



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO. 411.002.12.2022

Pan
Robert Jakubowski
Burmistrz Konstantynowa Łódzkiego
Urząd Miejski w Konstantynowie Łódzkim
ul. Zgierska 2
95-050 Konstantynów Łódzki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Konstantynowie Łódzkim ¹ , ul. Zgierska 2, 95-050 Konstantynów Łódzki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Jakubowski, Burmistrz Konstantynowa Łódzkiego ² od dnia 22 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury adekwatnego do aktualnych zagrożeń.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1) Agnieszka Tomalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/162/2022 z dnia 5 października 2022 r. 2) Magdalena Walicka-Bąk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/175/2022 z dnia 2 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podejmowane przez Burmistrza Konstąntynowa Łódzkiego, jako Szefa Obrony Cywilnej Gminy⁵, działania z zakresu organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej nie były w pełni skuteczne i adekwatne do zidentyfikowanych zagrożeń.

Wprawdzie w okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywał Plan Obrony Cywilnej Miasta Konstąntynowa Łódzkiego⁶, opracowany na podstawie analizy zagrożeń na okres wojny i pokoju, uzgodniony ze Starostą Pabianickim (Szefem Obrony Cywilnej Powiatu⁷) i zatwierdzony przez Burmistrza, jednak nie został on wprowadzony do stosowania w drodze zarządzenia Burmistrza, co było obowiązkiem określonym w załączniku nr 1 do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju⁸ z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej dla województw, powiatów i gmin⁹.

Wieloletni (na lata 2020-2025) i roczne (na lata 2020, 2021 i 2022) plany działania w zakresie OC, zostały uzgodnione z Szefem OCP i zatwierdzone przez Burmistrza. Tym niemniej, plany te zostały sporządzone z pominięciem sekcji dotyczącej kontroli do przeprowadzenia w ramach sprawowanego nadzoru, a w przypadku Wieloletniego planu działania OC – dodatkowo sekcji dotyczących: edukacji, szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej, określonych we wzorach stanowiących załączniki nr 1 i 2 do wytycznych Szefa OCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej. Ponadto Wieloletni plan działania w zakresie OC na lata 2020-2025 nie został w pełni dostosowany do specyfiki Miasta Konstąntynowa Łódzkiego¹⁰, bowiem obejmował również zadania przewidziane dla powiatu pabianickiego, a także zadania, które w Mieście nie występują.

Wbrew wymogom art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, w Mieście nie utworzono formacji obrony cywilnej¹².

System wykrywania i alarmowania oraz ostrzegania o zagrożeniach w dużym stopniu oparty został o działające na terenie Miasta cztery jednostki OSP, a posiadany przez Miasto sprzęt OC był wystarczający do prowadzenia bieżących działań w tym zakresie.

W okresie objętym kontrolą, w celu realizacji wytycznych Szefa OCK z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r.¹³, w Urzędzie m.in. terminowo przekazywano do Szefa OCP coroczne oceny stanu przygotowań obrony cywilnej, przeprowadzano cykliczne aktualizacje Planu OC, Miasto wzięło udział w czterech z pięciu, zarządzonych przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa¹⁴, treningach systemu alarmowego, a funkcjonariusze Straży Miejskiej w Konstąntynowie Łódzkim

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „Szef OCG”.

⁶ Dalej: „plan OC”.

⁷ Dalej: „Szef OCP”.

⁸ Dalej: „Szef OCK”.

⁹ Dalej: „wytyczne do planów OC”.

¹⁰ Dalej: „Miasto” lub „Gmina”.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm. uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r. (dalej: „ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP”).

¹² Dalej: „FOC”.

¹³ Dalej: „Wytyczne do działalności w 2021 i 2022 r.”

¹⁴ Dalej: „Szef OCW”.

Wł
GD

przeprowadzali cykliczne testy łączności pomiędzy Urzędem a Starostwem Powiatowym w Pabianicach.

Wbrew wymogowi określone w § 10 wytycznych Szefa OCK z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej¹⁵, Burmistrz i Zastępca Burmistrza nie odbyli - w terminie do jednego roku od czasu objęcia swoich funkcji/stanowisk - szkolenia podstawowego OC.

Zadania związane z obroną cywilną realizowała jedna osoba, zajmująca się dodatkowo prowadzeniem spraw w zakresie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, spraw obronnych, zarządzania kryzysowego oraz w zakresie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i zgromadzeń publicznych.

Burmistrz, jako Szef OCG, zapewnił – w ramach własnych środków Miasta – środki finansowe niezbędne do realizacji zadań z zakresu OC. W poszczególnych paragrafach rozdziału 75414 „Obrona cywilna”, zaplanowano na lata 2020-2022 wydatki w łącznej wysokości 35 tys. zł. Z ww. kwoty, do końca października 2022 r. wydatkowano łącznie 10,5 tys. zł (tj. 30% kwoty planowanej), głównie z przeznaczeniem na niezbędne, cykliczne przeglądy i konserwację systemu wczesnego ostrzegania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury adekwatnego do aktualnych zagrożeń

Opis stanu faktycznego

1. Plan OC opracowany został w 2014 r. na podstawie Zarządzenia Burmistrza z dnia 5 czerwca 2013 r.¹⁶ przez pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. Obrony Cywilnej, Ochrony Przeciwpożarowej i Zarządzania Kryzysowego Urzędu. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza (z upoważnienia Burmistrza), podczas sporządzania planu OC pracownik posiłkował się ustnymi opiniami Zarządu Oddziału Miejskiego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej (ZOM ZOSP RP), a zarządzenie w sprawie opracowania planu obrony uzyskało pozytywną opinię radcy prawnego Urzędu. Wykonanie planu OC powierzono¹⁷ samodzielnemu stanowisku ds. Obrony Cywilnej.

(akta kontroli str. 14-25, 110-184, 369, 701-706)

2. Plan OC opracowany został z wykorzystaniem wytycznych Szefa OCP z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej gmin powiatu pabianickiego¹⁸, był spójny z Miejskim Planem Zarządzania Kryzysowego¹⁹ i obejmował elementy wymienione w Załączniku nr 1 wytycznych do planów OC. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza (z upoważnienia Burmistrza), potencjalne zagrożenia, mogące mieć miejsce na terenie Konstąntynowa Łódzkiego

¹⁵ Dalej: „wytyczne w sprawie szkoleń”.

¹⁶ Zarządzenie nr III/412/13 Burmistrza Konstąntynowa Łódzkiego Szefa Obrony Cywilnej z dnia 5 czerwca 2013 r. w sprawie opracowania planu obrony cywilnej miasta Konstąntynowa Łódzkiego; dalej: „zarządzenie w sprawie planu OC”.

¹⁷ Zgodnie z §3 zarządzenia w sprawie planu OC.

¹⁸ Stanowiących załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 53/2012 Starosty Pabianickiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej gmin powiatu pabianickiego.

¹⁹ Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego, opracowany w 2014 r., określał m.in. ryzyko i sposób postępowania (procedury reagowania kryzysowego i standardowe procedury operacyjne) w przypadku: zagrożeń naturalnych, zanieczyszczeń, zagrożeń cywilizacyjnych – naruszeń bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej (awarie systemu dostaw energii, systemu technicznego, systemu usług społecznych, zagrożeń w transporcie i komunikacji), naruszeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także w sytuacji stanu wyjątkowego i wojennego.

omawiane były w okresie poprzedzającym sporządzenie planu OC, tj. w latach 2013-2014, na zebraniach ZOM ZOSP RP. Ustalenia te znalazły odzwierciedlenie w treści planu OC.

Wśród ujętych w planie OC zagrożeń, mogących wystąpić w czasie pokoju i zaostrzenia konfliktu zbrojnego/wojny, wymieniono: zagrożenia terrorystyczne i porządku publicznego, klęski żywiołowe (huragany, podtopienia, śnieżyce, burze gradowe), wybuchy i pożary przestrzenne łączące się często ze skażeniami toksycznymi, porażenia niebezpiecznymi substancjami chemicznymi, skażenia promieniotwórcze, zakażenia biologiczne ludzi i zwierząt o charakterze epidemii i zbiorowe zatrucia, skażenia środowiska naturalnego.

