



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia listopada 2011 r.

**Pan
Jan SERAFIŃSKI
Burmistrz Gminy i Miasta Warta**

LLO-4101-21-04/2011
P/11/083

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Gminy i Miasta w Warcie (zwanym dalej „Urzędem”) w temacie przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju w latach 2009-2011 (do 30 września).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 24 października 2011 r. – Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Urzędu w zakresie będącym przedmiotem kontroli. Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli, wskazujące zwłaszcza na:

- nieaktualizowanie – od 1995 r. – Planu obrony cywilnej oraz Planu ewakuacji ludności,
- nieprzeprowadzenie ćwiczeń dla formacji Obrony Cywilnej – Drużyny Wczesnego Wykrywania i Alarmowania oraz nieprzeprowadzenie – w 2010 r. – szkoleń dla Drużyny Ratownictwa Powodziowego i Drużyny Wczesnego Wykrywania i Alarmowania,
- nieorganizowanie szkoleń dla ludności w zakresie powszechnej samoobrony,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.,

- nieustalenie w rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego zadań dla jednostek przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej oraz nieustalenie wykazu tych podmiotów,
- niezapewnienie integracji sił obrony cywilnej z innymi służbami, w tym sanitarno – epidemiologicznymi oraz ze społecznymi organizacjami ratowniczymi do prowadzenia akcji ratunkowych,
- niedokonywanie oceny stanu przygotowania obrony cywilnej,
- nieprzygotowanie i niezorganizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia.

1. Zarządzeniem Nr 36/176/09 Burmistrza Gminy i Miasta Warta z dnia 4 czerwca 2009 r. (zwanym dalej zarządzeniem z 2009 r.) utworzone zostały dwie formacje Obrony Cywilnej: Drużyna Ratownictwa Powodziowego oraz Drużyna Wczesnego Wykrywania i Alarmowania, do których powołano łącznie 15 osób. Do dnia 3 czerwca 2009 r. na terenie Gminy i Miasta Warta, Zarządzeniem Nr 9/94/OC z dnia 9 września 1994 r. (zwanym dalej zarządzeniem z 1994 r.), powołanych było siedem formacji Obrony Cywilnej, tj. 1 pluton, 1 posterunek, 3 drużyny oraz 2 samodzielne siły rezerwowe Szefa Obrony Cywilnej Województwa.

W okresie objętym kontrolą zorganizowano ćwiczenia w zakresie przygotowania Drużyny Ratownictwa Powodziowego do Wojewódzkich Zawodów Sprawnościowych dla Drużyn Ratownictwa Powodziowego OC. Burmistrz – Szef Obrony Cywilnej Gminy nie zorganizował jednak ćwiczeń dla Drużyny Wczesnego Wykrywania i Alarmowania, a także – w 2010 r. – szkoleń dla obu formacji OC powołanych zarządzeniem z 2009 r., przez co nie wykonał w pełnym zakresie zadań określonych § 3 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin², zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej. W 2009 r. (do dnia 3 czerwca) Burmistrz nie zapewnił także ćwiczeń i szkoleń z zakresu Obrony Cywilnej dla formacji OC powołanych zarządzeniem z 1994 r.

Obowiązek realizacji szkoleń i ćwiczeń wynikał również z wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju do działalności w dziedzinie obrony cywilnej³ – zgodnie z którymi zasadniczymi celami działania w zakresie obrony cywilnej będzie m.in. wdrażanie

² Dz. U. z 2002 r., Nr 96, poz. 850

³ Wytyczne do działalności w dziedzinie Obrony Cywilnej z: 14.01.2009 r., 30.11.2009 r., 5.012011 r.

nowych form szkolenia oraz doskonalenie systemu szkolenia personelu obrony cywilnej – oraz Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 19 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

Burmistrz nie planował liczby i tematyki szkoleń oraz ćwiczeń, a także nie rozpoznał potrzeb co do rodzaju szkoleń wśród członków formacji Obrony Cywilnej. NIK nie podziela stanowiska Pana Burmistrza, który wyjaśnił, iż potrzeby w zakresie przeprowadzania ćwiczeń i szkoleń formacji OC wynikały bezpośrednio z przeprowadzonej w 2009 r. reorganizacji struktur formacji OC.

