



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.07.2022

Pan  
Paweł Osiewała  
Prezydent Miasta  
Urząd Miasta Sieradza  
Plac Wojewódzki 1  
98-200 Sieradz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Sieradza <sup>1</sup> ; Plac Wojewódzki 1, 98-200 Sieradz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Osiewała, Prezydent Miasta Sieradza <sup>2</sup> , od 22 listopada 2018 r.,
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury 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/146/2022 z dnia 13 września 2022 r. 2. Rafał Gorgoń, Główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/174/2022 z dnia 2 listopada 2022 r.

(akta kontroli str.1-6)

<sup>1</sup> Dalej: Urząd, UMS lub Miasto.

<sup>2</sup> Dalej: Prezydent, Szef Obrony Cywilnej Gminy lub SOCG.

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

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

### OCENA OGÓLNA

Prezydent Sieradza jako Szef Obrony Cywilnej Gminy<sup>5</sup> nie w pełni zapewnił przygotowanie formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury adekwatne do aktualnych zagrożeń.

Wprawdzie w Urzędzie dokonano analizy zagrożeń w okresie pokoju i wojny i na tej podstawie sporządzono Plan Obrony Cywilnej Miasta Sieradza<sup>6</sup> uwzględniając Wytyczne 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. *Arkusz uzgodnień*, nie odnotowano uzgodnienia POC z jednostką, dla której przewidziano zadania OC, w części jej dotyczącej, co dodatkowo stanowiło naruszenie § 13 wytycznych Starosty Sieradzkiego - Szefa Obrony Cywilnej Powiatu<sup>9</sup> z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej gmin<sup>10</sup>.

Zgodnie z Wytycznymi SOCK z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony p-poż i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r., Miasto sprawdzało funkcjonowanie systemów alarmowych, biorąc udział w pięciu treningach wykrywania i alarmowania. Jednakże w latach 2020-2022 nie dokumentowano przeprowadzania testów słyszalności syren, wbrew obowiązkowi zawartemu w § 4 Zarządzeń<sup>11</sup> Szefa Obrony Cywilnej Województwa<sup>12</sup> - Wojewody Łódzkiego, a mimo to w sprawozdaniu przesyłanym do SOCP każdego roku wskazywano objęcie 100% ludności zamieszkałej na terenie Miasta zasięgiem słyszalności syren. Wbrew pkt 4 ppkt 2 ww. wytycznych, 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 Miasto nie prowadziło żadnych szkoleń w tym zakresie.

W opracowanych wieloletnich i rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej ujęto, co do zasady, wszystkie elementy wskazane w Wytycznych 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. Struktura organizacyjna Urzędu była dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności pracowników zajmujących się sprawami OC był określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

W Urzędzie prowadzono ewidencję budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, niemniej nie była ona udostępniana w formie tabelarycznej na stronie BIP, w zakresie obejmującym dane adresowe, przeznaczenie, typ budowli ochronnej i pojemność, zgodnie z § 27 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

<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: Wytyczne SOCK w sprawie planu OC.

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

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

<sup>11</sup> Zarządzenia Szefa Obrony Cywilnej Województwa - Wojewody Łódzkiego: nr 84/2020 z dnia 19 czerwca 2020 r.; nr 164/2021 z dnia 6 lipca 2021 r.; nr 277/2021 z dnia 12 listopada 2021 r.; nr 77/2022 z dnia 8 kwietnia 2022 r. i nr 131/2022 z dnia 18 lipca 2022 r. w sprawie przeprowadzenia treningu wykrywania i alarmowania na terenie województwa łódzkiego.

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

Na terenie miasta znajdowało się 10 budowli ochronnych, jednakże były one w nieodpowiednim stanie technicznym, a możliwość ich wykorzystania w sytuacji zagrożenia budziła poważną wątpliwość. W latach 2020-2022 w Mieście nie zapewniono także pełnego wyposażenia dwóm formacjom obrony cywilnej, co było niezgodne z *normatywami w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej*<sup>13</sup>, stanowiącymi niezbędne minimum do prawidłowej realizacji zadań.