We wnioskach ujętych w tej części planu OC wskazano, że „oceniając zagrożenia Miasta Konstantynów Łódzkiego należy dążyć do zmniejszenia i wyeliminowania skutków ich działania poprzez:

- zabezpieczenie sprawnego systemu łączności i kierowania OC Miasta Konstantynowa Łódzkiego i współdziałania ze Starostwem Powiatowym w Pabianicach, sąsiednimi gminami oraz Łódzkim Urzędem Wojewódzkim w Łodzi,
- monitorowanie zagrożeń, ostrzeganie i alarmowanie, w tym informowanie ludności o zagrożeniach i sposobach zachowania się ludności”.

Określone w planie OC zadania i obowiązki przypisane do realizacji poszczególnym jednostkom organizacyjnym na terenie Konstantynowa Łódzkiego obejmowały m.in.:

- wyznaczenie cmentarzy i miejsc pochówku zmarłych i poległych żołnierzy oraz ludności cywilnej zmarłej w wyniku działań zbrojnych i epidemii ,
- przygotowanie rejonów i obiektów do ewakuacji ludności oraz przeprowadzenie ewakuacji ludności z rejonów, w których przebywanie zagrażałoby jej zdrowiu lub życiu,
- dystrybucję wśród ludności artykułów pierwszej potrzeby, w tym żywności i środków higieny,
- realizację przedsięwzięć związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa socjalnego ludności, z uwzględnieniem zaopatrzenia w wodę pitną dla ludności oraz zwierząt gospodarskich,
- przygotowanie i osiągnięcie gotowości do prowadzenia monitoringu zagrożeń w ramach krajowego systemu wykrywania zagrożeń i alarmowania ludności o zagrożeniach uderzeniami z powietrza i zakażeniami,
- prowadzenie działań o charakterze informacyjno-instruktażowym dla ludności w zakresie OC,
- informowanie społeczeństwa o zagrożeniach zewnętrznych i wewnętrznych, ich formach i sposobie przeciwdziałania tym zagrożeniom oraz o sposobach zachowania się w sytuacjach ekstremalnych,
- ogłaszanie obowiązku zaciemnienia i wygaszania oświetlenia.

Powyższe zadania, oprócz wyznaczonych komórek organizacyjnych Urzędu, miały realizować: Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego, Straż Miejska, Komenda Powiatowa Policji w Pabianicach, Posterunek Policji w Konstantynowie Łódzkim, jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej, Konstantynowskie Centrum Pomocy Rodzinie, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Konstantynowie Łódzkim, Przedsiębiorstwo Komunalne Gminy Konstantynów Łódzki sp. z o.o., Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarnego w Pabianicach, Szpital im. Jana Pawła II w Pabianicach, SPZOZ w Konstantynowie Łódzkim, spółdzielnie mieszkaniowe, placówki oświatowe i ochrony zdrowia (NZOZ-y), a także apteki, parafie i zakłady pogrzebowe z terenu Miasta.

Włh JP

Zgodnie z §12 wytycznych do planów OC, elementem składowym planu obrony cywilnej był Plan ewakuacji ludności, zwierząt i mienia III stopnia na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny²⁰.

Plan został zatwierdzony przez Burmistrza i uzgodniony z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego w Pabianicach²¹, Komendantem Miejskim Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej w Konstantynowie Łódzkim²² oraz ze Starostą Pabianickim²³. Na planie OC brak było potwierdzenia jego uzgodnienia z kierownictwem innych jednostek, dla których przewidziano zadania.

Zastępca Burmistrza (z upoważnienia Burmistrza) wskazał, że plan OC wykładany był do wglądu przez byłego wiceburmistrza na spotkaniach z dyrektorami placówek z terenu Konstantynowa Łódzkiego. Jednostki zapoznały się z planem, o czym świadczyła min. bieżąca ich współpraca z Urzędem w zakresie realizacji zadań wynikających z planu (np. w zakresie działań podejmowanych w trakcie pandemii czy pomocy uchodźcom z Ukrainy). Nie wyegzekwowano jednak złożenia podpisów przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 110-184, 701-706)

Załączniki do planu OC stanowiły zatwierdzone przez Burmistrza karty realizacji zadań obrony cywilnej (16 szt.), a także wykaz dokumentów planistycznych do działalności w zakresie OC²⁴.

(akta kontroli str. 110-184, 211)

Plan OC opracowany został z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego przez Szefa OCP oraz nie został wprowadzony do stosowania poprzez wydanie przez Burmistrza odpowiedniego zarządzenia, o którym mowa w pkt 1 ppkt 1 załącznika nr 1 do wytycznych do planów OC, a zarządzenia dotyczące pozostałych ww. dokumentów planistycznych wydał w dniu 28 października 2022 r. (tj. w trakcie kontroli).

Burmistrz wyjaśnił, że wyznaczony do realizacji tego zadania pracownik dopiero w dniach 3-5 września 2013 r. odbył szkolenie z zakresu wykonywania zadań z dziedziny OC. Był to pierwszy termin, w jakim ŁUW organizował szkolenia dla pracowników merytorycznych ds. OC gmin i powiatów województwa łódzkiego. Do prac nad treścią planu OC pracownik przystąpił po odbyciu szkolenia. Trwały one do 2014 r., a Szef OCP nie wystosował żadnego pisma ponaglącego w tej sprawie. Natomiast brak ww. zarządzenia, Zastępca Burmistrza (z upoważnienia Burmistrza) tłumaczył omyłką pracownika merytorycznego do spraw obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 110-184, 701-706, 723-732, 768-811, 833-837)

Plan OC nie obejmował zagrożeń wynikających z zakłóceń w zaopatrzeniu w dostawach wody, gazu i ciepła oraz związanych z lokalizacją trzech stacji benzynowych na terenie Miasta. Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza i Zastępcy Burmistrza (z upoważnienia Burmistrza):

- sieć wodociągowa w Konstantynowie Łódzkim posiada drugostronne rezerwowe zasilanie z łódzkiej sieci wodociągowej. Nie ma możliwości, aby jednocześnie w całym mieście nastąpiła długoterminowa przerwa w dostawie wody do

²⁰ Miasto jest przewidziane jako miejsce docelowe ewakuowanej ludności z dwóch spółdzielni mieszkaniowych w Łodzi.

²¹ W dniu 19 września 2014 r.

²² W dniu 3 października 2014 r.

²³ Bez daty.

²⁴ Obejmujący: Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego, Plan Operacyjny Funkcjonowania Miasta Konstantynów Łódzki w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia II stopnia na wypadek masowego zagrożenia, Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia III stopnia na wypadek masowego zagrożenia oraz Plan dystrybucji tabletek jodu potasu w przypadku zdarzeń radiacyjnych na terenie Miasta Konstantynowa Łódzkiego.

Włodyka *CP*

gospodarstw domowych i przedsiębiorstw spowodowana jedynie awarią miejskiej sieci uzdatniania wody. Nastąpić mogą jedynie spadki ciśnienia wody lub lokalnie jej braki;

- dystrybucją gazu na terenie całego kraju zajmują się spółki skarbu państwa. Gmina Konstantynów jest całkowicie zależna od Polskiej Spółki Gazowniczej (PSG). Odpowiednie instytucje państwowe powinny mieć przygotowane plany w powyższym temacie;
- wytwórcą ciepła na terenie Konstantynowa Łódzkiego jest spółka Veolia Energia Łódź S.A, natomiast przekąźnikiem energii cieplnej (obróć, przesył i dystrybucja) jest Przedsiębiorstwo Komunalne Gminy Konstantynów Łódzki. Jeśli nastąpiłaby taka konieczność, PKGKŁ sp. z o.o. jest w stanie uruchomić ciepłownię, która znajduje się na terenie przedsiębiorstwa i obecnie pozostaje w rezerwie²⁵;
- stacje paliw położone są na obrzeżach miasta, w których nie ma zwartej zabudowy mieszkaniowej, a każda ze stacji wyposażona jest we własny system przeciwpożarowy.

(akta kontroli str. 110-184, 701-706, 768-775)

W planie OC nie wskazano lokalizacji ujęć wody pitnej oraz stacji paliw, wymienionych wśród obiektów mogących stanowić cel ataku militarnego, a które wykazywane są w corocznie przekazywanych Staroście Pabianickiemu ocenach stanu przygotowań obrony cywilnej.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza (z upoważnienia Burmistrza), z uwagi na charakter planu i jego jawność, nie podano dokładnych adresów tych placówek. Wskazano jedynie, że mogą to być obiekty zagrożone z uwagi na cel ataku militarnego.