Burmistrz nie przeprowadził szkoleń dla ludności w zakresie powszechnej samoobrony, pomimo obowiązku określonego w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności⁴.

2. W okresie objętym kontrolą w Gminie i Mieście Warta (zwanej dalej Gminą) funkcjonował Plan obrony cywilnej, opracowany w 1995 r., uzgodniony z Wojewódzkim Inspektoratem Obrony Cywilnej z Sieradza i zatwierdzony przez ówczesnego Burmistrza. Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 13 października 2011 r. nie sporządzono nowego planu oraz nie zaktualizowano planu funkcjonującego w Gminie od 1995 r. (tj. przez 16 lat). Burmistrz wyjaśnił, iż brak aktualizacji planu wynikał „z przekonania, że jego aktualizacja jest nieuzasadniona w sytuacji wątpliwości, które w istocie doprowadziłyby do powstania nowego planu, tj. klauzula niejawności („poufne” czy „jawne”), nakładanie obowiązków na prywatne zakłady pracy, co nie może funkcjonować w praktyce w gospodarce wolnorynkowej (brak państwowych zakładów pracy oraz możliwości ingerencji w prywatne zakłady pracy).” Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Pana Burmistrza, bowiem o obowiązku gruntownej aktualizacji planu bądź opracowaniu nowej dokumentacji Szef Obrony Cywilnej Gminy powiadomiony został pismami w 2003 r. (wraz z zasadami opracowania planów) i w 2004 r. Ponadto konieczność aktualizacji Planu Obrony Cywilnej wynikała również z Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju⁵, z rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego sporządzonych na poszczególne lata objęte kontrolą oraz z korespondencji mailowej Starostwa Powiatowego w Sieradzu (mail z 23 marca 2009 r.).

⁴ Dz. U. z 1993 r., Nr 91, poz. 421

⁵ Wytyczne do działalności w dziedzinie obrony narodowej w 2009 r., 2010 r. i 2011 r.

W trakcie przeprowadzania kontroli Pan Burmistrz powiadomiony został – w trybie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK – o ustaleniach wskazujących na nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania obrony cywilnej w Gminie. Izba ocenia za właściwe podjęcie przez Pana Burmistrza działań, polegających na wystąpieniu (w dniu 27 września 2011 r.) do Starostwa Powiatowego w Sieradzu z zapytaniem dotyczącym zasad aktualizacji sporządzania ww. planu, a w szczególności nadania klauzuli niejawności, wytycznych sporządzania tych planów i ewentualnych nowych zasad opracowania planu.

3. Urząd posiadał Plan ewakuacji ludności (na dokumencie brak daty opracowania planu), uzgodniony w 1995 r. m.in. z Wojewódzkim Inspektorem Obrony Cywilnej w Sieradzu i zatwierdzony przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy. Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 13 października 2011 r. nie został zaktualizowany funkcjonujący w Urzędzie plan z 1995 r., jak również nie opracowano nowych zasad ewakuacji ludności, pomimo iż zasady te zostały przekazane Panu Burmistrzowi pismem Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Sieradzkiego z dnia 8 maja 2003 r. O dostępności wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r.⁶ został Pan Burmistrz poinformowany pismem (z up. Wojewody Łódzkiego) Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (WBiZK ŁUW) z dnia 14 stycznia 2009 r.
4. W Urzędzie funkcjonowały plany działania w zakresie obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego, opracowane corocznie przez Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych, uzgodnione ze Starostwem Powiatowym w Sieradzu i zatwierdzone przez Burmistrza Gminy i Miasta Warta. Plany te nie zawierały jednak szczegółowych zadań dla jednostek organizacyjnych, o których mowa w § 4 pkt 4 i § 5 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej, pomimo iż zadania te były realizowane przez inne instytucje z terenu Gminy. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, iż były tylko dwa zakłady: Zakład Wodociągów i Kanalizacji oraz Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. NIK zauważa jednak, iż z pisma z dnia 6 kwietnia 2009 r. skierowanego do Dyrektora WBiZK ŁUW wynika m.in., że jednostkami przewidzianymi do wykonywania zadań w zakresie obrony cywilnej (zapewnienie miejsc pobytu dla ewakuowanej z terenów zalewowych ludności) są także szkoły z terenu Gminy.

