



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.009.01.2023

Pan
Gabriel Szkudlarek
Burmistrz Łasku
Urząd Miejski w Łasku
ul. Warszawska 14, 98-100 Łask

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/061 – „Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łasku ¹ 98 – 100 Łask, ul. Warszawska 14
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gabriel Szkudlarek – Burmistrz Łasku w okresie od dnia 1 października 2003 r. do dnia 9 marca 2023 r., ² (akta kontroli str.2)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli 0,ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 – 2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
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
Kontroler	Michał Dudkiewicz, doradca ekonomiczny, - upoważnienie do kontroli nr LLO/59/2023 z dnia 03.04.2023 r., (akta kontroli str.1)

¹ Dalej UM w Łasku lub Urząd

² Zaświadczenie Miejskiej Komisji Wyborczej w Łasku z dnia 5 listopada 2018 r. o wyborze na Burmistrza Łasku

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, zwana dalej „ustawą o NIK”

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

UM w Łasku był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań dotyczących zapewnienia ochrony ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia, z uwzględnieniem przygotowania i organizowania budowli ochronnych⁵. W strukturze organizacyjnej wyodrębniono Zespół Bezpieczeństwa Obywateli, w którym zatrudnione osoby posiadały odpowiednie kwalifikacje do realizacji zadań w tym zakresie. Urząd posiadał opracowany Plan Obrony Cywilnej⁶ oraz roczne plany działania, w których wskazano zadania związane z funkcjonowaniem BO, jednak dane dotyczące BO podane w POC były niespójne z ewidencją BO prowadzoną w Urzędzie, a zadania związane przeglądem i ogólną oceną potencjalnych miejsc ukrycia i budowli ochronnych na terenie gminy Łask nie były realizowane.

W projektach Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego⁷, a także w uchwale w sprawie przyjęcia MPZP nie uwzględniono potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, co było niezgodne z Wytocznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego⁸. UM w Łasku nie zapewnił miejsca w BO oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanych na terenie gminy, ponadto, w okresie objętym kontrolą nie prowadzono żadnych działań w celu zwiększenia liczby miejsc schronienia w BO⁹. Burmistrz nie zapewnił również budowli ochronnej kategorii P dla Stanowiska Koordynacji Obrony Cywilnej oraz Stanowiska Kierowania Zadaniemi Obronno-mobilizacyjnymi¹⁰.

W Urzędzie prowadzona była ewidencja BO, która, w przypadku ewidencji budynków wstępnie wytypowanych do doraźnego przygotowania prowadzona była w sposób nierzetelny. Ponadto Szef Obrony Cywilnej Gminy¹¹ w Łasku nie podał do publicznej wiadomości informacji o miejscach schronienia dla ludności na terenie powiatu przez SOCP.

Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, w części dotyczącej BO prowadzone były w sposób nierzetelny i były niespójne z prowadzoną w gminie ewidencją. W okresie objętym kontrolą, UM w Łasku nie przeprowadzał ani nie zlecał innym podmiotom kontroli stanu technicznego BO, co było niezgodne z §14 oraz § 15 wytycznych SOC¹².

Jednocześnie podejmowano działania mające na celu przygotowanie się do zaopatrzenia budowli ochronnych w niezbędne środki m.in. wodę, pożywienie na wypadek wystąpienia zagrożenia.

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

⁵ Dalej: BO.

⁶ Dalej: POC.

⁷ Dalej: MPZP

⁸ Dalej: Wytoczne SOC.

⁹ § 5 Wytocznym Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego⁹.- W granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinno być ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności.

¹⁰ Dalej: SKOC i SKZO.

¹¹ Dalej: Szef OCG.

¹² § 14 - Szef obrony cywilnej gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) nadzoruje i kontroluje zasoby budowli ochronnych, które należą do jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy na podstawie § 4 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. poz. 850),

§ 15 - Szef obrony cywilnej gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) w ramach kontroli przygotowań w zakresie samoobrony oraz określania sposobów przygotowania i wykorzystania pomieszczeń ochronnych przeprowadza przeglądy pozostałych zasobów budowli ochronnych na podstawie § 10 ust. 2 pkt 3 w związku z § 10 ust. 1 pkt 2-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności (Dz. U. Nr 91, poz. 421; uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.

Opis stanu faktycznego

1.1. W UM w Łasku, w okresie objętym kontrolą, obowiązywał Regulamin Organizacyjny¹³, w którym, w § 4 pkt 3 określono, że do zadań Burmistrza należy m.in. wykonywanie zadań Szefa OCG.