(akta kontroli str. 110-184, 701-706)

W okresie objętym kontrolą plan OC podlegał aktualizacji. I tak:

- w grudniu 2018 r. odnotowano włączenie jednostki OSP Niesięcin do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) z dniem 2 października 2015 r.,
- w grudniu 2020 r. m.in. w zakresie zmiany lokalizacji MOPS w Konstantynowie Łódzkim, a także w zakresie placówek oświatowych (m.in. w związku z likwidacją Gimnazjum nr 1 w Konstantynowie Łódzkim – przeprowadzoną z dniem 31 sierpnia 2019 r.²⁶ oraz likwidacją Liceum Ogólnokształcącego im. Ks. Kardynała Stefana Wyszyńskiego Prymasa 1000-lecia z dniem 31 sierpnia 2017 r.²⁷) – o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- w grudniu 2021 r. w zakresie danych kontaktowych prezesa OSP „Srebrna” w Konstantynowie Łódzkim,
- w sierpniu 2022 r. m.in. w zakresie dopisania oddanego do użytku odcinka drogi szybkiego ruchu S-14, zlokalizowanego na terenie Miasta.

(akta kontroli str. 110-187)

Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza (z upoważnienia Burmistrza), w latach 2014-2018 nie następowały żadne zmiany w strukturze organizacyjnej Urzędu, w placówkach oświatowych na terenie Konstantynowa Łódzkiego oraz w innych instytucjach wskazanych w planie, więc nie odnotowywano w nim żadnych zmian.

Z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza wynika, że z uwagi na ujętą w planie OC procedurę postępowania na wypadek epidemii, nie aktualizowano planów po ogłoszeniu w Polsce stanu pandemii COVID-19, a organy obrony cywilnej wyższego szczebla nie przekazywały Gminie Konstantynów Łódzki sugestii i wytycznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 587-591, 701-706)

²⁵ https://www.konstantynow.pl/asp/pliki/raport_2021/raport_2021.pdf (str. 59), dostęp na dzień 27 października 2022 r.

²⁶ W wyniku reformy ustroju szkolnego zapoczątkowanej z dniem 1 września 2017 r.

²⁷ Uchwała nr XXXV/259/17 Rady Powiatu Pabianickiego z dnia 27 kwietnia 2017 r.

Ponadto, w Urzędzie obowiązywały:

- Plan przygotowań podmiotów leczniczych Konstancynowa Łódzkiego na potrzeby obronne państwa,
- Plan organizacji, rozwinięcia i działania zespołu zastępczych miejsc szpitalnych Miasta Konstancynowa Łódzkiego (opracowany w 2012 r., uzgodniony ze Starostą Powiatu Pabianickiego i zatwierdzony przez Wojewodę Łódzkiego),
- Polecenie utworzenia Zastępczego Miejsca Szpitalnego na terenie Miasta Konstancynowa Łódzkiego²⁸,
- Instrukcja działania stałego dyżuru Burmistrza Konstancynowa Łódzkiego²⁹,
- Zasady organizacji systemu wczesnego ostrzegania (SWO) o zagrożeniach oraz systemu wykrywania i alarmowania (SWA) na terenie Konstancynowa Łódzkiego³⁰.

(akta kontroli str. 211-252)

W Gminie nie utworzono formacji obrony cywilnej, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 698-700)

3. Analiza sposobu realizacji wybranych pozycji wytycznych Szefa OCK do działalności w 2021 i 2022 r.³¹ wykazała, że:

- a) w zakresie rozbudowy i modernizacji systemu ostrzegania i alarmowania w celu objęcia 100% zasięgiem zamieszkałej na danym terenie ludności (pkt 3 ppkt 3 wytycznych dotyczących wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania):

W okresie objętym kontrolą Miasto Konstancynów Łódzki posiadało trzy zestawy alarmowe, zlokalizowane na budynkach: Urzędu Miejskiego³², dawnego PUP³³ oraz na dachu bloku mieszkalnego³⁴. Ponadto, na terenie Konstancynowa Łódzkiego działają cztery jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych.

Zgodnie z treścią planu OC oraz corocznych ocen stanu przygotowania obrony cywilnej przekazywanych w okresie objętym kontrolą do Starosty Pabianickiego, 70% mieszkańców Miasta było objętych ostrzeganiem i alarmowaniem syren stacjonarnych, a 30% musiało być alarmowanych przy użyciu innych metod (syreny OSP, dzwony itp.).

Pomimo podjętej próby pozyskania od Wojewody Łódzkiego kolejnego systemu antenowego, powyższe dane nie uległy zmianie od 2014 r.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, w celu zwiększenia zasięgu syren alarmowych, w 2021 r. podjęto starania w celu bezpłatnego otrzymania z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi³⁵ nowej syreny elektronicznej, która miała być zamontowana na budynku Szkoły Podstawowej Nr 2 w Konstancynowie Łódzkim³⁶ z uwagi na powstanie nowego osiedla mieszkaniowego w tym rejonie Miasta. Do 10 listopada 2022 r. nie uzyskano z ŁUW odpowiedzi w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 110-184, 211, 647, 329-330, 768-811)

²⁸ Wprowadzone Zarządzeniem nr II/258/12 Burmistrza Konstancynowa Łódzkiego z dnia 27 czerwca 2012 r.

²⁹ Wprowadzona Zarządzeniem nr II/290/12 Burmistrza Konstancynowa Łódzkiego z dnia 31 sierpnia 2012 r.

³⁰ Wprowadzone Zarządzeniem nr I/10/15 Burmistrza Konstancynowa Łódzkiego z dnia 31 stycznia 2015 r.

³¹ Wytyczne Szefa OCK z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r.

³² Dwie anteny dookólne i radiowe urządzenie włączające RUW.

³³ Antena dookólna i radiowe urządzenie sterujące (syrena) RUSS-2000 przy ul. Moniuszki 2

³⁴ Antena dookólna i radiowe urządzenie sterujące (syrena) RUSS-2000 przy ul. Słowackiego 23.

³⁵ Dalej: „ŁUW”.

³⁶ Zlokalizowanej przy ul. Kilińskiego 75.

lwm CP

Urząd wziął udział w czterech z pięciu zarządzonych³⁷ w okresie objętym kontrolą, przez Szefa OCW, treningach systemu alarmowego (1 sierpnia 2020 r., 1 sierpnia 2021 r., 24 listopada 2021 r. i 1 sierpnia 2022 r.).

Zgodnie z zarządzeniami Wojewody Łódzkiego, informacje o planowanych treningach systemu alarmowego publikowano na stronie internetowej Urzędu, a podczas treningów (emisji dźwięku) prowadzonych w sierpniu każdego roku, każdorazowo przeprowadzano testy słyszalności syren, polegające na sprawdzeniu przez członków OSP Dąbrowa zasięgu odbioru sygnałów.

(akta kontroli str. 603-647, 768-811)

Urząd nie wziął udziału w treningu systemu alarmowego, zarządzonym³⁸ przez Wojewodę Łódzkiego na 10 kwietnia 2022 r., z uwagi na nieotrzymanie informacji o treningu od Szefa OCP.

(akta kontroli str. 632-634, 701-722)

- b) w zakresie przeprowadzonej analizy organizacji systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatów (pkt 3 ppkt 4 wytycznych dotyczących wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania):

Straż Miejska w Konstancynie Łódzkiej przeprowadzała dwa razy w tygodniu testy łączności radiotelefonicznej pomiędzy Urzędem a Starostwem Powiatowym w Pabianicach.

(akta kontroli str. 768-811)

- c) w zakresie wzmocnienia potencjału województwa, powiatu i gminy poprzez zapewnienie ciągłego rozwoju i wyszkolenia pracowników podległych jednostek w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej (pkt 4 ppkt 2 wytycznych dotyczących edukacji):

Burmistrz nie organizował szkoleń z zakresu obrony cywilnej, pomimo ujęcia szkoleń podstawowych OC w rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020, 2021 i 2022. Pracownicy Urzędu oraz jednostek podległych nie brali też udziału w szkoleniach z zakresu OC, zorganizowanych przez inne podmioty, w tym ŁUW i Starostwo Powiatowe. Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, wynikało to z obowiązującego w latach 2020-2022 na terenie Rzeczypospolitej stanu pandemii COVID-19 i otrzymanym z ŁUW³⁹ zaleceniem ograniczenia szkoleń i ćwiczeń z uwagi na sytuację epidemiologiczną.