⁶ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

Szef Obrony Cywilnej Gminy nie opracował wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej, przez co nie wypełnił wymogów § 5 przedmiotowego rozporządzenia.

5. Brak rzetelnego (tj. wykonywanego z należytą starannością) udokumentowania realizacji zadań dotyczących obrony cywilnej, o których mowa w § 3 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej, w znacznym stopniu utrudniał ocenę przygotowania Gminy do wykonywania tych zadań. Braki dotyczyły w szczególności:

- integracji sił obrony cywilnej oraz innych służb, w tym służb sanitarno - epidemiologicznych do prowadzenia akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków żywiołowych i zagrożeń środowiska. Izba nie podziela stanowiska Pana Burmistrza, iż przykładem działań integracyjnych może być – dla sił OC udział Drużyny Ratownictwa Powodziowego w corocznych zawodach sprawnościowych drużyn ratownictwa powodziowego, a dla innych służb ratowniczych – zawodów sportowo-pożarniczych Ochotniczych Straży Pożarnych.
- dokonywania oceny stanu przygotowania obrony cywilnej. NIK nie podziela wyjaśnień Pana Burmistrza, z których wynikało m.in. iż mimo braku usystematyzowanych wytycznych, wskazujących jak należy przeprowadzać taką ocenę i z jaką częstotliwością, ocena taka była dokonywana. Dla uzasadnienia powyższego stwierdzenia Burmistrz przedstawił kontroli NIK:
 - informacje (w formie tabelarycznej) przekazane do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi zawierające m.in. dane jednostki (nazwa jednostki podstawowej, nazwa jednostki podległej, dł. i szer. geograficzna, dane teleadresowe), czas pozyskania, czas uzyskania pełnej gotowości, ocenę wykorzystania sił i środków (w brzmieniu: *doświadczenie w prowadzeniu akcji przeciwpowodziowych*), wyposażenie w sprzęt,
 - załącznik do sprawozdania ze szkoleń za 2010 r. pn. *Dane do Oceny stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Powiecie Sieradzkim*, zawierający informacje w zakresie m.in. sprzętu OC, liczby syren oraz kwoty wydatków przeznaczonych na Obronę Cywilną w 2010 r.
- ustalenia wykazu instytucji działających na terenie Gminy przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej. NIK nie podziela stanowiska Pana Burmistrza, iż „zakłady te zostały wyznaczone (są to Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej oraz Zakład Wodociągów

i Kanalizacji). Szef OC Gminy wywiązał się z § 3 ust. 24 rozporządzenia (przepis nie narzuca, że wykaz ten ma być dokumentem papierowym).”

- przygotowania i zorganizowania ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Pana Burmistrza, który wyjaśnił, iż nie przeprowadził akcji ewakuacyjnej pod dowództwem Szefa Obrony Cywilnej Gminy, był natomiast uczestnikiem dwóch akcji ewakuacyjnych, dowodzonych przez Komendanta Powiatowej Policji w Sieradzu i Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Sieradzu.

Powyższe ustalenia NIK wskazują na niewystarczający nadzór ze strony Burmistrza – Szefa Obrony Cywilnej Gminy i brak przeprowadzanych kontroli wewnętrznych w zakresie przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej. Zadania te Burmistrz realizował przy pomocy Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych inspektora ds. obronnych, obrony cywilnej i ochrony przeciwpożarowej.

