



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.19.2022

Pan
Przemysław Konrad Staniszewski
Prezydent Miasta Zgierza
Urząd Miasta Zgierza
Plac Jana Pawła II 16
95-100 Zgierz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/003 - Organizacja i funkcjonowanie obrony cywilnej w wybranych gminach województwa łódzkiego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zgierza ¹ , Plac Jana Pawła II 16, 95-100 Zgierz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Konrad Staniszewski, Prezydent Miasta Zgierza ² od 5 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej 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
Kontroler	Izabella Śpiewak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/157/2022 z dnia 30 września 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: *Urząd* lub *UM*.

² Dalej: *Prezydent*.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2022 Prezydent nie w pełni wywiązał się z obowiązku przygotowania na terenie Gminy Miasto Zgierz⁵ formacji obrony cywilnej⁶ oraz infrastruktury adekwatnego do aktualnych zagrożeń.

W Urzędzie dokonano analizy zagrożeń w okresie pokoju i wojny, na podstawie której opracowany został Plan Obrony Cywilnej Gminy Miasto Zgierz⁷, zatwierdzony w 2013 r. przez Prezydenta. Struktura tego dokumentu była zgodna z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju⁸ i Szefa Obrony Cywilnej Powiatu⁹ do planów OC¹⁰. Jednakże, wbrew zapisom tych wytycznych, dokument nie został uzgodniony z większością podmiotów funkcjonujących na terenie Miasta, przewidzianych do realizacji zadań OC. Ponadto, Prezydent nie wyegzekwował sporządzenia przez kierowników tych podmiotów Kart Realizacji Zadań Obrony Cywilnej, które powinny być załączone do Planu OC.

Plan OC podlegał okresowej aktualizacji, jednak działania w tym zakresie były nierzetelne, bowiem nie wprowadzono zmian dotyczących liczby i pojemności budowli ochronnych, a także nazwy wydziału właściwego do spraw bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego.

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 gmin¹¹, Prezydent opracował wieloletni i roczne plany działania w zakresie OC na lata 2020-2022. Plany te były zbieżne z planami działania w zakresie OC przekazanymi przez Starostę Zgierskiego i odpowiadały wzorom stanowiącym załączniki do wytycznych do planów działania¹². Realizacja planów podlegała monitorowaniu, a informacje o ich realizacji były corocznie przekazywane do Starosty.

Prezydent nie w pełni realizował wytyczne do działalności w 2021 i 2022 r.¹³. Funkcjonujący w Mieście system ostrzegania i alarmowania umożliwił objęcie zasięgiem wszystkich mieszkańców. Należące do Miasta, jak również przekazane przez Wojewodę Łódzkiego do bezpłatnego używania sprzęt i wyposażenie OC, były zaewidencjonowane w urządzeniach księgowych Urzędu i poddawane okresowej inwentaryzacji. Na szeroką skalę prowadzona była działalność informacyjna mająca na celu zwiększenie świadomości ludności Miasta o zagrożeniach. Z uwagi na wybuch pandemii COVID-19, Urząd nie organizował natomiast dla pracowników podległych jednostek szkoleń w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej. Nie przeprowadził również – w porozumieniu z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Zgierzu - weryfikacji zasobów

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

⁵ Dalej: *Miasto*.

⁶ Dalej: *OC*.

⁷ Dalej: *Plan OC*.

⁸ Dalej: *Szef OCK*.

⁹ Dalej: *Szef OCP*.

¹⁰ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej dla województw, powiatów i gmin oraz Wytyczne Starosty Zgierskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 28 maja 2012 r. w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej gmin.

¹¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850; dalej: *rozporządzenie w sprawie OC*.

¹² Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej

¹³ Wytyczne Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r.

budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich liczby, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń.

Struktura Urzędu i zasoby kadrowe były adekwatne do realizacji zadań z zakresu OC, przy czym trzech pracowników nie odbyło szkolenia podstawowego dotyczącego OC, wymaganego zapisami § 10 wytycznych w sprawie szkoleń¹⁴. Niedostatek środków finansowych ograniczał możliwość realizacji niektórych zadań, w tym w szczególności w zakresie budowli ochronnych. W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta znajdowało się 17 takich budowli, przygotowanych częściowo i mogących pomieścić zaledwie 4,4%¹⁵ ludności Miasta. Ewidencja tych budowli prowadzona była zgodnie z wymogami wytycznych w sprawie budownictwa ochronnego¹⁶, chociaż - wbrew zapisom tych wytycznych - nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta. Ograniczone możliwości finansowe spowodowały również, że wyznaczone w Mieście główne stanowiska kierowania nie spełniały niektórych wymogów określonych w § 16 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym¹⁷, a powołana przez Prezydenta, na podstawie art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸, Formacja Obrony Cywilnej – Drużyna Wykrywania i Alarmowania¹⁹, nie posiadała niezbędnego wyposażenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Zapewnienie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz infrastruktury adekwatnego do aktualnych zagrożeń.

Opis stanu faktycznego

1.1 Analiza zagrożeń na okres pokoju i wojny jako podstawa do opracowania planu obrony cywilnej gminy.

Analiza zagrożeń na okres pokoju i wojny stanowiła jeden z elementów opracowanych w Urzędzie dokumentów, tj. Planu OC oraz Planu Operacyjnego Funkcjonowania Gminy Miasto Zgierz w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

W analizie ujętej w Planie OC wyszczególniono najważniejsze zagrożenia mające wpływ na bezpieczeństwo ludności, w tym:

- zagrożenia terrorystyczne i porządku publicznego – ryzyko niewielkie (w przypadku zaistnienia w krajach sąsiednich kryzysu polityczno-militarnego, przewidziano m.in. możliwość wystąpienia zjawisk: wzrostu nastrojów niepokoju społecznego, ruchów migracyjnych ludności, wzrostu ilości posiadanej nielegalnie broni, wzrostu przestępstw gospodarczych i kryminalnych, czy też pojawienia się działań o charakterze terrorystycznym);
- klęski żywiołowe (katastrofalne huragany, śnieżyce, burze gradowe),
- wybuchy i pożary przestrzenne łączące się często ze skażeniami toksycznymi,
- porażenia niebezpiecznymi substancjami chemicznymi (NSCH),
- skażenia promieniotwórcze,

¹⁴ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzenia szkoleń z zakresu obrony cywilnej.

¹⁵ Według stanu na koniec 2020 r.

¹⁶ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

¹⁷ Dz. U. z 2004 r. poz. 978 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.; dalej: *ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*.

¹⁹ Dalej: *formacja, FOC-DWA*.

- zakażenia biologiczne ludzi i zwierząt o charakterze epidemii i zbiorowe zatrucia,
- skażenia środowiska naturalnego.

(akta kontroli str. 745-864)

Oceny zagrożeń na czas pokoju i wojny dokonano na podstawie analizy:

- danych zawartych w codziennych raportach składanych do Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: MCZK) przez Dyżurnego Stanowiska Kierowania Komendy Powiatowej Straży Pożarnej oraz w raportach Dyżurnego Straży Miejskiej;
- dokumentów strategicznych, programowych i porządkowych Miasta (m.in. *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Zgierz*, *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miasto Zgierz*, *Raport o stanie Gminy Miasto Zgierz*, *Lokalny program rewitalizacji centrum Zgierza*, *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w Zgierz*, decyzje środowiskowe);
- instrukcji funkcjonowania MCZK oraz książki meldunkowej Dyżurnego MCZK;
- opracowań zawartych w *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Miasta Zgierza*, m.in. w aspektach: infrastruktury technicznej, komunikacji, walorów przyrodniczych, potencjalnych zagrożeń i degradacji środowiska.
- opracowanej na podstawie ww. analiz *Mapy Zagrożeń Miasta Zgierza*;
- ewidencji wpływającej do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: WBiZK) dokumentacji w zakresie powstałych na terenie Miasta awarii, nieprzewidzianych zdarzeń czy sytuacji sprawiających zagrożenie dla mieszkańców lub infrastruktury stałej.

(akta kontroli str. 210-277)

W rocznych planach działania WBiZK na lata: 2020, 2021 i 2022, stanowiących element funkcjonującej w Urzędzie kontroli zarządczej²⁰, w odniesieniu do zadań z zakresu OC (dotyczących m.in. monitoringu i ochrony obiektów UM i jednostek podległych, funkcjonowania MCZK, opracowania i aktualizacji procedur zawartych w planach operacyjnych postępowania na wypadek wystąpienia zagrożeń, utrzymywania w sprawności systemów ostrzegania i alarmowania oraz łączności radiowej i teleinformatycznej, prowadzenia magazynu OC i przeciwpowodziowego) wskazano nieznaczne lub umiarkowane poziomy ryzyk związane m.in. ze zmianami organizacyjnymi, awariami i katastrofami budowlanymi.