### 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 172/2012 Prezydenta – SOCG z dnia 23 sierpnia 2012 r. wprowadzono Plan Obrony Cywilnej Miasta Sieradza.

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; skażenia chemiczne; zdarzenia radiacyjne; epizootie; epidemie, katastrofy: budowlaną, drogową, kolejową, lotniczą; zakłócenie bezpieczeństwa i porządku publicznego; terroryzm; masowe migracje; zakłócenia w: dostawach gazu, zaopatrzeniu w energię elektryczną, ciepło, paliwa, wodę; zakłócenia systemu łączności i sieci teleinformatycznych. Zagrożenia zostały ujęte bez zmian w planie zaktualizowanym w 2022 r. Dla każdego rodzaju zagrożenia zidentyfikowano prawdopodobieństwo i skutki jego wystąpienia oraz zadania i obowiązki osób oraz podmiotów, którym powierzono realizację zadań obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 14-117, 272-317)

2. POC został sporządzony na podstawie *Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województwa, powiatów i gmin* oraz *Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Powiatu – Starosty Sieradzkiego z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej gmin*, niemniej jego zatwierdzenie nastąpiło dopiero 26 października 2012 r., wbrew § 21 ww. *Wytycznych* według którego *zakończenie prac nad powstaniem planów gminnych SOCP wyznaczył na 31 sierpnia 2012 r.* Jak wyjaśnił Prezydent, późniejszy termin zatwierdzenia Planu wynikał z konieczności uwzględnienia poprawek i korekt wniesionych przez podmiot nadrzędny.

W Planie opisano zadania do realizacji przez inne organy i podmioty zewnętrzne, tj.: Komendę Powiatową PSP; Komendę Powiatową Policji; Straż Miejską; Zarząd Miejski Związku OSP; Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej; Powiatową Stację Sanitarno – Epidemiologiczną; Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Sp. z o.o.; Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o.; Miejskie Przedsiębiorstwo Wodne i Kanalizacyjne sp. z o.o.; Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o.; Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej; Powiatowego Inspektora Weterynarii, PKS, PCK, ZHP, a także placówki oświatowe, niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, apteki, parafie, zakłady pogrzebowe z terenu Sieradza.

<sup>13</sup> Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju 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.

Plan został uzgodniony z nadrzędnym organem obrony cywilnej<sup>14</sup> oraz właściwymi dla swojego terenu działaniami organami i podmiotami OC<sup>15</sup>, co zostało odnotowane w pkt. 2 *Planu pt. Arkusz uzgodnień*. Planu nie uzgodniono z Powiatowym Inspektorem Weterynarii, dla którego przewidziano zadania obrony cywilnej, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 7-13, 264-265, 944, 946)

W pkt. 3 *POC pt. Rejestr zmian*, w okresie objętym kontrolą odnotowano jedną aktualizację w marcu 2022 r.<sup>16</sup>, wcześniej plan aktualizowano w 2019 r. Było to niezgodne z § 12 *Wytycznych SOC Kraju*, wg którego plan obrony cywilnej podlega bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak niż co dwa lata. Ponadto aktualizacja Planu odbywała się w sposób niezgodny z zapisami POC, poprzez wymianę stron z załącznikami, a nie w formie aneksu lub opracowania w całości, a dokonana aktualizacja nie uwzględniła faktu, że z dniem 31 sierpnia 2019 roku zostały zlikwidowane gimnazja. Nie odnotowano także żadnej aktualizacji Kart Realizacji Zadań OC, które zgodnie z zatwierdzonym przez Prezydenta trybem, podlegać miały bieżącej aktualizacji, nie rzadziej niż co dwa lata. Szerzej kwestie te opisano 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 wyjaśnił Prezydent, brak było jednoznacznych wytycznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 20, 47)

Plan zawierał 20 *Kart realizacji zadania obrony cywilnej Urzędu Miasta Sieradza* zatwierdzonych przez Prezydenta. SOCG określił wykaz instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie Miasta, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej, zgodnie 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, niemniej wbrew § 3 *Wytycznych SOCK* w sprawie planu OC oraz § 3 *Wytycznych SOCP* w sprawie planów OC, ww. podmioty nie opracowały KRZOC, co szerzej opisano w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”. Zgodnie z § 12 *Wytycznych SOCK*, 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*.