Tym niemniej, w Urzędzie, trzech szkołach podstawowych i Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Konstancynie Łódzkiej przeprowadzonych zostało m.in. 12 szkoleń w zakresie ewakuacji i sześć szkoleń z zakresu udzielania pomocy przedmedycznej. Ponadto dyrektor jednej ze szkół podstawowych ukończył studia podyplomowe „Dydaktyka nauczania przedmiotu Edukacji dla bezpieczeństwa”, a funkcjonariusze Straży Miejskiej, jako pracownicy Urzędu, odbyli w ww. okresie cykl szkoleń z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej, podstawowych zabiegów resuscytacyjnych oraz automatycznej defibrylacji zewnętrznej. Ponadto OSP w Konstancynie Łódzkiej organizowała dla dzieci pokazy sprzętu i ćwiczenia z udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej, podczas których omawiała również jak się zachowywać podczas zagrożenia.

(akta kontroli str. 509-572, 768-775)

Pracownik zatrudniony na stanowisku ds. Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ukończył w 2013 r. „Szkolenie na instruktora obrony cywilnej”,

³⁷ Zarządzeniami Wojewody Łódzkiego: nr 84/2020 z dnia 19 czerwca 2020 r., nr 164/2021 z dnia 6 lipca 2021 r., nr 277/2021 z dnia 12 listopada 2021 r. oraz nr 131/2022 z dnia 18 lipca 2022 r.

³⁸ Zarządzenie nr 77/2022 z dnia 8 kwietnia 2022 r.

³⁹ Pisma: ZK-II.657.2.2020 z dnia 12 czerwca 2020 r. i ZK-IV.644.7.2021 z dnia 6 kwietnia 2021 r.

llm CP

zorganizowane przez Szkołę Podoficerską Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 507)

Burmistrz i Zastępca Burmistrza nie odbyli szkolenia podstawowego, wymaganego § 10 wytycznych w sprawie szkoleń, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 508)

- d) w zakresie intensyfikacji działalności informacyjnej, celem zwiększenia świadomości ludności o zagrożeniach, w formie tradycyjnej i elektronicznej (pkt 4 ppkt 3 wytycznych dotyczących edukacji):

W okresie objętym kontrolą na stronie internetowej Urzędu publikowane były bieżące informacje dotyczące m.in. pandemii COVID-19, szczepień ochronnych, testów syren alarmowych, alertów pogodowych czy pomocy uchodźcom z Ukrainy. Ponadto, informacje dotyczące bezpieczeństwa ludności publikowane były za pomocą mediów społecznościowych (Facebook⁴⁰), a informacje o otrzymywanych alertach pogodowych – dodatkowo przekazywane przez pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego do komendantów OSP za pomocą sms.

(akta kontroli str. 573-597, 639-646)

- e) w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej (pkt 5 wytycznych) - w okresie objętym kontrolą Urząd dysponował sprzętem:

- 1) będącym własnością ŁUW i przekazanym przez ŁUW do użytkowania:

- centralą alarmową⁴¹,
- syreną elektroniczną i radiotelefonem⁴²,
- łopatami (60 szt.), kilofami (7 szt.), łomami (3 szt.), noszami sanitarnymi – aluminiowymi (3 szt.), odzieżą OC⁴³ (2 kpl.)⁴⁴,

- 2) stanowiącym własność Gminy⁴⁵:

- namiotami (2 szt.),
- nagrzewnicą olejową Master B1- CED (1 szt.),
- termosami obiadowymi bez kranu wraz z pokrywą i wkładem (3 szt.),
- warnikiem do napojów H211403 o poj. 9l (1 szt.),
- syrenami alarmowymi (2 szt.) wraz z antenami dookólnymi (4 szt.) i radiowym urządzeniem włączającym (1 szt.),
- radiotelefonem (1 szt.) oraz dwoma zestawami (radiotelefon 4K, akumulator, ładowarka) CP040 Motorola i mikrofonogłośnikami Motorola do GP 300 (2 szt.),
- workami przeciwpowodziowymi (200 szt.),
- plandekami w różnych rozmiarach (57 szt.),
- liną pleciana PPF (300 mb),
- siekierami (2 szt.),
- higrometrem pokojowym i termometrem (po 1 szt.).

(akta kontroli str. 329-368)

⁴⁰ Publikowane na fanpage'ach: Miasta Konstantynów Łódzki, Burmistrza, pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, OSP Konstantynów itp.

⁴¹ DIGITEX CZKv2.0M o wartości księgowej 28,9 tys. zł, otrzymaną na podstawie porozumienia nr 22/2015 z dnia 5 stycznia 2016 r.

⁴² Syrena DSE-1200S wraz z RUW-400 i radiotelefon PX-777, o łącznej wartości 19,8 tys. zł, otrzymanymi na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego z dnia 23 czerwca 2017 r.

⁴³ W tym: kamizelki OC, czapki letnie OC, spodnie OC.

⁴⁴ O łącznej wartości 449 zł, otrzymanymi na podstawie umowy użyczenia z 21 lipca 2003 r.

⁴⁵ O łącznej wartości księgowej 41,6 tys. zł, wprowadzonym do ewidencji księgowej w latach 1997 - 2019.

W okresie objętym kontrolą ilość ww. sprzętu nie ulegała zmianie. Nie przeprowadzono też w tym czasie oceny jego przydatności, ani nie składano do ŁUW wniosków w sprawie przeprowadzenia oceny stanu przydatności sprzętu używanego przez Urząd. Jak wyjaśnił główny specjalista zatrudniony na stanowisku ds. Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, znajdujący się w magazynie OC sprzęt jest przydatny i może zostać wykorzystywany podczas prowadzenia działań przez służby ratujące życie, zdrowie, mienie i środowisko.

(akta kontroli str. 329-349, 496-506)

Jak wynika z wyjaśnienia Zastępcy Burmistrza (z upoważnienia Burmistrza), w celu doposażenia magazynu OC, w latach 2014-2017 zakupiono plandeki o różnej wielkości, liny oraz nagrzewnicę, a w 2021 r., w ramach środków własnych Gminy, przeprowadzono modernizację systemu alarmowania (uruchomiono funkcję komunikatów głosowych na żywo lub z wcześniej przygotowanych plików wave/mp3). Zastępca Burmistrza podał także, że Gmina Konstantynów Łódzki przeznaczala znaczne środki finansowe na utrzymanie i doposażanie jednostek ochrony przeciwpożarowej z terenu Miasta, których jednym z zadań jest wspomaganie w zakresie ochrony ludności, dlatego uznano, że w sytuacji braku formacji obrony cywilnej, sprzęt posiadany na wyposażeniu magazynu jest wystarczający.

(akta kontroli str. 496-506, 772-811, 815-820)

Z kolei z wyjaśnień Burmistrza wynika, że w celu zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej w odniesieniu do istniejących potrzeb, przyjęto w Urzędzie założenie⁴⁶, zgodnie z którym w przypadku ewentualnych zagrożeń na terenie Miasta, w pierwszej kolejności jest używany sprzęt będący w dyspozycji OSP, które są lepiej wyposażone i przygotowane do usuwania skutków różnych zdarzeń.

(akta kontroli str. 772-811, 833-837)

Część sprzętu będącego w dyspozycji Urzędu (syreny alarmowe wraz z antenami, urządzenie włączające, radiotelefony, namioty, nagrzewnica – o łącznej wartości księgowej 27,9 tys. zł) wykazana została w ewidencji księgowej oraz w wynikach spisu z natury, jako znajdujące się w magazynie OC, podczas gdy faktycznie znajdowały się w innych lokalizacjach⁴⁷.

Jak wyjaśnił Burmistrz, umiejscowienie ww. składników majątku wynikało ze specyfiki systemu księgowego KSAT - modułu MAJĄTEK. W wyniku inwentaryzacji (spisu z natury) przeprowadzonej w trakcie kontroli⁴⁸ i rozliczonej w dniu 24 października 2022 r., skorygowano ww. zapisy ewidencji w zakresie lokalizacji tych składników.

W okresie objętym kontrolą, Burmistrz i Zastępca Burmistrza przekazywali do ŁUW potwierdzenia sald⁴⁹, w których wykazywane⁵⁰ były środki trwale na kwotę 48,7 tys. zł oraz pozostałe wyposażenie, sprzęt i materiały o łącznej wartości 449 zł, użyczone przez ŁUW na potrzeby OC.

Podstawą do ww. potwierdzenia sald były zapisy księgowe środków trwałych użyczonych w latach 2016 i 2017, natomiast pozostałe wyposażenie (użyczone na podstawie umowy z 2003 r.) zostało ujęte w ewidencji księgowej Urzędu, pozabilansowo, z dniem 21 października 2022 r., tj. w trakcie trwania kontroli.