Według informacji o stanie kontroli zarządczej za rok 2020 i 2021, w WBiZK funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(akta kontroli str. 147-209)

1.2 Prawdliwość sporządzenia i uzgodnienia planu obrony cywilnej gminy.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie funkcjonował Plan OC zatwierdzony przez Prezydenta w 2013 r.

Zgodnie z wytycznymi Szefa OCK i Szefa OCP do planów OC, dokument ten opracowywany jest przez zespół powołany zarządzeniem właściwego szefa OC. W skład zespołu powinni wejść przedstawiciele instytucji (organizacji) zaangażowanych w realizację zadań obrony cywilnej, w tym administracji wojskowej. Plan podpisywany jest przez kierownika komórki organizacyjnej koordynującej jego opracowanie.

²⁰ Zarządzenie Nr 24/VII/2016 Prezydenta Miasta Zgierza z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w UM i w pozostałych jednostkach organizacyjnych Gminy Miasta Zgierza, ze zm.

Na mocy zarządzenia Prezydenta²¹, dla celów opracowania planu i uzgodnienia go z Szefem OCP powołano 13-osobowy Zespół Planistyczny, w skład którego - oprócz Prezydenta jako przewodniczącego - weszli: Sekretarz i Skarbnik Miasta, ośmiu naczelników wydziałów UM, Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego i Komendant Straży Miejskiej. W § 6 zarządzenia postanowiono natomiast, że za opracowanie planu odpowiada Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego (dalej: WZK), który nie został powołany do Zespołu Planistycznego.

Zgodnie z adnotacją na Planie OC, dokument ten został sporządzony i podpisany przed dwóch pracowników WZK (również niepowołanych do Zespołu); nie został natomiast podpisany przez Naczelnika WZK.

(akta kontroli str. 745-867)

Pierwszy Zastępca Prezydenta potwierdził opracowanie Planu OC przez dwóch pracowników WZK. Zgodnie z wyjaśnieniami, plan - w trakcie jego konstruowania - był uzgadniany i konsultowany z osobami wyszczególnionymi w zarządzeniu Prezydenta. Brak powołania pracowników WZK w skład Zespołu Planistycznego był decyzją ówczesnego Prezydenta. Nie są również znane powody, dla których ówczesny Naczelnik WZK nie złożył podpisu pod wykonanym planem, pozostawiając to swoim pracownikom, jak również przyczyny braku powołania do Zespołu Planistycznego przedstawicieli organizacji zaangażowanych w realizację zadań, w tym administracji wojskowej.

(akta kontroli str. 210-216)

Plan OC był dokumentem jawnym. Jego struktura była zgodna z wytycznymi Szefa OCK i Szefa OCP do planów OC i obejmowała: plan główny (w tym m.in. zadania i obowiązki osób oraz podmiotów, którym powierzono realizację zadań obrony cywilnej, charakterystykę zasobów i ogólną koncepcję działania w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa), procedury postępowania związane z podnoszeniem gotowości obronnej, w szczególności w związku z zewnętrznym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa oraz wojną, wszystkie wymagane załączniki funkcjonalne (w tym Plan ewakuacji III stopnia), wykaz dokumentów planistycznych oraz informacje uzupełniające (w tym wykaz - opracowany na podstawie § 3 pkt 24 rozporządzenia w sprawie OC - obejmujący łącznie 78 instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie Miasta).

Załącznik nr 16 do Planu OC stanowiły Karty Realizacji Zadań Obrony Cywilnej (19 szt.) sporządzone przez Wydział Zarządzania Bezpieczeństwem i odnoszące się wyłącznie do zadań tej komórki organizacyjnej Urzędu. Karty nie zostały natomiast opracowane przez kierowników pozostałych podmiotów wykonujących zadania OC w Mieście (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 745-882, 865-882)

Plan OC odnosił się do zadań ujętych w Planie Operacyjnym Funkcjonowania Gminy Miasto Zgierz w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także Planu Zarządzania Kryzysowego Gminy Miasto Zgierz (zgodnie z wymogami wytycznych Szefa OCK i Szefa OCP do planów OC).

Plan nie został wprowadzony do stosowania poprzez wydanie przez Prezydenta odpowiedniego zarządzenia, o którym mowa w ww. wytycznych.

Pierwszy Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że nie są znane przyczyny tego zaniechania przez ówczesnego Prezydenta.

(akta kontroli str. 210-216, 745-864, 868-882)

²¹ Zarządzenie nr 258/VI/2012 z 27 września 2012 r. w sprawie opracowania Planu Obrony Cywilnej miasta Zgierza, dalej: *zarządzenie Prezydenta w sprawie opracowania Planu OC*.

Zgodnie z wytycznymi Szefa OCK i Szefa OCP do planów OC, dokument ten, przed zatwierdzeniem, wymaga uzgodnienia z nadrzędnym organem obrony cywilnej oraz innymi organami i podmiotami, tylko w części ich dotyczącej.

Plan OC został uzgodniony ze Starostą Zgierskim oraz 11 instytucjami/podmiotami²². Nie został natomiast uzgodniony z pozostałymi 66 instytucjami i podmiotami funkcjonującymi na terenie Miasta, w tym w szczególności z: Miejskim Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej sp. z o.o., Miejskim Przedsiębiorstwem Gospodarki Mieszkaniowej, Zgierskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym „Markab” sp. z o.o., Wodociągi i Kanalizacja - Zgierz Sp. z o.o., PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna O/Elektrociepłownia „Boruta” Zgierz, PGE Dystrybucja S.A. O/Łódź Miasto, Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej sp. z o.o. – tj. podmiotami wymienionymi w Planie²³ jako realizujące zadania w zakresie OC (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 210-216, 745-864, 868-882)

W Planie OC dokonano łącznie 24 zmian, w tym jedną w październiku 2019 r. (uaktualniono nazwę komórki organizacyjnej Urzędu), jedną w lutym 2020 r. (w Planie głównym dopisano nowo powstałą jednostkę wojskową) i jedną w listopadzie 2021 r. (powyższą jednostkę wojskową dopisano do Schematu organizacji łączności). Wcześniejsze aktualizacje związane były głównie ze zmianami organizacyjnymi jednostek realizujących zadania z zakresu OC.

(akta kontroli str. 745-864)

W przekazanych przez Starostę wytycznych do działalności w dziedzinie ochrony ludności w 2021 i 2022 roku (opisanych w pkt. 6 niniejszego wystąpienia), jako jeden z głównych celów działania ustalono przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19, odbudowę i tworzenie rezerw zasobów materiałowych i sprzętowych, niezbędnych do ograniczenia kolejnej fazy pandemii oraz zapewnienia pomocy poszkodowanym. Aby osiągnąć zamierzony cel zalecono m.in. uaktualnienie planów obrony cywilnej zgodnie z dwuletnim cyklem planowania, a w ramach ich aktualizacji - dokonanie weryfikacji przyjętych rozwiązań planistycznych w zakresie ochrony płodów rolnych i zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz, a także ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem, jak również dokonanie aktualizacji ewidencji instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych, przewidzianych do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 330-358)

Według wyjaśnień Pierwszego Zastępcy Prezydenta, Plan OC nie wymagał zmian w powyższym zakresie bowiem:

- specyfika Gminy Miasta Zgierz jest nakierowana na małą i średnią przedsiębiorczość oraz usługi, bez masowej produkcji rolnej; konieczność weryfikacji przyjętych rozwiązań planistycznych w zakresie ochrony płodów rolnych i zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz odnosiła się do gmin o strukturze wiejskiej;
- system zaopatrzenia w wodę wykazuje dużą odporność na podstawowe zagrożenia: promieniotwórcze, bakteriologiczne, chemiczne, powodziowe i pożarowe;

²² Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Zgierzu, Komenda Powiatowa Policji w Zgierzu, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji, Wojewódzki Szpital Specjalistyczny im. M. Skłodowskiej-Curie w Zgierzu, Miejski Zespół Przychodni Rejonowych w Zgierzu, Wojewódzka Stacja Ratownictwa Medycznego w Łodzi, Ośrodek Szkoleniowy PCK w Zgierzu, Straż Miejska Zgierz, Przedsiębiorstwo Wielobranżowe KWADRAT Marian Rajski w Zgierzu, Zgierska Spółdzielnia Mieszkaniowa.

²³ W zestawieniu zadań OC realizowanych przez jednostki organizacyjne na terenie Gminy Miasto Zgierz.

- nie zmieniły się dane w zakresie ewidencji instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych.