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono Zespół Bezpieczeństwa Obywateli. Zadania przypisane temu Zespołowi zostały określone w siedmiu obszarach, m.in. w zakresie obrony cywilnej, spraw obronnych, zarządzania kryzysowego, ochrony ppoż, organizacji imprez masowych na terenie gminy oraz współdziałania z instytucjami publicznymi w sprawach związanych z ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli a także zadania Pełnomocnika ds. informacji niejawnych. W ramach zadań Zespołu nie wyszczególniono czynności związanych z przygotowaniem i organizacją budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 25-88)

Burmistrz wyjaśnił, że: „Podstawą do określenia zadań w Regulaminie Organizacyjnym UM w Łasku z zakresu obrony cywilnej było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województwa, powiatów i gmin. W ww. rozporządzeniu wśród zadań z zakresu działań Szefa OCG nie ma wymienionych w § 3 spraw związanych z funkcjonowaniem i organizacją budownictwa ochronnego. Jednak punkt 1 i 11 Regulaminu Organizacyjnego UM w Łasku w zakresie obrony cywilnej szeroko obejmuje różne zadania (...) i dotyczy również realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem i organizacją budowli ochronnych (...) zadania te były uwzględniane w rocznych planach działania w ramach obrony cywilnej”

(akta kontroli str. 437)

Po 23 kwietnia 2022 r.¹⁴, w regulaminie organizacyjnym nie wprowadzano zmian w zakresie czynności związanych z przygotowaniem i organizacją budowli ochronnych.

W okresie objętym kontrolą, zatrudnione były dwie osoby na stanowiskach – Inspektorów w zespole bezpieczeństwa obywateli. Zadania obrony cywilnej wykonywane były przez jednego pracownika, drugi pełnił funkcję Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych zaś zadania związane z obroną cywilną realizował w zastępstwie. Pracownicy posiadali odpowiednie wykształcenie, umiejętności i doświadczenie pozwalające na skutecznie i prawidłowe wypełnianie zadań związanych z obroną cywilną i ochroną ludności¹⁵.

¹³ Zarządzenie nr 17/2016 Burmistrza Łasku z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łasku oraz Zarządzenia nr 58/2016 z dnia 31 marca 2016 r., nr 209/2016 z dnia 27 września 2016 r., nr 283/2016 z dnia 14 grudnia 2016 r., nr 73/17 z dnia 29 marca 2017 r., nr 159/2018 z dnia 9 lipca 2018 r., nr 295/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r., nr 61/2019 z dnia 26 lutego 2019 r., nr 164/2019 z dnia 24 czerwca 2019 r., nr 238/2019 z dnia 19 września 2019 r., nr 19/2020 z dnia 29 stycznia 2020 r., nr 97/2020 z dnia 29 kwietnia 2020 r., nr 243/2022 z dnia 27 września 2022 r. – w sprawie wprowadzenia zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Łasku.

¹⁴ z dniem 23 kwietnia 2022 r. uchylono rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województwa, powiatów i gmin

¹⁵ Pierwszy pracownik zatrudniony w UM w Łasku od 2015 r., posiadał wykształcenie wyższe magisterskie, na kierunku Pedagogika, specjalność Pedagogika bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. J. Kochanowskiego w Kielcach oraz studia podyplomowe na kierunku Administracja i Zarządzanie dla Kadry Kierowniczej Administracji Publicznej na Wydziale Prawa i Administracji UŁ. W dyplomie ukończenia uczelni określone zostały m.in. uprawnienia i kwalifikacje do prawidłowego wykonywania zadań na stanowiskach w zespołach reagowania kryzysowego, centrach zarządzania kryzysowego, komisjach bezpieczeństwa oraz służby w Policji, straży Miejskiej i służbach obrony. Dodatkowo w 2017 r. pracownik odbył szkolenie podstawowe z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej zgodnie z Wytocznymi Szefa OCK.15

(akta kontroli str. 97-119)

W zakresach obowiązków¹⁶ pracowników zatrudnionych w Zespole określono m.in. zadania związane z obroną cywilną, jednak w żadnym nie uwzględniono zadań bezpośrednio związanych z budowlami ochronnymi. Ponadto nie dokonywano zmian w zakresach obowiązków ww. pracowników po 23 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 89-96)

Burmistrz wyjaśnił, że: „Pracownik zatrudniony w Zespole Bezpieczeństwa Obywateli posiadał w swoim zakresie obowiązków zadania związane z obroną cywilną m.in.: opracowywanie i opiniowanie planu obrony cywilnej oraz planów działania w zakresie obrony cywilnej. Szczegółowo zadania związane z budowlami ochronnymi są wymieniane każdorazowo w planach działania przygotowywanych przez tego pracownika”.

(akta kontroli str. 437)

W UM w Łasku nie opracowano wewnętrznej procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem, utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 121)

1.2.-1.3. W UM w Łasku, w okresie objętym kontrolą, funkcjonował POC, opracowany na podstawie Zarządzenia Burmistrza Łasku¹⁷, wprowadzony do użytku z z dniem 1 stycznia 2013 r. POC był ośmiokrotnie aktualizowany, każdorazowo w sytuacji zajścia zmian mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej, a okresy pomiędzy aktualizacjami nie przekraczały dwóch lat, co było zgodne z § 3 ww. Zarządzenia Burmistrza Łasku.