⁴⁶ M.in. w dokumentach planistycznych dotyczących zarządzania kryzysowego.

⁴⁷ Namioty przechowywane były na terenie Przedsiębiorstwa Komunalnego Gminy Konstantynów Łódzki Sp. z o.o., nagrzewnica - w OSP „Dąbrowa”, a dwa z trzech posiadanych systemów antenowych zlokalizowane były odpowiednio: na budynku dawnego PUP przy ul. Moniuszki 2 oraz na dachu bloku mieszkalnego przy ul. Słowackiego 23.

⁴⁸ Na podstawie Zarządzenia nr 231/2022 Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego z dnia 20 października 2022 r.

⁴⁹ Na podstawie art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.).

⁵⁰ W ujęciu ilościowym i wartościowym.

Użyczone środki trwale obejmowane były coroczną inwentaryzacją, zaś pozostałe wyposażenie objęto spisem z natury rozliczonym w dniu 24 października 2022 r.

Jak wyjaśnił Burmistrz, otrzymane od Wojewody Łódzkiego składniki wyposażenia OC nie były ujęte w księgach Urzędu z uwagi na brak dokumentu potwierdzającego ich użyczenie. W dniu 21 października 2022 r. do Referatu Księgowości wpłynęła umowa użyczenia nr 167/ZK/2003 zawarta w dniu 21 lipca 2003 r., na podstawie której składniki wyposażenia OC zostały ujęte w ewidencji księgowej Urzędu.

Burmistrz wyjaśnił również, że w przeprowadzanych inwentaryzacjach wykazywane były składniki wyposażenia OC zakupione ze środków własnych Gminy. Przez niezachowanie należytej ostrożności, nie zostało wpisane do formularza spisowego wyposażenie użyczone przez ŁUW.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, potwierzeń sald sprzętu, materiałów i wyposażenia OC dokonywał pracownik odpowiedzialny za sprawy OC, działając w dobrej wierze, lecz bez stosownych uzgodnień z Referatem Księgowości. Burmistrz wskazał, że fakt ten wynikał z nieprawidłowej, wieloletniej praktyki w tym zakresie, zapoczątkowanej najprawdopodobniej w 2004 roku, albowiem w oparciu o posiadane dokumenty pracownicy historycznie odpowiedzialni za przedmiotowe kwestie nigdy takowych uzgodnień z księgowością nie dokonywali. Burmistrz podkreślił, że przedmioty objęte umową użyczenia z 2003 roku znajdowały się i znajdują nadal pod nadzorem pracownika merytorycznego OC.

(akta kontroli str. 329-368, 370-495, 723-767, 812-832)

4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały okresowe plany działania w zakresie obrony cywilnej: Wieloletni plan działania Miasta Konstantynowa Łódzkiego w zakresie obrony cywilnej na lata 2020-2025⁵¹ i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej⁵² na lata 2020, 2021 i 2022. Zgodnie z § 5 ust. 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 gmin⁵³, plany te uzgodnione były z Szefem OCP i zatwierdzone przez Burmistrza.

Kierunki działania określone w Wieloletnim planie działania OC obejmowały:

- 1) doskonalenie funkcjonowania Systemu Wczesnego Ostrzegania i Systemu Wykrywania i Alarmowania,
- 2) modernizację radiowego systemu alarmowania i powiadamiania opartego o elektroniczne systemy alarmowe,
- 3) angażowanie pozarządowych jednostek organizacyjnych na szczeblu gminy w proces doskonalenia obrony cywilnej na terenie gminy (OSP, ZHP).

(akta kontroli str. 188-210)

Wieloletni plan działania OC nie został w pełni dostosowany do specyfiki Miasta, bowiem obejmował on również zadania przewidziane dla powiatu pabianickiego, zadania w zakresie ewidencjonowania budowli ochronnych, które w Mieście nie występują oraz tworzenie, weryfikację i finansowanie formacji obrony cywilnej, które w Mieście nie utworzono. Zagadnienie to szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 188-210, 689-706)

Wśród zadań dostosowanych do potrzeb Miasta, w ww. planie ujęte zostały m.in. przedsięwzięcia:

- a) w zakresie organizacyjnym, w tym:

⁵¹ Dalej: „Wieloletni plan działania OC”.

⁵² Dalej: „roczne plany działania OC”.

⁵³ Dz. U. Nr 96, poz. 850, uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r. (dalej: „rozporządzenie w sprawie OC”).

- sporządzenie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej zgodnie z wytycznymi Szefa OCW (z terminem realizacji do 15 lutego każdego roku),
- uzgodnienie stanów magazynowych sprzętu OC z ewidencją główną wg stanu na dzień 31 grudnia (termin realizacji: cały rok),
- b) w zakresie planowania, w tym uzgadnianie z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK) rocznych planów w zakresie obrony cywilnej (termin realizacji: do 31 grudnia),
- c) w zakresie wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania:
 - utrzymywanie w stałej gotowości elementów systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz wojewódzkiego systemu alarmowania i ostrzegania (termin realizacji: cały rok),
 - monitorowanie bieżącej sytuacji pod kątem występowania zagrożeń (termin realizacji: cały rok),
 - przeprowadzenie głośnej próby syren alarmowych wchodzących w skład Wojewódzkiego Systemu Wykrywania i Alarmowania. Koordynacja treningów (termin realizacji: sierpień),
 - w zakresie szkoleń organizacja szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla organów kierowania OC i aparatu wykonawczego, zgodnie z wytycznymi w sprawie szkoleń oraz opracowanego harmonogramu szkoleń w województwie (termin realizacji: na podstawie planu przyjętego przez WBiZK, PCZK),
- d) w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, w tym:
 - uzupełnianie stanów magazynowych sprzętu w magazynach OC. Bieżąca współpraca z wojewódzkim magazynem OC w zakresie realizacji potrzeb (termin realizacji: zadanie stałe, stosownie do potrzeb),
 - ocena stanu technicznego sprzętu, materiałów i wyposażenia obrony cywilnej. Likwidacja sprzętu określonego jako zużyty bądź zbędny (termin realizacji: zadanie stałe, stosownie do potrzeb),
- e) w zakresie finansowym, w tym:
 - zakup, utrzymanie i modernizacja sprzętu obrony cywilnej (kwota: 30 tys. zł; termin wydatkowania środków: lata 2020-2025),
 - przeglądy sprzętu będącego na wyposażeniu magazynu OC oraz syren alarmowych działających w systemie ostrzegania i alarmowania (kwota: 30 tys. zł; termin wydatkowania środków: lata 2020-2025).

Jako realizatorów dla zadań określonych w zakresie finansowym wskazano Burmistrza, a dla pozostałych zadań Burmistrza i pracownika ds. OC.

(akta kontroli str. 188-210)

Roczne plany działania OC były, tożsame⁵⁴ w treści na każdy rok, a kierunki działania w nich określone obejmowały każdorazowo: „dostosowywanie przedsięwzięć w obszarze planowania i organizacji do wprowadzonych zmian systemowych w Obronie Cywilnej w Kraju oraz doskonalenie istniejących uwarunkowań prawnych w zakresie Obrony Cywilnej w ramach przygotowania Gminy Konstantynów Łódzki do ochrony ludności przed niebezpieczeństwami”. Zadania ujęte w planach określone zostały w dużym stopniu ogólności i w znacznej części pokrywały się z zapisami ujętymi w wieloletnim planie działania.

Do realizacji jednego z zadań (współpracy z mediami lokalnymi w zakresie informowania o zagrożeniach i zasadach zachowania w sytuacji kryzysowej)

⁵⁴ Z wyjątkiem niewykazanych już w planie na 2022 r. dwóch przedsięwzięć „Aktualizacja baz danych dotyczących logistycznego zabezpieczenia działań obrony cywilnej”, a także „Praktyczne wykorzystanie na terenie gminy aplikacji ARCUS” oraz wysokości zaplanowanych na ten rok wydatków.

llm DP

zobowiązano pracownika ds. OC i Straż Miejską w Konstancynowie Łódzkim, a w przypadku pozostałych zadań, do ich realizacji zobowiązano Burmistrza i pracownika ds. OC.

Roczne plany działania zakładały poniesienie wydatków związanych z obroną cywilną na zakup sprzętu i wyposażenia oraz przegląd systemu wczesnego ostrzegania (syren alarmowych i centrali) w wysokości odpowiednio: 10 tys. zł w 2020 r. i 2021 r. oraz 15 tys. zł w 2022 r. Wykazane kwoty znalazły swoje odniesienie w budżetach Gminy na te lata, o czym szerzej w pkt 7 wystąpienia.