(akta kontroli str. 497-522)

W Planie OC nie dokonano aktualizacji:

- liczby i pojemności budowli ochronnych, wykazanych w zał. nr 6 – Organizowanie budowli ochronnych²⁴;
- kart realizacji zadań w związku ze zmianą nazwy wydziału właściwego do spraw bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 14-31, 523-664, 745-864)

1.3 Realizacja wytycznych do działalności.

Szczegółową kontrolą objęto realizację przez UM działań w zakresie nw. punktów wytycznych do działalności w 2021 i 2022 r.:

- 1) *Dążyć do rozbudowy i modernizacji systemu ostrzegania i alarmowania w celu objęcia 100% zasięgiem zamieszkałej na danym terenie ludności, uwzględniając jednocześnie możliwość wykorzystania w tym celu zasobów i infrastruktury podmiotów wchodzących w skład jednostek ochrony przeciwpożarowej.*

Zainstalowany na terenie Zgierza system ostrzegania i alarmowania składał się z 21 syren alarmowych, a ich rozmieszczenie pokrywało słyszalnością 85% stanu zasobów ludzkich Miasta. Dodatkowo powiadomianie realizowane było za pośrednictwem sieci telefonii komórkowej, telewizji kablowej i radia, a także poprzez pracę patroli Straży Miejskiej wyposażonych w geofony i nasobne zestawy głośnomówiące. System ostrzegania i alarmowania Miasta uruchamiany był corocznie w dniu 1 sierpnia o godz. 17 dla upamiętnienia rocznicy wybuchu Powstania Warszawskiego.

Jak wyjaśnił Pierwszy Prezydent Miasta, funkcjonujący system należy do najlepszych i spełniających najwyższe standardy w tym zakresie. Syreny umożliwiają aktywację funkcji trening oraz aktywację alarmów/testów bez włączania dźwięku w syrenach. Wyposażone są w głośniki szczelinowe i mają możliwość nadawania sygnałów dźwiękowych oraz komunikatów głosowych. System podlegał okresowej konserwacji technicznej.

WBiZK był w posiadaniu ewidencji dokumentacyjnej i elektronicznej systemu alarmowego, odnoszącej się do każdego punktu alarmowego, w zakresie sprzętu technicznego oraz dokonanych napraw i modernizacji. Wydział dysponował również stacją meteorologiczną funkcjonującą w systemie elektronicznym, pozwalającym na bieżący monitoring komunikatów, a informacje o zagrożeniach mogły być przekazywane przez dyżurnych MCZK poprzez środki przekazu społecznego (radio, telewizja, Internet) oraz w ramach systemu wczesnego ostrzegania.

(akta kontroli str. 497-522, 666-744)

- 2) *Wzmacniać potencjał województwa, powiatu i gminy poprzez zapewnienie ciągłego rozwoju i wyszkolenia pracowników podległych jednostek w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej.*

W kontrolowanym okresie Urząd nie organizował szkoleń w przedmiotowym zakresie. Według wyjaśnień Pierwszego Zastępcy Prezydenta, wynikało to

²⁴ W zał. nr 6 do Planu OC – *Organizowanie budowli ochronnych* wskazano 18 takich budowli (sześć schronów i 12 ukryć), mogących pomieścić 2636 osób. Aktualne dane w tym zakresie opisano w pkt. 1.5. niniejszego wystąpienia.

z sytuacji pandemicznej i wprowadzania kolejnych obostrzeń i ograniczeń w wykonywaniu działalności gospodarczej i administracyjnej (została ograniczona dostępność urzędów dla interesantów, a dla pracowników wprowadzono ograniczenia kontaktów osobistych, przechodząc w znacznym stopniu na pracę zdalną), a także znacznej absencji pracowników Urzędu. Kolejne fale pandemii powodowały również zwiększenie obowiązków związanych z przyjmowaniem i dystrybuowaniem środków ochrony indywidualnej w postaci masek ochronnych i środków do dezynfekcji oraz organizowaniem punktu szczepień powszechnych i zapewnieniem transportu osób, które zgłaszały konieczność dowozu do punktu szczepień. W związku z powyższym, podjęto decyzję ograniczającą zakres realizacji działań przedstawionych w ww. wytycznych.

(akta kontroli str. 497-522)

Zgodnie z informacją pozyskaną od dyrektorów 10 szkół podległych Gminie Miasto Zgierz oraz Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zgierzu, dwóch pracowników tych jednostek uczestniczyło w szkoleniu/kursie zorganizowanym w październiku 2022 r. przez jednostki samorządowe Województwa Łódzkiego²⁵.

(akta kontroli str. 297-326)

3) *Zintensyfikować działalność informacyjną, celem zwiększenia świadomości ludności zagrożeniach, w formie tradycyjnej i elektronicznej.*

Działalność informacyjna w przedmiotowym zakresie prowadzona była w szczególności w nw. formach:

- za pośrednictwem strony internetowej UM (www.miasto.zgierz.pl), na której w zakładce „Bezpieczeństwo” zamieszczono:
 - linki z informacjami o numerach alarmowych w Polsce oraz funkcjonowaniu struktur zarządzania kryzysowego w Mieście (informator w formacie pdf m.in. o: rodzajach sygnałów i komunikatów alarmowych, stanach gotowości obronnej państwa, stopniach alarmowych i ich znaczeniu, magazynie OC w Zgierzu, metodach postępowania i schemacie zachowań w sytuacjach zagrożenia, miejscach ukrycia ludności, ewakuacyjnych i noclegowych w Zgierzu, służbie zdrowia i pomocy medycznej, postępowaniu w przypadku skażenia radioaktywnego);
 - linki do stron: Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Łodzi, Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi, Regionalnego Systemu Ostrzegania i Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa;zaś w zakładce „Informator miejski” w katalogu „Służby miejskie” wskazano poszczególne rodzaje tych służb wraz z danymi teled adresowymi do kontaktu;
- w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Miasto Zgierz, w zakładce „Gmina”, w której zamieszczono katalog „Zarządzanie kryzysowe”, obejmujący tematyczne porady i schematy działania w sytuacjach kryzysowych (m.in. w kategoriach: sygnały i systemy alarmowe, pomoc zimą, dom i rodzina, skażenia, terroryzm, zagrożenia, infolinie, awarie, stopnie alarmowe, koronawirus);
- w ramach porozumienia zawartego 12 grudnia 2013 r. (na czas nieokreślony) ze Stowarzyszeniem Telewizji Kablowej „Centrum” Zgierz, ustalającego formy i sposoby dostarczania oraz emitowania informacji, komunikatów i sygnałów alarmowych w sytuacji wystąpienia szczególnych zdarzeń – w okresie

²⁵ Nauczyciel ze Szkoły Podstawowej Nr 5 w Zgierzu uczestniczył w szkoleniu zorganizowanym przez Centrum Rozwoju Edukacji Województwa Łódzkiego w Zgierzu, a nauczyciel z Samorządowego Liceum Ogólnokształcącego im. Romualda Traugutta w Zgierzu był uczestnikiem kursu zorganizowanego przez Wojewódzki Ośrodek Doskonalenia Zawodowego w Zgierzu.

objętym kontrolą Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego przekazywało do Stowarzyszenia, celem emisji, informacje o treningach Systemu Powszechnego Ostrzegania i Alarmowania podczas rocznicy wybuchu powstania warszawskiego;

- w ramach przeciwdziałania i zwalczania pandemii COVID-19 – głównie poprzez organizację Powszechnego Punktu Szczepień i prowadzone w 2021 r. działania promujące szczepienia, skierowane w szczególności do seniorów 60+;
poprzez opracowanie – we współpracy ze szkołami – plakatu informacyjnego z bazą dostępnych numerów telefonicznych do instytucji służących wsparciem w sytuacjach kryzysowych w zakresie interwencji psychologiczno-pedagogicznej w czasie pandemii;
- poprzez przeprowadzenie dla szkół – we współpracy z innymi podmiotami – spotkań ze Strażą Miejską w Zgierzu, funkcjonariuszami Komend Powiatowych Policji i Państwowej Straży Pożarnej w Zgierzu, pracownikami Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej, kuratorami sądowymi i Polskim Czerwonym Krzyżem, celem poprawy bezpieczeństwa dzieci i młodzieży;
- informowanie społeczności lokalnej przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Zgierzu, biorących udział w posiedzeniach Rad Osiedli, o stanie i rodzajach zagrożeń występujących w danym rejonie;
- w związku z wprowadzeniem w styczniu 2020 r. pierwszego stopnia alarmowego (ALFA) oraz pierwszego stopnia alarmowego (ALFA-CRP) – poprzez informowanie pracowników podległych jednostek o konieczności zachowania szczególnej czujności i konieczności informowania przełożonych o wystąpieniu niepokojących zdarzeń;
- zamieszczanie na terenie Miasta tablic informacyjnych o zagrożeniach związanych z chorobami ptaków i pszczoł, a także o zakazie wstępu na składowiska odpadów niebezpiecznych.