(akta kontroli str. 125-251)

Struktura POC była zgodna z wytycznymi SOC z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie *opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*.

POC był ponadto zgodny z Zarządzeniem nr 10/12 Starosty Łaskiego Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 8 marca 2012 r. w sprawie *opracowania Planu Obrony Cywilnej Powiatu Łaskiego i planów obrony cywilnej gmin z terenu powiatu łaskiego*.

Plan składał się z: planu głównego, procedur postępowania, załączników funkcjonalnych, informacji uzupełniających, wykazu dokumentów planistycznych do działalności w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej.

POC uzgodniony został z podmiotami, którym powierzono zadania w oparciu o opracowane Karty. Przeprowadzanie uzgodnień potwierdzone zostało odpowiednimi adnotacjami w „Arkuszu uzgodnień POC”.

Problematyka budowli ochronnych uwzględniona została w załączniku funkcjonalnym nr 6 do POC - „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych”. W dokumencie tym zawarto informacje dotyczące charakterystyki budowli ochronnych oraz ich klasyfikacji na schrony i ukrycia. W dokumencie wskazano informację o znajdującej się na terenie gminy jednej budowli ochronnej – ukrycia o pojemności do 55 osób w podpiwniczeniu budynku wskazanym wg adresu wraz z adnotacją, że pomieszczenie to wymaga remontu i modernizacji oraz, że posiada wyposażenie niesprawne lub jego brak.

(akta kontroli str. 235)

Drugi pracownik posiadał wykształcenie wyższe magisterskie na kierunku Administracja na Wydziale Prawa i Administracji UŁ w Łodzi. Zatrudniony w UM w Łasku od 2008 r. w Wydziale Spraw Społecznych i Obywatelskich, następnie od 2009 r. podinspektor w tym Wydziale, w 2009 r. odbył szkolenie w zakresie ochrony informacji niejawnych, odnowione w 2011 r., od 2013 r. pełnił funkcję pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych i koordynatora ds. zarządzania kryzysowego, od 2015 r. pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych, Inspektor w zespole bezpieczeństwa obywateli.

¹⁶ Zakres obowiązków i odpowiedzialności pierwszego pracownika przyjęto w listopadzie 2016 r. zaś drugiego pracownika w listopadzie 2015 r.

¹⁷ Zarządzenie nr 122/2012 z dnia 9 lipca 2012 r. w sprawie opracowania Planu Obrony Cywilnej Gminy Łask.

Powyższe zapisy były niespójne z prowadzoną w UM w Łasku ewidencją budowli ochronnych i ukryć. W ewidencji BO wskazano bowiem, że na terenie gminy zlokalizowanych zostało sześć ukryć, w tym pięć do doraźnego przygotowania (patrz dalej; stwierdzone nieprawidłowości).

Co więcej, w ewidencji wskazano dodatkowo 92 miejsca wstępnie wytypowane do doraźnego przygotowania ze względu na wykonanie w technologii wielkiej płyty/cegła, posiadające podpiwniczenie (patrz dalej punkt 3.1.).

W UM w Łasku, oprócz POC, opracowywano roczne Plany Działania w Zakresie Obrony Cywilnej na lata 2020, 2021 oraz 2022¹⁸. Opracowano również Wieloletni Plan Działania w Zakresie Obrony Cywilnej na lata 2020 – 2025¹⁹. Plany działania były opracowywane w uzgodnieniu z Szefem OCP oraz zatwierdzane przez Szefa OCG.

(akta kontroli str. 252-275)

W każdym z RPD na lata 2020, 2021 oraz 2022 uwzględniono zadanie – Przegląd i ogólna ocena potencjalnych miejsc budowli ochronnych na terenie gminy Łask, jednak zadanie to, w okresie objętym kontrolą, nie było realizowane. (patrz dalej; stwierdzone nieprawidłowości).

W WPD nie wskazano wprost zadania związanego z problematyką budowli ochronnych. W żadnym z planów nie wskazano również zadań związanych z potrzebą zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców, pomimo, że liczba istniejących miejsc stanowiła ok. 1,3% w stosunku do liczby mieszkańców gminy.

(akta kontroli str. 270-275)

Burmistrz Łasku wyjaśnił, że: „Podczas opracowywania WPD w zakresie obrony cywilnej UM w Łasku na lata 2020 – 2025, zadania związane z budowlami ochronnymi zostały zawarte w punkcie 3 – Zaplanowane przedsięwzięcia i zadania” w tabeli punkt 2 – Analiza stanu przygotowań obrony cywilnej na terenie gminy w zakresie zdolności organu do kierowania ochroną ludności na administrowanym terenie”.

(akta kontroli str. 432)

1.4-1.5. W okresie objętym kontrolą, UM w Łasku nie realizował inwestycji dotyczących budowy nowych budynków użyteczności publicznej.