(akta kontroli str. 188-210, 265-328)

W ww. planach nie ujęto – określonych we wzorach, stanowiących załączniki nr 1 i 2 do wytycznych Szefa OCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej⁵⁵ sekcji dotyczącej kontroli do przeprowadzenia w ramach sprawowanego nadzoru, a w przypadku Wieloletniego planu działania OC – dodatkowo sekcji dotyczących: edukacji, szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej (w tym nie określono terminów ich realizacji oraz liczby uczestników), co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 188-210)

Ujęte w planach działania OC zadania były realizowane, co opisano m.in. w pkt. 2, 3 i 7 niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

Ponadto, jak wynika z wyjaśnień Burmistrza:

- zaktualizowano skład Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- podjęto działania w celu aktualizacji Planu Ochrony Zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego,
- w ramach prowadzonego bieżącego monitoringu zagrożeń, druhowie OSP m.in. sprawdzali stan mostów i przepustów oraz po stwierdzeniu w sierpniu br. śniętych ryb w Odrze i Warcie, dokonali kontroli stanu rzeki Ner.

(akta kontroli str. 116-186, 211, 238-264, 600-602, 768-811)

Monitoring realizacji zadań ujętych w okresowych planach działania OC prowadzony był przez Zastępcę Burmistrza, który, jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, na bieżąco weryfikował ich zgodność z przyjętymi procedurami i standardami. W tym celu m.in. podczas prowadzonych rozmów i spotkań omawiał sprawy związane z modernizacją systemu alarmowania miasta i koniecznością przeprowadzania jego przeglądów, analizował wysokość środków przeznaczanych na OC oraz stopień realizacji wydatków, a z uwagi na wystąpienie pandemii COVID-19 monitorował zakup środków ochrony indywidualnej i ich dystrybucję – za pomocą OSP – wśród mieszkańców Konstancynowa Łódzkiego, a także dezynfekcję przestrzeni publicznych. Z uwagi na konflikt zbrojny pomiędzy Federacją Rosyjską a Ukrainą, nadzorował utworzenie miejsca grupowego przebywania dla obywateli Ukrainy przybywających do Konstancynowa Łódzkiego po dniu 24 lutego 2022 r. Burmistrz, będący Szefem Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Konstancynowie Łódzkim, nadzorował i koordynował realizację ww. działań.

(akta kontroli str. 8-109, 238-264, 768-775)

5. Na terenie Konstancynowa Łódzkiego nie zorganizowano budowli ochronnych (schronów/ukryć) dla ludności.

Jak wyjaśnił główny specjalista zatrudniony na stanowisku ds. Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, na terenie miasta nie występują budynki, które można byłoby zaadaptować jako budowle ochronne. Istniejące budynki, których właścicielem jest gmina Konstancynów Łódzki nie posiadają głębokich piwnic ze wzmocnionych stropów żelbetowych, które spełniałyby kryteria budowli ochronnych.

⁵⁵ Dalej: „wytyczne do planów działania”.

Jednocześnie z wyjaśnień Burmistrza wynika, że w związku z konfliktem zbrojnym pomiędzy Federacją Rosyjską a Ukrainą, funkcjonariusze Komendy Powiatowej PSP w Pabianicach prowadzą na terenie Miasta wizje lokalne budynków użyteczności publicznej i mieszkalnych w celu stwierdzenia, które mogłyby służyć jako ukrycia tymczasowe. Termin zakończenia prac PSP przewidziany jest na koniec 2022 r. Po weryfikacji uzyskanych informacji, wykaz tych budynków zostanie przekazany do PCZK w Starostwie Powiatowym w Pabianicach oraz do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Pabianicach.

(akta kontroli str. 211, 649-651, 768-811)

W obowiązującym w okresie objętym kontrolą Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gospodarki przestrzennej Miasta Konstantinów Łódzki⁵⁶ oraz w trzech, uchwalonych w ww. okresie, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego⁵⁷ nie uwzględniono § 5 wytycznych Szefa OCK z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, polecających ukierunkowanie planowania - w ww. dokumentach planistycznych - zbiorowej ochrony ludności w granicach administracyjnych miast, na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym Miasta.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, uchwalone w okresie objętym kontrolą miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uzyskały – w myśl obowiązujących w tym zakresie przepisów⁵⁸ - pozytywną opinię właściwych organów, w tym Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW, dwa z nich dotyczyły w dużym zakresie obszarów nadrzecznych, stanowiących tereny o dużej wartości przyrodniczej i rekreacyjnej, a brak dokładnie wskazanych w planach terenów dla realizacji budowli ochronnych, nie wyklucza możliwości realizowania takich celów i potrzeb na terenach o innych funkcjach.

Ponadto Burmistrz wskazał, że „ustawodawca nie nadał wytycznym charakteru powszechnie obowiązującego prawa, w tym także wytycznym Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. Wytyczne można traktować jako proponowane kierunki kształtowania ładu przestrzennego, jednakże ostateczne kierunki nadają akty rangi powszechnie obowiązującego prawa. Stąd niezastosowanie wytycznych nie może rodzić negatywnych skutków prawnych. Należy także podkreślić, że wobec braku oparcia w przepisach rangi ustawowej czy w przepisach wykonawczych wytyczne jedynie w sposób ogólnikowy „dotykały” niektórych kwestii, pozostawiając w istocie szerokie pole do interpretacji w zakresie materii szczegółowych. W konsekwencji, fakt ten uniemożliwił wprowadzenie zawartych w nim postanowień w życie.”

(akta kontroli str. 211, 648-683, 701-706, 723-739)

6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie były prowadzone kontrole i audyty obejmujące zakresem zagadnienia dotyczące obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 684-694, 696-697)

⁵⁶ Przyjęte uchwałą nr XXXVII/293/17 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkiej z dnia 7 września 2017 r. (<https://bip.konstantynow.pl/?bip=2&cid=143&id=1200>), str. 205, dostęp na 8 listopada 2022 r.

⁵⁷ Uchwały Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkiej: nr XXVIII/246/20 z dnia 22 grudnia 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2021 r., poz. 1308), nr XXXIII/275/21 z dnia 13 maja 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2021 r., poz. 3051) i nr XLVIII/429/22 z dnia 15 czerwca 2022 r. (Dz. Urz. Województwa Łódzkiego z 2022 r. poz. 4107).

⁵⁸ Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.) oraz rozporządzeniach Ministra Rozwoju i Technologii: z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405) oraz z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).

Poza opisaną w pkt 3 korespondencją w sprawie ćwiczeń, treningów alarmowania, oraz potwierdzeń sald użytkowanych składników majątkowych ŁUW, do Urzędu nie wpływały polecenia i wytyczne wydawane przez szefów OCP i OCW.

W okresie objętym kontrolą, Starosta Pabianicki (Szef OC Powiatu) nie zwracał się na podstawie § 6 pkt 4 rozporządzenia w sprawie OC do Szefa OC Gminy o przedłożenie informacji o realizacji zadań obrony cywilnej w Mieście Konstantynów Łódzki.

Na żądanie Starosty, w związku z zagrożeniem stanem suszy, w maju 2020 r., Burmistrz przekazał⁵⁹ Staroście informację w zakresie zaopatrzenia w wodę, a pracownik zatrudniony na stanowisku ds. Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu corocznie przekazywał oceny stanu przygotowań obrony cywilnej. Oceny te były sporządzone w układzie wynikającym z załącznika do wytycznych Szefa OC Kraju z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach i zawierały informacje w zakresie m.in.:

- działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania,
- ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze,
- posiadanego sprzętu i wyposażenia magazynu OC,
- stanu zaopatrzenia w wodę,
- finansowania działań OC,
- wykazu instytucji przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej (wskazano jednostki OSP, uruchamiane w razie potrzeby).

(akta kontroli str. 211, 347-363, 370-387, 496-506, 598-638, 693-694, 696-697, 768-775)

7. W okresie objętym kontrolą, spośród zatrudnionych w Urzędzie od 77 (w latach 2020-2021) do 84 (na 1 stycznia 2022 r.) pracowników, zadania dotyczące obrony cywilnej realizowała jedna osoba – główny specjalista, zatrudniony w ramach stanowiska ds. Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, właściwie przygotowany pod względem merytorycznym.

