



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.010.02.2017

P/17/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/039 – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Kontrolę przeprowadził, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , Marek Zyskowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/111/2017 z dnia 4 lipca 2017 r. i nr LLO/188/2017 z dnia 15 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 1238-1239)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy i Miasta Warta, Rynek im. St. Wł. Reymonta 1, kod pocztowy 98-290 Warta, nr statystyczny 000530270, zwany w dalszej części niniejszego wystąpienia „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Burmistrzem Gminy i Miasta Warta jest od dnia 19 listopada 2002 r. Pan Jan Serafiński. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

Burmistrz Gminy i Miasta Warta podejmował w latach 2015 - 2017 (I półrocze) działania w ograniczonym zakresie w celu stworzenia warunków do realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

W badanym okresie obowiązywały w Gminie dwa Plany Zarządzania Kryzysowego zatwierdzone przez Starostę Sieradzkiego w 2009 r. i 2016 r. Uwzględniały one elementy zawarte w zaleceniach Starosty do opracowania gminnych planów zarządzania kryzysowego odpowiednio z 2008 i 2015 r., natomiast nie odnosiły się do zaleceń wydanych w 2011 r.

Od 2004 r. działał w Urzędzie powołany przez Burmistrza Gminno-Miejski Zespół Reagowania Kryzysowego zmieniony zarządzeniem w 2012 r. na Gminno-Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego. W ramach tego Zespołu utworzono Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego będące komórką pomocniczą Burmistrza.

Przeprowadzony w trakcie kontroli epizod praktyczny, którego celem było sprawdzenie zdolności reagowania organów bezpośrednio po informacji o sytuacji kryzysowej oraz przebiegu procesów decyzyjnych realizowanych przez Zespół Zarządzania Kryzysowego wykazał, że Burmistrz właściwie realizował zadania ustawowe, określone w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³, a jego działania były adekwatne do stopnia zagrożenia.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524), zwana dalej „ustawą o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według ww. skali, nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 209 ze zm., zwana dalej ustawą o zk.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywał Plan Obrony Cywilnej Gminy i Miasta Warta, opracowany w 2012 r. Jego struktura była zgodna z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju (dalej SOCK) z dnia 27 grudnia 2011 r.⁴ Opracowano wszystkie wymagane ww. wytycznymi załączniki funkcjonalne.

Powołane zostały dwie formacje obrony cywilnej: Drużyna Wczesnego Wykrywania i Alarmowania i Drużyna Ratownictwa Powodziowego, dla których organizowane były szkolenia, ćwiczenia i treningi.

W Urzędzie ustalono wykaz instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie Gminy, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej. W Urzędzie funkcjonował Plan ewakuacji (przyjęcia ludności, zwierząt i mienia) II stopnia na wypadek masowego zagrożenia oraz uzgodniony z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Łodzi oraz Starostą Sieradzkim Gminny Plan Ochrony Zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowej.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli dotyczyły:

- nieutworzenia w Urzędzie komórki organizacyjnej, której przypisano by zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 3 ustawy o zk.
- niezachowania dwuletniego cyklu aktualizacji Gminnego Planu Reagowania Kryzysowego opracowanego w 2009 r. Stanowiło to naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy o zk,
- nieopracowania siatki bezpieczeństwa dla wszystkich zidentyfikowanych w Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego zagrożeń,
- niezagadniania ze wszystkimi organami i jednostkami organizacyjnymi planowanymi do użycia w realizacji przedsięwzięć określonych w Planie Zarządzania Kryzysowego i Planie Obrony Cywilnej,
- niezaopiniowania przez Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego opracowanego w 2016 r. Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego co było naruszeniem art. 14 ust. 8 pkt 4 w zw. z art. 19 ust. 5 ustawy o zk,
- nieorganizowania przez Burmistrza badanym okresie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, co stanowiło naruszenie art. 19 pkt.2 ust.3 ustawy o zk,
- niewystąpienia do wojskowego komendanta uzupełnień o wyrażenie zgody na powołanie do utworzonych w Gminie formacji obrony cywilnej żołnierzy rezerwy, o czym stanowią § 2 i 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie określenia kategorii żołnierzy rezerwy, których przeznaczenie do służby w obronie cywilnej wymaga zgody wojskowego komendanta uzupełnień⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozwiązania prawno - organizacyjne do realizacji zadań planowania cywilnego oraz przygotowania infrastruktury i organów państwa do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych.

⁴ w sprawie opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

⁵ Dz.U. Nr 83, poz. 576

Zgodnie z art. 19 ustawy o zk organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta (ust. 1). Zadania w sprawach zarządzania kryzysowego wójt wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego (ust. 3).

W obowiązującym na dzień rozpoczęcia kontroli Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy i Miasta Warta brak było komórki organizacyjnej, której przypisano by zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. Również w zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej, Rolnictwa i Ochrony Środowiska, Pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych brak było zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, które to zadania faktycznie wykonywał w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 1151-1159)

Urząd nie prowadził dokumentacji świadczącej o prowadzonym przez Burmistrza monitoringu działań dotyczących zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej pod kątem problemów i trudności systemowych związanych z realizacją zadań w tym zakresie. W ocenie Burmistrza ww. problemy lub trudności mogą wynikać z dwóch zasadniczych czynników, tj. ograniczonych środków finansowych oraz niejednoznacznych i nieprecyzyjnych przedmiotowych przepisów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 1162-1164)

Urząd posiadał opracowaną w czerwcu 2012 r. Strategię rozwoju Gminy i Miasta Warta na lata 2012-2020. Jest to dokument kierunkowy nakreślający nadrzędne cele długoterminowe (strategiczne), priorytety rozwoju oraz kierunki działań władz Gminy. Wśród celów strategicznych znajdowała się poprawa jakości życia mieszkańców, a jako cel operacyjny wymieniono poprawę bezpieczeństwa, w tym m.in. w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego, wodnego i przeciwpowodziowego.

Kontrolerowi nie przedstawiono innej dokumentacji świadczącej o przeprowadzeniu oceny efektywności funkcjonowania administracji lokalnej i regionalnej w zakresie realizacji przez Urząd zadań dotyczących ratownictwa i ochrony ludności oraz doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego, o których mowa w Strategii „Sprawne Państwo”⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1246-1265)

W wyjaśnieniu dotyczącym aktualnie obowiązującej definicji sytuacji kryzysowej określonej w art. 3 pkt 1 ustawy o zk jest, Burmistrz stwierdził, iż w jego ocenie, definicja ta jest nieprecyzyjna i niejednoznaczna. Wątpliwości interpretacyjne mogą budzić użyte w definicji określenia, takie jak: „w znacznych rozmiarach”, „znaczące ograniczenia”. Jednocześnie definicja nie precyzuje od ilu osób („ludzi”) zaczyna się sytuacja kryzysowa lub od jakiej kwoty strat z niej wynikających. Ponadto stwierdzenie, że dana sytuacja jest „wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa” może być wynikiem subiektywizmu, indywidualnego postrzegania występującego zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 1164)

1.1. Realizacja przez burmistrza zadań dotyczących planu zarządzania kryzysowego

*Opis stanu
faktycznego*

⁶ Strategia „Sprawne Państwo” została przyjęta przez Radę Ministrów Uchwałą Nr 17 z dnia 12 lutego 2013 r.

1. W badanym okresie obowiązywały w Urzędzie dwa Gminne Plany Zarządzania Kryzysowego Gminy i Miasta Warta (zwane dalej Planami ZK). Pierwszy, pod nazwą Gminny Plan Reagowania Kryzysowego opracowany został w Urzędzie i zatwierdzony przez Starostę Sieradzkiego w 2009 r. (brak dokładnej daty opracowania i zatwierdzenia). Powyższy Plan zawierał wszystkie elementy zawarte w zaleceniach Starosty Sieradzkiego z dnia 20 maja 2008 r. do opracowania gminnych planów reagowania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 7-303)

W dniu 30 maja 2011 r. Starosta Sieradzki wydał kolejne zalecenia do opracowania gminnych planów zarządzania kryzysowego. Kontrolerowi nie przedstawiono planu zarządzania kryzysowego opracowanego według powyższych zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 1266-1269)

Kolejny plan pod nazwą Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy i Miasta Warta opracowany został w Urzędzie i zatwierdzony przez Starostę Sieradzkiego w 2016 r. (brak dokładnej daty opracowania i zatwierdzenia). Powyższy Plan zawierał wszystkie elementy zawarte w zaleceniach Starosty Sieradzkiego z dnia 12 października 2015 r. do opracowania gminnych planów zarządzania kryzysowego (Plan główny, Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, Załączniki funkcjonalne Planu głównego). Plan ten zmieniony był w dniu 16 marca 2016 r., w zakresie ilości osób zamieszkałych w strefach zagrożenia i ilości sprzętu przeciwpożarowego i przeciwpowodziowego.

