



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.08.2022

Pan
Janusz Reszelewski
Burmistrz Drzewicy
Urząd Miasta w Drzewicy
ul. Staszica 22
26-340 Drzewica

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

SP

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Drzewicy, ul. Staszica 22, 26-340 Drzewica
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Reszelewski, Burmistrz Miasta w Drzewicy od 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 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Dominik Gołacki, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/159/2022 z 4 października 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie wprowadzone zostały procedury dotyczące przygotowania formacji obrony cywilnej. W Planie obrony cywilnej z 2013 r. dokonano analizy zagrożeń na okres pokoju i wojny, przy czym nie były one aktualizowane. Plan obrony cywilnej został sporządzony zgodnie z wytycznymi do planów obrony cywilnej, uzgodniony z nadrzędnym organem obrony cywilnej i tylko z kilkoma właściwymi dla swojego terenu działaniami organami i podmiotami. Plany były aktualizowane jedynie pod kątem wykazu osób zajmujących poszczególne funkcje i ich danych kontaktowych.

Na terenie gminy i miasta Drzewica corocznie przeprowadzone było sprawdzenie systemów łączności i alarmowania, obejmujące obszar całej gminy. W okresie objętym kontrolą nie były przeprowadzone szkolenia i ćwiczenia z zakresu obrony cywilnej

z uwagi na panującą pandemię COVID-19. Działalność informacyjna w tym okresie skupiła się na bieżących kwestiach dotyczących głównie przeciwdziałaniu pandemii, promowaniu szczepień, ASF czy działań związanych z napływem uchodźców z Ukrainy.

Roczne i wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej były uzgadniane z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu Opoczyńskiego, jednak część zapisów w nich zawartych w nich nie była realizowana. Na terenie gminy i miasta Drzewica nie było budowli ochronnych i miejsc doraźnych ukryć, a Urząd nie planował i nie dokonywał w latach 2020-2022 żadnych wydatków na obronę cywilną. Wyposażenie zgromadzone w magazynie OC nie zapewniało formacji OC wyposażenia na poziomie minimalnym określonych w wytycznych Szefa OC.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1. Plan obrony cywilnej³ Gminy i Miasta Drzewica⁴ został zatwierdzony zarządzeniem nr 35 Burmistrza Gminy i Miasta Drzewica – Szefa Obrony Cywilnej z 7 czerwca 2013 r.⁵. Stanowiło to naruszenie § 21 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Opoczyńskiego z 30 stycznia 2012 r. w sprawie zasad opracowywania planów obrony cywilnej gmin, który wyznaczał termin opracowania Planu OC Gminy na 30 czerwca 2012 r. Burmistrz Drzewicy wyjaśnił, że opóźnienie to wynikało z obowiązku sporządzenia kilku planów w tym samym czasie, tj.: Planu Zarządzania Kryzysowego, Planu ewakuacji II stopnia, Planu Przygotowań Podmiotów Lecznicych.

Elementem składowym Planu OC była m.in. charakterystyka zagrożeń i ich skutków oraz ocena ryzyka ich występowania dotyczące: zagrożeń radiacyjnych, epidemiologicznych, bioterrorystycznych, powodziowych, pożarowych, pożarowo-wybuchowych, skażeń toksycznych, meteorologicznych, katastrof budowlanych, komunikacyjnych, awarii przemysłowych, wprowadzenia stanu klęski żywiołowej i stanu wyjątkowego, awarii sieci komunikacyjnych, występowania chorób zakaźnych zwierząt, naruszenia porządku publicznego o znacznych rozmiarach i skutkach, innych sytuacji kryzysowych. Oceny zagrożeń dokonano na czas pokoju i wojny. W Planie OC wskazano powołanie formacji obrony cywilnej, którą stanowiła Drużyna

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

³ Dalej: plan OC.

⁴ Uchwałą nr IV/43/2019 Rady Gminy i Miasta Drzewica z 26 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Drzewica, nazwę Urząd Gminy i Miasta w Drzewicy zmieniono na Urząd Miejski w Drzewicy.

⁵ Zwany dalej: Planem OC.

Wykrywania i Alarmowania. Zadania Drużyny zostały określone zarówno w Planie OC, jak i w odrębnym zarządzeniu Burmistrza⁶.

Prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia epidemiologicznego i radiacyjnego zostało ocenione jako bardzo niskie, bezpieczeństwa paliwowego i zakłóceń na rynku naftowym – realne o niskim poziomie, a zagrożenie ze strony innych państw – pomijalne małe.

(akta kontroli str. 4-111, 571-576)

Burmistrz Drzewicy wyjaśnił, że pomimo niedokonania aktualizacji, identyfikacji i analizy ryzyk, podjęte zostały działania w celu zminimalizowania skutków ryzyk i zagrożeń jakie wystąpiły w ostatnich latach:

- a) w zakresie epidemiologicznym w związku z pandemią COVID-19 – informowano o zagrożeniu mieszkańców gminy, przygotowano miejsca do kwarantanny, zakupiono i rozprowadzono środki ochrony osobistej dla mieszkańców, udzielono pomocy finansowej i rzeczowej dla jednostek ochrony zdrowia, wspomagano poprzez pomoc rzeczową Powiatowy Dom Pomocy Społecznej w Drzewicy,
- b) w zakresie zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego i zakłóceń na rynku paliwowym – wszystkie jednostki podległe i mieszkańcy byli i są zabezpieczeni w paliwa służące do funkcjonowania. Stacje paliwowe nie odnotowały braku ciągłości dystrybucji paliw, a od mieszkańców brak jest informacji o braku możliwości zakupu paliw,
- c) w zakresie zagrożenia ze strony innych państw – zostało ono opisane jako pomijalne małe, gdyż na terenie Gminy Drzewica brak jest obiektów o istotnym znaczeniu militarnym i gospodarczym.

Ze względu na wystąpienie w tym samym czasie wszystkich ww. zagrożeń nie dokonano ponownej analizy ryzyka, a głównym zadaniem Urzędu było skierowanie pomocy dla mieszkańców Gminy w celu zminimalizowania skutków zagrożenia epidemiologicznego.

(akta kontroli str. 4-111, 522-530)

W Urzędzie w 2011 r. wprowadzony został Plan ewakuacji II stopnia ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia⁷, który zawierał m.in. przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, przygotowywanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze, planowanie i zapewnienie ochrony zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych. Planowanie i zapewnienie ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem, zapewnienie dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych, zostało zawarte w Planie zaopatrzenia ludności w wodę pitną w sytuacjach kryzysowych.

Burmistrz Drzewicy wyjaśnił, że Gmina Drzewica nie została uwzględniona w planach województwa jako gmina, która ma obowiązek planowanego przyjęcia ludności, zwierząt i mienia z innego terenu spoza jej obszaru, w związku z tym nie został sporządzony Plan ewakuacji III stopnia na wypadek zagrożenia i bezpieczeństwa państwa w czasie wojny.

Wewnętrzne regulacje Urzędu nie obejmowały planowania i zapewnienia ochrony płodów rolnych i pasz ponieważ, jak wyjaśnił Burmistrz, brak jest na terenie gminy

⁶ Nr 45a/2015 z 26 czerwca 2015 r. w sprawie organizacji systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach i systemu wykrywania i alarmowania na terenie Gminy i Miasta w Drzewicy.

⁷ Plan ewakuacji III stopnia nie został wprowadzony.

obiektów budowlanych, które mogłyby służyć do ich zabezpieczenia i przechowywania. Zostanie to uwzględnione przy najbliższych aktualizacjach planu.

(akta kontroli str. 112-210, 522-534)

W Informacjach o stanie kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Gminy Drzewica za 2020 i 2021 r. nie zawarto żadnych danych w zakresie organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej, co zostało opisane szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 211-236)

Plan OC oraz karty realizacji zadań obrony cywilnej zostały sporządzone wg wzorów określonych w załączniku nr 1 i 3 do Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Określone zostały również zadania obrony cywilnej dla poszczególnych jednostek organizacyjnych na terenie Gminy, stosownie do wymogów § 8 ww. Wytucznych. Plan OC został uzgodniony z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu, Komendantem Miejsko-Gminnej Ochotniczej Straży Pożarnej w Drzewicy, Kierownikiem Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Drzewicy, Komendantem Komisariatu Policji w Drzewicy, Dyrektorem Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Drzewicy oraz Prezesem Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Drzewicy. Nie został jednak uzgodniony z częścią podmiotów, dla których w Planie zostały wskazane zadania, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 4-111, 205-210, 522-530)

