



BZ-BOL.431.18.2021.GS

Pani
Urszula Szmydyńska
Starosta Powiatu Górowskiego
Szef Obrony Cywilnej Powiatu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE
po przeprowadzonej kontroli realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej i ochrony
ludności - Starostwo Powiatowe w Górze

Na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2011 r., nr 185, poz. 1092, z późn. zm.), art. 17 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1541, z późn. zm.), § 4 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. z 2002 r. nr 96, poz. 850) oraz Zarządzenia nr 286 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 października 2016 r. w sprawie kontroli realizowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego, w dniach 24-26 listopada 2021 r. zespół kontrolny Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Starostwie Powiatowym w Górze, z siedzibą w Górze przy ul. Mickiewicza 1.

Celem kontroli było dokonanie oceny wybranych zagadnień przygotowania i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej i ochrony ludności wykonywanych przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Górowskiego (zwanego dalej Szefem OCP). Kontrolę odnotowano w książce kontroli Starostwa Powiatowego w Górze.

Ustalenia zawarte w niniejszym dokumencie oparto o analizę przedłożonych do kontroli dokumentów w siedzibie kontrolowanego, materiałów własnych Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego DUW we Wrocławiu, jak również uzyskanych odpowiedzi i wyjaśnień pracownika Starostwa Powiatowego.

I. Informacje ogólne

1. Skład zespołu kontrolnego

1.1. Przewodniczący zespołu:

Grzegorz Szulc – inspektor wojewódzki w Oddziale Bezpieczeństwa i Ochrony Ludności, w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli problemowej nr 46/2021;

1.2. Członek zespołu kontrolnego:

Lesław Kalamarz – starszy specjalista w Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego, w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli problemowej nr 47/2021.

Kontrolujący złożyli Szefowi Obrony Cywilnej Województwa (zwanego dalej Szefem OCW) stosowne oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie ich z toku przedmiotowej kontroli.

2. Okres objęty kontrolą

Kontrola obejmowała okres: 1.01.2018 r. – 23.11.2021 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję Starosty Powiatu Górowskiego - Szefa Obrony Cywilnej Powiatu pełnili:

1. Piotr Wołowicz - od 1.01.2018 r. do 18.03.2019 r.;
2. Kazimierz Bogucki – od 19.03.2019 r. do 28.05.2020 r.;
3. Anna Kolibek – od 29.05.2020 r. do 16.08.2021 r.;
4. Urszula Szmydyńska – od 17.08.2021 r. – do nadal.

Powiat działa na podstawie Statutu Powiatu Górowskiego stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr VI/40/11 Rady Powiatu Górowskiego z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie Statutu Powiatu Górowskiego, ze zmianami. Strukturę organizacyjną Urzędu określa Regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego w Górze – załącznik do uchwały Zarządu Powiatu Górowskiego Nr 64/2021 z dnia 6 września 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Górze.

3. Zakres kontroli:

Zakres kontroli obejmował zagadnienia z zakresu obrony cywilnej i ochrony ludności realizowane przez Szefa OCP, w szczególności:

- 3.1. Opracowywanie i opiniowanie planów obrony cywilnej.
- 3.2. Opracowywanie i uzgadnianie planów działania.
- 3.3. Organizowanie i koordynowanie szkoleń oraz ćwiczeń obrony cywilnej.
- 3.4. Przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach.
- 3.5. Tworzenie i przygotowywanie do działań jednostek organizacyjnych obrony cywilnej.
- 3.6. Przygotowanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze.
- 3.7. Ustalanie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie powiatu, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej.

4. Wynik analizy przedkontrolnej

Przedmiotowa kontrola w Starostwie Powiatowym w Górze była drugą kontrolą w trybie zwykłym z tematyki obrony cywilnej.

II. Ustalenia

1. Opracowywanie i opiniowanie planów obrony cywilnej.

Starosta Górowski, za pismem nr ZK.5551.2.2020 z dnia 30.01.2020 r., przedstawił Wojewodzie Dolnośląskiemu - Szefowi OCW „Harmonogram realizacji wniosków oraz zaleceń pokontrolnych”¹, w którym odniósł się do zaleceń deklarując zakres i termin ich realizacji. W wyniku kontroli stwierdzono, że zaplanowane do końca IV kwartału 2020 r. „dokonanie aktualizacji podstawowych dokumentów planistycznych określonych w zaleceniach i wytycznych ochrony ludności, w tym skorelowanie ich zapisów” nie zostało zrealizowane.