(dowód: akta kontroli str. 304-485)

2. W Planie Zarządzania Kryzysowego Gminy i Miasta Warta z 2016 r. zostały zawarte kwestie dotyczące udzielania pomocy społecznej osobom poszkodowanym w wyniku zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, a także klęski żywiołowej i ekologicznej, o których mowa w art. 7 pkt 14-15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷. Uregulowano to w Procedurze Reagowania Kryzysowego (PRK-7) pn. Procedura działania podczas stanu klęski żywiołowej oraz w Standardowej Procedurze Operacyjnej (SPO-7) pn. Procedura podania preparatu jodowego. Plan zawierał również wykaz Zakładów Opieki Medycznej, Ośrodka Pomocy Społecznej i Centrum Pomocy Rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 389-393, 426-427, 481)

3. Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy i Miasta Warta z 2016 r. zawierał wykaz sprzętu znajdującego się w jednostkach OSP (samochody pożarnicze i motopompy), sprzętu transportowego ZGKiM (samochody ciężarowe, autobusy, ciągniki, koparki, przyczepy, rolniczo-ciężarowe wozy asenizacyjne), sprzętu w Magazynie OC Gminy (odzież, hełmy, radiotelefony) oraz wykaz sprzętu w magazynie przeciwpowodziowym (łódź, silnik, worki, szpadle, kurtki, kamizelki, piła).

(dowód: akta kontroli str. 345-352)

4. W badanym okresie Rada Gminy i Miasta, nie zawierała porozumień, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸, a których przedmiotem byłoby udzielanie pomocy przy realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w kontekście zidentyfikowanych ryzyk i zagrożeń. Możliwość zawierania porozumień z sąsiednimi gminami w zakresie

⁷ Dz.U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 1875

wsparcia przy realizacji zadań kryzysowych przewidywał również omawiany Plan Zarządzania Kryzysowego. W wyjaśnieniu na ten temat Burmistrz stwierdził m.in. że Gmina i Miasto Warta nie zawierała ww. porozumień, gdyż nie było takiej potrzeby. Posiadane przez Gminę siły i środki oraz siły i środki organów nadrzędnych oraz innych jednostek i organizacji ratowniczych, na których na podstawie odrębnych przepisów ciąży obowiązek niesienia pomocy w obliczu zagrożeń, są na chwilę obecną wystarczające. W momencie, gdy sytuacja ta ulegnie zmianie takie porozumienia zostaną zawarte, co przewiduje obowiązujący Plan Zarządzania Kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 343, 1165)

1.2. Gminne centrum zarządzania kryzysowego

*Opis stanu
faktycznego*

Gminno-Miejskie Centrum Reagowania Kryzysowego zostało powołane przez Burmistrza Zarządzeniem Nr 71/6/04 z dnia 25 lutego 2004 r., zmienione Zarządzeniem Nr 52/11 z dnia 27 września 2011 r.

W Regulaminie działania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego zatwierdzonego przez Burmistrza w 2012 r. (brak dokładnej daty) zapisano, że Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego (uprzednio Centrum Zarządzania) jest komórką pomocniczą Burmistrza powołaną w celu spełniania następujących ról:

- punktu systemu wczesnego ostrzegania i alarmowania,
- ośrodka zbierania informacji z systemów monitorowania zagrożeń,
- punktu kontaktowego do koordynacji udzielania i przyjmowania pomocy humanitarnej, technicznej i ekspertowej,
- zaplecza koordynacyjno – operacyjnego dla organu odpowiedzialnego za działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń,
- ośrodka przekazywania informacji do podejmowania decyzji w sytuacjach zagrożeń, katastrof i kryzysów.

Obsługę zadań należących do Centrum w godzinach pracy Urzędu zapewniali pracownicy Urzędu mający swoje stanowiska pracy w pomieszczeniu Centrum.

Natomiast całodobowy dyżur miał być pełniony podczas wystąpienia zdarzeń kryzysowych (rozwiniecie w fazie reagowania) w pomieszczeniu Urzędu Gminy i Miasta Warta wyposażonym w telefon i fax.

Zgodnie z zapisami Regulaminu Centrum współpracuje z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, współdziała z podmiotami prowadzącymi działania ratownicze, zbiera informacje i opracowuje meldunki oraz przyjmuje zgłoszenia od mieszkańców i służb. Obsada dyżuru jest dwuosobowa, a czas pracy zmiany dyżurnej wynosi 12 godzin:

- I zmiana: 7:30 - 19:30

- II zmiana: 19:30 - 7:30

(dowód akta kontroli str. 648-663)

Całodobowe alarmowanie członków Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego poza godzinami pracy Urzędu zapewniono poprzez wyposażenie stanowisk pracy Burmistrza Gminy i Miasta Warta, Szefa Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz osoby odpowiedzialnej w Urzędzie Gminy i Miasta w Warcie za zarządzanie kryzysowe w służbowe telefony komórkowe. Numery tych telefonów dostępne są na stronie internetowej Urzędu. Innej formy całodobowego alarmowania członków Zespołu nie zorganizowano.

(dowód akta kontroli str. 1243)

W dniu 23 sierpnia 2017 r. przeprowadzono oględziny Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego, które zlokalizowane było w pokoju nr 6 na parterze siedziby Urzędu Gminy i Miasta Warta. W pomieszczeniu znajdował się następujący sprzęt: 2 szt. radiotelefonów TC-700, 1 ładowarka, 2 szt. radiotelefonów Dragon SY-501, monitor, komputer, telefon z faxem Panasonic KX-FP 363, drukarka HP 1280, telefon komórkowy Samsung, radiotelefon Motorola GM 340 z zasilaczem (Krokus ZR 16) i słuchawką. W Gminnym Centrum Zarządzania Kryzysowego znajdowały się również stanowiska dwóch informatyków.

W trakcie trwania oględzin przeprowadzony został test działania systemu łączności. O godz. 9:10 dyżurny Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego kryptonimem wywołał gminy Powiatu Sieradzkiego, w tym Gminę Wartę. Łączność została potwierdzona przez Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej, Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Test łączności trwał 3 minuty.

Zgodnie z zasadami kontrolnego sprawdzania łączności w sieci Wojewody Łódzkiego, operatorzy radiotelefonów w starostwach powiatowych dokonują kontrolnego sprawdzenia łączności z właściwymi operatorami w urzędach gmin z terenu swojego powiatu, w każde dni robocze w poniedziałki i środy w godzinach od 9:00 do 9:20.

(dowód akta kontroli str. 664)

W badanym okresie na terenie Gminy i Miasta Warta – w ocenie Burmistrza - nie wystąpiły sytuacje kryzysowe wymagające uruchomienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji i dokumentowania prowadzonych czynności.

(dowód akta kontroli str. 1165)

1.3. Gminny zespół zarządzania kryzysowego

Gminno-Miejski Zespół Reagowania Kryzysowego został powołany przez Burmistrza Zarządzeniem Nr 71/6/04 z dnia 25 lutego 2004 r., zmienionym Zarządzeniem Nr 52/11 z dnia 27 września 2011 r.

Według ww. Zarządzeń skład Zespołu przedstawiał się następująco: Szef Zespołu (Zastępca Burmistrza), Zastępca Szefa (Miejsko – Gminny Prezes OSP), Koordynator Zespołu (Inspektor ds. obronnych i obrony cywilnej UGiM), Grupy robocze o charakterze stałym: planowania cywilnego oraz monitorowania, prognoz i analiz, Grupy robocze o charakterze czasowym: operacji i organizacji działań, zabezpieczenia logistycznego, opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej

Według Regulaminu działania Zespołu, Grupy robocze tworzy się z osób zatrudnionych w Urzędzie i podległych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych. Posiedzenia Zespołu zwołuje Burmistrz na wniosek Szefa Zespołu w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz w roku.

W badanym okresie odbyły się dwa posiedzenia Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Na podstawie protokołów z posiedzeń ustalono, że w dniu 6 listopada 2015 r. posiedzenie dotyczyło konieczności opracowania na nowo Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego, a posiedzenie odbyte w dniu 21 lipca 2016 r. poświęcone było wejściu w życie Zarządzenia Nr 96 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie wprowadzenia stopni alarmowych. Ww. protokoły z posiedzeń Zespołu nie zawierały wniosków.

Nie przedstawiono dokumentów świadczących o zaopiniowaniu Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego opracowanego w 2016 r.

1.4. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego

W badanym okresie Burmistrz nie organizował i przeprowadzał szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zk.