Cztery z 21 kart realizacji zadań obrony cywilnej nie zostały uzgodnione z właściwymi organami obrony cywilnej, co było wymagane na podstawie § 15 Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Jedna ze wskazanych czterech kart dotyczyła udzielania doraźnej pomocy w grzebaniu zmarłych. Jak wyjaśnił Burmistrz Drzewicy, przedsiębiorca prowadzący działalność na terenie gminy w tym zakresie, nie wyraził zgody na podpisanie Kart, jednak zapewnił, że pomoże przy grzebaniu zmarłych, jeżeli będzie tą działalność jeszcze prowadził. Zagadnienie dotyczące pozostałych trzech Kart zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Zmiany aktualizacyjne planu OC dokonywane były w 2015, 2017 i 2019 r. jedynie w zakresie wykazu radnych, sołtysów, osób kierujących obroną cywilną oraz zespołu reagowania kryzysowego, ze wskazaniem aktualnych numerów telefonów. W okresie objętym kontrolą plan OC nie był aktualizowany, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 4-111, 205-210, 237-269, 522-530)

2. Plan OC zakładał, że działania w zakresie ostrzegania ludności powinny być prowadzone przy użyciu sprzętu nagłaśniającego zamontowanego na samochodach Ochotniczych Straży Pożarnych oraz poprzez sołtysów, pracowników Urzędu i radnych. Zgodnie z wykazem syren na terenie gminy służących do ostrzegania ludności, system alarmowy obejmował 100% terenu gminy.

W 2020 i 2021 r. jednokrotnie, a w 2022 r. (do końca III kwartału 2022 r.) dwukrotnie, przeprowadzone zostały treningi sprawności syren alarmowych na terenie gminy Drzewica. W informacjach przekazanych do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: ŁUW) z przeprowadzonych treningów, każdorazowo wskazano, że sygnały były słyszalne na terenie całej gminy.

(akta kontroli str. 4-111, 270-286)

W Urzędzie przeprowadzono analizę systemu łączności i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych poprzez aktualizację

wykazów telefonów w Planie OC. Centrala łączy zarządzania kryzysowego, na moment przeprowadzania niniejszej kontroli, znajdowała się w naprawie.

(akta kontroli str. 4-111, 284-286)

W latach 2020-2022 w bardzo szerokim zakresie pracownicy Urzędu współpracowali ze Starostą Opoczyńskim i Wojewodą Łódzkim w zakresie przeciwdziałania pandemii COVID-19, przy jednoczesnym prowadzeniu akcji informacyjnych w zakresie szczepień przeciwko SARS-CoV-2.

Współpraca z ww. organami i działania informacyjne dotyczyły również przybywających uchodźców i nauki dzieci uchodźców z Ukrainy, afrykańskiego pomoru świń (ASF), czy miejsc noclegowych dla bezdomnych na okres zimy. W dniu 7 października 2022 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami obrony cywilnej Starostwa Powiatowego w Opocznie dotyczące profilaktyki jodowej i zadaniom realizowanym w tym zakresie przez jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 287-367)

W latach 2021-2022 nie zostały przeprowadzane szkolenia/ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym dotyczące ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia, z uwzględnieniem informowania, ostrzegania i alarmowania ludności, jak również nie były prowadzone działania informacyjne w zakresie obrony cywilnej i ewakuacji, zarówno w formie tradycyjnej, jak i za pośrednictwem Internetu.

(akta kontroli str. 501-519)

Wymóg przeprowadzania ww. ćwiczeń co dwa lata został ujęty w pkt XIII Planu ewakuacji (przyjęcia) II stopnia ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia. Dodatkowo zgodnie z pkt 4 ppkt 2 Wytocznych Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r., celem zapewnienia właściwego poziomu realizacji przygotowań ochrony ludności należy wzmacniać potencjał gminy poprzez zapewnienie ciągłego rozwoju i wyszkolenia pracowników podległych jednostek w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 501-519)

Burmistrz Drzewicy wyjaśnił, że nie przeprowadzono ww. szkoleń/ćwiczeń ze względu na panującą pandemię COVID-19, natomiast ww. działalność informacyjna nie była przeprowadzona, ponieważ w tym czasie wystąpiły inne zagrożenia, tj.: ASF, pandemia COVID-19, wojna na Ukrainie i związany z nią napływ uchodźców, więc wszystkie działania zostały skierowane na zminimalizowanie ich skutków.