(akta kontroli str.118-200)

3. Zarządzeniem nr 184/2012 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 31 sierpnia 2012 r., określono organizację, przygotowanie oraz sposoby funkcjonowania i zadania do realizacji Systemu Wczesnego Ostrzegania o zagrożeniach i Systemu Wykrywania i Alarmowania na terenie Sieradza. W Mieście znajdowało się 20 Punktów Alarmowania (PAL), spośród których tylko w dwóch, w okresie objętym kontrolą, dokonano przeglądów konserwacyjnych, o czym szerzej w sekcji: „Stwierdzone

<sup>14</sup> 24 października 2012 r. z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu Sieradzkiego - Starostą Sieradzkim.

<sup>15</sup> 3 września 2012 r. z Komendą Powiatową PSP; 22 października 2012 r. Komendą Powiatową Policji; 15 października 2012 r. Strażą Miejską; 28 sierpnia 2012 r. Zarządem Miejskim Związku OSP; 19 października 2012 r. Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej; 19 października 2012 r. Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną; 15 października 2012 r. Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacji Sp. z o.o.; 15 października 2012 r. Przedsiębiorstwem Komunalnym sp. z o.o.; 19 października 2012 r. Miejskim Przedsiębiorstwem Wodnym i Kanalizacyjnym sp. z o.o.; 15 października 2012 r. Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej sp. z o.o. oraz 22 października 2012 r. Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej.

<sup>16</sup> Zgodnie z adnotacją w Planie, aktualizacji podlegał załącznik z wykazem aptek.

nieprawidłowości". Analiza organizacji systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych m.in. z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego prowadzona była dwa razy w tygodniu.

Miasto brało udział w pięciu wojewódzkich treningach wykrywania i alarmowania w dniach: 1 sierpnia 2020 r. 1 sierpnia 2021 r., 24 listopada 2021 r., 10 kwietnia 2022 r. i 1 sierpnia 2022 r., jednakże w trakcie emisji dźwięku nie dokumentowano przeprowadzenia testu słyszalności syren, polegającego na sprawdzeniu zasięgu odbioru sygnałów zgodnie z § 4 Zarządzeń Wojewody Łódzkiego<sup>17</sup>. W przesyłanych każdego roku do SOCP danych niezbędnych do opracowania „Oceny stanu przygotowań OC w powiecie sieradzkim, Miasto deklarowało 100% ludności objętej ostrzeganiem i alarmowaniem za pomocą syren stacjonarnych. Miasto nie dysponowało jednak dokumentami potwierdzającymi ostatnio przeprowadzony test słyszalności syren, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 318-405, 566-567, 727, 739-750)

W okresie objętym kontrolą przedstawiciele Urzędu uczestniczyli w szkoleniach z zakresu zarządzania kryzysowego i OC<sup>18</sup> organizowanych przez Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Sieradzu. Miasto uczestniczyło także w kompleksowym ćwiczeniu obronnym i wieloszczeblowym ćwiczeniu obrony cywilnej – TARCZA 2021. Zgodnie z § 10 wytycznych SOCK w sprawie szkoleń, osoby zajmujące stanowiska związane z obroną cywilną zostały przeszkolone z zakresu OC. W latach 2020-2022 Miasto nie prowadziło szkoleń dla pracowników podległych jednostek w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej z uwagi na ogłoszoną pandemię COVID-19.