Na terenie Gminy i Miasta Warta odbyły się natomiast następujące szkolenia, ćwiczenia i treningi z zakresu podwyższenia gotowości obronnej i czynności ratowniczych organizowane przez inne podmioty:

1. Ćwiczenie obronne i obrony cywilnej pn „Funkcjonowanie Starostwa Powiatowego oraz urzędów miast i gmin w czasie podwyższania stanów gotowości obronnej państwa oraz realizacja przedsięwzięć wynikających z planów obrony cywilnej, planów ewakuacji i planów ochrony przed powodzią na terenie powiatu sieradzkiego” odbyły się dwukrotnie: w dniach 1-2 października 2015 r. i 29-30 czerwca 2017 r. Miejszem ćwiczeń był zbiornik retencyjny Jeziorsko, w port jachtowy w Ostrowie Warckim. Ćwiczenia odbyły się na podstawie wydanych przez przez Starostę Sieradzkiego Zarządzeń⁹ oraz zatwierdzonych przez Starostę Planów ćwiczeń. Celem przeprowadzonych ćwiczeń było praktyczne sprawdzenie realizacji wybranych elementów zadań operacyjnych w czasie podwyższenia gotowości obronnej państwa oraz działań obrony cywilnej (przepływu informacji, działania służb „Stałego dyżuru”, przeprowadzenie akcji kurierskiej, współpraca i wypracowywanie decyzji przez powiatowy i gminne zespoły zarządzania kryzysowego, realizacja wybranych elementów planów ewakuacji.

(dowód akta kontroli str.685-720)

2. Ćwiczenia z zakresu ratownictwa wodnego „Kormoran 2017” odbyły się w dniach 26-27 maja 2017 r. na zbiorniku Jeziorsko w porcie jachtowym w Ostrowie Warckim. Organizatorem ćwiczeń była Komenda Powiatowa PSP w Sieradzu i Jednostka OSP w Proboszczowicach.

(dowód akta kontroli str. 721-722)

3. W dniu 9 czerwca 2017 r. 16 drużyn z województwa łódzkiego rywalizowało na zalewie Jeziorsko (Ostrów Warcki) w XIII Zawodach Sprawnościowych Drużyn Ratownictwa Powodziowego Obrony Cywilnej województwa łódzkiego. Celem organizacji zawodów było ćwiczenie i doskonalenie umiejętności niezbędnych dla ratowania ludzi i mienia podczas powodzi, klęsk żywiołowych i innych akcji ratowniczych. W trakcie zawodów poszczególni członkowie drużyn musieli wykazać się odpowiednią sprawnością fizyczną w pokonywaniu przeszkód terenowych, umiejętnością obsługiwaną sprzętu wykorzystywanego w trakcie czynności ratowniczych oraz wiedzą i umiejętnościami z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedlekarskiej. Zawody te zorganizował Szef Obrony Cywilnej Województwa - Wojewoda Łódzki wspólnie z Burmistrzem Gminy i Miasta Warta.

(dowód akta kontroli str. 723)

⁹ Zarządzenie Nr 15/2015 z dnia 1 września 2015 r. i Zarządzenie Nr 11/2017 z dnia 12 czerwca 2015 r.

1.5. Sytuacje kryzysowe na terenie gminy

W latach 2015-2017 (I półrocze) nie wystąpiły zdarzenia, dotyczące zagrożeń wskazanych w planie głównym gminnego planu zarządzania kryzysowego (w części dotyczącej charakterystyki zagrożeń), jak również sytuacje kryzysowe, w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o zk, powodujące konieczność uruchomienia i wdrożenia procedur dotyczących ww. sytuacji kryzysowych.

(dowód akta kontroli str. 1165)

W trakcie trwania niniejszej kontroli, dniu w 15 września 2017 r. przeprowadzono oględziny przebiegu czynności realizowanych przez organy Gminy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej¹⁰. Czynności miały formę epizodu praktycznego dotyczącego powstania sytuacji kryzysowej na administrowanym przez Burmistrza terenie¹¹. Przeprowadzone oględziny wykazały m.in. że:

- po otrzymaniu informacji (e-mail) o zdarzeniu kryzysowym i telefonicznym jej zweryfikowaniu Burmistrz podjął decyzję o ogłoszeniu alarmu przeciwpowodziowego na terenie Gminy i Miasta Warta oraz zwołał posiedzenie Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (GZZK),
- wydał polecenie uruchomienia Drużyny Ratownictwa Powodziowego w celu rozpoznania skali zagrożenia i zlokalizowania miejsca przerwania wałów przeciwpowodziowych (pomiędzy miejscowościami Duszniki i Małków),
- uruchomiono siły PSP w Sieradzu, dziewięć jednostek OSP (Warta, Proboszczowice, Jakubice, Rossoszyca, Cielce, Bartochów, Grzybki, Socha, Jeziersko) oraz ZGKiM w Warcie, dyspozycja wydania z magazynu przeciwpowodziowego worków, folii oraz dowozu przez ZGKiM piasku,
- pozyskano informację o liczbie osób przewidzianej do ewakuacji (173 i 130 osób) i planowanym miejscu ewakuacji (Szkoła Podstawowa w Warcie),
- na posiedzeniu GZZK (w posiedzeniu wzięło udział łącznie 27 osób) Burmistrz przedstawił zgromadzonym informację dotyczącą istniejącej sytuacji i powołał Komitet Przeciwpowodziowy w skład którego weszły następujące sekcje: sekcja dyżurno-informacyjna, sekcja techniczna i sekcja społeczna. Ponadto uruchomił punkt informacyjny i wyznaczył rzecznika do komunikacji. Na koordynatora akcji ratowniczej wyznaczony został Zastępca Burmistrza - Komendant Miejsko-Gminny OSP. Dyrektor ZGKiM potwierdził gotowość użycia posiadanych autokarów (5 szt.)¹² do przeprowadzenia ewakuacji ludności, a wicedyrektor Szkoły Podstawowej w Warcie zapewniła o przygotowaniu placówki do przyjęcia ewakuowanych osób. Prezes ZWiK zobowiązał się do zabezpieczenia ujęć wodnych i oczyszczalni ścieków. Reprezentujący PSP w Sieradzu potwierdził gotowość do prowadzenia akcji i użycia w razie potrzeby kolejnych sił i środków. Przedstawiciel NZOZ MEDYK potwierdziła gotowość pomocy medycznej ewentualnym poszkodowanym.

¹⁰ na podstawie art. 39 ustawy o NIK.

¹¹ Epizod praktyczny przeprowadzono metodą treningu decyzyjnego, którego celem było sprawdzenie zdolności reagowania organów bezpośrednio po informacji o sytuacji kryzysowej oraz przebiegu procesów decyzyjnych realizowanych przez Zespół Zarządzania Kryzysowego. Sytuacja kryzysowa polegała na wystąpieniu od godz. 9:30 dnia 14.09.2017 r. do godz. 12:00 dnia 17.09.2017 r. na terenie Gminy intensywnych opadów deszczu przechodzących w deszcz nawalny. Spowodowało to przerwanie w jednym miejscu wałów przeciwpowodziowych i konieczna była ewakuacja mieszkańców i zwierząt z zagrożonych terenów (miejscowości Duszniki i Małków).

¹² na sześć zaplanowanych i uwzględnionych w GPZK,

- przeprowadzono ewakuację zwierząt przez pracowników ZGKiM przy użyciu sprzętu będącego na stanie jednostki¹³,
- uruchomiono rezerwę celową w kwocie 132.000 zł¹⁴ na zarządzanie kryzysowe w celu zabezpieczenia potrzeb żywnościowych osobom ewakuowanym,
- zabezpieczono wszystkie ujęcia wody oraz oczyszczalnię ścieków,
- zaopatrzono w żywność i wodę osoby ewakuowane.
- po uzyskaniu informacji o zakończeniu ćwiczeń Burmistrz podjął decyzję o odwołaniu alarmu przeciwpowodziowego.

(dowód akta kontroli str. 1190-1237)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w ww. obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W strukturze organizacyjnej Urzędu nie wyodrębniono komórki organizacyjnej wykonującej zadania w sprawach zarządzania kryzysowego.

O powyższej nieprawidłowości, jak również braku przypisania w zakresach obowiązków zadań z zakresu zarządzania kryzysowego pracownikom faktycznie realizującym te zadania, pismem z dnia 6 września 2017 r. kontroler NIK poinformował - w trybie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK – Burmistrza.

W odpowiedzi, pismem z dnia 18 września 2017 r., Burmistrz poinformował o przypisaniu, z tą samą datą¹⁵, zadań z zakresu zarządzania kryzysowego Wydziałowi Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej, Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Zarządzania Kryzysowego oraz o uregulowaniu w zakresie czynności Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej, Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Zarządzania Kryzysowego, Pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych wykonywania zadań z tego zakresu.

