: KRZOC.

<sup>19</sup> Odpowiednio: nr 84/2020 z dnia 19 czerwca 2020 r.; nr 164/2021 z dnia 6 lipca 2021 r. i nr 131/2022 z dnia 18 lipca 2022 r.

W Gminie 70% ludności objęte było systemem ostrzegania i alarmowania ludności. Zgodnie z wyjaśnieniem Wójta, ostatnią ocenę słyszalności syren dokonano na posiedzeniu Zarządu Oddziału Gminnego Związku OSP Rzeczypospolitej Polskiej w Dobrońcu w 2019 r., podczas którego stwierdzono brak słyszalności syren w sołectwach Barycz i Wymysłów Francuski. Tym samym nie został zrealizowany pkt. 3 w zakresie wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania wytycznych SOCK do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r., o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W każdy wtorek i czwartek sprawdzano łączność z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Pabianicach poprzez sms. Nadzór nad realizacją zadań obronnych w podległych – nadzorowanych jednostkach organizacyjnych sprawowany był poprzez Komisje Rady Gminy, które analizowały działalność OSP. Ponadto Wójt występował każdego roku o złożenie informacji o realizacji zadań obrony cywilnej przez jednostki OSP działające na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 98-111, 289-290, 292, 297-331, 332, 343, 345-351)

SOCK w okresie objętym kontrolą nie w pełni realizował wytyczne do działalności w 2021 i 2022 r. W latach 2020-2022 Gmina nie prowadziła szkoleń pracowników podległych jednostek w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej, z uwagi na ogłoszoną pandemię COVID-19, a także nie uczestniczyła w szkoleniach OC powiatu pabianickiego bowiem powiat nie organizował dla gmin szkoleń w tym zakresie. Gmina uczestniczyła jednak we współorganizowanym przez Starostwo Powiatowe w Pabianicach, kompleksowym ćwiczeniu obronnym i wieloszczeblowym ćwiczeniu obrony cywilnej – TARCZA 2021.

Zarówno Wójt, jak i inspektor ds. OC, odbyli szkolenie podstawowe zgodnie z § 10 wytycznych SOCK w sprawie szkoleń stanowiącym, że 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.

(akta kontroli str. 10-11, 266-270, 288)

W Gminie nie powołano formacji obrony cywilnej, o której była mowa w art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 294-295, 343, 346)

W zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, w magazynie OC znajdowało się 459 elementów wyposażenia OC (własność Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi<sup>20</sup>, będące w dyspozycji Gminy), o łącznej wartości 9985,32 zł oraz cztery elementy wyposażenia OC będącego własnością Gminy o wartości 5522,74 zł. Stany magazynowe zgadzały się z przeprowadzoną na dzień 31 grudnia 2021 r. inwentaryzacją składników majątkowych magazynu OC<sup>21</sup> i w całym okresie objętym kontrolą pozostawały bez zmian, tj. nie dokonywano zakupów nowego sprzętu, jak również nie poddawano brakowaniu sprzętu posiadanego. W Gminie nie dokonywano także oceny sprzętu i wyposażenia OC. Jak wyjaśnił Wójt, sprzęt OC w większości jest przestarzały i wymaga brakowania, co wiąże się z dodatkowymi kosztami. Gmina czekała w tym zakresie na wytyczne ŁUW w Łodzi, bowiem w latach ubiegłych sprzęt wybrakowany przekazywany był do magazynu OC lub odbierany przez wyspecjalizowaną firmę wskazaną przez ŁUW w Łodzi.

(akta kontroli str. 112-159, 341, 342, 345, 352-354)

W celu zintensyfikowania działalności informacyjnej i zwiększenia świadomości ludności o zagrożeniach: zarządzeniem nr VI/89/2012 Wójta Gminy Dobroń z dnia 31 grudnia 2012 r. wprowadzono stały Dyżur Wójta na potrzeby podwyższenia gotowości

<sup>20</sup> Dalej: ŁUW w Łodzi.

<sup>21</sup> Przeprowadzonej na podstawie Zarządzenia nr VIII/99/2021 Wójta Gminy Dobroń z dnia 9 grudnia 2021 r. w sprawie powołania Zespołów Spisowych w celu przeprowadzenia inwentaryzacji okresowej.