W celu zintensyfikowania działalności informacyjnej i zwiększenia świadomości ludności o zagrożeniach, przygotowano aplikację mobilną dla mieszkańców oraz utworzono na stronie internetowej Miasta zakładkę: *Alertownik*<sup>19</sup>, umożliwiającą mieszkańcom szybki kontakt z UMS w sprawach wymagających interwencji służb miejskich oraz przekazywania uwag, opinii i wniosków dotyczących funkcjonowania Urzędu oraz jednostek podległych.

(akta kontroli str. 265, 406-474, 727, 730-733)

Na terenie Miasta działały dwie formacje obrony cywilnej: Drużyna Wykrywania i Alarmowania Miasta Sieradza (DWA) powołana Zarządzeniem nr 131/2011 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 9 sierpnia 2011 r. oraz Drużyna Ratownictwa Przeciwpowodziowego Miasta Sieradza (DRP) powołana Zarządzeniem nr 125/2009 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 15 czerwca 2009 r.

W latach 2020-2022 w Mieście nie zapewniono pełnego wyposażenia formacji obrony cywilnej zgodnie z *normatywami w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej*<sup>20</sup>. Szerzej kwestię tę opisano w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 475-527, 528-543)

<sup>17</sup> Zarządzenia Szefa Obrony Cywilnej Województwa - Wojewody Łódzkiego: nr 84/2020 z dnia 19 czerwca 2020 r.; nr 164/2021 z dnia 6 lipca 2021 r.; nr 277/2021 z dnia 12 listopada 2021 r.; nr 77/2022 z dnia 8 kwietnia 2022 r. i nr 131/2022 z dnia 18 lipca 2022 r. w sprawie przeprowadzenia treningu wykrywania i alarmowania na terenie województwa łódzkiego.

<sup>18</sup> 19 maj 2022 r.; 19 listopada 2021 r.; 20 sierpnia 2021 r.;

<sup>19</sup> <https://sieradz.eu/alerty> i <https://sieradz.eu/strefa-mieszkanca-i-alertownik-zaloz-konto-i-dzialaj>

<sup>20</sup> Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju 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.

W zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, w magazynie OC znajdowało się 87 elementów wyposażenia OC (własność Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi<sup>21</sup>, w dyspozycji UMS), o łącznej wartości 115.635,27 zł<sup>22</sup> oraz 20.301 elementów wyposażenia OC będącego własnością Miasta o wartości 199.572,02 zł. W Urzędzie coroczne potwierdzenia sald sprzętu, materiałów i wyposażenia OC, przesyłanych na żądanie ŁUW w Łodzi, dokonywane były na podstawie wpisów do książki inwentarzowej.

Na podstawie załącznika nr 1 do Zarządzeniem nr 20/2022 z dnia 19 stycznia 2022 r. Prezydenta Miasta Sieradza w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości przyjęto, że wyposażenie magazynu OC nie stanowiło zapasów materiałów lub towarów i nie podlegało ewidencji ilościowo-wartościowej w rejestrze środków trwałych o charakterze wyposażenia, zakupy ww. wyposażenia odnosiły się bezpośrednio w koszty jednostki i podlegały kontroli w komórce merytorycznej poprzez prowadzenie rejestrów. Składniki majątku w ramach Magazynu OC, będące własnością Urzędu, których wartość wynosiła 125.107,80 zł ujęte zostały w ewidencji środków trwałych między innymi z uwagi na przewidywany okres używania dłuższy niż rok oraz ze względu na rodzaj i charakterystykę przedmiotu.

(akta kontroli str. 544-548, 549-562, 570, 576-720, 721-726, 945, 947, 950-951)

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 ujęto zadań dotyczących finansowania i kontroli, w ramach sprawowanego nadzoru oraz nie uwzględniono części przedsięwzięć i zadań, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzenie nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.201-263, 751-802)

5. Na terenie Miasta znajdowało się 10 budowli ochronnych: trzy schrony i siedem ukryć, które w sumie mogły pomieścić blisko 1000 osób. tj. ok. 2,3% ludności miasta. Budowle ochronne były częściami nieruchomości niestanowiącymi własności Miasta i wykorzystywanymi na potrzeby usługowe, handlowe, magazynowe, sportowe, szkoleniowe oraz jako lokatorskie boksy piwniczne. W 2022 r. Komisja Budżetowa Rady Miejskiej w Sieradzu dokonała oględzin ukryć w wybranych budynkach na terenie Miasta. W tym samym roku przedstawiciele Urzędu i Państwowej Straży Pożarnej dokonali oględzin budowli ochronnych oraz wytypowali nowe obiekty, które mogłyby pełnić funkcję ochrony ludności. W okresie objętym kontrolą nie planowano i nie poniesiono żadnych wydatków na schrony i ukrycia.