(akta kontroli str. 522-530)

Zgodnie z Księgą inwentarzową sprzętu obrony cywilnej jednostka kontrolowana posiadała następujące zasoby nabyte w latach:

- a) 1981-1990: maski przeciwgazowe MG1 – 27 szt., sygnalizatory promieniowania RS-70M – 3 szt., rentgenometry sygnałowe DPS 68Mi – 2 szt., kombinezony ochronne lekarskie L-2 i torby na odzież ochronną – po 144 szt., nosze sanitarne aluminiowe – 12 szt.,
- b) 1991-1995: rentgenometr KOS-1 – 1 szt.,
- c) 2000 r.: kamizeli asekuracyjne specjalne – 12 szt., łódź metalowa – 1 szt.⁸, linka asekuracyjna z zasobnikiem – 1 szt., koło ratunkowe – 1 szt., pas ratunkowy typu „węgorz” – 1 szt., wiosła szalupowe – 2 szt., kotwica składana – 1 szt.,
- d) 2003 r.: radiotelefon GM-340 Motorola – 1 szt., zasilacz sieciowy ZR-16 Krokus – 1 szt.,

⁸ Wypożyczona w 2013 r. OSP w Drzewicy.

- e) 2008-2009: maski przeciwgazowe MT 213/2 + torby – 9 szt., pochłaniacze P21/1-W – 9 szt.,
- f) 2010 r.: łóżka turystyczne AL.-7 – 60 szt., koce – 15 szt.,
- g) 2011 r.: termosy – 3 szt.,
- h) 2012 r.: koce – 10 szt.,
- i) 2013 r.: worki polipropylenowe – 3.000 szt.,
- j) 2014 r.: plandeki – 9 szt.,
- k) 2015 r.: plandeki – 6 szt.,
- l) 2016 r.: koce – 25 szt.⁹,
- m) 2017 r.: kamizeli z odblaskiem żółte – 5 szt., agregat prądotwórczy – 1 szt., kurtki $\frac{3}{4}$ przeciwdeszczowe nylonowe – 5 szt.

Po 2017 r. nie nabywano, ani nie likwidowano żadnych zasobów obrony cywilnej.

Wyposażenie zgromadzone w magazynie OC nie zapewniało formacji OC wyposażenia na poziomie minimalnym, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 368-413)

3. W Urzędzie sporządzone były roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020, 2021 i 2022 oraz plan wieloletni na lata 2020-2025. Wszystkie plany zostały zatwierdzone przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy Drzewica i uzgodnione z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu. Plan wieloletni oraz roczne plany na 2020 i 2021 r. zostały zatwierdzone do końca roku poprzedzającego obowiązywanie planów, natomiast plan na 2022 r. został przesłany do Starostwa Powiatowego w Opocznie pismem z 11 stycznia 2022 r. i zatwierdzony przez Starostę 17 stycznia 2022 r.

Burmistrz Drzewicy wyjaśnił, że dotrzymanie terminu zatwierdzenia do realizacji planu na 2022 r. do końca roku poprzedzającego obowiązywania planu¹⁰ nie było możliwe, ponieważ 3 stycznia 2022 r. został zatwierdzony Plan Działania Starostwa Powiatowego w Opocznie przez Wojewodę. Gminy po otrzymaniu informacji o zatwierdzeniu Planu Działania Starostwa przez Wojewodę przystępują do opracowywania swoich planów.

(akta kontroli str. 424-459, 522-530)

Wieloletni plan oraz plany roczne przewidywały m.in. następujące kierunki działań: dokonywanie zakupów sprzętu na rzecz obrony cywilnej w ramach dotacji z ŁUW, doskonalenie funkcjonowania Gminnego Systemu Wczesnego Ostrzegania oraz Wojewódzkiego Systemu Wykrywania i Alarmowania, angażowanie w proces doskonalenia obrony cywilnej pozarządowych jednostek organizacyjnych (OSP, WOPR i innych) w trybie wzajemnych porozumień, prowadzenie oceny zdolności technicznej zasobów budownictwa ochronnego (o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”), prowadzenie sukcesywnych przeglądów awaryjnych ujęć wody oraz pozyskiwanie środków do jej dystrybucji w warunkach zagrożenia¹¹. Kierunki działań w planie na 2022 r. zostały rozszerzone m.in. o: przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19, analizę potrzeb i ocenę przygotowań istniejących struktur i zasobów na terenie gminy i powiatu do realizacji zadań w stanach nadzwyczajnych w zakresie ochrony ludności, prowadzenie kontroli w zakresie zadań obrony cywilnej czy wdrażanie postanowień Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020 r.