Szef OCP posiada opracowany w 2001 r. „Plan Obrony Cywilnej Powiatu Górowskiego” któremu z dniem 6 grudnia 2019 r. zmieniono klauzulę² z „zastrzeżone” na „jawne”. Plan jest w dalszym ciągu dokumentem ogólnym, opracowanym wg starego układu³, nie spełniającym wymagań planowania ochrony ludności na czas kryzysu i wojny.

Integralną częścią planu powinny być załączone do niego karty realizacji zadań OC (KRZOC), opracowane przez podmioty przewidziane do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej. W Starostwie opracowano projekty przedmiotowych kart⁴ do realizacji przez Kierownika Biura Zarządzania Kryzysowego SP, z czego wynika, że na podległe Szefowi OCP jednostki nie nałożono żadnych zadań OC do realizacji w czasie „W”.

W odniesieniu do procedury opiniowania planów obrony cywilnej miast i gmin stwierdzono, że wykonane w 2013 roku plany OC gmin⁵, w dalszym ciągu, pozostają uzgodnione zamiast być zaopiniowane przez Szefa OCP. Jest to niezgodne z § 3, ppkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OC kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz Wytycznych Wojewody Dolnośląskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 30 lipca 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad opracowania planów obrony cywilnej powiatów.

Mając powyższe na uwadze, działalność kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie oceniono **negatywnie** ponieważ brak aktualnego i zaopiniowanego planu obrony cywilnej oznacza, że Powiat nie jest przygotowany do realizacji zadań OC na swoim obszarze w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny.

2. Opracowywanie i uzgadnianie planów działania.

Na przestrzeni badanego okresu Szef OCP opracowywał i przysyłał do uzgodnień z Szefem OCW roczne „Plany działania w zakresie obrony cywilnej Powiatu Górowskiego”.⁶ Starosta wydawał również wytyczne do działalności w dziedzinie obrony cywilnej na obszarze powiatu górowskiego⁷ co nie budzi zastrzeżeń.

¹ Dowody potwierdzające powyższy stan faktyczny, znajdują się w systemie EKD: dowód plik: BZ-BOL.431.23.20219-Kontrola problemowa w zakresie OC SP Góra.

² Dowód akta kontroli: plan OC powiatu z 2001 r. – strona tytułowa.

³ Dowód akta kontroli: plan OC powiatu z 2001 r. – cz. I – Opisowa.

⁴ Dowód akta kontroli: projekty KRZOC.

⁵ Dowód akta kontroli: strony tytułowe planów OC gmin – m. Góra.

⁶ Dowód akta kontroli, potwierdzające powyższy stan faktyczny, znajdują się w systemie EKD: dowód plik: BZ-BOL.644.25.2020. dot. uzgodnień z Szefem OCW powiatowych rocznych planów działania w zakresie OC na 2021 rok.

⁷ Dowód akta kontroli: wytyczne SOCP do działalności w 2021 r.

Tym niemniej, należy stwierdzić, że Starosta nie przedstawił do uzgodnień wieloletniego plan działania w zakresie obrony cywilnej Szefa OCP na lata 2021-2025 co jest niewypełnieniem zaleceń ujętych w pkt. 2, ppkt 3) załącznika do Zarządzenia nr 584 Wojewody Dolnośląskiego - Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie realizacji zadań obrony cywilnej w 2020 roku na obszarze województwa dolnośląskiego.

Natomiast co do uzgadniania planów działania w zakresie obrony cywilnej szefów obrony cywilnej gmin⁸, to czynności te były przeprowadzone przez Szefa OCP zgodnie z § 5 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

Mając powyższe na uwadze, działalność kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami** dotyczącymi braku uzgodnień z Szefem OCW wieloletniego powiatowego planu działania OC.

3. Organizowanie i koordynowanie szkoleń oraz ćwiczeń obrony cywilnej.

Z przedstawionej dokumentacji (sprawozdań) wynika, że Powiat, wraz z gminami, brał udział w następujących treningach i ćwiczeniach:

- a) coroczne odbywające się 1 sierpnia uruchamianie syren alarmowych w ramach SWO;
- b) ćwiczenia RENEGADE/SAREX-20, które odbyły się 6 października 2020 r.;
- c) ćwiczenie obronne „SUDETY-21”.