(dowód: akta kontroli str. 1151-1159)

2. Nie zachowano dwuletniego cyklu planowania Gminnego Planu Reagowania Kryzysowego opracowanego w 2009 r. Wprawdzie dokonano 4-krotnie¹⁶, zmian w załącznikach do Planu, ale zmiany te nie były przedstawione do zatwierdzenia przez Starostę. Ponadto, pomimo wydania przez Starostę w maju 2011 r. kolejnych zaleceń nie opracowano planu zarządzania kryzysowego wg tych zaleceń. W wyjaśnieniu Burmistrz stwierdził, że w jego ocenie obowiązujący i opracowany w 2009 roku Gminny Plan Reagowania Kryzysowego Gminy i Miasta Warta spełniał wymogi wynikające z zaleceń Starosty Sieradzkiego z dnia 30 maja 2011 r. Dopiero po wydaniu zaleceń Starosty Sieradzkiego z dnia 15 października 2015 r. plan opracowany w 2009 r. stał się nieaktualny i wymagał ponownego opracowania.

Było to naruszeniem art. 5 ust. 3 ustawy o zk, który stanowi, że plan podlega systematycznej aktualizacji, a okres planowania nie może być dłuższy niż dwa lata oraz zaleceń Starosty Sieradzkiego z dnia 20 maja 2008 r., z dnia 30 maja 2011 r. i z 12 października 2015 r. w sprawie opracowania gminnych planów reagowania (zarządzania) kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 7-303, 1246, 1266-1269)

¹³ Sprzęt ZGKiM ujęty w GPZK m.in.: trzy samochody ciężarowe, cztery ciągniki, pięć przyczep rolniczo-ciężarowych, jedna koparko-ładowarka,

¹⁴ zaplanowaną w Uchwale budżetowej Gminy na 2017 r.

¹⁵ zmiana w zapisach Regulaminu Organizacyjnego wynikająca z postanowień Zarządzenia nr 82/2017 Burmistrza

¹⁶ daty aktualizacji Planu: 4.05.2011 r., 19.01.2012 r., 22.10.2013 r., 2.09.2014 r.,

3. Analiza Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego zatwierdzonego w 2016 r. wykazała m.in., brak graficznego przedstawienia map ryzyka i zagrożeń oraz siatki bezpieczeństwa. Opracowana w sposób opisowy siatka bezpieczeństwa dotyczyła tylko trzech zidentyfikowanych zagrożeń tj. pożarów, powodzi i TSP. Nie opracowano siatki bezpieczeństwa dla pozostałych zagrożeń. Było to naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o zk, który stanowi, że plan zawiera m.in. charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, mapy ryzyka i mapy zagrożeń, a także zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa.

W wyjaśnieniu przyczyn tego stanu rzeczy Burmistrz stwierdził m.in., że w przypadku pozostałych zagrożeń, tj. skażenia promieniotwórcze, katastrofy komunikacyjne, zagrożenia epidemiologiczne, gwałtowne zjawiska atmosferyczne czy naruszenie porządku publicznego o znacznych rozmiarach i skutkach, nie jest możliwe sprecyzowanie miejsca ich wystąpienia, naniesienie ich na mapę. Specyfika powyższych powoduje, iż mogą one wystąpić na obszarze całej gminy (czy nawet powiatu / województwa / kraju) lub w jednym / kilku miejscach, których możliwość określenia wystąpienia nie jest warunkowana – tak jak w przypadku pożarów, powodzi, TSP – bezpośrednim sąsiedztwem lasów, rzek, zbiorników wodnych czy głównych szlaków drogowych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 309-485, 1242)

4. Zarówno Plan Reagowania Kryzysowego z 2009 r. jak i Planu Zarządzania Kryzysowego z 2016 r. zostały uzgodnione jedynie z przedstawicielami Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Warcie i Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Warcie. Brak było uzgodnień z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi planowanymi do użycia w realizacji przedsięwzięć określonych w ww. Planach. Było to naruszeniem art. 5 ust. 5 ustawy o zk, który stanowi, że plany zarządzania kryzysowego uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie.

W wyjaśnieniu przyczyn tego stanu rzeczy Burmistrz stwierdził, że uzgodnienia Planów z ww. podmiotami wynikały z faktu, iż główny zakres działania ww. jednostek nie narzuca bezpośrednio podjęcia działań w określonych w planach sytuacjach. W przypadku pozostałych jednostek (PSP, Policji, Sanepidu, PIWet. czy PRMed.) działalność ich regulowana jest na podstawie stosownych ustaw, które wprost określają konieczność udziału ww. w realizacji przedsięwzięć takich, jak te określone w przedmiotowych planach.

(dowód: akta kontroli str. 10, 484, 1242-1243)

5. Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego nie zaopiniował opracowanego w 2016 r. Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego, co było naruszeniem art. 14 ust. 8 pkt 4 w zw. z art. 19 ust. 5 ustawy o zk. W wyjaśnieniu przyczyn tego stanu rzeczy Burmistrz stwierdził, że podczas posiedzenia w dniu 6.11.2015 r. Zespół wyraził swoją opinię i przedstawił zalecenia co do sposobu opracowania planu i po sporządzeniu jego przy czynnym udziale Zespołu odstąpiono od zaopiniowania ww. Planu.

(dowód: akta kontroli str. 1240, 1243)

6. W badanym okresie Burmistrz nie organizował szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, co stanowiło naruszenie art. 19 pkt. 2 ust. 3 ustawy o zk. W wyjaśnieniu przyczyn tego stanu rzeczy Burmistrz stwierdził, że w odbytych na terenie Gminy powiatowych ćwiczeniach obronnych (przy współudziale i współorganizacji Burmistrza) wśród głównych jak i drugoplanowych

ćwiczących byli pracownicy Gminy i Miasta Warta (Urzędu i Portu w Ostrowie Warckim) oraz członkowie formacji obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 1243-1244)

7. W trakcie przeprowadzonego w dniu 15 września 2017 r. epizodu praktycznego, pomimo podania przez Burmistrza informacji o przewidywanych w kolejnych dwóch dniach obfitych opadach deszczu, podczas posiedzenia GZZK nie poddano analizie jakie konsekwencje mogłoby to przynieść dla Gminy i Miasta Warta i jakie działania należałoby podjąć w tym zakresie. Powyższe ustalenie potwierdza opinia biegłego powołanego przez NIK w trakcie kontroli

(dowód: akta kontroli str. 1236-1237)

Ocena częściowa

Burmistrz – jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy – powołał do działania Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego i Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego. Jednakże dopiero w trakcie kontroli NIK wyodrębnił w Urzędzie komórkę organizacyjną właściwą w sprawach zarządzania kryzysowego. Nie wywiązał się również z obowiązku aktualizacji gminnego planu zarządzania kryzysowego z 2009 r. i opracowania siatki bezpieczeństwa dla wszystkich zagrożeń zidentyfikowanych w tym planie. Gminny plan zarządzania kryzysowego z 2016 r. nie został zaopiniowany przez GZZK. Burmistrz nie przeprowadzał ponadto szkoleń, ćwiczeń ani treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

2. Planowanie cywilne i ochrona ludności w przypadku zagrożenia

2.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie funkcjonował Plan Obrony Cywilnej Gminy i Miasta Warta (dalej Plan OC), opracowany w 2012 r. przez Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej, Rolnictwa i Ochrony Środowiska – Pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych¹⁷, uzgodniony ze Starostą Powiatu Sieradzkiego¹⁸ i zatwierdzony przez Burmistrza – Szefa Obrony Cywilnej Gminy i Miasta. Plan ten nie posiadał dokładnej daty jego opracowania i zatwierdzenia, jak również nadanej klauzuli niejawności.

Plan powyższy składał się z następujących części: planu głównego, procedur postępowania, załączników funkcjonalnych, informacji uzupełniających, wykazu dokumentów planistycznych do działalności w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej. Struktura ta była zgodna z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju (dalej SOCK) z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Plan powyższy nie został jednak wprowadzony do stosowania poprzez wydanie przez Burmistrza odpowiedniego zarządzenia, o którym mowa w załączniku nr 1 do ww. wytycznych SOCK.

Opracowano wszystkie wymagane ww. wytycznymi załączniki funkcjonalne.

W wykazie dokumentów planistycznych do działalności w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej znajdowały się m.in. Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy i Miasta Warta oraz Plan Operacyjny Funkcjonowania Gminy i Miasta Warta w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Nie przedstawiono dokumentów świadczących o przeprowadzeniu analizy potencjalnych zagrożeń dla potrzeb opracowania omawianego Planu OC. W wyjaśnieniu Burmistrz stwierdził, że Plan Obrony Cywilnej (w tym analiza

Opis stanu
faktycznego

¹⁷ Pracownik ten w swoim zakresie obowiązków uprawnień i odpowiedzialności miał zadania

z zakresu Obrony cywilnej,

¹⁸ Starosta nie wniósł na piśmie uwag do przedłożonego projektu Planu.

zagrożeń) opracowany został przez pracownika merytorycznego, który na etapie opracowywania planu na bieżąco uzgadniał kwestie problemowe z szefem OC gminy i organem nadrzędnym. W planie OC ujęto dane pochodzące z wielu źródeł: wewnętrznych (tj. ewidencja ludności), zewnętrznych (tj. ZWiK, ZGKiM), jak i wcześniej opracowanej dokumentacji planistycznej.