⁹ W 2020 r. 25 kocy zostało przekazanych dla DSP w Drzewicy w ramach przeciwdziałania pandemii COVID-19.

¹⁰ Zgodnie z postanowieniami § 5 ust. 3 Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.

¹¹ Pomimo, że w latach 2020-2022 nie otrzymano dotacji na obronę cywilną z ŁUW, nie posiadano zasobów budownictwa ochronnego oraz nie pozyskano środków do dystrybucji wody w warunkach zagrożenia.

Burmistrz Drzewicy wyjaśnił, że przewidziane w wieloletnich i rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej dotyczące:

- a) dokonywania zakupu sprzętu z dotacji ŁUW – nie były zadaniem priorytetowym, a wszystkie działania i środki finansowe kierowane były na walkę z pandemią COVID-19,
- b) przeglądów awaryjnych ujęć wody – nie były realizowane, ponieważ są one dobrze zabezpieczone pod względem możliwości zanieczyszczenia i skażenia,
- c) pozyskiwania środków do dystrybucji wody – nie realizowano ze względu na ograniczenia spowodowane pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 424-454, 520-521, 522-530)

W planach brak było jednoznacznych zapisów dotyczących przedsięwzięć obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i innych organizacjach działających na obszarze gminy, z wyjątkiem ww. OSP i WOPR¹². W okresie objętym kontrą nie była również prowadzona korespondencja z takimi podmiotami.

Burmistrz Drzewicy wyjaśnił, że brak ww. zapisów z uwagi, iż obrona cywilna na obszarze gminy skupia się tylko na Urzędzie, a na terenie gminy brak jest instytucji i przedsiębiorców, które mogłyby wykonywać zadania obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 424-454, 522-530)

Zgodnie z zapisami ww. planów co roku przeprowadzana była ocena stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej, która przesyłana była do Starostwa Powiatowego w Opocznie. Na dzień 30 czerwca 2020 r. oraz 31 grudnia 2021 r. dokonywane były z ŁUW potwierdzenia sald i stanów magazynowych materiałów i sprzętów obrony cywilnej, stosownie do zapisów zawartych w ww. planach.

(akta kontroli str. 424-473)

4. Na terenie gminy i miasta Drzewica nie było budowli ochronnych i miejsc ukryć.

(akta kontroli str. 18-111, 522-530)

W studium uwarunkowań i planach zagospodarowania przestrzennego Miasta Drzewicy nie zostały określone miejsca na budowle ochronne i miejsca ukryć przewidziane dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej w Drzewicy¹³ ponieważ, jak wyjaśnił Burmistrz Drzewicy, osiem z 10 tych dokumentów uchwalono przed 2018 r., a więc przed wejściem w życie Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa obronnego. Niezależnie od powyższego w pkt – Wymogi wynikające z obrony cywilnej Studium uwarunkowań zawarto zapis:

- uwzględnienie odpowiednich podpiwniczeń w nowej zabudowie o charakterze publicznym, lokalizowanej w miejscowościach położonych zwłaszcza wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych oraz sąsiedztw linii kolejowych,
- przygotowanie odpowiednich pomieszczeń o konstrukcji odpornej na zagruzowania spełniających określoną funkcję stosownie do lokalnych potrzeb z możliwością szybkiej ich adaptacji dla celów ochrony ludności w sytuacjach szczególnych.

¹² Wskazano natomiast zapisu: „Bieżąca weryfikacja wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych użyteczności publicznej oraz społecznych organizacji ratowniczych również porządkowych, funkcjonujących na terenie gminy, przygotowanych i przewidzianych do prowadzenia przedsięwzięć w zakresie ochrony ludności i obronności” oraz „W trybie wzajemnych porozumień angażować w proces doskonalenia OC na terenie województwa pozarządowe jednostki organizacyjne (OSP, WOPR i inne)”.