W Urzędzie prowadzono ewidencję budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, niemniej nie była ona udostępniana w formie tabelarycznej na stronie BIP, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Przeprowadzone w listopadzie 2022 r. kontrole stanu technicznego schronów i ukryć na terenie miasta Sieradza przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sieradzu wykazały, że „znajdują się one w nieodpowiednim stanie technicznym, a możliwość ich wykorzystania w sytuacji zagrożenia budzi poważną wątpliwość”.

(akta kontroli str. 567-569, 575, 728, 823-896, 897-903, 904-929)

<sup>21</sup> Dalej: ŁUW w Łodzi.

<sup>22</sup> 75 elementów wyposażenia OC ŁUW w Łodzi o łącznej wartości 36416,94 zł oraz 12 elementów środków trwałych OC ŁUW w Łodzi o wartości 79218,33 zł.

6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie były prowadzone kontrole zewnętrzne obejmujące swoim zakresem zagadnienia OC. Kontrola problemowa zagadnień z zakresu OC w UMS była przeprowadzona w grudniu 2019 r. przez Inspektora Wydziału Organizacyjnego Starostwa Powiatowego. Nie wydano wniosków i zaleceń pokontrolnych.

Szef OCG realizował polecenia i wytyczne wydane przez Szefów OCP i OCW, w tym w szczególności dotyczące planu OC, wieloletniego i rocznych planów działania w zakresie OC oraz oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej, jak również treningów systemu alarmowania, o czym szerzej w punktach 1-3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 733, 930-931)

7. Struktura organizacyjna Urzędu była dostosowana do aktualnych celów i zadań. W Urzędzie zadania z zakresu obrony cywilnej, w tym przygotowanie i utrzymanie w pełnej sprawności technicznej systemów powszechnego ostrzegania i alarmowania oraz zaopatrywania formacji obrony cywilnej zostały powierzone Biuru Bezpieczeństwa Obywateli (BBO). Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności dwóch pracowników (dwa etaty) zajmujących się sprawami OC był określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Pracownicy ci wykonywali także inne zadania w ramach swoich obowiązków. Kierownik BBO miał możliwość stałego całodobowego kontaktu z Komendantem Miejskim oraz prezesami i komendantami sześciu jednostek OSP z terenu miasta Sieradza, Komendantem Straży Miejskiej w Sieradzu, pracownikami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i obronę cywilną w okolicznych gminach oraz z obsadą Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Sieradzu. Niezależnie od tego Kierownik BBO pełnił dyżur telefoniczny całodobowo.

Osoby, które objęły stanowiska zajmujące się obroną cywilną zostały przeszkolone w zakresie OC zgodnie z § 10 wytycznych SOCK w sprawie szkoleń.

(akta kontroli str.932-934, 935-943, 944, 946, 949-957)

W rozdziale 75414 – *Obrona cywilna*, w 2020 r. zabezpieczono środki w wysokości 21.000,00 zł, a w 2021 r. 20.000,00 zł. Środki te zostały wydatkowane w następującej wysokości: w 2020 r. – 16.116,82 zł (76,75% planu rocznego) i w 2021 r. 15.883,48 zł (79,42% planu rocznego). Z rozdziału 75412 - *Ochotnicze Straże Pożarne*, w 2020 r. zaplanowano wydatki w wysokości 312.040,50 zł, a wydatkowano 291.525,07 zł. W 2021 r. zaplanowano 193.857,16 zł, natomiast wydatkowano 184.245,23 zł.