1.6. W okresie objętym kontrolą, UM w Łasku nie prowadził działań zachęcających prywatnych inwestorów do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia. Przyczyną tego stanu jest, zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, położenie gminy, które „(...) nie sprzyja pozyskiwaniu inwestorów budujących nowe obiekty, zakłady pracy itp., m.in. w okolicy znajduje się Baza Lotnictwa Taktycznego oraz jednostka radiolokacyjna. Ponadto brak przepisów budowlanych określających dane techniczne jakie muszą spełniać obiekty służące ochronie ludności.”

(akta kontroli str. 122)

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Łasku „Konieczne jest wprowadzenie w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które wskazują na konkretne zadania, podmioty za nie odpowiedzialne jak również środki na finansowanie zadań z zakresu obrony cywilnej. W związku z budowlami ochronnymi powinny istnieć przepisy ich dotyczące już na etapie projektowania jak i wytyczne co do parametrów technicznych budowanych obiektów, utrzymania oraz konserwacji.”

(akta kontroli str. 434)

¹⁸ Dalej RPD

¹⁹ Dalej WPD

1.7. W okresie objętym kontrolą, Rada Miejska w Łasku uchwaliła siedem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Do szczegółowego badania wybrano dwa z nich.²⁰

W żadnym ze zbadanych projektów MPZP, przedłożonych Radzie Miejskiej przez Burmistrza Łasku, jak i w ostatecznej wersji uchwały w sprawie MPZP nie uwzględniono warunków określonych wymogami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczących potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli str. 311-373)

Burmistrz Łasku wyjaśnił, że: „(...)Podczas procedury sporządzania MPZP (...) uchwała XVIII/202/2020 z dnia 5 lutego 2020 r. (...) oraz uchwała XXIX/367/2021 z dnia 3 lutego 2021 r. wysłano zawiadomienia oraz wystąpienia do Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej, Szefa ABW oraz Szefa Agencji Wywiadu. Odpowiedzi udzielali każdorazowo Szef WSzW w Łodzi oraz Komendant NOSG, (...) którzy pozytywnie uzgodnili przedłożony projekt planu. W związku z opiniami i uzgodnieniami uzyskanymi od właściwych instytucji uznano, że obszar objęty projektem planu nie jest obszarem o szczególnym znaczeniu dla obronności i bezpieczeństwa państwa. Żaden z właściwych organów nie wniósł sprzeciwu, wni nie przedstawił negatywnego stanowiska w odniesieniu do zaproponowanych ustaleń planu. Uznano zatem, że projekt planu nie wpływa negatywnie na realizację zadań obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 432)

1.8. W zbadanych szczegółowo dwóch MPZP, zarówno na etapie projektu uchwały przedłożonej Radzie Miejskiej przez Burmistrza Łasku, jak i w ostatecznej wersji uchwały nie uwzględniono warunków określonych w § 5 Wytycznych SOC, zgodnie z którymi w granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinno być ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności

Burmistrz wyjaśnił, że „Wytyczne Szefa OCK z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego zostały przedstawione w formie niezobowiązujących zaleceń. Uznano, że ustalenie dodatkowych przepisów w zakresie miejsc w budowlach ochronnych nie jest warunkiem koniecznym do zapewnienia potrzeb bezpieczeństwa i obronności. Zgodnie z warunkami technicznymi jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, dzieli się je na schrony i ukrycia. Ustalenia mpzp nie ograniczają możliwości realizacji żadnego z powyższych.”

(akta kontroli str. 434)

1.9. W budżecie Gminy Łask, w okresie objętym kontrolą, nie zapewniono środków na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych.

Jak wyjaśnił Burmistrz: „(...) brak jest przepisów które jednoznacznie wskazywałyby gminę odpowiedzialną za realizację i ponoszenie kosztów na te zadania. Ponoszenie kosztów utrzymania, konserwacji oraz niezbędnych przeglądów przez gminę w obiektach, nie będących w zasobach gminy prowadziłoby do złamania dyscypliny finansów publicznych.”

²⁰ 1. przyjęty Uchwałą nr XVIII/202/2020 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 5 lutego 2020 r.
2. przyjęty Uchwałą nr XXIX/367/2021 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 3 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 124,432)

1.10. W ocenie UM w Łasku trudności związane z realizacją zadań w ramach obrony cywilnej ludności i zarządzania kryzysowego wynikały z braku odpowiednich przepisów. Burmistrz odnosząc się do aplikacji „Miejsca doraźnego schronienia PSP 2.0” ocenił, że może ona powodować mylne poczucie bezpieczeństwa. „Podane obiekty na terenie gminy Łask nie spełniają wymagań dla schronów/ukryć lecz tylko mogą służyć jako miejsca doraźnego schronienia. Kontrole przeprowadzane przez funkcjonariuszy polegały tylko na podstawowych wymogach jakie musi spełniać ukrycie. Typowanie obiektów nie było przeprowadzane pod kątem badań technicznych wymaganych dla tego typu budowli tj. instalacje, wytrzymałość konstrukcji itp..