Oprócz ww. zadań, wg Regulaminu organizacyjnego⁶⁰ i przyjętych⁶¹ zakresów czynności, pracownik ten miał przydzielone obowiązki dotyczące prowadzenia spraw w zakresie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych⁶², spraw obronnych, zarządzania kryzysowego oraz w zakresie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych⁶³ i zgromadzeń publicznych, a także:

- monitorowanie, planowanie, reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń na terenie miasta, w tym koordynowanie działań ratowniczych i porządkowo-ochronnych,

⁵⁹ Pismo BZK.5522.1.2020.TP z dnia 11 maja 2020 r.

⁶⁰ W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały poniższe Regulaminy organizacyjne:

- nadany Zarządzeniem nr 39/2019 Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego z dnia 1 marca 2019 r. i zmieniony zarządzeniami: nr 67/2019 z dnia 1 kwietnia 2019 r., nr 176/2019 z dnia 23 sierpnia 2019 r., nr 6/2020 z dnia 8 stycznia 2020 r. i nr 37/2020 z dnia 17 lutego 2020 r.;
- nadany Zarządzeniem nr 257/2020 Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego z dnia 16 listopada 2020 r. i zmieniony zarządzeniami: nr 45/2021 z dnia 1 marca 2021 r., nr 130/2021 z dnia 30 lipca 2021 r. i nr 3/2022 z dnia 4 stycznia 2022 r.

⁶¹ W dniach: 6 sierpnia 2018 r. i 3 stycznia 2022 r.

⁶² Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490 ze zm.).

⁶³ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1466 ze zm.).

- przyjmowanie zgłoszeń i meldunków o awariach lub szkodach w urządzeniach infrastruktury technicznej oraz o innych zdarzeniach, współpraca w tym zakresie ze strażą miejską.

W strukturze Urzędu stanowisko ds. Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego podlegało bezpośrednio Zastępcy Burmistrza, który sprawował nad nim nadzór.

W Urzędzie nie wyznaczono osoby zastępującej pracownika na ww. stanowisku.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, z uwagi na bezpośrednią podległość służbową, w przypadku nieobecności ww. pracownika, Zastępca Burmistrza może doraźnie zastąpić tę osobę lub wskazać pracownika, któremu powierzy realizację dodatkowych zadań na czas nieobecności osoby zatrudnionej na stanowisku ds. Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

(akta kontroli str. 7-109, 815-819, 833-837)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywał system kontroli zarządczej⁶⁴.

W ramach procedury zarządzania ryzykiem, w „Rejestrze ryzyk na lata 2020 i 2021 – poziom średni i wysoki”, obszarze OC zidentyfikowano jedno ryzyko w zakresie organizacji działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, w tym ogłaszania i odwoływania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego oraz utrzymanie i prowadzenie miejskiego magazynu sprzętu OC i ochrony przeciwpowodziowej. Ww. ryzyku nadano poziom średni.

Burmistrz, w oparciu o przeprowadzone w Urzędzie analizy w oparciu o: monitoring realizacji celów i zadań, samoocenę kontroli zarządczej, proces zarządzania ryzykiem, audyt wewnętrzny i kontrole zewnętrzne, wydał oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, w których wykazał, że funkcjonująca w Urzędzie w latach 2020 i 2021 kontrola zarządcza była w wystarczającym stopniu adekwatna, skuteczna i efektywna.

(akta kontroli str. 838-986)

Na lata 2020-2022, w poszczególnych paragrafach rozdziału 75414 „Obrona cywilna”, zaplanowano – w ramach własnych środków Gminy – wydatki w łącznej wysokości 35 tys. zł, z tego: 10 tys. zł na 2020 r., 10 tys. zł na 2021 r. i 15 tys. zł na 2022 r. W żadnym z ww. okresów nie dokonywano zmian planu wydatków.

Wydatki poniesione w okresie objętym kontrolą na realizację zadań z zakresu OC, wyniosły łącznie 10,5 tys. zł i stanowiły 30% kwoty planowanej. W 2020 r. wydatkowano 0,9 tys. zł (8,6% planu), a w 2021 r. - 9,7 tys. zł w 2021 r. (96,7% planu), a w 2022 r. (do 31 października) nie wydatkowano zaplanowanych środków finansowych⁶⁵.

Wydatki – skalkulowane na podstawie rozeznania rynku oraz realnych potrzeb i możliwości finansowych Miasta – poniesiono z przeznaczeniem na: przegląd systemu wczesnego ostrzegania (centrali i anteny zamontowanej na dachu budynku Urzędu) oraz konserwację i przegląd masztu antenowego na dachu budynku Urzędu,

⁶⁴ Wprowadzony zarządzeniami Burmistrza Konstąntynowa Łódzkiego: nr 25/2016 z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia zasad systemu zarządzania w Urzędzie Miejskim w Konstąntynowie Łódzkim (obowiązujący w okresie od 14 czerwca 2016 r. do 24 lutego 2020 r.); nr 41/2020 z dnia 25 lutego 2020 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Konstąntynowie Łódzkim (obowiązujący w okresie od 24 lutego 2020 r. do 31 grudnia 2021 r.); nr 55/2022 z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Konstąntynowie Łódzkim (obowiązujący od 1 stycznia 2022 r.); nr 61/2011 z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie procedury zarządzania celami i ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Konstąntynowie Łódzkim (zmienione Zarządzeniem nr 49/2014 z dnia 1 grudnia 2014 r.); nr 63/2011 z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie samooceny systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Konstąntynowie Łódzkim.

⁶⁵ W dniu 6 października 2022 r. wystawiono zlecenie na przegląd centrali alarmowej mieszczącej się w budynku Urzędu, przegląd masztu antenowego na dachu budynku Urzędu oraz przegląd syren alarmowych włączonych do systemu alarmowania. W wyniku przeglądu przeprowadzonego w dniu 25 października 2022 r. potwierdzono sprawność systemu alarmowania oraz zakwalifikowano do wymiany akumulatory rezerwowe syreny i centrali sterującej, znajdujące się w budynku Urzędu.

modyfikację kotwy odciagu, wymianę zasilacza w centrali, uruchomienie funkcji komunikatów głosowych oraz na naprawę i konserwację syren alarmowych.

(akta kontroli str. 265-328, 815-832)

Wyjaśniając przyczyny niepełnej realizacji wydatków, Burmistrz podał, że w tym czasie ponoszono wyłącznie wydatki, które zaspokajały faktyczne potrzeby Miasta oraz wskazał na realizowaną, wynikającą z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁶, zasadę celowości i oszczędności przy wydatkowaniu środków publicznych, zwłaszcza w sytuacji panującej w tym czasie pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 815-820)

W latach 2020-2022 Gmina nie otrzymywała dotacji celowych budżetu państwa na realizację ww. zadań.

(akta kontroli str. 266-328)

8. Wśród problemów i barier związanych z funkcjonowaniem obrony cywilnej w Gminie Konstantynów Łódzki, Burmistrz wskazał m.in., że przepisy określające funkcjonowanie obrony cywilnej (w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP), określały zadania, które w wielu przypadkach nie mogą zostać zrealizowane, jak np. tworzenie formacji obrony cywilnej (FOC). Do 1989 r., kiedy w Polsce własność państwowa była powszechna, formacje obrony cywilnej mogły być tworzone na bazie dużych zakładów pracy, które „podlegały” pod Gminę lub były sterowane centralnie. W dzisiejszych czasach jest to praktycznie nie do zrobienia.

Burmistrz wyjaśnił, że brak nowoczesnego szkolenia, określonego w przepisach prawa, brak umundurowania, przepisów jak ubezpieczyć członka FOC jednoznacznie pokazuje, że przepisy prawa w tym zakresie nie nadążały za zmianami gospodarczymi, strukturalnymi, które nastąpiły w Polsce po 1989 roku.

Ponadto, Burmistrz podał, że:

- zadania OC, w dużej mierze są nierealne do zrealizowania: np. tworzenie budowli ochronnych,
- budownictwo mieszkaniowe oparte jest na prywatnych firmach deweloperskich,
- nie ma delegatur służb państwowych,
- brak szerokiej kadry osób, co spowodowane jest brakiem dużych zakładów pracy, które podlegałyby pod Urząd, a od prywatnego przedsiębiorcy nie można wymóc, aby zwolnił pracownika z wykonywania czynności służbowych chociażby na szkolenie z zakresu OC,
- Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi i Starostwo Powiatowe w Pabianicach nie organizowały w okresie objętym kontrolą, szkoleń z zakresu obrony cywilnej, ochrony ludności.