(dowód: akta kontroli str. 486-569, 1244)

2.2. W badanym okresie w Gminie funkcjonował opracowany w lutym 2014 r. i zatwierdzony przez Burmistrza Plan działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2014-2018. Zawierał on zadania w następujących zakresach:

- organizacyjnym, w tym m.in.: przegląd regulacji aktów prawnych w zakresie obrony cywilnej; uzgadnianie ze Starostwem Powiatowym Planu działania w zakresie obrony cywilnej; dokonanie analizy i oceny zagrożeń dla ludności w Gminie; aktualizacja planów OC; sprawdzanie łączności z Powiatem w sieci radiowej Wojewody Łódzkiego; aktualizacja planu zabezpieczenia ludności w wodę pitną w sytuacji zagrożenia;
- wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, w tym m.in. utrzymywanie w pełnej gotowości elementów wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, przeprowadzenie prób syren alarmowych, utrzymywanie i rozwijanie współpracy z lokalnymi mediami, prowadzenie stałego monitoringu wystąpienia zagrożeń,
- edukacji, w tym m.in.: udział pracownika ds. OC w odprawach, szkoleniach i treningach, popularyzowanie idei OC, udział w zawodach drużyn ratownictwa powodziowego, udział w szkoleniach i warsztatach,
- zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, w tym m.in.: uzgadnianie stanów magazynowych sprzętu w magazynach OC, sporządzanie informacji o stanie obiektów magazynowych sprzętu OC i obsadzie osobowej.

(dowód akta kontroli str. 724-726)

Ponadto w okresie objętym kontrolą w Urzędzie funkcjonowały roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej na 2015 r., 2016 r. i 2017 r., opracowane przez Kierownika Wydziału GKMIOŚ, zatwierdzone przez Burmistrza Gminy i Miasta Warta – Szefa Obrony Cywilnej Gminy oraz uzgodnione ze Starostwem Powiatowym w Sieradzu. Zawierały one zadania analogiczne jak w powołanym wyżej Planie wieloletnim. Jak wynika z wyjaśnienia Burmistrza realizacja rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej była monitorowana na bieżąco. W okresie objętym kontrolą zrealizowano wszystkie planowane przedsięwzięcia. Wyjątkiem od powyższego był brak udziału Formacji Obrony Cywilnej Drużyny Ratownictwa Powodziowego w roku 2015 w zawodach sprawnościowych DRP, gdyż z przyczyn niezależnych od Gminy nie zostały one zorganizowane.

(dowód akta kontroli str. 727-735)

2.3. W wyjaśnieniu dotyczącym koordynacji i kontroli instytucji realizujących przedsięwzięcia obrony cywilnej Burmistrz stwierdził m.in. jednostkami organizacyjnymi działającymi na terenie Gminy i Miasta Warta, na które nałożono zadania w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej są: Zakład Wodociągów i Kanalizacji Gminy i Miasta Warta Sp. z o.o. w Warcie (ZWiK) oraz Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Warcie (ZGKiM). Ww. ujęto w wykazie instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na

terenie Gminy i Miasta Warta, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej. Powyższy wykaz określał zakres przedsięwzięć dla ZWiK – zabezpieczenie ludności w wodę pitną, a dla ZGKiM – zabezpieczenie środków transportowych oraz urządzeń na wypadek ewakuacji ludności oraz sytuacji wymagającej doraźnej pomocy w grzebaniu zmarłych.

Ponadto roczne i wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej wskazywały zadania dla przedmiotowych podmiotów. Dodatkowo Zarządzeniem nr 64/204/09 Burmistrza Gminy i Miasta Warta Szefa Obrony Cywilnej Gminy i Miasta Warta z dnia 17.11.2009 r. Prezes ZWiK wyznaczony został na koordynatora gminnego do nadzoru przygotowań publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę do funkcjonowania w warunkach specjalnych. Zarządzenie narzucało również zobowiązanie koordynatora do aktualizacji dokumentacji planowych działań zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych. Ww. dokumentacja w roku 2013 została opracowana na nowo oraz przedstawiona Burmistrzowi celem zatwierdzenia. W przypadku ZGKiM uszczegółowieniem i potwierdzeniem ustalonych dla Zakładu zadań jest dokumentacja planistyczna obrony cywilnej o zapoznaniu z którą potwierdza Dyrektor ZGKiM w arkuszu uzgodnień. Oprócz powyższych o kontroli realizacji, koordynacji i kierowaniu działalnością ww. jednostek dowodzi ich forma organizacyjno-prawna. Działalność ZWiK i ZGKiM na mocy przepisów o samorządzie gminnych oraz ustawy – Kodeks Spółek Handlowych podlega nadzorowi, a w przypadku ZGKiM ścisłej kontroli związanej z finansowaniem Zakładu z Budżetu Gminy jako gminnej jednostki organizacyjnej.

(dowód akta kontroli str. 809-963, 1166, 1168-1169,)

2.4. Realizując postanowienia § 3 ust. 24 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹⁹, w Urzędzie ustalono wykaz instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie Gminy, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej. Wykaz ten, opracowany w styczniu 2013 r., zaktualizowany w lipcu 2016 r. i zatwierdzony przez Szefa OC Gminy zawierał następujące dane: nazwa jednostki, adres i dane kontaktowe, dane kierownika jednostki i zakres przedsięwzięć. Znajdowało się w nim siedem podmiotów. Obok wymienionych w pkt. 2.3. niniejszego wystąpienia ZWiK oraz ZGKiM umieszczono w nim cztery szkoły podstawowe (Ustków, Rossoszyca, Włyń i Warta) i OSP w Ustkowie w zakresie przyjęcia ludności z terenów ewakuowanych. Wskazane ww. podmioty były uwzględnione w Planie Ewakuacji Ludności, Zwierząt i Mienia II stopnia.

(dowód akta kontroli str. 736-739, 779)

2.5. W badanym okresie Szef Obrony Cywilnej Gminy nie opiniował aktów prawa miejscowego. Burmistrz jako Szef OC Gminy uczestniczył natomiast w tworzeniu aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej (zgodnie z ustawą o finansach publicznych planował środki finansowe – w tym te dotyczące obrony cywilnej – na kolejny rok budżetowy a plan ten zawierał w projekcie budżetu, który przedstawiał do zaakceptowania Radzie Gminy), tworzył ponadto własne akty prawne dotyczące

¹⁹ Dz. U. Nr 96, poz. 850, zwane dalej rozporządzeniem w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej,

obrony cywilnej i mające wpływ na realizację zadań obrony cywilnej w postaci zarządzeń.

(dowód akta kontroli str. 1166)

2.6. Realizacja Szefa Obrony Cywilnej Gminy działania określonego w § 3 ust. 6 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej polegała m.in. na:

- utworzeniu oraz przeszkoleniu formacji obrony cywilnej – Drużyny Wczesnego Wykrywania i Alarmowania,
- utworzeniu Gminnego Zespołu Reagowania Kryzysowego oraz Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego,
- corocznie przeprowadzanym treningu systemu – próba syren alarmowych w rocznicę Powstania Warszawskiego²⁰,
- bieżących naprawach i konserwacjach syren alarmowych jednostek ochotniczych straży pożarnych działających na terenie Gminy oraz kontrolach sprawności ww. w trakcie corocznych przeglądów jednostek,
- utworzeniu procedur operacyjnych dotyczących systemu w dokumentacji planistycznej Urzędu (Planu ZK i Planu OC).

W wyjaśnieniu Burmistrz podkreślił, że system wykrywania i alarmowania oraz system ostrzegania o zagrożeniach w dużym stopniu oparty jest o jednostki OSP funkcjonujące w ww. systemie. I tak na terenie Gminy i Miasta Warta w KSRG funkcjonują: OSP Proboszczowice, OSP Warta, OSP Rossoszyca oraz od 2015 roku - OSP Cielce.

(dowód akta kontroli str. 1166-1167, 1174-1181)

2.7. Zgodnie z § 3 ust. 8 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej, do zadań Szefa Obrony Cywilnej Gminy należy przygotowywanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie funkcjonował Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia II stopnia na wypadek masowego zagrożenia. opracowany w marcu 2012 r. (brak dokładnej daty) przez Kierownika Wydziału GKMRiOŚ, uzgodniony ze Starostą Sieradzkim i zatwierdzony przez Burmistrza. We wstępie do niniejszego Planu zapisano, że został on sporządzony zgodnie z wytycznymi Szefa OCK z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia. Powyższy Plan zawierał m.in. zestawienie ludności przewidzianej do ewakuacji i zagrożonej zniszczeniem infrastruktury z podziałem na poszczególne sołectwa, wykaz planowanych niezbędnych środków transportowych do zabezpieczenia ewakuacji ludności, organizację zabezpieczenia porządkowo-ochronnego i regulacji ruchu, organizację zabezpieczenia medyczno-sanitarnego i technicznego, wykaz norm żywieniowo-bytowych ludzi i zwierząt, wykaz obiektów i miejsc wyznaczonych na przyjęcie ewakuowanej ludności.