*Kryska J.*

obronnej państwa oraz uruchamiania realizacji zadań obronnych wynikających z wyższych stanów gotowości obronnej państwa, na stronie internetowej Gminy zamieszczono *Informator dotyczący ochrony ludności* opracowany przez ŁUW w Łodzi<sup>22</sup> oraz przygotowano wielozadaniową, darmową aplikację mobilną dla mieszkańców. Aplikacja była zintegrowana z Regionalnym Systemem Ostrzegania i przewidywała wysyłanie powiadomień o sytuacji kryzysowej<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 96-97)

4. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OC, SOCG opracował i uzgodnił z SOCP, wieloletnie i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej. 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 SOCP.

Plany co do zasady uwzględniały zadania, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie *szczegółowego zakresu działania SOCK, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin* oraz Wytycznych SOCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie *opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej*, niemniej w rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020, 2021 i 2022 nie wypełniano tabel z planami wydatków na cele związane z obroną cywilną oraz planami kontroli, w ramach sprawowanego nadzoru. Wieloletni plan i roczne plany działań w zakresie OC nie uwzględniały także części przedsięwzięć i zadań wskazanych w tych wytycznych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 160-244, 295)

Realizację wieloletnich i rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej monitorowano na bieżąco, odnotowując stan realizacji w formie adnotacji w samym planie. Część zaplanowanych zadań nie została jednak zrealizowana z uwagi na ustanowienie stanu zagrożenia epidemiologicznego i stanu epidemii COVID-19. Z tego samego powodu SOCG nie wydawał dodatkowych wytycznych do działalności w zakresie obrony cywilnej w latach 2020-2022. Jako przyczynę braku planowania działań w zakresie obrony cywilnej Wójt podał, że cały wysiłek został skupiony na walce z pandemią. Uchybiono także terminowi zatwierdzenia rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej, o czym szerzej w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.160-182)

5. Na terenie Gminy nie było budowli ochronnych, niemniej w przypadku podwyższenia gotowości obronnej państwa zaplanowano wykonanie ukryć chroniących przed działaniami zbrojnymi w ramach powszechnej samoobrony.

(akta kontroli str. 68, 295)

6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono kontroli zewnętrznych w zakresie OC. Ponadto SOCP poinformował, że nie wydawał dodatkowych wytycznych i poleceń dotyczących OC.

(akta kontroli str. 245-253)

7. W okresie objętym kontrolą w UGD obowiązywał Regulamin Organizacyjny nadany Zarządzeniem nr VI/1/2010 Wójta z dnia 6 stycznia 2010 r.<sup>24</sup>. Wójt bezpośrednio nadzorował pracę na samodzielnym stanowisku ds. obronnych i ochrony przeciwpożarowej. Inspektor zatrudniony na cały etat na tym stanowisku od 1 marca 1988 r. wykonywał zadania obrony cywilnej w zakresie m.in. prowadzenia czynności mających na celu przygotowanie ludności na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, należących do

<sup>22</sup> <https://samorzad.dobry.pl/wyeb/omina-dobron/obrona-cywilna>

<sup>23</sup> <https://samorzad.dobry.pl/wyeb/omina-dobron/obrona-cywilna>

<sup>24</sup> Zmieniony Zarządzeniem nr VI/26/2011 Wójta Gminy Dobroń z dnia 12 kwietnia 2011 r.; Zarządzeniem nr VI/31/2011 Wójta Gminy Dobroń z dnia 12 maja 2011 r. oraz Zarządzeniem nr VI/17/2013 Wójta Gminy Dobroń z dnia 10 kwietnia 2013 r.



kompetencji organów gminy oraz koordynowania przygotowań do realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej. Ponadto zadania na tym stanowisku obejmowały swym zakresem zarządzanie kryzysowe, ochronę przeciwpożarową, kulturę fizyczną oraz administrowanie budynkiem Urzędu, a także zaopatrzenie materiałowo-technicznego na cele administracyjne. W okresie objętym kontrolą Inspektorowi zostały powierzone także zadania koordynatora ds. szczepień i koordynatora działań związanych z udzielaniem pomocy obywatelom Ukrainy, przyjmowanych w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

(akta kontroli str. 254-265)

W rozdziale 75414 – *Obrona cywilna*, każdego roku zabezpieczano kwotę dyżurną w wysokości 500 zł. Środki te nie były wydatkowane, bowiem, jak wyjaśnił Wójt, w związku z trudną sytuacją finansową Gminy skupiono się na zakupach umundurowania i specjalistycznego sprzętu dla jednostek OSP z rozdziału 75412<sup>25</sup> – *Ochotnicze Straże Pożarne*, które zastępowały formacje obrony cywilnej w Gminie. Analiza potrzeb zakupu zgłaszanych przez jednostki OSP, dokonywana była co roku we wrześniu podczas planowania budżetu na rok następny.