Należy dodać, że Starosta Górowski wydał zarządzenie nr 37/2021 z dnia 26 lipca 2021 r. w sprawie przygotowania i przeprowadzenia powiatowo-gminnego ćwiczenia obronnego pk. „Góra-2021”,⁹ które to przedsięwzięcie nie zostało ostatecznie zrealizowane.

4. Przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach.

W toku prowadzonej kontroli stwierdzono, że Starosta Górowski – Szef OCP przygotował i zapewnił działanie systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania o zagrożeniach. W listopadzie br. wydał zarządzenie w sprawie przygotowania i zapewnienia działania powiatowego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz powiatowego systemu wykrywania i alarmowania,¹⁰ tym samym wprowadzając w powiecie nowe zasady funkcjonowania systemów SWO/SWA.

5. Tworzenie i przygotowanie do działań jednostek organizacyjnych obrony cywilnej.

W okresie objętym kontrolą Szef OCP nie tworzył i nie przygotowywał do działań jednostek organizacyjnych obrony cywilnej na administrowanym terenie. Zgodnie z „Harmonogramem realizacji wniosków oraz zaleceń pokontrolnych” (lp. 6) „Szef OCP wykonuje zadania ochrony poprzez powiatowe służby, inspekcje i straże” oraz że z uwagi na „sytuację finansową powiatu nie przewiduje utworzenia formacji OC”, natomiast „rozwiązania takie proponuje Szefom OCG”.

⁸ Dowód akta kontroli: plany działania OC gmin.

⁹ Dowód akta kontroli: zarządzenie nr 37/2021 z dnia 26 lipca 2021 r.

¹⁰ Dowód akta kontroli: zarządzenie nr 58/2021 z dnia 23 listopada 2021 r. ws. przygotowania i zapewnienia działania powiatowego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz powiatowego systemu wykrywania i alarmowania.

6. Przygotowanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze.

Dla zapewnienia sprawnego i skutecznego przebiegu ewakuacji ludności na terenie powiatu na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny powinien zostać opracowany plan ewakuacji (przyjęcia) ludności III stopnia.

Szef OCP nie przedstawił żadnych rozwiązań funkcjonalnych w zakresie organizacji ewakuacji/przyjęcia ludności, które w myśl zapisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym powinny dotyczyć wszystkich kategorii zagrożeń (również w czasie pokoju) podczas których może być ewakuowana ludność np. pożary, katastrofy budowlane itp. i być ujęte w powiatowym planie zarządzania kryzysowego zgodnie z „Instrukcją w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia”.

Należy dodać, że zgodnie z przesłanym harmonogramem Szef OCP zobowiązał się do IV kwartału 2020 r. opracować Plan Zarządzania Kryzysowego Powiatu Górowskiego zgodnie z zaleceniami Wojewody Dolnośląskiego do powiatowych planów zarządzania kryzysowego z dnia 31 stycznia 2018 r. oraz plan ewakuacji/przyjęcia ludności III stopnia.

W związku z powyższym, brak aktualnego powiatowego planu ewakuacji ludności jest niewypełnieniem zadań nałożonych na Starostę - Szefa OCP, który odpowiada za przygotowanie, organizowanie i koordynowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia na znacznym obszarze.

Mając powyższe na uwadze, działalność kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie oceniono **negatywnie** ponieważ oznacza to, że Powiat nie jest przygotowany do kierowania i koordynowania ewakuacją masową ludności na swoim obszarze w czasie „P”, a także w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie „W”.

7. Ustalenie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie powiatu, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej.

Szef OCP zobowiązał się, że do końca III kwartału 2020 r. stworzy wykaz podmiotów przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć OC. W trakcie kontroli, przedstawiono wykaz organizacji pozarządowych, zakładów pogrzebowych oraz OSP¹¹ w Powiecie Górowskim - łącznie 21 podmiotów.