NIK nie wnosi uwag do – opracowanego w 2008 r. – „*Planu zaopatrzenia ludności w wodę pitną w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla gminy Warta w województwie łódzkim*”, uzgodnionego m.in. z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Sieradzu oraz zatwierdzonego przez Burmistrza oraz Prezesa Zarządu Wodociągów i Kanalizacji Gminy i Miasta Warta.

Zgodnie z § 3 pkt 6 przedmiotowego rozporządzenia Szef Obrony Cywilnej Gminy przygotował i zapewnił działanie systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, określając zasady jego funkcjonowania. Zadania w zakresie nadzoru nad systemem wczesnego ostrzegania i alarmowania, monitorowania, alarmowania ludności oraz informowania służb ratowniczych o zaistniałych zagrożeniach powierzone zostały strukturze zarządzania kryzysowego, tj. Gminno – Miejskiemu Zespołowi Reagowania Kryzysowego.

7. NIK nie wnosi uwag do wydatkowania środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie obrony cywilnej. W latach 2009-2011 (do 30 czerwca), na realizację zadań Urząd wykorzystał środki w wysokości 17.678 zł, w tym 10.300 zł w ramach dotacji celowych przyznanych z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu

administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami oraz 7.378 zł – pochodzących ze środków własnych. Powyższe kwoty wydatkowano na zakup m.in. artykułów dla Drużyny Ratownictwa Powodziowego, materiałów do konserwacji masztu antenowego oraz usługi konserwacji sprzętu OC znajdującego się na stanie magazynowym.

8. Sprzęt OC (środki techniczne i umundurowanie) przechowywany był w pomieszczeniu magazynowym w dobrych warunkach. Przyrządy (m.in. sygnalizator promieniowania, rentgenoradiometr, przyrządy rozpoznania chemicznego, maski przeciwgazowe) konserwowane były w grudniu 2010 r. Od 2008 r. nie wykonano jednak wymaganych przeglądów żadnego z posiadanych przyrządów dozymetrycznych (tj. 6 szt. sygnalizatora promieniowania i 1 szt. rentgenoradiometru) – w związku z nieposiadaniem informacji dotyczących pracowni, która mogłaby wykonać legalizację tych sprzętów. Ponadto część wyposażenia (przekazanego w użytkowanie z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi) wykorzystana w 2010 r. do prowadzenia na terenie Gminy akcji przeciwpowodziowej, była uszkodzona i do dnia zakończenia kontroli, tj. do 13 października 2011 r. pozostawała na stanie magazynowym, pomimo iż o zniszczeniu sprzętu OC, w czerwcu 2010 r. Burmistrz poinformował Dyrektora WBiZK ŁUW.

Dla żadnego ze sprzętów będących w magazynie OC, Urząd nie posiadał dokumentów potwierdzających dopuszczenie ich do użytkowania (certyfikaty, atesty).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- podjęcie działań zmierzających do zaktualizowania Planu obrony cywilnej Gminy,
- podjęcie działań na rzecz aktualizacji Planu ewakuacji ludności,
- opracowanie wieloletniego planu działania Gminy w zakresie obrony cywilnej,
- organizowanie i przeprowadzanie ćwiczeń i szkoleń w zakresie obrony cywilnej,
- rozważenie możliwości przygotowania i zorganizowania szkoleń ludności w zakresie powszechnej samoobrony,
- opracowywanie rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem szczegółowych zadań dla jednostek organizacyjnych,
- sporządzenie wykazu instytucji działających na terenie Gminy przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej,
- przygotowanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia,

- rzetelne dokumentowanie działań w zakresie OC,
- dokonywanie oceny stanu przygotowania obrony cywilnej,
- integrowanie sił obrony cywilnej z innymi służbami do prowadzenia akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków żywiołowych i zagrożeń środowiska,
- objęcie nadzorem i kontrolą realizację zadań w zakresie obrony cywilnej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.