(akta kontroli str. 422-496, 611-664)

4) *We wszystkich jednostkach przeprowadzić aktualizację zasobów, sprawdzić zgodność ksiąg inwentarzowych z kartami magazynowymi oraz informacjami posiadanymi przez jednostki nadrzędne.*

Miasto dysponowało sprzętem i wyposażeniem OC:

- stanowiącym własność gminy, zaewidencjonowanym na koncie 013 *Pozostałe środki trwałe*, którego stan ilościowy i wartościowy na koniec 2020 i 2021 r. oraz na 30 listopada 2022 r. pozostawał niezmienny i wynosił 196 szt. na łączną kwotę 67 482,57 zł²⁶;
- przekazany przez Wojewodę Łódzkiego do bezpłatnego używania na podstawie umowy użyczenia Nr 152/ZK/2003 z 28 listopada 2003 r. Sprzęt ten został ujęty w księgach inwentarzowych oraz w ewidencji pozabilansowej Urzędu, a jego wartość wyniosła 92 199,07 zł na koniec 2020 r. i 88 866,94 zł na koniec 2021 r.²⁷;
- przekazany przez Wojewodę Łódzkiego do bezpłatnego używania środkami trwałymi, w tym radiotelefonami (19 szt. przekazanych w latach 90-tych) oraz urządzeniami do ostrzegania i alarmowania²⁸ udostępnionymi na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego Nr 3/OC/2020 z dnia 13 marca

²⁶ M.in. radiotelefony, łóżka polowe, gaśnice, odkurzacze, regaly, aparat telefoniczny, odśnieżarka, wózek transportowy.

²⁷ W związku z dokonaną przez Wojewódzką Komisję ds. oceny sprzętu, wyposażenia i materiałów OC oceną sprzętu o wartości 3 332,13 zł (buty gumowe, torby sanitariusza i kurtki ćwiczebne) jako przestarzałe, sprzęt ten został wyksięgowany w 2021 r. z ewidencji pozabilansowej i pozostawiony w magazynie OC Miasta do czasu podjęcia decyzji o udostępnieniu służbom komunalnym.

²⁸ Syrena alarmowa wraz z modulem sterującym, radiotelefonem i anteną.

2020 r. Ww. sprzęt ujęto w ewidencji pozabilansowej Urzędu, a jego wartość na koniec 2020 i 2021 r. wyniosła 36 869,58 zł.

Powyższy sprzęt zdeponowany był w magazynie OC w Zgierzu, z wyjątkiem syreny alarmowej zainstalowanej w jednym z punktów alarmowych w Zgierzu, a także dwóch szt. radiotelefonów obsługujących dwie syreny mechaniczne.

Inwentaryzacja sprzętu będącego własnością Miasta, w drodze spisu z natury, miała miejsce w 2019 r. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono inwentaryzację tego sprzętu według stanu na koniec 2020 i 2021 r. w drodze weryfikacji sald.

Urząd potwierdził na dzień 31 grudnia 2019 r., 30 września 2020 r. oraz 31 grudnia 2021 r. zgodność salda i stanów magazynowych z ewidencją Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego Łodzi.

(akta kontroli str. 913-1002)

- 5) *Prowadzić weryfikację, na poszczególnych poziomach administracyjnych, istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich liczby, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń w porozumieniu z inspektoratami nadzoru budowlanego.*

W Urzędzie nie przeprowadzono weryfikacji zasobów budownictwa ochronnego w powyższym zakresie. Zgodnie z informacją pozyskaną od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zgierzu, Urząd nie konsultował ani nie przekazywał do tego organu żadnych informacji w przedmiotowej sprawie (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 327-329, 497-522)

Prezydent powołał²⁹ liczącą 10 osób Formację Obrony Cywilnej – Drużynę Wykrywania i Alarmowania³⁰, składającą się z Komendanta oraz trzech Sekcji: Analizy Zagrożeń, Łączności i Alarmowania, Rozpoznania. Formacji tej nie zapewniono niezbędnego wyposażenia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1017-1107)

1.4 Opracowanie i uzgodnienie wieloletnich i rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej, a także ich realizacja i monitorowanie.

W UM opracowano wieloletni plan działania w zakresie OC na lata 2020-2025, a także plany roczne na lata: 2020, 2021 i 2022. Dokumenty te sporządzono według wzorów stanowiących załączniki do wytycznych do planów działania, z uwzględnieniem wszystkich obligatoryjnych elementów. Plany zostały uzgodnione ze Starostą Zgierskim (odpowiednio w dniach: 29 stycznia 2020 r., 15 stycznia 2020 r., 25 stycznia 2021 r. i 3 stycznia 2022 r.), a następnie zatwierdzone przez Prezydenta - bez wskazania daty, jednak po upływie terminu określonego w § 5 ust. 3 ww. wytycznych, tj. po 31 grudnia roku poprzedzającego obowiązywanie planów.

Zgodnie z § 3 ust. 2 wytycznych do planów działania, roczne i wieloletnie plany działania w zakresie obrony cywilnej uwzględniają zadania ustalone przez właściwe ze względu na teren działania nadrzędne organy obrony cywilnej, przekazywane w wytycznych do działalności w dziedzinie obrony cywilnej.

Starosta Zgierski nie przekazał do Urzędu ww. wytycznych na rok 2020 (z uwagi na wybuch pandemii COVID-19), a wytyczne na lata 2021 i 2022 przesłał odpowiednio

²⁹ Zarządzenie nr 392/VII/2015 z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie organizacji Systemu Wykrywania i Alarmowania na terenie miasta Zgierza.

³⁰ Dalej: formacja, FOC-DWA, FOC.

za pismami z dnia 2 lutego 2021 r. i 21 lutego 2022 r., a więc już po dokonaniu uzgodnienia rocznych planów Urzędu na lata 2021 i 2022.

Starosta przekazał natomiast do UM – celem służbowego wykorzystania:

- w dniu 20 grudnia 2019 r. projekt wieloletniego planu działania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: PCZK) w zakresie OC na lata 2020-2025, jednocześnie zwracając się o przesłanie do uzgodnienia planu gminnego w terminie do 17 stycznia 2020 r.;
- w dniu 12 grudnia 2019 r. projekt planu PCZK na 2020 r., wskazując termin przesłania do uzgodnienia planu gminnego do 20 grudnia 2019 r.;
- w dniu 23 grudnia 2020 r. plan PCZK na 2021 r., z terminem przesłania planu gminnego do 31 grudnia 2020 r.;
- w dniu 20 grudnia 2021 r. plan PCZK na 2022 r., z terminem przesłania planu gminnego do 30 grudnia 2021 r.

W wyznaczonych terminach Urząd przesłał Staroście do uzgodnienia plan wieloletni oraz roczny plan na 2022 (odpowiednio 14 stycznia 2020 r. i 23 grudnia 2021 r.). Plany na lata 2020 i 2021 przekazane zostały odpowiednio w dniach 23 grudnia 2019 r. i 13 stycznia 2021 r., tj. po terminie wskazanym przez Starostę (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 86-146)

Zgodnie z wyjaśnieniami Pierwszego Zastępcy Prezydenta, jednostki organizacyjne, przedsiębiorcy i instytucje działające na terenie Zgierza nie opracowały odrębnych planów rocznych i wieloletnich w zakresie OC. Dla tych jednostek sformułowano zadania w planach opracowanych przez WBiZK oraz zapoznano z nimi przedstawicieli tych podmiotów podczas indywidualnych spotkań.

(akta kontroli str. 210-216)

W Urzędzie monitorowano realizację planów działania w zakresie OC, m.in. poprzez bieżącą współpracę z jednostkami organizacyjnymi Miasta.

Prezydent, zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie OC, przekazał Staroście Zgierskiemu, na jego żądanie, informacje o realizacji zadań obrony cywilnej³¹ za lata 2020 i 2021.

(akta kontroli str. 523-664, 666-732)

1.5 Dokonywanie bieżących konserwacji/remontów budowli ochronnych oraz prawidłowość ich ewidencjonowania.

Według stanu na 1 stycznia 2020, 2021 i 2022 roku, na terenie Miasta znajdowało się łącznie 17 budowli ochronnych, w tym sześć schronów³² i 11 ukryć³³, o łącznej pojemności 2 316 osób.

Ewidencja tych budowli prowadzona była w UM w formie:

- tabelarycznej, obejmującej wszystkie informacje wymagane w § 32 wytycznych w sprawie budownictwa ochronnego;
- kart ewidencyjnych opracowanych według wzoru określonego w załączniku do ww. wytycznych.

Stan wszystkich obiektów określony był jako „przygotowane częściowo”.

Ponadto, w ewidencji ujęto 247 ukryć do doraźnego przygotowania (planowanych do budowy w stanie podwyższonej gotowości) o łącznej pojemności 18 075 osób.

(akta kontroli str. 523-665)

W BIP Miasta Zgierza nie udostępniono w formie tabelarycznej ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, pomimo takiego wymogu

³¹ Sprawozdania pn. *Ocena stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w mieście/gminie.*

³² Kategorii „P” – podstawowej odporności.