III. Podsumowanie

1. Ocena skontrolowanej działalności

Po dokonaniu analizy merytoryczno-formalnej dokumentacji i udostępnionych materiałów, ustaleń zespołu kontrolnego, ocenie zadań zrealizowanych i niezrealizowanych w badanym okresie, w tym podjętych działań planistyczno – organizacyjnych z zakresu obrony cywilnej ujętych 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 gmin

¹¹ Dowód akta kontroli: wykaz podmiotów przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć OC.

przygotowanie i realizację przedsięwzięć obrony cywilnej w Starostwie Powiatowym w Górze **ocenię negatywnie**.

2. Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości

W wyniku kontroli stwierdzono, że Szef OCP nie realizował głównych zadań określonych 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 gmin.

Stwierdzone niżej nieprawidłowości miały zdecydowany wpływ na kontrolowaną działalność i nie zostały usunięte od ostatniej kontroli w listopadzie 2019 roku:

2.1. Nie zaktualizował zasadniczych dokumentów planistycznych:

- a) Planu Obrony Cywilnej Powiatu Górowskiego,
- b) Planu ewakuacji/przyjęcia ludności, zwierząt i mienia III stopnia,
- c) Planu Zarządzania Kryzysowego Powiatu Górowskiego

do obowiązujących rozwiązań prawnych oraz planistycznych w zakresie bezpieczeństwa publicznego, których cykl aktualizacji wynika z aktów normatywnych oraz wytycznych Szefa OCK oraz Wojewody Dolnośląskiego - Szefa OCW;

2.2. Nie wyegzekwował opracowania „Kart realizacji zadań obrony cywilnej” przez podmioty przewidziane do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć OC;

2.3. Nie zaopiniował gminnych planów obrony cywilnej;

2.4. Nie uzgodnił z Szefem OCW wieloletniego powiatowego planu działania obrony cywilnej;

2.5. Nie zakończył procesu utworzenia na terenie powiatu podstawowych jednostek OC - formacji obrony cywilnej do realizacji zadań OC w czasie kryzysu i wojny.

Przyczyną ujawnionych uchybień i nieprawidłowości były błędy pracowników wykonujących kontrolowane zadania oraz niewystarczający nadzór ogólny nad ich realizacją. Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości jest odstępstwo od stanu pożądanego w kontrolowanym zakresie.

Wskazane wyżej uwagi mogą wpływać na efektywność ochrony ludności Powiatu, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanej ludności w czasie kryzysu i wojny oraz na współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków w czasie pokoju i podwyższonych stanach gotowości obronnej państwa.

3. Zalecenia i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Szef Obrony Cywilnej Województwa, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224), wnosi o realizację zadań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w czasie pokoju, na czas kryzysu i wojny, w myśl zapisów ww. aktów prawnych, zarządzeń Wojewody oraz innych dokumentów określających działania na rzecz bezpieczeństwa publicznego i ochrony ludności, w tym:

- 3.1. Rozważenie dokonania zmian w strukturze organizacyjnej Starostwa Powiatowego w Górze – zwiększenie obsady etatowej na stanowisku ds. bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, w celu właściwego zabezpieczenia realizacji zadań postawionych przed Szefem OCP.
- 3.2. Opracowanie (aktualizacja) podstawowych powiatowych dokumentów planistycznych - plan OC, plan ZK, plan ewakuacji ludności - zgodnie z obowiązującym prawem oraz wytycznymi Szefa OCK oraz Wojewody Dolnośląskiego - Szefa OCW.
- 3.3. Opracowanie KRZOC w oparciu o wytyczne Wojewody Dolnośląskiego - Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 30 lipca 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad opracowania planów obrony cywilnej powiatów przez podmioty zewnętrzne realizujące zadania OC na terenie Powiatu.
- 3.4. Sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań szefów obrony cywilnej gmin, w tym podjęcie czynności w zakresie właściwego zaopiniowania gminnych planów obrony cywilnej.
- 3.5. Terminowe wykonywanie zadań dotyczących planowania OC nakazanych przez Wojewodę Dolnośląskiego - Szefa Obrony Cywilnej Województwa.
- 3.6. Powołanie formacji obrony cywilnej powiatu, zgodnie z § 3 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. z 2002 r. nr 96, poz. 850).

4. Termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224), proszę o przekazanie pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w **terminie 30 dni** od dnia otrzymania niniejszego dokumentu.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Jarosław Obreński

100

100

100