¹³ Pomimo takiego wymogu wynikającego z § 5 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa obronnego.

Burmistrz dodał, że Plany te zostały uzgodnione z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa, a żaden z tych organów nie wniósł uwag.

(akta kontroli str. 522-534)

5. W latach 2020-2022 nie były przeprowadzane w Urzędzie zewnętrzne i wewnętrzne audyty/kontrole z zakresu obrony cywilnej.

Brak przeprowadzania kontroli wewnętrznych wynikał z braku ujęcia w planie audytu na lata 2020-2022 takich kontroli. Burmistrz Drzewicy wskazał, że zostanie przeprowadzona analiza ryzyka w zakresie obrony cywilnej i zagadnienia z tym związane znajdują się jako priorytetowe w planie audytu na 2023 r.

(akta kontroli str. 474, 522-530, 535-536)

W okresie objętym kontrolą polecenia kierowane przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Opoczyńskiego dotyczyły: dokonania przeglądów gminnych planów ewakuacji II stopnia, przekazania danych dotyczących budowli ochronnych i do doraźnych ukryć, opracowania Ocen stanu przygotowania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz rocznych planów działania gminy w zakresie obrony cywilnej. Polecenia te zostały zrealizowane przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy.

(akta kontroli str. 455-465, 535-562)

Szef Obrony Cywilnej Województwa nie kierował wytycznych i poleceń w zakresie obrony cywilnej do Urzędu w latach 2020-2022.

(akta kontroli str. 522-530, 565-567)

6. Realizacja zadań z zakresu obrony cywilnej, w okresie objętym kontrolą, została powierzona jednemu pracownikowi zatrudnionemu na pełen etat na stanowisku Pełnomocnika Ochrony Informacji Niejawnych¹⁴. Stanowisko to zostało umieszczone w Referacie Spraw Obywatelskich i Bezpieczeństwa¹⁵, nad którym bezpośredni nadzór pełnił Burmistrz. Oprócz zadań z zakresu obrony cywilnej ww. pracownikowi zostały powierzone zadania dotyczące informacji niejawnych i sprawy wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Struktura Urzędu i zasoby kadrowe były adekwatne do realizacji zadań z zakresu OC.

(akta kontroli str. 475-500, 577-581)

W latach 2020-2022 (do końca III kwartału 2022) nie były planowane i wydatkowane środki na realizację zadań z zakresu obrony cywilnej (rozdział 75414 – obrona cywilna). Jak wyjaśnił Burmistrz Drzewicy, Gmina w każdym roku budżetowym posiada rezerwę ogólną, która w razie potrzeby mogła być przeznaczona na obronę cywilną.

(akta kontroli str. 522-530)

7. Jako problemy i bariery związane z funkcjonowaniem obrony cywilnej Burmistrz Drzewicy wskazał przedłużające się prace legislacyjne związane z przepisami z zakresu ochrony ludności i zarządzania kryzysowego oraz ograniczone środki finansowe przyznawane samorządom jako dotacje celowe. Po wejściu w życie ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁶, w praktyce funkcjonuje zarządzanie kryzysowe na terenie gminy i miasta Drzewica, tj.: bieżący monitoring, udzielanie pomocy poprzez zbiórki żywności, odzieży, środków higieny osobistej, sprzętu AGD i inne formy pomocy humanitarnej dla Ukrainy oraz pomoc uchodźcom z Ukrainy

¹⁴ Pracownik ten przeszedł szkolenia z zakresu ochrony ludności w 2004 r. oraz z zakresu obrony cywilnej w 2017 r.

¹⁵ Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu wprowadzonym zarządzeniem nr 127/2021 Burmistrza Drzewicy z 30 grudnia 2021 r. We wcześniej obowiązującym Regulaminie, wprowadzonym zarządzeniem nr 10/2003 Burmistrza Gminy i Miasta Drzewica z 31 marca 2003 r. referat ten nosiła nazwę Spraw Obywatelskich, Społecznych i Wojskowych.

¹⁶ Dz. U. z 2022 r., poz. 2305.

poprzez zapewnienie lokali mieszkalnych, wyżywienia odzieży i środków ochrony osobistej.