³³ W tym osiem kategorii I (podstawowej odporności) i trzy kategorii II (zabezpieczające głównie przed promieniowaniem przenikliwym z opadu radioaktywnego oraz konwencjonalnymi środkami rażenia).

określonego w § 27 wytycznych w sprawie budownictwa ochronnego (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 883-886)

W Mieście nie występowały obiekty infrastruktury krytycznej, w związku z czym nie zostały stworzone zasoby budownictwa ochronnego dedykowane do ochrony tej infrastruktury.

Pierwszy Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w Mieście przewidziano główne stanowisko kierowania w stałej siedzibie Urzędu w pomieszczeniach WBiZK, a także w zapasowym miejscu pracy.

Zgodnie z wyjaśnieniami, (...) *Ustawodawca nie nakładał na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku organizowania stanowisk kierowania w „objektach specjalnych”, „umocnionych”. (...) W mieście Zgierz nie nałożono na przedsiębiorców oraz na jednostki organizacyjne zadań obronno-mobilizacyjnych zawartych w planach mobilizacji gospodarki realizowanych na szczeblu administracji rządowej. Z tego powodu nie organizujemy stanowisk kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKZO).*

(akta kontroli str. 523-664, 883-886)

Jak wyjaśnił Pierwszy Zastępca Prezydenta, główne stanowisko kierowania (GSK), wyznaczone w siedzibie Urzędu, wyposażone było w: urządzenie do łączności przewodowej i bezprzewodowej, zapewniające możliwość niezakłóconej pracy organu; urządzenia filtrowentylacyjne, źródła energii elektrycznej i ciepłej, których działanie jest niezależne od ogólnodostępnej infrastruktury techniczno-użytkowej; urządzenia techniczne i sanitarne oraz sprzęt biurowy i kwaterunkowy niezbędny do pracy i odpoczynku. GSK nie posiadało natomiast podłączenia do awaryjnych studni głębinowych zapewniających dostawę wody z pominięciem ogólnodostępnej sieci techniczno-użytkowej, jak również ukryć i schronów, czy też innego uodpornienia na oddziaływanie środków rozpoznania i rażenia przeciwnika, tj. elementów, o których mowa w § 16 rozporządzenia w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Zgodnie z wyjaśnieniami, GSK przewidziane w zapasowym miejscu pracy, posiadało taki sam standard wyposażenia techniczno-użytkowego. (...) *Wyposażenie socjalno-bytowe i techniczno-administracyjne SK będzie przeniesione z Urzędu Miasta Zgierza po wystąpieniu nieprzewidzianych zdarzeń w uzgodnieniu z Wojewodą Łódzkim.*

(akta kontroli str. 1003-1006)

Wyjaśniając, w jaki sposób zrealizowany został, wynikający z § 5 wytycznych w sprawie budownictwa ochronnego, wymóg planowania (w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) zbiorowej ochrony ludności ukierunkowanego na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym miasta, skoro w Mieście Zgierz istniejące budowle ochronne mogą pomieścić 2316 osób, co stanowi 4,4% liczby mieszkańców według stanu na 31 grudnia 2020 r. (52.406), Pierwszy Zastępca Prezydenta podał, iż: *Na podstawie art. 11 pkt 2 oraz art. 17 pkt. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w toku prowadzonych procedur planistycznych prezydent miasta każdorazowo zawiadamia na piśmie organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu studium/miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej mpzp) oraz o możliwości składania wniosków odpowiednio do projektu studium/mpzp. Następnie na podstawie art. 11 pkt. 5 lit. d ww. ustawy prezydent*

miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium do właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, a na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b ww. ustawy prezydent miasta występuje o uzgodnienie projektu mpzp z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa. Do każdego opracowania planistycznego uzyskuje się pozytywne opinie oraz uzgodnienia (również na zasadach określonych w art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa. Mając na uwadze powyższe, prezydent miasta każdorazowo zwraca się z prośbą o opinię bądź uzgodnienie do następujących instytucji i organów:

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Delegatura w Katowicach,
2. Agencja Wywiadu,
3. Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi,
4. Nadwiślański Oddział Straży Granicznej,
5. Wojskowe Centrum Rekrutacji w Łodzi,
6. Wojewódzki Sztab Wojskowy.

Ponadto każde opracowanie planistyczne odpowiednio (...) uzgadniane jest z Wojewodą Łódzkim - Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

Przywołane „Wytyczne (...)” stanowią zalecenia odnośnie postępowania z zasobami budownictwa ochronnego i nie są aktami prawa powszechnie obowiązującymi. Natomiast zgodnie z przepisami prawa prezydent miasta - szef obrony cywilnej gminy, nie ma kompetencji do ustalania dodatkowych nie wynikających z przepisów, obowiązków dla inwestorów inwestycji realizowanych na obszarze gminy. (...)

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planowaniu przestrzennym uwzględnia się potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Sposób w jaki projekt planu uwzględnia potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa został pozytywnie uzgodniony i zaopiniowany przez właściwe w tym zakresie organy.

Jednocześnie pragnę poinformować, iż ok. 21% powierzchni Gminy Miasto Zgierz pokryta jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, z czego od dnia publikacji wytycznych (...), uchwalono 4 plany miejscowe o łącznej powierzchni ok. 2,50 km, co stanowi 5,90% powierzchni miasta.

(akta kontroli str. 497-522)

Zapisy dotyczące budowli ochronnych zostały uwzględnione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Zgierza dla rejonu ulicy Aleksandrowskiej (zatwierdzonym uchwałą Nr XLII/444/2002 Rady Miasta Zgierza z dnia 23 maja 2002 r.³⁴) oraz w zmianie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Zgierza dotyczącej terenu położonego w Zgierzu w rejonie jednostek oznaczonych w planie ogólnym symbolami „G 5 KS”, „G 4 MW”, „26 KZto”, w obrębie ulic: 1 Maja, Łąkowej i Łódzkiej, zatwierdzonej uchwałą Nr XL/420/2002 Rady Miasta Zgierza z dnia 28 marca 2002 r.³⁵.

(akta kontroli str. 1003-1037)

W latach 2020-2022 Prezydent nie prowadził działań w zakresie nadzoru i kontroli budowli ochronnych należących do jednostek organizacyjnych działających na obszarze Miasta. Nie wykonywał również przeglądów stanu technicznego 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.

³⁴ W planie wyznaczono tereny wolne od zabudowy, na ewakuację mieszkańców z zagrożonych budynków i ewentualne doraźne budowle ochronne w przypadkach zagrożeń szczególnych.

³⁵ Zgodnie z zapisami planu, w podpiwniczeniach budynków administracyjno-produkcyjnych należało przewidzieć odpowiednie pomieszczenia o wzmocnionej konstrukcji z przeznaczeniem ochrony ludności od zagrożeń szczególnych.

w sprawie powszechnej samoobrony ludności³⁶. Zgodnie z zasadami określonymi w § 16 wytycznych w sprawie budownictwa ochronnego, planowe przeglądy zasobu budowli ochronnych powinny odbywać się w ciągu 10 lat, a pozaplanowe - stosownie do potrzeb, w przypadku konieczności sprawdzenia stanu budowli ochronnej.

Według wyjaśnień Pierwszego Zastępcy Prezydenta, brak jest przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne. Szef OCK, określając wytyczne w zakresie nadzoru i kontroli budowli ochronnych, powołał się (w § 14) na przepis § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie OC. Zdaniem Pierwszego Zastępcy Prezydenta, (...) *Jest to (...) przykład niespójności i traktowania prawa w sposób instrumentalny służący do osiągnięcia iluzorycznego celu, gdyż w Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju (...) nie ma słowa o budownictwie ochronnym jako zadaniu określanym i kontrolowanym przez Szefa Obrony Cywilnej gminy.* Zgodnie z wyjaśnieniami, w latach 2020-2022 przeglądy stanu technicznego obiektów budowlanych były wykonywane z mocy przepisów prawa budowlanego przez właścicieli budynków, w których w podpiwniczeniach znajdują się obiekty budownictwa ochronnego.