(dowód akta kontroli str. 740-782, 783-809)

2.8. W badanym okresie w Gminie funkcjonował opracowany w 2005 r. przez Burmistrza, uzgodniony z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Łodzi oraz Starostą Sieradzkim Gminny Plan Ochrony Zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowej. Dokument ten nie posiadał dokładnej daty

²⁰ treningi w latach 2015-2016 wypadły pomyślnie,

opracowania i uzgodnienia. Składał się z części A – opisowej i części B – graficznej. Część graficzną stanowiła mapa topograficzna Gminy i Miasta Warty z zaznaczonymi obiektami wpisanymi do rejestru zabytków (łącznie 29 obiektów).

Część opisowa zawierała m.in. charakterystykę zasobów i rozmieszczenia zabytków (łącznie z fotografiami) oraz ich spodziewanego zagrożenia, wnioski z analizy rozmieszczenia i zagrożenia zabytków oraz sposoby ich ochrony, dane dotyczące rodzajów i liczby zabytków ruchomych, sposób współdziałania, powiadamiania i łączności, wykaz jednostek, instytucji, organizacji i rzeczoznawców przewidzianych do udzielenia pomocy właścicielom (użytkownikom) zabytków w razie zagrożenia, arkusz aktualizacji planu.

Plan powyższy aktualizowany był 4-krotnie (w 2008 r., 2009 r., 2015 r. i 2016 r.), a aktualizacje dotyczyły zmian danych teleadresowych jednostek i instytucji.

Ponadto Urząd dysponował dziewięcioma²¹ indywidualnymi planami ochrony na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowej poszczególnych zabytków opracowanymi przez właścicieli lub użytkowników, uzgodnionymi z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Łodzi i zatwierdzonymi przez Burmistrza

(dowód akta kontroli str. 964-1000)

2.9. Zgodnie z § 3 ust. 12 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej, do zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Gminy należy wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowanie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy. W Planie Obrony Cywilnej Gminy i Miasta Warty zapisano, że główną opiekę medyczną nad mieszkańcami Gminy sprawuje Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej im. Prymasa Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Sieradzu. Do zapewnienia podstawowej opieki medycznej wyznaczono NZOS „MEDYK” s.c. w Warcie i NZOZ „CENTRUM” w Warcie z punktami filialnymi w Cielcach, Rossoszycy i Jeziorsku. Na potrzeby obronne Gminy i Miasta Warty oraz Gminy Wróblew utworzono Zespół Zastępczych Miejsc Szpitalnych na istniejącej bazie materiałowo technicznej w pomieszczeniach budynku Publicznego Gimnazjum w Warcie. Wytypowano na stadionie miejskim w Warcie i uzgodniono z Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym miejsce startów i lądowań śmigłowca ratunkowego.

(dowód akta kontroli str. 548-549)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Gminny Plan Obrony Cywilnej został uzgodniony jedynie z przedstawicielami Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Warcie i Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Warcie. Brak było uzgodnień z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi planowanymi do użycia w realizacji przedsięwzięć określonych w ww. Planie.

²¹ Kościół Parafii Rzymsko-Katolickiej p.w. Św. Wawrzyńca w Rossoszycy; Kościół p.w. Św. Mikołaja Biskupa w Warcie; Kościół p.w. Św. Marcina Biskupa w Kamionaczu; Muzeum Miasta i Rzeki Warty przy Oddziale PTTK w Warcie; Budynek Ratusza, budynek Warckiego Centrum Kultury i kamienicy przy ul. Kaszyńskiego 1; Klasztor Ss. Bernardynek wraz z dzwonnica w Warcie; Kościół p.w. Wniebowzięcia N.M.P. w zespole klasztornym Oo. Bernardynów w Warcie; Dom Pomocy Społecznej w Rożdżalach; Kościół p.w. Wniebowzięcia N.M.P. w Górze.

2. Brak zarządzenia Burmistrza wprowadzającego Plan Obrony Cywilnej do stosowania, o którym mowa w załączniku nr 1 do wytycznych Szefa OCK z dnia 21 grudnia 2011 r. W wyjaśnieniu Burmistrz stwierdził, że według jego oceny Plan wszedł w życie w momencie zatwierdzenia go przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy.

Ocena częściowa

W Gminie obowiązywał Plan Obrony Cywilnej opracowany w 2012 r. zawierający wymagane załączniki funkcjonalne, jednak nie został on uzgodniony ze wszystkimi stosownymi organami i jednostkami planowanymi do realizacji przedsięwzięć określonych w Planie. Ponadto, Plan nie został wprowadzony do stosowania w drodze zarządzenia Burmistrza, co było obowiązkiem określonym w załączniku nr 1 do wytycznych Szefa OCK. W Gminie obowiązywał również Plan działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2014-2018, a także plany roczne. Burmistrz opracował plan ewakuacji na wypadek masowego zagrożenia, a także plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowej.

3. Zapobieganie i usuwanie skutków zagrożeń

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie, zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej, Szef Obrony Cywilnej Gminy dokonywał oceny stanu przygotowań obrony cywilnej (za 2015 i 2016 r). Informacje, na podstawie których dokonywano oceny sporządzał i przedkładał Burmistrzowi pracownik merytorycznie odpowiedzialny tj. Kierownik Wydziału GKMIOŚ. Zawierały one dane dotyczące m.in. ludności przewidzianej do ewakuacji, liczby syren alarmowych na terenie Gminy, stanu zaopatrzenia ludności w wodę, liczbę formacji obrony cywilnej utworzonych w Gminie, wielkość wydatków przeznaczonych na OC w poszczególnych latach, wykaz instytucji przewidzianych do realizacji zadań w zakresie OC. Do ocen załączone były wykazy sprzętu znajdującego się w magazynie OC, zestawienie potrzeb i zakupy sprzętu OC, sprawozdania z realizacji szkoleń i ćwiczeń z zakresu OC. Oceny te nie zawierały wniosków zmierzających do usprawnienia funkcjonowania obrony cywilnej na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 1040-1065)

W dniu 9 października 2017 r. dokonano oględzin magazynu Obrony Cywilnej. Zlokalizowany on był w piwnicy siedziby Urzędu Gminy i Miasta Warta. Przy wejściu do pomieszczenia znajdowały się m.in.: gaśnica, osuszacz powietrza, tablica, na której zamieszczony był regulamin przeciwpożarowy, wykaz sprzętu znajdującego się na stanie Obrony Cywilnej GiM w Warcie, wykaz sprzętu przekazanego w użytkowanie dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Proboszczowicach (FOC – Drużyna Ratownictwa Powodziowego) - wykazy podpisał Kierownik Wydziału Gospodarki Komunalnej, Mieszaniowej, Rolnictwa i Ochrony Środowiska, oraz schemat ewakuacyjny magazynu OC, plan przeglądu i konserwacji sprzętu OC w magazynie Urzędu Gminy i Miasta w Warcie na lata 2015-2019 – schemat i plan podpisał Burmistrz.

W magazynie znajdowało się: 13 szt. łopat, 20 szt. szpadli, 9 zbiorczych worów z workami oraz 800 szt. worków, 4 pary kaloszy, 2 pary gumofilców, 5 mundurów damskich z nalepką na lewym rękawie z napisem obrona cywilna, 2 kamizelki odblaskowe, 4 kpl. mundurów ćwiczebnych OC męskich, 23 szt. kurtki męskiej ocieplanej, zawieszonych na wieszakach, 5 szt. kurtki damskiej ocieplanej, 7 szt. kapoków, 7 szt. hełmów, na jednym – napis: Obrona Cywilna, 15 par wysokich butów w kolorze czarnym ze spinaczami, 5 kpl rękawic polowych, 2 szt. torby sanitariusza, 2 szt. skrzynek z kluczami, 10 szt. odzieży ochronnej L2 w torbach, 10 szt. torby miękkiej, 16 szt. pasów brezentowych, 2 szt. indywidualnego zestawu samochodowego bez kanistra, 14 szt. kompletów przeciwdeszczowych, 1 szt. pilarki spalinowej, 1 szt. termos, 8 szt. woderów, 8 szt. spodniobutów, 17 kpl. rękawic z ogumieniem, 3 szt. plandek.