(akta kontroli str. 441)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Obowiązujący, w okresie objętym kontrolą, w UM w Łasku POC zawierał dane dotyczące BO niespójne z prowadzoną w Urzędzie ewidencją BO znajdujących się na terenie gminy Łask. W POC zawarto bowiem informację o jednym miejscu ukrycia, w sytuacji gdy na terenie gminy zgodnie z ewidencją BO, znajdowało się sześć schronów/ukryć oraz ukryć do doraźnego przygotowania, jak również 92 budynki wstępnie wytypowane do doraźnego przygotowania.

Burmistrz Łasku wyjaśnił: „Przygotowując Plan Obrony Cywilnej zamieszczono tylko jedno miejsce schronienia/ukrycia, ponieważ to miejsce w największym stopniu spełniało wymagania budowli ochronnych. Pozostałe miejsca były typowane, lecz wymagały fachowych ocen technicznych spełniających wymagania dla ukryć.”

(akta kontroli str. 441)

Zdaniem NIK Szef OCG, w przypadku zmian dotyczących BO, powinien dokonać aktualizacji POC w zakresie posiadanych informacji o takich budowlach.

2. W okresie objętym kontrolą, UM w Łasku nie realizował zadania wskazanego w RPD na lata 2020 i 2021 polegającego na przeglądzie i ogólnej ocenie potencjalnych miejsc i budowli ochronnych na terenie gminy Łask. Burmistrz wyjaśnił, że „W sprawach związanych z kontrolą budowli ochronnych od Szefa Obrony Cywilnej Województwa Urząd nie otrzymał żadnych wytycznych, pism ani okólników. Zadania dotyczące budowli ochronnych, które zostały zrealizowane przez pracowników Urzędu, były wykonywane zgodnie z wytycznymi SOC z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.”

(akta kontroli str. 438)

OCENA CZĄSTKOWA

UM w Łasku był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań dotyczących zapewnienia ochrony ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia w szczególności przygotowania i organizowania budowli ochronnych, w strukturze organizacyjnej wyodrębniono Zespół Bezpieczeństwa Obywateli, w którym zatrudnione osoby posiadały odpowiednie kwalifikacje do realizacji zadań w tym w zakresie. Opracowywano plany obrony cywilnej oraz roczne plany działania, w których wskazywano zadania związane z funkcjonowaniem budowli ochronnych, przy czym dane dotyczące budowli ochronnych podane w POC były niespójne z ewidencją BO prowadzoną w Urzędzie, a zadania związane przeglądem i ogólną oceną potencjalnych miejsc i budowli ochronnych na terenie gminy Łask wskazane w RPD, w praktyce nie były realizowane. Ponadto w dwóch zbadanych projektach MPZP, Szef OCG nie uwzględnił potrzeb zmierzających do zapewnienia miejsc w BO oraz

ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym miasta Łask z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia, wynikających wytycznych SOC.

OBSZAR

2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia

2.1. Zgodnie z zestawieniem przedstawionym przez UM w Łasku, w okresie od 2012 r. do 2022 r., liczba osób zameldowanych w gminie Łask systematycznie malała, w każdym roku o ok. 0,6% i wynosiła od 28 118 osób w 2012 r. do 26 490 w 2022 r.. Jednocześnie, w całym badanym okresie, liczba miejsc w budowlach ochronnych wynosiła niezmiennie 355, co stanowiło od 1,26 % w 2012 r. do 1,34 % w 2022 r. , a w okresie objętym kontrolą, odpowiednio w 2020 r. – 1,32% oraz w 2021 r. – 1,33%. Oznacza to, że Burmistrz nie zapewnił miejsca w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanych na terenie gminy, a w okresie objętym kontrolą nie podejmowano żadnych działań w celu poprawy w tym zakresie, tj. zwiększenia liczby miejsc schronienia w budowlach ochronnych, co było niezgodne z § 5 Wytycznych SOC (patrz dalej sekcja nieprawidłowości)

(akta kontroli str. 310)

2.2. Na podstawie oględziny budowli ochronnej zlokalizowanej w Łasku przy ul. Żeromskiego 11/13 pod budynkiem zajmowanym na potrzeby poczty oraz prywatnej firmy. Ustalono, że obiekt został zbudowany w latach 70 XX w. jako budynek Poczty Polskiej i Telekomunikacji Polskiej. W 2000 r. doszło do zmiany funkcji budynku i przystosowano go do pełnienia obecnej funkcji, przeznaczając piwnicę na cele techniczne (m.in. rozdzielnia eklektyczna, pomieszczenie wymiennika ciepła budynku). Do budowli ochronnej prowadziła jedna klatka schodowa budynku. Obiekt posiadał pięcioro drzwi typu OH oraz jedno drzwi typu H, jedno wyjście zapasowe z przedsionkiem. Pomieszczenia nie posiadały okien, wyposażone były w instalacje: wentylacji grawitacyjnej, elektryczną, ciepłowniczą, wodną i kanalizacyjną. Obiekt wyposażony w trzy zbiorniki na wodę, każdy o objętości 150 l. W toku oględzin stwierdzono spełnienie wymagań stawianych BO typu „Ukrycie” kategorii II. Stan przygotowania budowli ochronnej spełniał wymagania w zakresie przygotowania częściowego.