(akta kontroli str. 523-664)

Wyjaśniając, czy i jakie działania realizowane były w latach 2020-2022 w zakresie obsługi bieżącej i konserwacji budowli ochronnych, których zasady określono w rozdziale 5 wytycznych w sprawie budownictwa ochronnego, Pierwszy Zastępca Prezydenta wskazał, iż przepisy art. 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁷ (...) *przewidują możliwość ustanowienia przez Radę Ministrów dodatkowych warunków technicznych, którym powinny odpowiadać budynki służące obronności i bezpieczeństwu państwa. (...) Rada Ministrów nie skorzystała dotychczas z tego uprawnienia. Należy jeszcze przytoczyć art. 70, który zobowiązuje właścicieli, zarządców do utrzymania w należyłym stanie obiektów budowlanych. W mieście Zgierz mamy do czynienia z budownictwem ochronnym zlokalizowanym w podpiwniczeniach budynków stąd zabezpieczenie obiektów leży po stronie ich właścicieli lub zarządców i jest realizowane razem z pracami wykonywanymi w strukturze całego budynku, podobnie jak ich zabezpieczenie przed dewastacją, kradzieżą i dostępem osób postronnych przez wyposażenie w trwałe zamknięcia.*

(akta kontroli str. 523-664)

Odnosząc się do działań w zakresie remontów i przygotowania budowli ochronnych, Pierwszy Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że (...) *nie dysponujemy w zasobach magazynowych sprzętem na potrzeby doposażenia lub modernizacji budowli ochronnych a chcąc zrealizować zakupy sprzętu nie można było liczyć na dofinansowanie realizacji tych zadań. (...) Nie stwierdzono naruszeń stanu technicznego budowli ochronnych upoważniających do podjęcia czynności przywracających należyty stan techniczny obiektu. W czasie stałej gotowości obronnej państwa zalecany stopień przygotowania budowli ochronnych określono w ewidencji jako częściowo przygotowane. Na terenie miasta nie występują zgodnie z zapisami prawa SKOC w obiektach umocnionych oraz SKZO wymagające pełnego przygotowania. W przypadku podwyższania stanów obronnych państwa osiągnięcie gotowości eksploatacyjnej będzie realizowane na podstawie innych zapisów prawa. W przypadku pomieszczeń zakwalifikowanych jako „ukrycia do doraźnego przygotowania” w czasie stałej gotowości obronnej państwa nie wymaga się żadnego przygotowania, a w przypadku podwyższenia stanów*

³⁶ Dz. U. z 1993 r. Nr 93, poz. 421.

³⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.

gotowości obronnej państwa właściciele lub zarządcy przystosowują te pomieszczenia do funkcji ochronnej w miarę dostępnych środków i możliwości w ramach powszechnej samoobrony.

(akta kontroli str. 523-664)

W wyniku przeprowadzonych oględzin trzech budowli ochronnych (dwóch schronów i jednego ukrycia) na terenie Miasta ustalono, co następuje:

- schron³⁸ mieszczący się w podpiwniczeniu budynku Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. Marii Curie-Skłodowskiej w Zgierzu wykorzystywany był w okresie pokoju na szatnie dla personelu medycznego³⁹ oraz magazyn odzieży⁴⁰. Wejście główne zabezpieczone było przed dostępem osób trzecich; obiekt posiadał również wyjście zapasowe na zewnątrz budynku – przez tunel podziemny. Pomieszczenia schronu były dobrze utrzymane – posiadały sprawną instalację elektryczną oraz wentylację grawitacyjną; posadzki wyłożone wykładziną pcv, płytkami pcv i lastryko, ściany pomalowane farbą. Obiekt nie posiadał przyłącza do sieci wodno-kanalizacyjnej i pomieszczeń sanitarnych;
- schron⁴¹ zlokalizowany w podpiwniczeniu pawilonu handlowego należącego do Powszechnej Spółdzielni Spożywców Spółem „Zgoda” w Zgierzu, stanowił w okresie pokoju składowisko zużytego sprzętu i innych przedmiotów⁴². Wejście główne zabezpieczone było przed dostępem osób trzecich; obiekt nie posiadał wyjścia zapasowego. Większość pomieszczeń schronu (znajdujących się na obniżonym poziomie) była niedostępna z uwagi na ich zalanie – pierwsze pomieszczenie z bezpośrednim wejściem z przedsionka było nieoświetlone i zagracone, z widoczną stojącą wodą; w dalszej części schronu - według oświadczenia uczestniczącego w oględzinach inspektora z WBiZK - znajdowały się zalane komory schronowe oraz sanitariaty w stanie surowym (niewyposażone w infrastrukturę). Pozostałe trzy pomieszczenia schronu (w tym jedno stanowiące węzeł cieplny, a jedno filtrowentylatorownię), z dostępnym wejściem (niezalane) posiadały częściowo sprawną instalację elektryczną, były zagracone, z widocznymi na ścianach i podłogach ubytkami, zniszczeniami i śladami pleśni;
- ukrycie⁴³ mieszczące się w piwnicy bloku mieszkalnego należącego do Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Zgierzu, na przełomie lat 80-tych i 90-tych ubiegłego wieku pełniło funkcję stanowiska kierowania OC; w okresie pokoju wykorzystywane na komórki lokatorskie (z tego powodu dziewięć pomieszczeń było niedostępnych). Wejście główne zabezpieczono przed dostępem osób trzecich, ukrycie posiadało również wyjście zapasowe na zewnątrz budynku – przez tunel podziemny. Obiekt posiadał przyłącze do sieci wodno-kanalizacyjnej (instalacja niedrożna) oraz sprawną instalację elektryczną i filtrowentylację. Z przedsionka (usytuowanego za przelotnią z trzema metalowymi drzwiami) możliwe było wejście do czterech pomieszczeń, w tym: sanitariatu, filtrowentylatorowni, węzła grzewczego i pomieszczenia świetlicowego. Pomieszczenie sanitarne było częściowo zdewastowane i zagracone, przysypane gruzem, z widocznymi pęknięciami ścian, nieoświetlone (brak żarówki), wyposażone w jeden ustęp i jedną umywalkę (z widocznymi śladami zniszczenia). Pozostałe pomieszczenia

³⁸ Według ewidencji pojemność 150 osób.

³⁹ Pomieszczenie dwuizbowe z ustawionymi w nim m.in. metalowymi szafami, wieszakami, łózkami, krzesłami, pralką, koszami na śmieci.

⁴⁰ Pomieszczenie czteroizbowe, w którym przechowywana była odzież - na wieszakach i w workach plastikowych, a dodatkowo m.in. krzesła, stół, kosze na śmieci, wózek inwalidzki.

⁴¹ Według ewidencji pojemność 200 osób.

⁴² M.in. wózki sklepowe, kartony, butelki, śmieci.

⁴³ Według ewidencji pojemność 40 osób.

niezaśmieczone, posiadały sprawne oświetlenie, częściowo zniszczone ściany, z nielicznymi miejscami zagrzybienia; świetlica wyposażona była m.in. w stół pingpongowy, tablicę, grę zręcznościową i szafę.

(akta kontroli str. 897-912)

1.6 Realizacja zaleceń pokontrolnych oraz poleceń i wytycznych szefów OCP i OCW w zakresie obrony cywilnej.

W okresie objętym kontrolą nie były prowadzone w Urzędzie kontrole innych organów i instytucji zewnętrznych (w tym starosty i wojewody), jak również kontrole wewnętrzne i audyty w obszarze obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 3-9, 330-421)

Zgodnie z informacją pozyskaną od Starosty Zgierskiego, przekazał on do UM wytyczne do działalności w dziedzinie ochrony ludności na 2021 i 2022 rok. Dokumenty te stanowiły uszczegółowienie wytycznych Komendanta Głównego PSP i Szefa OCK do działalności w 2021 i 2022 r., których realizację przez Urząd opisano w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia.

W 2020 r., z uwagi na wystąpienie pandemii COVID-19 i liczne ograniczenia z tym związane, zalecenia w przedmiotowym zakresie przekazywane były na bieżąco drogą mailową lub telefonicznie, w tym:

- pismem z 10 marca 2020 r. Starosta zwrócił się o przygotowanie i przesłanie do PCZK danych dotyczących budowli ochronnych i ukryć oraz ukryć do doraźnego przygotowania, według załączonego wzoru;
- pismem z 2 czerwca 2020 r. Starosta zwrócił się o dokonanie przeglądu miejskich planów ewakuacji, ich uaktualnienie oraz przesłanie do PCZK: ogólnej koncepcji organizacji przyjęcia ludności do zakwaterowania, wykazu osób kierujących poszczególnymi zespołami biorącymi udział w ewakuacji, liczby osób (zwierząt) przewidzianych do ewakuacji w przypadku potencjalnych zagrożeń oraz miejsc zaplanowanych do przyjęcia ewakuowanej ludności i zwierząt, w terminie do 26 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 330-358)

Realizując powyższe zalecenia, Urząd przesłał do Starosty wymagane informacje dotyczące budowli ochronnych i ukryć pismem z 24 czerwca 2020 r., zaś dotyczące ewakuacji – pismem z 25 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 534-590, 887-896)

1.7 Zapewnienie właściwej organizacji Urzędu i środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań z zakresu OC.

Sprawami z zakresu OC zajmował się w Urzędzie WBiZK, któremu w regulaminie organizacyjnym przypisano w szczególności:

- w zakresie zarządzania kryzysowego w ramach zadań własnych: kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem i reagowaniem na zagrożenia powstałe na terenie Miasta; realizację zadań z zakresu planowania cywilnego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia; wykonywanie zadań wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania Gminy Miasto Zgierz w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz jego uaktualnianie; przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym; realizację zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej; prowadzenie magazynu przeciwpowodziowego;
- w zakresie spraw obronnych i ochrony ludności w ramach zadań zleconych: realizację i koordynowanie zadań z zakresu obrony cywilnej na terenie Miasta; współpracę z właściwymi organami w zakresie ochrony bezpieczeństwa

i porządku publicznego; prowadzenie magazynu sprzętu obrony cywilnej; utrzymywanie łączności zapewniającej sprawną koordynację działań w przypadku zdarzeń losowych; gromadzenie i uaktualnianie baz danych zagrożeń na terenie Miasta; współpracę w przygotowaniu analizy zagrożeń na terenie Miasta; koordynowanie zadań w ramach przygotowania ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa; koordynowanie działań w ramach przygotowania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa; prowadzenie szkoleń z zakresu obrony z osobami, na których spoczywa wykonywanie zadań obronnych; realizację zadań wynikających z przepisów regulujących powszechny obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej (m.in. realizacja kwalifikacji wojskowej, przeprowadzenie poboru; realizacja zadań związanych z potrzebą natychmiastowego uzupełnienia sił zbrojnych).