Sprzęty ułożone był na regałach, za wyjątkiem szpadli i łopat, które stały oparte o ścianę oraz termosu, kaloszy, gumofilców, zbiorczych worów z workami i worków, które leżały na podłodze.

(dowód akta kontroli str. 1124-1128)

3.2. Zarządzeniem Nr 36/176/09 z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie powołania struktur obrony cywilnej. Burmistrz powołał dwie formacje OC:

- Drużyna Wczesnego Wykrywania i Alarmowania w składzie pięciu osób (pracownicy Urzędu Gminy i Miasta Warta), w tym Komendant – jedna osoba, sekcja obserwacji, analiz i rozpoznania oraz sekcja łączności i alarmowania – po dwie osoby, przeznaczona do wczesnego wykrywania i alarmowania zagrożeń typu: skażenia, napromieniowanie, uderzenia bronią masowego rażenia i innych zagrożeń ludności występujących na terenie Gminy,
- Drużyna Ratownictwa Powodziowego w składzie 10 osób (członkowie jednostki OSP w Proboszczowicach)²², w tym Komendant – jedna osoba, sekcja rozpoznania i dozowania – trzy osoby, sekcja robót ziemnych – dwie osoby, sekcja zaopatrzenia i ewakuacji – cztery osoby, przeznaczona do prowadzenia działań ratowniczych i ewakuacji ludności w czasie zagrożenia wojny oraz w razie wystąpienia klęski żywiołowej lub do usuwania jej skutków.

Z wyjaśnienia Burmistrza wynika, iż ww. formacji została utworzona z członków jednostki OSP w Proboszczowicach, a nie na bazie OSP.

Zgodnie z § 2 i 6 Zarządzenia wszystkim wytypowanym osobom zostały nadane przydziały organizacyjno – mobilizacyjne do ww. formacji.

Załącznikiem do zarządzenia była struktura organizacyjna obu formacji OC.

(akta kontroli str. 1129-1133, 1245)

W 2009 r. (brak dokładnej daty) Burmistrz zatwierdził Plan Działania Drużyny Ratownictwa Powodziowego. Plan ten zawierał zasady ogólne działania Drużyny, strukturę organizacyjną, obsadę osobową, wyposażenie w sprzęt, schemat alarmowania i powiadamiania, obowiązki osób funkcyjnych i listę zmian (aktualizacji).

(dowód akta kontroli str. 1066-1081)

3.3. W dniu 10 października 2017 r. dokonano oględzin magazynu, w którym składowane było wyposażenie Formacji Obrony Cywilnej – Drużyny Ratownictwa Powodziowego. Magazyn ten zlokalizowany był na parterze budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Proboszczowicach. Znajdował się tam następujący sprzęt: łódź metalowa z napisem Obrona Cywilna, silnik zaburtowy spalinowy PARSUN, 2 szt. wiosel szalupowych, przyczepa podłodziowa, 2 szt. woderów, 1 pas ratowniczy typu Węgorz, 1 koło ratunkowe, lornetka, kotwica składana, nosze, lina asekuracyjna z pasem i kołowrotkiem, szelka ratownicza, tuba nagłaśniająca, namiot z osprzętem (stelaż i śledzie), 6 szt. pasów brezentowych, 12 par gumiaków i 12 par gumofilców, 6 szt. mundurów ćwiczebnych męskich z nalepką na lewym rękawie Obrona Cywilna, 3 szt. kamizelek OC z napisem na plecach OBRONA CYWILNA, 9 szt. kamizelek asekuracyjnych (kapoki), szpadel-8 szt. plandeka 8 x 10 – szt. 2, kurtka przeciwdeszczowa – 4 szt.

²² W powołanym zarządzeniu nie było jednoznacznego sformułowania, że ta formacja OC zorganizowana została na bazie OSP

Wyposażenie to było zgodne z wykazem ujętym w zatwierdzonym przez Burmistrza w 2009 r. (brak dokładnej daty) Planem Działania Drużyny Ratownictwa Powodziowego.

(dowód akta kontroli str. 1076, 1082)

3.4. Zgodnie z § 3 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej, do zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Gminy należy m.in. organizowanie i koordynowanie szkoleń oraz ćwiczeń obrony cywilnej. W okresie objętym kontrolą obowiązywały wytyczne Szefa OCK z dnia 21 kwietnia 2009 r. oraz 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej

Jako dokumentację potwierdzającą realizację powyższych wytycznych przedstawiono cztery Dzienniki zajęć będące dokumentem ewidencyjnym kursu szkolenia kadr i sił OC. Trzy Dzienniki zajęć dotyczyły Drużyny Ratownictwa Powodziowego (za rok 2015, 2016 i 2017), jeden Dziennik Drużyny Wczesnego Wykrywania i Alarmowania (założony w 2014 r.).

Z zapisów w tych Dziennikach wynika, że dla Drużyny Ratownictwa Powodziowego zorganizowano następujące szkolenia:

- w dniu 26 czerwca 2015 r. w zakresie zasad działania drużyny, struktury organizacyjnej, obowiązków osób funkcyjnych, obsady, wyposażenia i schematu alarmowania. Szkolenie, w którym brało udział 10 osób, trwało trzy godziny,
- w dniu 8 czerwca 2016 r. w zakresie budowy wałów przeciwpowodziowych, prac ziemnych, posługiwania się sprzętem pływającym. Szkolenie, w którym brało udział 10 osób, trwało dwie godziny,
- w dniu 7 czerwca 2017 r. w zakresie posługiwania się sprzętem pływającym w czasie akcji ratowniczej. Szkolenie, w którym brało udział 9 osób, trwało dwie godziny,
- w dniu 8 czerwca 2017 r. w zakresie budowy wałów przeciwpowodziowych, prac ziemnych, pracy z pilarką do drewna. Szkolenie, w którym brało udział 10 osób, trwało dwie godziny.

Dla Drużyny Wczesnego Wykrywania i Alarmowania zorganizowano następujące szkolenia:

- w dniu 23 listopada 2015 r. na w zakresie organizacji systemu powszechnego ostrzegania i alarmowania, obiegu informacji w sieci, zapoznanie z obowiązującymi kryptonimami. Szkolenie, w którym brało udział 5 osób, trwało jedną godzinę,
- w dniu 1 grudnia 2016 r. na w zakresie organizacji systemu powszechnego ostrzegania i alarmowania, obiegu informacji w sieci, zapoznanie z obowiązującymi kryptonimami. Szkolenie, w którym brało udział 5 osób, trwało jedną godzinę.

Wszystkie ww. szkolenia przeprowadził Kierownik Wydziału GKMROŚ – instruktor OC.

Innej dokumentacji dotyczącej szkoleń z zakresu obrony cywilnej o której mowa w ww. Wytycznych Szefa OCK (tj. dla pracowników administracji publicznej, zakładów pracy i ludności) kontrolerowi nie przedstawiono.

(dowód akta kontroli str. 1083-1101)

3.5. Na podstawie wyżej powołanych Dzienników zajęć ustalono, że w badanym okresie zostały przeprowadzone następujące ćwiczenia praktyczne:

dla Drużyny Ratownictwa Powodziowego:

- w dniu 29 czerwca 2015 r. w zakresie pracy na sprzęcie pływającym. Ćwiczenie, w którym brało udział 10 osób, trwało pięć godzin,
- w dniu 9 czerwca 2016 r. przygotowanie praktyczne do zawodów sprawnościowych drużyn ratownictwa powodziowego. Ćwiczenie, w którym brało udział 10 osób, trwało cztery godziny,
- w dniu 8 czerwca 2017 r. przygotowanie praktyczne do zawodów sprawnościowych drużyn ratownictwa powodziowego. Ćwiczenie, w którym brało udział 10 osób, trwało cztery godziny,

Dla Drużyny Wczesnego Wykrywania i Alarmowania zorganizowano dwa ćwiczenia praktyczne: w dniu 24 listopada 2015 r. i w dniu 1 grudnia 2016 r. w zakresie pracy w sieci radiowo-teleinformatycznej.

We wszystkich omawianych Dziennikach zajęć znajdowała się adnotacja Burmistrza w brzmieniu: „Szkolenia, ćwiczenia oceniam pozytywnie. Brak założeń.”

Ćwiczenia powyższe ujęte były w Planach działania Obrony Cywilnej na lata 2015-2017.

Innej dokumentacji dotyczącej ćwiczeń obrony cywilnej, o której mowa w Wytycznych Szefa OCK z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie organizowania ćwiczeń obrony cywilnej nie przedstawiono.