Z kolei w rozdziale 75421 – *Zarządzanie kryzysowe*, w latach 2020-2021 zaplanowano wydatki odpowiednio w kwotach: 35000,00 zł (z tego w § 4210 *Zakup materiałów* – 34100,00 zł i w § 4300 *Zakup usług pozostałych* – 900,00 zł) i 13000,00 zł w całości w § 4210, z czego wydatkowano odpowiednio: 29404,66 zł (z tego w § 4210 – 28739,57 zł i w § 4300 – 665,09 zł) i 5600,00 zł z § 4210<sup>26</sup>.

(akta kontroli str. 271-282, 341)

8 Wójt zwrócił uwagę na następujące problemy w funkcjonowaniu obrony cywilnej w Gminie:

- zadania obrony cywilnej nałożone na organy Gminy nie odzwierciedlają realnych zagrożeń związanych z sytuacją geopolityczną w Polsce i na świecie;
- zadania związane z tworzeniem ukryć dla ludności nakładane są bez zapewnienia środków finansowych i terenów na ich budowę;
- zadania związane z tworzeniem formacji obrony cywilnej nakładane są bez zapewnienia m.in. sprzętu, specjalistycznych szkoleń, umundurowania, badań lekarskich i ubezpieczenia;

W praktyce zadania obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego w Gminie oparte są w głównej mierze na siłach i środkach OSP.

(akta kontroli str. 284, 296)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W pkt. 2 *Planu pt. Arkusze uzgodnień*, nie odnotowano uzgodnień POC z jednostkami, dla których przewidziano zadania obrony cywilnej, tj. Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej, Komendą Powiatową Policji, Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Pabianicach, Powiatowym Inspektorem Weterynarii, Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie, Urzędem Miasta w Pabianicach, Szpitalem im. Jana Pawła II w Pabianicach, Komisariatem Policji w Piątkowisku, podmiotami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie obszaru energetyki, placówkami oświatowymi, niepublicznymi placówkami ochrony zdrowia, aptekami, parafiami, zakładami pogrzebowymi z terenu gminy.

Stanowiło to naruszenie § 14 *wytycznych SOCK do planu OC* oraz pkt. 3.1. *ust. 6 wytycznych SOCP do planów OC*, zgodnie z którymi plan OC, przed

<sup>25</sup> W 2020 r. zaplanowano wydatki w wysokości 400000,00 zł, a wydatkowano 328968,00 zł. W 2021 r. zaplanowano 730836,00 zł, natomiast wydatkowano 691991,58 zł.

<sup>26</sup> Ponadto w przypadku sytuacji kryzysowych uruchamiano rezerwę na zarządzanie kryzysowe, z której dokonywano zakupu np. plandek czy worków przeciwpowodziowych.



zatwierdzeniem, wymaga uzgodnienia z nadrzędnym organem obrony cywilnej oraz innymi organami i podmiotami, w części ich dotyczącej. W okresie objętym kontrolą nie podjęto działań w celu usunięcia tej nieprawidłowości, co było działaniem nierzetelnym.

Jak wyjaśnił Wójt, było to spowodowane faktem, że instytucje ujęte w *Planie* realizowały swoje standardowe zadania wykonywane w stanie pokoju.

(akta kontroli str. 23, 290, 293)

2. Nierzetelnie aktualizowano *Plan Obrony Cywilnej Gminy Dobroń*. Wbrew wymaganiom samego *Planu*, zgodnie z którymi *aktualizacji dokonuje się w formie aneksu lub opracowania w całości (...)*, w Gminie aktualizowano *Plan* poprzez wymianę stron. Ponadto aktualizacje nie uwzględniły faktu, że z dniem 31 sierpnia 2019 roku, w wyniku reformy systemu oświaty z 2017 roku, zostały zlikwidowane gimnazja i nie zaktualizowano:

- pkt 6 *Planu* głównego *Charakterystyka struktur organizacyjnych i zasobów oraz analiza możliwości ich wykorzystania*;
- pkt 7 Załączników funkcjonalnych *Obsługa środków zaciemnienia*;
- pkt 11 Załączników funkcjonalnych *Dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia*;
- pkt 1 Informacji uzupełniających *Wykaz instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej*,

gdzie pozostały wpisane zadania Gimnazjum.