Wyjaśniając, jak w praktyce funkcjonuje obrona cywilna w Gminie Konstantynów Łódzki począwszy od 23 kwietnia 2022 r., tj. po wejściu w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁶⁷, Burmistrz podał m.in., że Gmina Konstantynów Łódzki na dotychczasowych zasadach realizuje zadania w zakresie powiadamiania, alarmowania i ostrzegania ludności:

- system alarmowy miasta funkcjonuje w oparciu o syreny alarmowe (mechaniczne i elektroniczne), jest sprawny, w ciągłym użyciu, przechodzi kompleksowe naprawy i przeglądy. Dodatkowo członkowie OSP objęci są dodatkowym systemem łączności powiadamiającej o zagrożeniu. Jest to tzw. jednoczesne alarmowanie, które skraca czas potrzebny do zaalarmowania wszystkich członków o zdarzeniu. System w jednej chwili oprócz wysyłania smsów jednocześnie dzwoni do każdego strażaka. Poza tym działa system

⁶⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

⁶⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 655 ze zm.

- e-remiza, który opisuje zdarzenie. Członkowie OSP udający się do strażnicy w chwili włączenia syreny wiedzą już do jakiego zdarzenia będą się udawać;
- utrzymywany jest w dalszym ciągu magazyn OC, w którym zgromadzony jest sprzęt i wyposażenie mogące posłużyć przy usuwaniu skutków niebezpiecznych zjawisk pogodowych, z którego mogą korzystać służby (OSP, Straż Miejska, Policja) po uprzednim poinformowaniu pracownika odpowiedzialnego za utrzymanie magazynu;
- planowane są w każdym roku kalendarzowym środki własne na zadania z zakresu OC, które są przeznaczane na utrzymanie systemu ostrzegania i alarmowanie ludności oraz zakup wyposażenia magazynu OC, które jest wykorzystywane w razie konieczności;
- na terenie miasta funkcjonują cztery jednostki OSP i to członkowie tych jednostek są głównymi podmiotami, które wykonują zadania z szeroko rozumianego bezpieczeństwa, od działań pożarniczych poprzez ratownicze, kończąc na zadaniach z zakresu ochrony środowiska. W szeregach jednostek OSP działa ponad 70 członków OSP, którzy są objęci obowiązkowym ubezpieczeniem, posiadają przeszkolenia wymagane do uczestnictwa w działaniach oraz nowoczesne umundurowania i wyposażenie wraz ze sprzętem, które umożliwia reagowanie na występujące zagrożenia i jego skuteczne eliminowanie.

Burmistrz wyjaśnił także, że Gmina Konstantynów Łódzki nie występowała w 2022 r. do Wojewody Łódzkiego oraz do Starosty Powiatu Pabianickiego z zapytaniem o sposób dalszego postępowania ze sprzętem użyczonym. Podał, że informacje w tym zakresie planuje uzyskać przy okazji uzgadniania stanów środków trwałych i pozostałych środków trwałych użyczonych przez ŁUW, które odbywa się na koniec roku kalendarzowego.

(akta kontroli str. 698-700)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Likwidację Liceum Ogólnokształcącego przeprowadzoną z dniem 31 sierpnia 2017 r.⁶⁸ odnotowano podczas aktualizacji planu OC w grudniu 2020 r., tj. z opóźnieniem w stosunku do terminów aktualizacji, określonych w § 16 ww. wytycznych Szefa OCK do planów OC. Ww. przepis stanowi bowiem, że plan obrony cywilnej podlega bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak niż co dwa lata. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza (z upoważnienia Burmistrza), spowodowane to było przeoczeniem.

(akta kontroli str. 110-184, 701-706)

2. Wbrew wymogom art. 138 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, w Gminie nie utworzono formacji obrony cywilnej. Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, takiej formacji nie utworzono z uwagi na braki kadrowe, brak sprzętu i umundurowania, a także brak specjalistycznego szkolenia, czy przepisów jak ubezpieczyć członka FOC.

(akta kontroli str. 698-706)

3. Burmistrz i Zastępca Burmistrza nie odbyli szkolenia podstawowego OC, co stanowiło naruszenie § 10 wytycznych w sprawie szkoleń, zgodnie z którym osoby obejmujące stanowiska związane z obroną cywilną powinny zostać przeszkolone w ramach szkolenia podstawowego w terminie do jednego roku od czasu objęcia swoich funkcji/stanowisk.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, jedyny kurs w zakresie podstawowym, jaki odbywał się zgodnie z wytycznymi, a organizowany był przez Szkołę

⁶⁸ Uchwała nr XXXV/259/17 Rady Powiatu Pabianickiego z dnia 27 kwietnia 2017 r.

Podoficerską Państwową Straż Pożarną w Bydgoszczy, odbył się w listopadzie 2019 roku. W tym czasie Burmistrz i Z-ca Burmistrza zajęci byli przeprowadzaniem przez NIK kontrolą w zakresie działalności poprzedniego kierownictwa Urzędu. W kolejnych latach Szkoły Podoficerskie nie organizowały szkoleń dla województwa łódzkiego. Jednocześnie w trakcie obowiązywania stanu pandemii ŁUW nie organizował szkoleń dla wójtów/burmistrzów w zakresie podstawowym OC.

(akta kontroli str. 508, 768-775)

4. Wieloletni plan działania w zakresie OC nie został w pełni dostosowany do specyfiki Miasta, bowiem obejmował on również zadania przewidziane dla powiatu pabianickiego, a także zadania w zakresie ewidencjonowania budowli ochronnych, które w Mieście nie występują oraz tworzenie, weryfikację i finansowanie formacji obrony cywilnej, której w Mieście nie utworzono. Niedostosowanie planu działania do specyfiki Miasta było działaniem nierzetelnym.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że słowo „powiatu” w wieloletnim planie OC zostało pozostawione przez przeoczenie i pośpiech przy pracach na materiale źródłowym przesłanym przez Starostwo Powiatowe w Pabianicach. Plan ten opracowany został na podstawie dokumentacji przesłanej przez Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, gdyż zawarte w nim zadania powinny być ze sobą spójne i kompatybilne na obu poziomach administracji, a zarazem stanowić ich przełożenie na szczebel gminny pod kątem przedsięwzięć w nim ujętych.

Brak powołania formacji obrony cywilnej na terenie Miasta skutkowało brakiem konieczności wypełnienia normatywów dotyczących wyposażenia i sprzętu. W razie powołania FOC, zadanie to zostałoby w pełni zrealizowane, jako element niezbędny w ramach tego rodzaju działalności.

(akta kontroli str. 189-194, 649-651, 699-706, 723-732, 768-775)

5. W Wieloletnim i rocznych planach działania w zakresie OC nie ujęto określonych we wzorach, stanowiących załączniki nr 1 i 2 do wytycznych do planów działania, sekcji dotyczącej kontroli do przeprowadzenia w ramach sprawowanego nadzoru, a w przypadku Wieloletniego planu działania OC – nie ujęto dodatkowo sekcji dotyczących: edukacji, szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej (w tym nie określono terminów ich realizacji oraz liczby uczestników).

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, sekcje te zostały pominięte z uwagi na brak możliwości ich wykonania, spowodowany brakiem FOC na terenie Miasta, a będąc organem obrony cywilnej najniższego szczebla i nie posiadając terenowych formacji obrony cywilnej lub zakładowych formacji obrony cywilnej, nie mógł ująć w Wieloletnim planie OC zadań z zakresu kontroli. Burmistrz wskazał także, że ww. plany podlegały uzgodnieniu z organem OC wyższego szczebla, tj. Starostwem Powiatowym w Pabianicach. Urząd nie otrzymywał od Starostwa żadnych uwag lub sugestii wskazujących na konieczność uwzględnienia konkretnych aspektów niezbędnych do opracowania planów gminnych.

(akta kontroli str. 189-210, 723-732, 768-775)

NIK zauważa, że w świetle § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie OC, możliwe było zaplanowanie kontroli np. w szkołach lub innych podmiotach, przewidzianych do realizacji zadań w planie OC, a także funkcjonalnej kontroli realizacji zadań przez pracownika, zatrudnionego na stanowisku ds. Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.



IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Łódź, 19 grudnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektora

Piotr Walczak

Kontrolerzy:

Agnieszka Tomalska

Główny specjalista k.p.



podpis



podpis

Magdalena Walicka-Bąk

Główny specjalista k.p.



podpis