(akta kontroli str. 467-478)

2.3. UM w Łasku, w okresie objętym kontrolą, realizował działania mające na celu przygotowanie się do zaopatrzenia budowli ochronnych w niezbędne środki m.in. wodę, pożywienie na wypadek wystąpienia zagrożenia. Działania te polegały na aktualizowaniu informacji dotyczących źródeł zaopatrzenia w niezbędne produkty żywnościowe i środki pomocnicze na terenie gminy Łask. Jak wyjaśnił Burmistrz: „ W bazie sił i środków Arcus-2015 Gminy Łask gromadzone były informacje m.in. o producentach żywności, dystrybutorach wody pitnej, sklepach, aptekach. Baza ta służyłaby do ewentualnego zaopatrzenia w niezbędne produkty pomieszczeń w budowlach ochronnych. Baza ta była aktualizowana przez pracowników. W sytuacji kryzysowej uruchomiona zostałaby rezerwa na zarządzanie kryzysowe, a środki wykorzystane na niezbędne zakupy.”

(akta kontroli str. 438)

2.4. W UM w Łasku, na wypadek wewnętrznego bądź zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, wyznaczono, jako SKOC, miejsce w pobliskiej Szkole Podstawowej.

Burmistrz wyjaśnił że: „Podczas typowania obiektu na zapasowe miejsce pracy UM w Łasku wybrano budynek posiadający podpiwniczenie, które zostanie przystosowane dla potrzeb schronienia dla zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.”

Budynek przygotowany na potrzeby SKOC SKZO²¹ oraz gminnego (miejskiego) centrum zarządzania kryzysowego nie posiadał budowli ochronnej, schronu typu P²² (patrz dalej sekcja nieprawidłowości).

UM w Łasku posiadał również miejsce ukrycia pod budynkiem Urzędu dla pracowników niezbędnych do funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Obiekt zaewidencjonowano jako miejsce ukrycia do doraźnego przygotowania i był on utrzymywany w stanie technicznym²³ zgodnym z wymaganiami określonymi w przepisach ustawy Prawo budowlane oraz był uwzględniany w corocznych przeglądach okresowych budynku.

(akta kontroli str. 438)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. UM w Łasku nie zapewnił miejsca w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanych na terenie gminy oraz w okresie objętym kontrolą nie prowadzono żadnych działań w celu poprawy w tym zakresie, tj. zwiększenia liczby miejsc schronienia w budowlach ochronnych, co było niezgodne z § 5 Wytucznych SOC.

Burmistrz UM w Łasku wyjaśnił, że „ (...) w okresie objętym kontrolą podejmowane były działania zmierzające do zwiększenia liczby miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia. Pracownicy w 2018 r. przygotowali ewidencję m.in. budynków wstępnie wytypowanych do doraźnego przygotowania, mającą na celu zwiększenie liczby już istniejących obiektów, dla których sporządzone były karty ewidencyjne. Nie mając możliwości prowadzenia kontroli w obiektach nie będących w zasobach gminy, ani środków finansowych zabezpieczonych w budżecie na zlecenie takich kontroli podmiotom zewnętrznym, jesteśmy w kontakcie z zarządcami budynków, którzy informują nas o przeglądach technicznych i przeprowadzanych kontrolach w obiektach. Gdy zdobędziemy wszystkie dane techniczne o obiektach zostaną dla nich sporządzone karty ewidencyjne.”

(akta kontroli str. 441)

2. Burmistrz, działając jako SOCG, nie zapewnił spełnienia wymogów określonych w § 10 Wytucznych SOC i nie przygotował budowli ochronnej przeznaczonej na stanowisko kierowania obroną cywilną oraz stanowisko kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi, spełniającej wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej) co było działaniem nierzetelnym.

Jak wyjaśnił Burmistrz „Budowla przeznaczona i wytypowana na stanowisko kierowania miała być poddana fachowej kontroli technicznej w celu przystosowania do spełnienia wymagań przewidzianych dla schronów kategorii P. Czas realizacji przystosowania obiektu przedłużał się w związku z brakiem

²¹ Stanowisko Kierowania Obroną Cywilną oraz Stanowisko Kierowania Zadaniami Obronno-Mobilizacyjnymi

²² Schron o odporności podstawowej, zgodnie z określonymi wymaganiami w załączniku do Wytucznych Szeffa oCK.

²³ Wymień tutaj przeglądy techniczne realizowane w okresie 2020 - 2023

przepisów dotyczących parametrów budowli ochronnych, jak również brakiem podstaw prawnych do finansowania tego typu przedsięwzięć."