Nie aktualizowano także odwołań do innych planów (w tym Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego), co było niezgodne z pkt. 2.3. ww. Wytycznych, wg których *Plan OC nie powinien powielać treści i procedur zawartych w innych planach, lecz powinien być uzupełnieniem i zawierać odnośniki do przywołanych w planie dokumentów*.

Dodatkowo o dokonanych w okresie objętym kontrolą aktualizacjach nie zostały poinformowane podmioty, których zadania zostały przewidziane w *Planie* do realizacji.

Jak wyjaśnił Wójt, przyjęta metoda aktualizacji poprzez wymianę stron była spowodowana zamiarem zachowania przejrzystości i czytelności dokumentu, natomiast niewykreślenie z planu zlikwidowanego gimnazjum wynikało z przeoczenia pracownika odpowiedzialnego za aktualizację. Wójt wyjaśnił także, że nieodniesienie się do GPZK spowodowane było faktem, że został on przyjęty w 2015 r. i nie zaktualizowano POC odnośnie odwołań do niego, a brak powiadomienia podmiotów wskazanych w *Planie* o jego aktualizacji był z kolei spowodowany faktem, że uaktualnieniu podlegały głównie numery telefonów, wykaz sprzętu lub zmiany osób pełniących funkcję sołtysa.

NIK wskazuje, że zgodnie z § 19 *Wytycznych w sprawie planu*, plan obrony cywilnej powinien odwoływać się do informacji zawartych w planie zarządzania kryzysowego, o którym mowa w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, dokonując korelacji danych rzeczowo-materiałowych i osobowych oraz informacji wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania województwa, powiatu i gminy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny”.

(akta kontroli str. 24, 52, 284-286, 290-292, 292-293, 355)

*Mysli*

3. SOCG nie określił wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej, co było niezgodne z § 3 pkt 24 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, a w konsekwencji - wbrew § 3 Wytycznych SOCK w sprawie planu OC oraz § 3 Wytycznych SOCP w sprawie planów OC, ww. podmioty nie opracowały KRZOC. Ponadto zgodnie z pkt 3.1. ust. 4-5 załącznika nr 1 do wytycznych SOCP, Szefowie Obrony Cywilnej Gmin opracowują zestawienie zadań obrony cywilnej realizowane przez jednostki organizacyjne na administrowanym terenie, a kierownicy tych jednostek opracowują KRZOC.

Jak wyjaśnił Wójt w Gminie nie ustalono wykazu takich podmiotów, a OSP realizują zadania w zakresie obrony cywilnej w ramach działalności statutowej. Wójt nie wskazał przyczyny nieustalenia tego wykazu.

(akta kontroli str. 80-95, 342, 344)

4. Wbrew obowiązki zawartemu w § 4 Zarządzeń SOCW - Wojewody Łódzkiego: nr 84/2020 z dnia 19 czerwca 2020 r.; nr 164/2021 z dnia 6 lipca 2021 r. i nr 131/2022 z dnia 18 lipca 2022 r. w trakcie emisji dźwięku na terenie gminy nie dokumentowano przeprowadzenia testu słyszalności syren, polegającego na sprawdzeniu zasięgu odbioru sygnałów. Ostatnia przeprowadzona ocena w tym zakresie w 2019 r. wykazała, że w Gminie 70% ludności objęte było systemem ostrzegania i alarmowania, zidentyfikowano bowiem brak słyszalności syren w sołectwach Barycz i Wymysłów Francuski. Do momentu zakończenia kontroli, tj. do 14 grudnia 2022 r., w Urzędzie nie podjęto działań w celu zapewnienia słyszalności syren w tych miejscowościach, co było niezgodne z pkt. 3 w zakresie wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania wytycznych SOC Kraju do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r., według którego SOC Gminy ma za zadanie 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.

Jak wyjaśnił Wójt, ocena słyszalności syren była przeprowadzana w latach wcześniejszych, natomiast brak słyszalności syren w ww. miejscowościach spowodowany był faktem, że nie ma tam jednostek OSP, a tym samym nie ma obiektów, na których można zamontować systemy alarmowe. W związku z tym w Gminie skupiano się na zakupie i wymianie syren w jednostkach OSP, ze względu na ich zużycie przez długoletnie użytkowanie.