Z kolei w rozdziale 75421 - *Zarządzanie kryzysowe*, w latach 2020-2021 zaplanowano wydatki odpowiednio w 2020 r. w kwotach: 240.000,00 zł (z tego w § 4210 *Zakup materiałów* – 100.000,00 zł, § 4280 – 100.000,00 zł i w § 4300 *Zakup usług pozostałych* – 40.000,00 zł) i w 2021 r.: 290.000,00 zł (z tego w § 4170 – *Wynagrodzenia bezosobowe* 20.000,00 zł, § 4210 – 40.000,00 zł, § 4300 – 30.000,00 zł i § 6050 – *wydatki inwestycyjne* 20.000,00 zł), z czego wydatkowano odpowiednio: 175.399,95 zł (z tego w § 4170 – *Wynagrodzenia bezosobowe* 14.400,00 zł, § 4210 – 2.331,01 zł, § 4300 – 6.148,94 zł i § 6050 – *wydatki inwestycyjne* 152.520,00 zł).

(akta kontroli str. 958-992, 993-1003)

8. Prezydent zwrócił uwagę na brak odpowiedniej ilości środków finansowych, w celu realizacji wszystkich zadań nałożonych na samorządy w zakresie obrony cywilnej, w tym m.in. zakup sprzętu OC.

Po uchyleniu *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*, w praktyce stosowane były zapisy ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, której zakres w wielu aspektach pokrywa się z działaniami obrony cywilnej.

(akta kontroli str.267-271, 571)



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

1. W pkt. 2 *Planu Obrony Cywilnej* pt. *Arkusz uzgodnień*, nie odnotowano uzgodnienia z Powiatowym Inspektorem Weterynarii, dla którego przewidziano zadania obrony cywilnej w Planie. Stanowiło to naruszenie § 14 *wytycznych SOCK do planu OC* oraz § 13 *wytycznych SOCP do planów OC*, zgodnie z którymi plan OC, przed 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.

Prezydent wyjaśnił, że było to spowodowane faktem, że zadania Powiatowego Lekarza Weterynarii zostały uzgodnione w formie elektronicznej w Miejskim Planie Zarządzania Kryzysowego.

(akta kontroli str. 18-19, 1004-1006)

2. Niezgodne z § 12 *Wytycznych SOC Kraju*, plan obrony cywilnej nie podlegał bieżącej aktualizacji, nie rzadziej niż co dwa lata. W okresie objętym kontrolą aktualizacji dokonano w marcu 2022 r. (wcześniej w marcu 2019 r.). Ponadto aktualizacja Planu odbywała się w sposób niezgodny z zapisami POC, poprzez wymianę stron z załącznikami, a nie w formie aneksu lub opracowania w całości. Nie odnotowano także żadnej aktualizacji Kart Realizacji Zadań OC, które zgodnie z przyjętym przez Prezydenta trybem podlegać miały bieżącej aktualizacji, nie rzadziej niż co dwa lata.

Ponadto dokonane aktualizacje nie uwzględniły faktu, że z dniem 31 sierpnia 2019 r., w wyniku reformy systemu oświaty z 2017 r., zostały zlikwidowane gimnazja i nie zaktualizowano załącznika funkcjonalnego POC, w którym do „Wykazu dostarczania doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia”, wpisano Gimnazja: nr 1, nr 2 i nr 3. Prócz tego o dokonanych w okresie objętym kontrolą aktualizacjach nie zostały poinformowane podmioty, których zadania zostały przewidziane w Planie do realizacji.

Jak wyjaśnił Prezydent, *Plan* podlegał aktualizacji corocznie poprzez wymianę stron, nie było to jednak każdorazowo odnotowywane w *Rejestrze zmian*, natomiast niewykreślenie gimnazjów wynikało z przeoczenia. Prezydent wyjaśnił ponadto, że nie było potrzeby aktualizacji kart bowiem zadania w nich zawarte były aktualne, natomiast korekty o charakterze redakcyjnym tj. zmiana danych teleadresowych dokonywane były poprzez skreślenia. Brak powiadomienia podmiotów wskazanych w *Planie* o jego aktualizacji był z kolei spowodowany faktem, że zmiany zasadniczo polegały na wprowadzeniu korekt o charakterze redakcyjnym.