(akta kontroli str. 442)

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz, w okresie objętym kontrolą nie zapewnił miejsca w budowli ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanych na terenie gminy jak również nie podejmował żadnych działań w celu spełnienia ww. wymogów. Co więcej Burmistrz nie zapewnił budowli ochronnej kategorii P dla SKOC i SKZO. UM w Łasku podejmował przy tym działania polegające na przygotowaniu się do wyposażenia budowli ochronnych w niezbędne środki m.in. wodę, żywność na wypadek wystąpienia zagrożenia, poprzez rozpoznania rynku lokalnego w zakresie określenia źródeł zaopatrzenia budowli ochronnych w niezbędne środki m.in. wodę, żywność. Zbadany w toku oględzin stan techniczny budowli ochronnej był zgodny z prowadzoną dokumentacją.

3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji

Opis stanu faktycznego

3.1. W UM w Łasku prowadzona była dokumentacja dotycząca BO w postaci ewidencji oraz kart ewidencyjnych. Ewidencja prowadzona była w podziale na trzy typy obiektów – budowle ochronne – wskazano jeden obiekt, ukrycia do doraźnego przygotowania – wskazano pięć obiektów oraz budynki wstępnie wytypowane do doraźnego przygotowania – wskazano 92 budynki. Ewidencja została sporządzona w latach 80-tych XX wieku i była systematycznie aktualizowana. Ostatnia aktualizacja miała miejsce w 2018 r. Ewidencja, w przypadku budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania, zawierała wszystkie elementy wymienione § 32 wytycznych SOC. Dla wszystkich budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania sporządzono karty ewidencyjne, zawierające wymagane dane. Z kolei ewidencja budynków wstępnie wytypowanych do doraźnego przygotowania nie zawierała wszystkich danych i informacji wymienionych w treści § 32 Wytycznych SOC. W ewidencji wskazano jedynie dane adresowe, (patrz dalej sekcja nieprawidłowości). Ewidencja BO nie została przekazana do Szefa OCP (patrz dalej: stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 276-307)

3.2. W UM w Łasku nie udostępniano mieszkańcom informacji na temat budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania zarówno na stronie internetowej UM w Łasku ani na stronie BIP, pomimo, że spis budowli ochronnych, w tym schronów, stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 li. f ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁴.

Miejsca ukryć dla mieszkańców z terenu gminy Łask były przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej w styczniu 2023 r. Wniosek został rozpatrzony, a odpowiedź przesłana w ustawowym terminie, za pośrednictwem platformy e-PUAP

(akta kontroli str. 438, 374-375)

3.3. W UM w Łasku, w okresie objętym kontrolą, nie przeprowadzano kontroli stanu technicznego budowli ochronnych, co było niezgodne z §§ 14-16 wytycznych SOC²⁵. (patrz dalej sekcja nieprawidłowości).

²⁴ § 14 - Szef obrony cywilnej gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) nadzoruje i kontroluje zasoby budowli ochronnych, które należą do jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy na podstawie § 4 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. poz. 850),

3.4.-3.5. W UM w Łasku dokonywano oceny stanu przygotowań obrony cywilnej gminy. Za okres objęty kontrolą NIK, do 22 kwietnia 2022 r. sporządzono dwie oceny według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. oraz 31 grudnia 2021 r. W sporządzonych ocenach zawarto, w formie tabelarycznej informacje dotyczące charakterystyki istniejących zasobów budownictwa ochronnego w gminie. W obu dokumentach wskazano jedynie jedno ukrycie zaewidencjonowane jako BO, co było niezgodne z prowadzoną w gminie ewidencją, (patrz dalej sekcja nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 376-430)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzona w UM w Łasku ewidencja budowli ochronnych była prowadzona w sposób nierzetelny. W przypadku ewidencji budynków wstępnie wytypowanych do doraźnego przygotowania nie zawierała wszystkich danych i informacji wymienionych w treści § 32 Wytycznych SOC. W ewidencji wskazano bowiem jedynie dane adresowe tych budynków.

Burmistrz wyjaśnił, że: „Nieprawidłowość (...) powstała w związku z natłokiem pilnych spraw jakie pracownicy podejmowali równolegle, w ramach obowiązków. Miejsca wytypowane do doraźnego przygotowania wymagają jeszcze wielu kontroli pod kątem zabezpieczenia ludności podczas różnego rodzaju zagrożeń, m.in. wytrzymałość stropów iścian, pojemność itd., dlatego danych tych nie mogliśmy uwzględnić w prowadzonej ewidencji. Jesteśmy informowani o kontrolach technicznych i przeciwpożarowych w wytypowanych budynkach. Nie są to jednak dane wyczerpujące, które umożliwią zaewidencjonowanie obiektów w sposób wymagany przez wytyczne SOC”.

(akta kontroli str. 442)

2. Burmistrz, w okresie objętym kontrolą, nie przekazał ewidencji BO do Szefa OCP co w konsekwencji skutkowało niepodaniem do publicznej wiadomości informacji o miejscach schronienia dla ludności na terenie powiatu przez Szefa OCP.