(akta kontroli str. 332, 336-337)

5. Niezgodnie z § 6 Zarządzeń SOCW - Wojewody Łódzkiego: nr 84/2020 z dnia 19 czerwca 2020 r.; nr 164/2021 z dnia 6 lipca 2021 r. i nr 131/2022 z dnia 18 lipca 2022 r. nie przesłano do SOCP informacji o przebiegu treningów ani informacji o przebiegu treningu przeprowadzonego 1 sierpnia 2021 r., na adres Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

Wyjaśniając powody niewypełnienia obowiązku, Wójt wskazał niedopatrzenie pracownika odpowiedzialnego za OC.

(akta kontroli str. 336)

6. W Gminie nie powołano formacji obrony cywilnej, o której była mowa w art. 138 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym „Formacje obrony cywilnej tworzą (...) wójtowie (...) w drodze zarządzenia, uwzględniając w szczególności: skalę występujących zagrożeń, rodzaj formacji, ich przeznaczenie oraz stan osobowy i organizację wewnętrzną”.

Według wyjaśnień Wójta Gmina nie posiadała wymaganego minimalnego wyposażenia dla formacji, a zadania obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego oparte były w głównej mierze na siłach i środkach OSP (sześć jednostek), 130 umundurowanych strażakach (ratownikach OSP)<sup>27</sup>, korzystających ze sprzętu, który posiadał aktualne przeglądy oraz atesty bezpieczeństwa. Posiadane siły i środki były według Wójta wystarczające do prowadzenia działań ratowniczych i pomocy ludności w sytuacjach kryzysowych.

NIK wskazuje, że obowiązek powołania formacji obrony cywilnej na terenie gminy wynikał z dyspozycji ustawowej i nie przewidywał wyjątków.

(akta kontroli str. 294-295,343, 346)

7. Wbrew rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania SOCK, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz Wytycznych SOCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej, w rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020, 2021 i 2022 nie wypełniano tabel z planami wydatków na cele związane z obroną cywilną oraz planami kontroli, w ramach sprawowanego nadzoru. Roczne plany działań w zakresie OC na 2020, 2021 i 2022 r. oraz wieloletni plan działań w zakresie OC na lata 2020-2025 nie uwzględniały także przedsięwzięć i zadań dotyczących przygotowania: zapasowych źródeł energii elektrycznej; ośrodków wykrywania i analizy skażeń, systemów teleinformatycznych; doraźnych miejsc przebywania poszkodowanej ludności; zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności; pomocy medycznej i psychologicznej dla poszkodowanej ludności; źródeł energii elektrycznej oraz wody pitnej w miejscach przebywania poszkodowanej ludności; dostaw energii oraz wody pitnej dla wyznaczonych przedsiębiorców; ochrony płodów rolnych i zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz, a także ujęć i urządzeń wodnych, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 tiret 1, 3-4 oraz pkt 3 tiret 4-9 wytycznych do planów działań.

Odnosząc się do nieujęcia w planach OC przedsięwzięć wskazanych w wytycznych, Wójt podkreślił, że wynikało to z braku przyznania dotacji na ich realizację, choć zadania w tym zakresie są przez gminę realizowane.

(akta kontroli str. 355-357)

8. Nieterminowo zatwierdzono roczne i wieloletnie plany działania w zakresie obrony cywilnej, o których mowa w § 5 ust. 3 Wytycznych SOCK w sprawie planu OC. Plany w Gminie były zatwierdzane w styczniu w roku obowiązywania danego planu, a nie, jak wskazuje przywołany przepis, do końca roku poprzedzającego obowiązywanie planów.

Uchybienie terminowi zatwierdzenia planów wynikało natomiast z nadmiaru pracy w grudniu inspektora zatrudnionego na stanowisku do spraw OC (m.in. rozliczenie dotacji, wypłacenie ekwiwalentów, koordynacja Komisji ds. inwentaryzacyjnych).

(akta kontroli str. 357-358)

<sup>27</sup> Posiadających aktualne badania, ubezpieczenie i szkolenia specjalistyczne.



## IV. Wnioski

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

Wnioski

Przekazanie na adres właściwego terytorialnie Starostwa Powiatowego informacji o przebiegu przeprowadzonych w latach 2020-2022 treningów wykrywania i alarmowania oraz na adres Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, informacji o przebiegu treningu zrealizowanego w dniu 1 sierpnia 2021 r.

NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w odniesieniu do pozostałych 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 SOCK.

*Handwritten signature*

## 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  
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 21 grudnia 2022 r.

Kontrolerzy  
Magdalena Łysek  
Specjalista k.p.



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



Anna Wałęcka – Brząkała,  
Starszy inspektor k.p.