(akta kontroli str. 20, 266-271, 567, 944, 946)

3. Wbrew § 3 *Wytycznych SOCK w sprawie planu OC* oraz § 3 *Wytycznych SOCP w sprawie planów OC*, do POC nie zostały dołączone KRZOC opracowane przez instytucje państwowe, przedsiębiorców 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 SOCK, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*. Zgodnie zaś 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*.

Wyjaśniając przyczyny tego stanu Prezydent wskazał, że nie było potrzeby by instytucje opracowywały dodatkowe karty, bo zadania w zakresie OC ujęte w Planie jednostek są tożsame z ich zakresem działalności.

(akta kontroli str. 118-200, 575)

4. Spośród 20 punktów alarmowania w Sieradzu, do momentu rozpoczęcia kontroli tj. 20 września 2022 r., w 18 nie dokonywano: przeglądów konserwacyjnych i napraw awaryjnych, kontroli stanu technicznego ani remontów okresowych (średnich i kapitalnych), pomimo że przeglądy zostały zaplanowane na lata 2013 - 2015. Nawet po stwierdzonych, w trakcie prowadzenia wojewódzkich treningów wykrywania i alarmowania, awariach pięciu syren:

- nr 001 i 007 w trakcie treningu 1 sierpnia 2020 r.;
- nr 006, 007 i 010 w trakcie treningu 1 sierpnia 2021 r.;
- nr 001, 007 i 010 w trakcie treningu 10 kwietnia 2022 r.;
- nr 007, 009 i 010 w trakcie treningu 1 sierpnia 2022 r.

przeprowadzono kontrolę stanu technicznego tylko dwóch syren: 009 i 010, przy czym do dnia rozpoczęcia kontroli, nie zrealizowano zaleceń po ich przeglądzie. Było to działanie niezgodne z 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., według którego SOCG 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 Prezydent wykonanie corocznych przeglądów syren oraz zrealizowanie zaleceń po przeglądach wiązałyby się z dużymi nakładami finansowymi, natomiast po ostatnim treningu 1 sierpnia 2022 r. mieszkańcy nie zgłaszali gorszej słyszalności syren.

(akta kontroli str. 570, 574-575, 726, 783, 803)

5. Wbrew obowiązкови zawartemu w § 4 Zarządzeń Szefa Obrony Cywilnej Województwa - Wojewody Łódzkiego: nr 84/2020 z dnia 19 czerwca 2020 r.; nr 164/2021 z dnia 6 lipca 2021 r.; nr 277/2021 z dnia 12 listopada 2021 r.; nr 77/2022 z dnia 8 kwietnia 2022 r. i nr 131/2022 z dnia 18 lipca 2022 r. w trakcie emisji dźwięku na terenie Miasta nie dokumentowano przeprowadzenia testu słyszalności syren, polegającego na sprawdzeniu zasięgu odbioru sygnałów. Urząd nie dysponował dokumentami potwierdzającymi przeprowadzenie testu słyszalności syren, a mimo to każdego roku przekazywał do SOCP informacje o objęciu 100% ludności systemem alarmowania.

Prezydent wyjaśnił, że przy działających syrenach całość ludności miasta objęta jest systemem alarmowania natomiast dane na temat słyszalności uzyskuje się indywidualnie od mieszkańców i instytucji oraz z wizualizacji sprawności systemu w centrali sterowania.