(dowód akta kontroli str. 727-735, 1083-1101)

3.6. Wielkość planowanych i wydatkowanych w badanym okresie środków na realizację zadań w zakresie obrony cywilnej przedstawiała się następująco:

W 2015 r. Urząd zrealizował wydatki związane z obroną cywilną (dz. 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, rozdz. 75414 *Obrona cywilna*) w kwocie 5.264,07 zł, w tym na zadania własne – 3.364,07 zł (50,3% planu po zmianach – 6.687,50 zł), a na zlecone – 1.900 zł (100% planu po zmianach). Wydatki realizowane były:

- w § 4210 – 3.320,26 zł – kwotę wydatkowano m.in. na: zakup sprzętu dla Drużyny Ratownictwa Powodziowego, tj. 2 szt. kamizelek ratunkowych i 2 szt. kamizelek asekuracyjnych z sygnalizatorem świetlnym, śruba do silnika zaburtowego (razem – 1.460,40 zł), doposażenie magazynu OC (worki polipropylenowe – 1000 szt., szpadle ogrodnicze - 10 szt., komplet przeciwdeszczowy - 7 szt., łącznie – 998 zł), prenumeratę czasopisma OC (115,50 zł), artykuły spożywcze w ramach kwalifikacji wojskowej (41,36 zł), paliwo na ćwiczenia FOC (500,00 zł),
- w § 4300 – 390 zł – usługa gastronomiczna w ramach kwalifikacji wojskowej,
- w § 4360 – 715,95 zł – rozmowy telefoniczne na stanowisko ds. obronnych i obrony cywilnej,
- w § 4410 – 267,43 zł – kwotę wydatkowano m.in. na wyjazdy służbowe Pełnomocnika (66,86 zł).
- w § 4430 – 771 zł – ubezpieczenie sprzętu OC.

(dowód akta kontroli str. 1102, 1104-1109)

W 2016 r. Urząd w ramach rozdziału 75414 *Obrona cywilna* zrealizował wydatki w kwocie 5.879,68 zł, w tym na zadania własne – 3.979,68 zł (58,5% planu po zmianach – 6.800 zł), a na zlecone – 1.900 zł (100% planu po zmianach). Wydatki realizowane były:

- w § 4170 – 1.500 zł – kwotę wydatkowano na wykonanie dokumentacji dot. ochrony informacji niejawnych,
- w § 4210 – 624,82 zł – kwotę wydatkowano m.in. na: zakup 15 szt. kamizelek ratunkowych, 4 szt. kurtek przeciwdeszczowych, plandeki 8x10 (razem – 2.064,50 zł), prenumeratę czasopisma OC (136,95 zł), artykuły spożywcze w ramach kwalifikacji wojskowej (31,45 zł), paliwo na ćwiczenia FOC (89,89 zł),
- w § 4300 – 360 zł – usługa gastronomiczna w ramach kwalifikacji wojskowej,
- w § 4360 – 679,89 zł – rozmowy telefoniczne na stanowisko ds. obronnych i obrony cywilnej,
- w § 4430 – 716 zł – ubezpieczenie sprzętu OC.
- w § 4700 – 301 zł – kwotę wydatkowano szkolenie ABW.

(dowód akta kontroli str. 1103, 1110-1116)

Na 2017 r. w Urzędzie w ramach rozdziału 75414 *Obrona cywilna* zaplanowano wydatki w kwocie 10.000 zł. W związku z koniecznością przeprowadzenia przeglądu i konserwacji masztu antenowego (uszkodzonego przez wiatr w dniu 19.06.2017 r. dokonano zwiększenia planu w paragrafie 4300, w dziale 754, w rozdziale 75414 o kwotę 11 316,00 zł. Ww. kwota została wydatkowana w miesiącu lipcu 2017 roku. W okresie I półrocza 2017 r. wydatki w rozdziale 75414 wyniosły ogółem 2.607 zł.

(dowód akta kontroli str. 1103a, 1117-1121)

Wyjaśnienie w sprawie przyczyn niepełnego wykonania w latach 2015-2016 planu wydatków w rozdziale *Obrona cywilna* złożył Kierownik Wydziału GKMROŚiZK. Stwierdził w nim m.in., że nie było konieczności ponoszenia pełnych zaplanowanych wydatków szczególnie w zakresie kosztów delegacji pracownika merytorycznego, kosztów szkoleń i naprawy sprzętu systemu ostrzegania i alarmowania. Niewykorzystanie w 100% środków budżetowych nie miało wpływu na realizację zaplanowanych działań i założonych zamierzeń w rozdziale *Obrona cywilna*.

(dowód akta kontroli str. 1122-1123)

3.7. Według wyjaśnienia Burmistrza formą kontroli przygotowania formacji obrony cywilnej do prowadzenia działań ratowniczych w badanym okresie był coroczny udział Drużyny Ratownictwa Powodziowego w Wojewódzkich Zawodach Sprawnościowych, które odbywały się na Zbiorniku Jeziorsko. Przygotowanie ratowników do prowadzenia działań ratowniczych corocznie kontrolowano w trakcie Miejsko-Gminnych Zawodów Sportowo-Pożarniczych, w których brały udział męskie, kobiece i młodzieżowe drużyny pożarnicze.

(dowód akta kontroli str. 1167)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Urząd nie wystąpił do wojskowego komendanta uzupełnień o wyrażenie zgody na powołanie do utworzonych w Gminie formacji obrony cywilnej żołnierzy rezerwy, o czym stanowią przepisy § 2 i 4 powołanego wcześniej Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 kwietnia 2006 r. Z wyjaśnienia Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej, Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Zarządzania Kryzysowego wynika, że nastąpiło to na skutek przeoczenia.

Działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK kontroler wystąpił do Wojskowego Komendanta Uzupełnień w Sieradzu o informację, czy zachodziły przesłanki określone w § 4 ww. Rozporządzenia MON. Z uzyskanej informacji

wynika, iż dla osób powołanych do formacji obrony cywilnej nie była wymagana zgoda Komendanta, ze względu na wiek (ukończone 50 lat) bądź brak wykształcenia.

W ocenie NIK Urząd przed powołaniem konkretnych osób do formacji OC winien upewnić się w WKU w Sieradzu, czy te osoby nie podlegają obowiązkowi służby w jednostkach Sił Zbrojnych. W przeciwnym bowiem razie mogłaby zaistnieć sytuacja, iż w momencie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny członkowie formacji OC zostaliby powołani do służby w Siłach Zbrojnych.

(dowód akta kontroli str. 1129-1134)

2. Nie organizowano szkoleń z zakresu obrony cywilnej dla pracowników administracji publicznej, zakładów pracy i ludności, o których mowa w wytycznych Szefa OCK z dnia 21 kwietnia 2009 r. oraz 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. W wyjaśnieniu Burmistrz stwierdził, m.in., że w Gminie przyjęto pośrednią formę szkolenia tj. poprzez stronę internetową Urzędu. W zakładce „Obrona cywilna” można zapoznać się z celem, zakresem czy zadaniami obrony cywilnej, ale przede wszystkim dowiedzieć i nauczyć się jakich zasad należy przestrzegać w sytuacji zagrożenia oraz jakie praktyczne działania powinno się w takich sytuacjach podjąć (informator o powszechnej samoobronie ludności). Każdy odwiedzający stronę internetową Urzędu może przypomnieć sobie podstawowe sygnały alarmowe oraz komunikaty ostrzegawcze. Taka forma szkolenia ludności czyni ją dostępną dla niemal wszystkich mieszkańców Gminy i Miasta Warta.

3. Nie dokumentowano wszystkich działań związanych z organizacją ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej określonych w Wytycznych Szefa OCK z dnia 23 listopada 2012 r.

(dowód akta kontroli str. 1245)

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą Burmistrz dokonywał oceny stanu przygotowań obrony cywilnej. Powołał dwie formacje obrony cywilnej, dla których organizowano stosowne szkolenia i ćwiczenia praktyczne, a magazyn Obrony Cywilnej był prawidłowo wyposażony. Nieprawidłowości w tym obszarze kontroli dotyczyły niewystąpienia przez Burmistrza do WKU o zgodę na powołanie do ww. formacji żołnierzy rezerwy, co było wymagane przepisami rozporządzenia oraz niezorganizowania szkoleń i ćwiczeń dla pracowników administracji publicznej, zakładów pracy i ludności, o których mowa w wytycznych Szefa OCK.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości działania Pana Burmistrza podjęte w trakcie kontroli i na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Dochowanie dwuletniego cyklu planowania Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego,
2. Dokonywanie uzgodnień ze wszystkimi organami i jednostkami organizacyjnymi planowanymi do użycia w realizacji przedsięwzięć określonych w Planie Zarządzania Kryzysowego i Planie Obrony Cywilnej,
3. Opracowanie map ryzyka i siatki bezpieczeństwa dla wszystkich zagrożeń występujących na terenie Gminy,

4. Organizowanie i przeprowadzanie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.
5. Opiniowanie przez Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego projektów Planu Zarządzania Kryzysowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dnia 15 stycznia 2018 r.

Kontroler
Marek Zyskowski
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
Podpis