Burmistrz wyjaśnił, że: „Przygotowane zestawienia budowli ochronnych nie były przekazywane przez Szefa OCG do Szefa OCP w związku z brakiem informacji o tworzeniu przez powiat zestawień zbiorczych. Powodem również był natłok nowych obowiązków wykonywanych przez pracowników Zespołu Bezpieczeństwa Obywateli, które polegały na uczestnictwie w komisji sprawdzającej usunięcie szkód powstałych po nawałnicy w 2017 r. na terenie gminy jak również zadania związane z odbudową zniszczonej infrastruktury (budowa słupów i linii energetycznej). Ponadto w 2020 r. pracownicy przejęli nowe zadania związane z pandemią COVID-19, przygotowaniem miejsc kwarantanny dla osób powracających z zagranicy i dowożeniem osób starszych na szczepienia. W 2022 r. po wybuchu wojny w Ukrainie pracownicy zajmowali się koordynacją działań mających na celu zakwaterowanie uchodźców z Ukrainy, jak również przygotowaniem miejsc do ewentualnego zakwaterowania zbiorowego. Przyjęcie nowych zasad i prowadzenie spraw bieżących wymuszało realizację tylko najpilniejszych spraw.”

Burmistrz wyjaśnił również, że „Informacja o miejscach dostępnych do ukrycia nie była przekazywana mieszkańcom w związku z brakiem ustawowego obowiązku publikacji na stronach BIP i w innej formie.”

§ 15 - Szef obrony cywilnej gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) w ramach kontroli przygotowań w zakresie samoobrony oraz określania sposobów przygotowania i wykorzystania pomieszczeń ochronnych przeprowadza przeglądy pozostałych zasobów budowli ochronnych na podstawie § 10 ust. 2 pkt 3 w związku z § 10 ust. 1 pkt 2-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności (Dz. U. Nr 91, poz. 421; uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r)

(akta kontroli str. 437-438)

3. W UM w Łasku, w okresie objętym kontrolą, nie zapewnił przeprowadzania kontroli stanu technicznego budowli ochronnych zgodnie z Wytycznymi SOC §§ 14-16 Wytycznych SOC, co było działaniem nierzetelnym.

Burmistrz wyjaśnił, że „UM w Łasku realizował kontrole i zlecał ich przeprowadzanie w obiektach, do których miał prawo własności. Nie zlecano kontroli w obiektach, których właścicielami są inne podmioty, ponieważ nie było zabezpieczonych na ten cel środków w budżecie w związku z brakiem podstaw prawnych dla tego typu obiektów”

(akta kontroli str. 442)

4. Przygotowane w UM w Łasku oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2020 i 2021 w części dotyczącej budowli ochronnych sporządzone były w sposób nierzetelny. W ocenach za lata 2020 i 2021 zawarto informacje dotyczące jedynie jednego ukrycia zaewidencjonowanego jako budowla ochronna, podczas gdy w prowadzonej w gminie ewidencji, wskazano dodatkowo pięć ukryć do doraźnego przygotowania. .

Burmistrz wyjaśnił, że: „Sporządzając ocenę stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej umieszczano tylko jeden obiekt, który mieścił się w podpiwniczeniach budynku, będącego własnością Orange S.A.. Obiekt ten spełniał większość parametrów dla budowli ochronnych. Pozostałe miejsca ukrycia oraz wytypowane obiekty miały być również sukcesywnie poddawane ocenie i wprowadzane do sprawozdania po dokonaniu w nich koniecznych oględzin technicznych”

(akta kontroli str. 442)

OCENA CZĄSTKOWA

W UM w Łasku prowadzona była ewidencja budowli ochronnych zgodnie z Wytycznymi SOC. Dla wszystkich budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania sporządzono karty ewidencyjne, zawierające wymagane dane. W przypadku ewidencji budynków wstępnie wytypowanych do doraźnego przygotowania nie zawarto wszystkich danych i informacji określonych w § 32 Wytycznych SOC. Ponadto Szef OCG w Łasku nie podał do publicznej wiadomości informacji o miejscach schronienia dla ludności na terenie powiatu.

Oprócz tego, w okresie objętym kontrolą, UM w Łasku nie przeprowadzał kontroli stanu technicznego budowli ochronnych, co było niezgodne z §14 oraz § 15 wytycznych Szefa OCK. Opracowane w okresie objętym kontrolą oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej sporządzone były w sposób nierzetelny. W sporządzonych ocenach zawarto bowiem informacje dotyczące jedynie jednego ukrycia zaewidencjonowanego jako budowla ochronna, co było niezgodne z prowadzoną w gminie ewidencją BO.

IV. Wnioski

Wnioski

Z uwagi na uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku ochrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz Wytycznych SOC, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w odniesieniu do nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze Obrony Cywilnej.

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

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, 29 sierpnia 2023 r.


Michał Dudkiewicz

Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor

Piotr Walczak


.....
Podpis
Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
p.o. wicedyrektora