(akta kontroli str. 570, 574-575, 726, 783, 803)

6. Nie zapewniono pełnego wyposażenia dwóm formacjom obrony cywilnej zgodnie z *normatywami w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej oraz ich ramowych struktur organizacyjnych i podstawowych zadań*. Ponadto w tabeli należności sprzętu dla Drużyny Wykrywania i Alarmowania, stanowiącej załącznik do Zarządzenia nr 131/2011 Szefa Obrony Cywilnej – Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie

powołania Drużyny Wykrywania i Alarmowania (DWA) wpisano, że drużyna jest tylko częściowo wyposażona w sprzęt z powodu wycofania części wyposażenia z użytkowania, częściowego wybrakowania zużytego lub przeterminowanego sprzętu i braku środków finansowych na zakup nowego wyposażenia. Brak było m.in.: maski p/gaz. z komorą foniczną; odzieży ochronnej lekkiej; indywidualnego pakietu p/chemicznego; indywidualnego pakietu do likwidacji skażeń; dozymetru indywidualnego; indywidualnego pakietu medycznego; przyrządu rozpoznania chemicznego; radiometru; noszy; odbiornika; sprzętu RTV; zestawu METEO; szablonów i przyborów kreślarskich; kalkulatora; zegara; rzutki ratowniczej na pasie, sprzętu ABC (płetw, półmasksi nurkowej, fajki do oddychania); kasku ochronnego z możliwością zamocowania oświetlenia z przeznaczeniem do ratownictwa wodnego; noża ratowniczego zawieszanego; gwizdka zawieszanego; zestawu do działań ratowniczych na lodzie (np. łódź Jacek 2, deska lodowa, sanie lodowe, tratwa pneumatyczna - wraz z wyposażeniem); wyposażenia do zabezpieczenia ludności w wodę; autocysterny lub kontenera ze zbiornikiem na wodę – 9000 l.; stacji uzdatniania wody; pontonu z silnikiem zaburtowym; poduszki.

Wyjaśniając przyczyny braków w wyposażeniu działających na terenie miasta FOC, Prezydent wskazał brak środków finansowych.

(akta kontroli str. 571, 728)

7. W rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020, 2021 i 2022 nie ujęto zadań dotyczących finansowania i kontroli, w ramach sprawowanego nadzoru, o których mowa w Wytycznych SOCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.

Ponadto w Rocznych planach działania w zakresie OC, nie uwzględniono 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 ww. wytycznych do planów działań. Nie zrealizowano także części zadań wpisanych do przedmiotowych Planów, tj.:

- przeglądu, oceny przydatności i możliwości efektywnego wykorzystania formacji OC w określonych zagrożeniach. Standaryzacji poziomu wykształcenia specjalistycznego formacji;
- koordynowania organizacji ćwiczeń i treningów dla podległych struktur obrony cywilnej zgodnie z Wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie organizowania ćwiczeń obrony cywilnej;
- prowadzenia stałego monitoringu możliwości wystąpienia zagrożeń;
- opracowywania treści artykułów prasowych, ulotek, komunikatów na temat OC i zachowania się w sytuacjach kryzysowych.

W wyjaśnieniach Prezydent jako przyczynę niezrealizowania zadań wskazał, że w Planach wskazywane są zadania możliwe do zrealizowania przy wykorzystaniu dostępnych środków.

(akta kontroli str. 945, 947-948)

8. Ewidencja budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania nie była udostępniana w formie tabelarycznej na stronie BIP w zakresie obejmującym dane adresowe, przeznaczenie, typ budowli ochronnej i pojemność, co było niezgodne z § 27 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

Jak wyjaśnił Prezydent ewidencja budowli ochronnych i ukryć jest przygotowana w formie elektronicznej i gotowa do zamieszczenia zarówno na stronie jak i do przekazania do mediów w przypadku podwyższenia stanu gotowości obronnej państwa.

(akta kontroli str. 567-569, 575, 728, 823-896, 897-903, 904-929)

#### IV. Uwagi i wnioski

NIK odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych w odniesieniu do stwierdzonych nieprawidłowości 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.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Łódź, 23 grudnia 2022 r.

Kontroler  
Magdalena Łysek  
Specjalista kontroli państwowej



Magdalena Łysek  
podpis

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



Piotr Walczak  
podpis