W skład WBiZK wchodziło MCZK, do którego zadań należało w szczególności: pełnienie, wspólnie ze Strażą Miejską w Zglerzu, całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współdziałanie ze służbami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; realizacja zadań stałego dyżuru Prezydenta na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Od 23 sierpnia 2022 r. funkcję Naczelnika WBiZK pełnił Pierwszy Zastępca Prezydenta.

(akta kontroli str. 14-31)

Według stanu na 1 stycznia 2020 r. w WBiZK zatrudnionych było, na pełen etat, pięciu pracowników (łącznie z Naczelnikiem Wydziału), a na 1 stycznia roku 2021 i 2022 – sześciu pracowników, przy czym realizacją zadań z zakresu obrony cywilnej w każdym z lat objętych kontrolą zajmowało się czterech pracowników (w tym Naczelnik).

W zakresach czynności tych pracowników ujęto szczegółowe zadania odnoszące się do zakresu zadań przypisanych WBiZK w regulaminie organizacyjnym.

(akta kontroli str. 32-85)

Zgodnie z § 10 wytycznych w sprawie szkoleń, 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.

Spośród łącznie siedmiu osób zajmujących stanowiska związane z OC w Urzędzie w latach 2020-2022 (w tym Prezydent i Pierwszy Zastępca Prezydenta), trzy nie zostały przeszkolone w powyższym zakresie (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1003-1006)

W latach 2020-2022 w budżecie Miasta zaplanowano⁴⁴ wydatki w rozdziale 75414 *Obrona cywilna* w kwotach odpowiednio: 9 300 zł, 33 700 zł i 10 400 zł, które zrealizowano w wysokości: 7 714,93 zł (83%), 26 476,60 zł (79%) i 958,25 zł (do 30 listopada - 9%). Środki wydatkowano na:

- zakup usług remontowych (§ 4270) – 4 993,80 zł w 2020 r., 26 045,65 zł w 2021 r. i 0 zł w 2022 r. (do 30 listopada);
- zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) – odpowiednio: 2 625,28 zł, 327,02 zł i 787,24 zł;

⁴⁴ Plan nie ulegał zmianom.

– zakup energii (§ 4260) i zakup usług pozostałych (§ 4300) – łącznie odpowiednio: 95,85 zł, 103,93 zł i 171,01 zł.

Pierwszy Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że podstawą do planowania wydatków w zakresie OC były możliwości finansowe Miasta, jak również przedstawiane na spotkaniach w Starostwie Powiatowym w Zgierzu zamiary i potrzeby, jakie mogą wynikać z sytuacji pandemicznej. Wydatki w § 4270 przeznaczono na remont elewacji pomieszczenia magazynu przeciwpowodziowego stanowiącego część magazynu obrony cywilnej. Wydatki w § 4210 dotyczyły głównie wyposażenia magazynu OC w środki do ochrony ludności i składów osobowych Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta (środki ochrony indywidualnej w postaci masek oraz kombinezonów ochronnych i pozostałej odzieży antyseptycznej). Zgodnie z poleceniem Starosty Zgierskiego oraz Państwowego Powiatowego Lekarza Weterynarii, realizowano również zakup znaków ostrzegawczych i sprzętu do dezynfekcji w związku z występowaniem chorób zakaźnych zwierząt.

Zgodnie z wyjaśnieniami, niepełna realizacja wydatków wynikała z mniejszej skali występujących zagrożeń oraz z braku możliwości wykonania wszystkich planowanych remontów w związku rosnącymi cenami materiałów budowlanych.

(akta kontroli str. 1038-1070)

W związku z ogłoszeniem stanu pandemii, zgodnie z decyzją Wojewody Łódzkiego i zaleceniami Starosty Zgierskiego, w latach 2020 i 2021 w rozdziale 75421 *Zarządzanie kryzysowe* na obronę cywilną wydatkowano odpowiednio 237,2 tys. zł i 70,8 tys. zł na pokrycie kosztów zakupu środków do ochrony ludności.

(akta kontroli str. 683, 717, 1038-1070)

1.8 Problemy i bariery związane z funkcjonowaniem obrony cywilnej w gminie.

Zgodnie z wyjaśnieniami Pierwszego Zastępcy Prezydenta, problemy występujące na terenie Miasta są odzwierciedleniem tych, z którymi borykają się samorządy na terenie całego kraju. Do głównych niedogodności zaliczyć można brak możliwości skutecznego finansowania potrzeb w dziedzinie zaopatrzenia w specjalistyczny sprzęt do wykrywania i identyfikowania zagrożeń oraz wyposażenia struktur reagowania w nowoczesny sprzęt ochrony indywidualnej. Na terenie Miasta istnieje również problem związany z możliwością formowania struktur formacji obrony cywilnej, który jest następstwem likwidacji wielu zakładów przemysłowych będących wcześniej bazą kadrową wywodzącą się z załóg byłych zakładów. Wcześniej formacje były tworzone jako formacje zakładowe i kierowane przez komendantów zatrudnionych w zakładach. W obecnej sytuacji należałoby tworzyć formacje terenowe, jednak zainteresowanie społeczności lokalnej tymi działaniami jest bardzo znikome. Koniecznym byłoby wprowadzenie możliwości wynagradzania lub zwolnień z obowiązku opłat za podatki lub inne opłaty lokalne. Kolejnym problemem jest sprawa dotycząca budownictwa ochronnego i jego utrzymania, generującego poważne koszty finansowe, nie do udźwignięcia przez samorządy. Od lat 90-tych ubiegłego wieku samorząd nie otrzymywał żadnych dotacji z administracji rządowej na pokrycie choćby części kosztów remontów, które powinno się wykonywać w strukturze budownictwa ochronnego. Problem stanowi również sprawa związana z zabezpieczeniem infrastruktury mogącej stanowić bazę dla odkażania i dezaktywacji. Wcześniej Punkty Zabiegów Sanitarnych, Punkty Odkażania Odzieży czy Punkty Odkażania Transportu lokalizowano na bazie zakładów pracy w działach obsługi transportu. Obecnie takich zakładów nie ma, a stara infrastruktura uległa dewastacji lub została sprzedana i przerobiona według potrzeb właścicieli i nie spełnia standardów.

Odnosząc się do funkcjonowania OC po wejściu w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁴⁵, Pierwszy Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że aktualnie obowiązują co do zasady Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczące ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. W świetle Konwencji, obrona cywilna jest definiowana nie instytucjonalnie, a funkcjonalnie (czynnościowo) - poprzez wskazanie podmiotów niełączonych wprost w porządku krajowym z obroną cywilną (np. Państwowa Straż Pożarna, OSP, ratownictwo medyczne). Zadania realizowane przez terenowe organy obrony cywilnej mogą być wykonywane w ograniczonym zakresie na podstawie aktów prawnych, np.:

- ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴⁶ - w zakresie dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego i kierowania ich działalnością w sprawach zdrowia i mienia, zagrożenia środowiska, zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom,
- ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴⁷ - w zakresie organizacji ewakuacji z obszarów zagrożonych, nadzoru nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz ostrzegania ludności,
- ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe⁴⁸ - w zakresie likwidacji zagrożenia i usuwania skutków zdarzenia radiacyjnego.

Na podstawie art. 821 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, do dnia 23 października 2023 r. pozostaje w mocy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemu wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach⁴⁹.