(akta kontroli str. 522-530)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ryzyka zagrażające realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej realizowanych przez Urząd Miejski w Drzewicy, w tym w szczególności przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy, o których mowa w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹⁷, nie były poddawane corocznej analizie w ramach zarządzania ryzykiem stanowiącego element kontroli zarządczej. Stanowiło to naruszenie standardów B 7 i B 8 określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁸, 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. Szczegółowe wytyczne w zakresie zarządzania ryzykiem ujęte zostały w komunikacie nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem¹⁹.

(akta kontroli str. 211-236)

Burmistrz Drzewicy wyjaśnił, że kontrola zarządcza w obszarze obrony cywilnej była prowadzona, ale w ograniczonym zakresie. Pracownik odpowiedzialny za zadania dotyczące obrony cywilnej uczestniczył w cotygodniowych naradach z kierownictwem Urzędu²⁰, na których na bieżąco informował o aktualnych zagadnieniach w tym zakresie. Nie były zgłaszane żadne nieprawidłowości. W latach 2020-2022, w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 realizowano wiele dodatkowych zadań, które zdominowały i na stałe poszerzyły zakres dotychczasowych spraw. Burmistrz dodał, że kontrola zarządcza jest procesem ciągłym, jednak niedostatecznie monitorowanym w zakresie obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 522-530)

2. Plan OC nie został uzgodniony z następującymi organami i podmiotami: Zakładami Opieki Zdrowotnej, TP S.A., zakładem energetycznym i gazowniczym, PKS, MPK, PKP, Nadleśnictwami, PCK, Harcerstwem, Powiatowym Inspektoratem Nadzoru Budowlanego, Pogotowiem Ratunkowym i parafiami kościoła rzymsko-katolickiego, pomimo iż w Planie wskazano dla nich zadania.

(akta kontroli str. 18-111)

Burmistrz Drzewicy wyjaśnił, że Plan OC nie został uzgodniony z ww. organami i podmiotami, ponieważ gminny plan skupia się na przedsięwzięciach podstawowych dla ochrony mieszkańców, a więc na ostrzeganiu i alarmowaniu o niebezpieczeństwach, a także zapewnieniu im pomocy w miarę posiadanych sił i środków i to zostało uczynione poprzez uzgodnienie z Gminnymi jednostkami i organem nadrzędnym – Szefem Obrony Cywilnej Powiatu. W sytuacji zagrożenia

¹⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850; dalej: rozporządzenie w sprawie OC.

¹⁸ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84

¹⁹ Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56

²⁰ Z narad nie były sporządzane protokoły.

Gmina reaguje pierwsza, o zagrożeniu i podjętych działaniach informuje organ nadrzędny. W chwili gdy Gminne środki i siły są niewystarczające, zwraca się o pomoc do szczebla wyższego, czyli Starosty i to też zostało uczynione poprzez uzgodnienie z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu. Plany powiatowe są uzgadniane pod kątem pomocy i współpracy z jednostkami podległymi, czyli jednostkami powiatowymi. W Planie OC wymienione są te instytucje, ale uzgodnienia z nimi są na szczeblu powiatu. Burmistrza dodał ponadto, że rolą kapłanów kościoła jest służba, udzielanie wsparcia w trudnych sytuacjach, udzielanie sakramentów, chowanie zmarłych, dlatego Plan nie został uzgodniony z proboszczami parafii.

(akta kontroli str. 4-111, 205-210, 522-530)

Zdaniem NIK uzgodnienia Planu OC powinny być prowadzone ze wszystkimi organami i podmiotami w nim wskazanymi, które funkcjonują jedynie na terenie miasta i gminy, tj.: podmioty lecznicze, nadleśnictwa, parafie czy drużyny harcerskie, a którym powierzono zadania w ramach obrony cywilnej.

3. Trzy z 21 kart realizacji zadań obrony nie zostały uzgodnione z właściwymi organami obrony cywilnej, co stanowiło naruszenie wymagania wynikającego z § 15 Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Dotyczyło to kart: nr 11 – zabezpieczenia pomocy medycznej poszkodowanym mieszkańcom gminy, jak i osobom czasowo przebywającym, nr 15 – naruszenia porządku publicznego i nr 16 – przeciwdziałaniom atakom terroru na terenie Gminy i Miasta Drzewica.

(akta kontroli str. 252, 257, 258)

Burmistrz Drzewicy wyjaśnił, że brak uzgodnień ww. trzech Kart wynikał z przeoczenia.

(akta kontroli str. 522-525)

4. Pomimo ostatniej aktualizacji Planu OC w 2019 r. nie został on zaktualizowany w okresie objętym kontrolą, chociaż zachodziły okoliczności uzasadniające jego zmianę, np. odnośnie wykazania w Planie: stacji autogazu w Brzustowie 129, która zaprzestała działalności 31 grudnia 2019 r., punktu aptecznego w Radzicach Dużych 126, który zakończył działalność 31 marca 2018 r. czy 10 szt. toreb sanitarnych dużych i 2 szt. małych, pomimo nie wykazania ich w kartach magazynowych. Dodatkowo w Planie OC nie wykazano funkcjonującej apteki w Drzewicy przy ul. Stawowej 27 oraz 3.000 szt. worków PP 55x85, 4 szt. plandek 10x12, 4 szt. plandek 8x10, 1 szt. plandeki 10x6, agregatu prądotwórczego Honda EA3000N2 AVR, 5 szt. kamizelek odblaskowych CE i 5 szt. kurtek ¾ przeciwdeszczowych, które wykazane były w kartach magazynowych.

Powyższe stanowiło naruszenie zapisów Planu OC (str. 58 pkt 8) oraz § 16 Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, zgodnie z którymi Plan OC podlega bieżącej aktualizacji, nie rzadziej niż co 2 lata.

(akta kontroli str. 4-111, 368-423)

Burmistrz Drzewicy wyjaśnił, że właściciel stacji autogazu nie zgłosił zaprzestania działalności (podobnie jak właściciel punktu aptecznego w Radzicach Dużych), a urządzenia do prowadzenia działalności nie zostały zlikwidowane przez co może rozpocząć działalność w tym miejscu. O zużyte w 2015 r. torby sanitarne duże i małe oraz o aktualnie funkcjonującą aptekę przy ul. Stawowej 27 w Drzewicy Plan zostanie zaktualizowany przy najbliższej aktualizacji. Pozostały ww. sprzęt (zakupiony w latach 2015-2017) nie został uwzględniony przy sporządzaniu i aktualizacji planu.

(akta kontroli str. 522-530)

5. W rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020, 2021 i 2022 oraz w wieloletnim planie na lata 2020-2025 przewidziano m.in. prowadzenie oceny zdolności technicznej zasobów budownictwa ochronnego, pomimo że na terenie gminy i miasta Drzewica nie było takiej infrastruktury.

(akta kontroli str. 424-454, 522-530)

Burmistrz Drzewicy wyjaśnił, że ww. kierunek działania został błędnie wpisany do planów.

(akta kontroli str. 522-530)

6. Wyposażenie zgromadzone w magazynie OC nie zapewniało formacji OC wyposażenia na poziomie minimalnym wynikającym z pkt 2.12.3. Wytycznych Szefa OC Kraju z 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. Na stanie magazynu obrony cywilnej Urzędu nie było: indywidualnych pakietów przeciwichemicznych, indywidualnych pakietów do likwidacji skażeń, dozymetrów indywidualnych, indywidualnych pakietów medycznych, przyrządów rozpoznania chemicznego i radiometrów. Sprzęt ten nie znajdował się również na wyposażeniu Ochotniczej Straży Pożarnej działającej na terenie miasta i gminy Drzewica.

(akta kontroli str. 268-413, 569-570)

Burmistrz Drzewicy wyjaśnił, że Urząd posiadał na stanie magazynu obrony cywilnej ww. sprzęt, który z upływem lat był brakowany z uwagi na mijający okres przydatności. Nowe zestawy nie zostały zakupione, ze względu na ograniczone środki finansowe.

(akta kontroli str. 567-568)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o prowadzenie w ramach kontroli zarządczej analizy ryzyka w odniesieniu do celów i zadań Urzędu uwzględniających całokształt prowadzonej działalności.

NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w odniesieniu do nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze Obrony Cywilnej z uwagi na usunięcie z polskiego porządku prawnego instytucji Obrony Cywilnej, będące wynikiem derogacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i wydanych w oparciu o nią przepisów wykonawczych i wytycznych Szefa OCK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 21 grudnia 2022 r.

Kontroler
Dominik Gołacki
gł. specjalista k.p.



.....
podpis

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



.....
podpis