Zgodnie z wyjaśnieniami Pierwszego Zastępcy Prezydenta, kierując się powyższym i mając obowiązek działania w ramach przepisów prawa, Szef Obrony Cywilnej Miasta Zgierza, przy pomocy określonej w regulaminie organizacyjnym komórki, realizuje w ograniczonym zakresie spoczywające na nim obowiązki. (...) *Nie dokonywano na chwilę obecną zmian w regulaminie organizacyjnym biorąc za podstawę fakt prowadzenia prac nad aktem prawa normującym rolę i zadania ochrony ludności. (...) Sprawa dotycząca logistycznego zabezpieczenia, czyli magazynów i zapasów nie podlegała realizacji gruntownych zmian, gdyż w mieście Zgierz lokalizacja magazynów OC występuje na tej samej działce budowlanej co magazyn przeciwpowodziowy i magazyn zarządzania kryzysowego. Sprzęt stanowiący własność skarbu państwa i przekazany do gminy na mocy umowy użyczenia pozostał więc w dotychczasowej lokalizacji, gdyż organ nadrzędny nie wystąpił o jego zwrot.*

(akta kontroli str. 10-13, 497-522)

Odnosząc się do przyczyn braku sformułowania w rocznych planach działania WBiZK, stanowiących element kontroli zarządczej, ryzyk związanych z niewystarczającymi zasobami finansowymi niezbędnymi do realizacji zadań z zakresu OC, Pierwszy Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że powyższe nie było traktowane jako ryzyko z uwagi na sztywno określoną kwotę dotacji przeznaczoną przez Wojewodę Łódzkiego na przedmiotowe zadania. Od roku 2000 Miasto nie otrzymało żadnych dodatkowych środków, stąd przekonanie o konieczności funkcjonowania w ramach otrzymywanych kwot.

⁴⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2305.

⁴⁶ Dz. U. z 2022 r., poz. 135 ze zm.

⁴⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 261 ze zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 1941 ze zm.

⁴⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 96.

Zapytany o działania podejmowane w latach 2020-2022 celem zwiększenia możliwości finansowania zadań z zakresu OC, Pierwszy Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w świetle informacji otrzymywanych od organów nadrzędnych, ewentualne działania w tym zakresie nie miały szansy realizacji. Z pisma Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (sygn. ZK-IV.640.1.2018 z dnia 26 lutego 2018 r.) wynikał brak możliwości przyznania dodatkowych środków na ww. zadania. Podczas spotkań i narad organizowanych w Starostwie, pracownicy WBiZK UM wielokrotnie formułowali zapytania dotyczące możliwości dofinansowania zadań OC. W odpowiedzi zawsze przywoływane było ww. pismo z ŁUW; przekazywana była również informacja o przekazaniu na cel utrzymania systemu ostrzegania i alarmowania dotacji w wysokości 3.500 zł, która nie pokrywała nawet działań podejmowanych w zakresie utrzymania, remontów i pozwoleń wynikających z przepisów prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 497-522)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie wyegzekwował sporządzenia Kart Realizacji Zadań Obrony Cywilnej przez kierowników podmiotów zewnętrznych wykonujących na terenie Miasta zadania z zakresu OC, co było działaniem nierzetelnym. Zgodnie bowiem z wytycznymi Szefa OCK i Szefa OCP do planów OC, a także zarządzeniem Prezydenta w sprawie opracowania Planu OC, karty realizacji zadań opracowywane są przez kierowników instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie OC. W wytycznych Szefa OCP wskazano ponadto, że jeden egzemplarz karty dołączany jest do planu OC i podlega bieżącej aktualizacji, nie rzadziej niż co dwa lata.

Pierwszy Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że nie są znane przyczyny niewyegzekwowania ww. kart przez urzędującego w czasie tworzenia Planu OC Prezydenta Miasta Zgierza; nie odniósł się natomiast do przyczyn braku działań podjętych w tym zakresie w latach 2020-2022.

(akta kontroli str. 523-533, 745-882)

2. W okresie objętym kontrolą obowiązywał Plan OC, który podczas uchwalania nie został uzgodniony z 66⁵⁰ spośród 78 instytucji i podmiotów funkcjonujących na terenie Miasta, przewidzianych do realizacji zadań OC, a Prezydent nie podjął działań w celu usunięcia tej nieprawidłowości, co było działaniem nierzetelnym. Wymóg uzgadniania planu obrony cywilnej, przed zatwierdzeniem, z innymi organami i podmiotami, w części ich dotyczącej, wynikał z postanowień wytycznych Szefa OCK i Szefa OCP do planów OC (ujętych odpowiednio w § 14 i pkt. 9).

Wyjaśniając przyczyny powyższego, Pierwszy Zastępca Prezydenta wskazał, że zapoznano pozostałe jednostki z treścią planu, odpowiadano na stawiane pytania, natomiast brak było możliwości spełnienia żądań przedstawicieli niektórych z tych podmiotów co do przekazania w całości kopii opracowanego planu, gdyż - zgodnie z wytycznymi - uzgodnione miały być jedynie części planu dotyczące poszczególnych jednostek.

(akta kontroli str. 210-216, 745-864, 868-882)

⁵⁰ W szczególności nie uzgodniono Planu z: Miejskim Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej sp. z o.o., Miejskim Przedsiębiorstwem Gospodarki Mieszkaniowej, Zgierskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym „Markab” sp. z o.o., Wodociągi i Kanalizacja - Zgierz Sp. z o.o., PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna O/Elektrociepłownia „Boruta” Zgierz, PGE Dystrybucja S.A. O/Łódź Miasto, Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej sp. z o.o.

3. W okresie objętym kontrolą w UM nie podjęto rzetelnych działań w zakresie aktualizacji Planu OC, tj. wymogu wynikającego z § 16 wytycznych Szefa OCK do planów OC. Nie wprowadzono bowiem zmian dotyczących liczby i pojemności budowli ochronnych⁵¹, a także nie dokonano aktualizacji kart realizacji zadań w związku z wprowadzoną w 2018 r. zmianą nazwy wydziału właściwego do spraw bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego⁵².

Zgodnie z wyjaśnieniami Pierwszego Zastępcy Prezydenta, powyższe wynikało głównie z konieczności podjęcia w 2018 r. wzmożonych działań związanych z wybuchem pożaru na terenie składowiska odpadów w Zgierzu, a także z ograniczeń związanych z pandemią COVID-19 i absencji składu osobowego WBiZK.

(akta kontroli str. 86-146, 523-664, 883-886)

4. Wbrew zapisom wytycznych do działalności w 2021 i 2022 r., w Urzędzie nie przeprowadzono - w porozumieniu z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Zgierzu - weryfikacji zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich liczby, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń, co było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z wyjaśnieniami Pierwszego Zastępcy Prezydenta, spowodowane to było sytuacją pandemiczną i związanym z tym ograniczeniem bezpośrednich kontaktów służbowych składu osobowego WBiZK z osobami spoza Urzędu oraz wprowadzeniem pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 327-329, 497-522)

5. FOC-DWA nie zapewniono minimalnego wyposażenia określonego w:

- a) pkt 2.12.3 załącznika nr 1 do wytycznych Szefa OCK z dnia 3 marca 2014 r. w sprawie normatywów, w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, z uwzględnieniem ramowych struktur organizacyjnych i podstawowych zadań formacji obrony cywilnej,
- b) pkt VII załącznika do zarządzenia nr 392/VII/2015 Prezydenta z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie organizacji Systemu Wykrywania i Alarmowania na terenie miasta Zgierza.

Formacja nie została wyposażona w następujący sprzęt: indywidualne pakiety przeciwchemiczne, indywidualne pakiety radioochrony, indywidualne pakiety medyczne, dozymetry indywidualne, przyrządy rozpoznania chemicznego/BST, TSP, radiometry, radiotelefony przenośne i telefony komórkowe⁵³, latarki, szablony i przybory kreślarskie⁵⁴. Stan wyposażenia FOC-DWA pozostawał niezmienny od 31 grudnia 2017 r.

Pierwszy Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że wynikało to z braku środków finansowych na zakup ww. sprzętu.

(akta kontroli str. 1017-1107)

6. W Urzędzie podjęto nierzetelne działania dotyczące uzgadniania rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020 i 2021. Ww. plany przekazane zostały Staroście Zgierskiemu, celem uzgodnienia, z opóźnieniami

⁵¹ W Planie OC wykazano łącznie 18 takich budowli o łącznej pojemności 2636 osób, zamiast 17 budowli o pojemności 2316 osób.

⁵² W karach realizacji zadań wskazany był Wydział Zarządzania Bezpieczeństwem zamiast Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

⁵³ Zabezpieczone w 20%.

⁵⁴ Zabezpieczone w 50%.

wynoszącymi odpowiednio trzy i 13 dni w stosunku do terminów wyznaczonych przez Starostę⁵⁵.

Według wyjaśnień Pierwszego Zastępcy Prezydenta, opóźnienia wynikały m.in. z absencji chorobowej pracowników i spiętrzenia prac związanych z wystąpieniem ognisk ptasiej grypy, a także z ograniczeń wynikających z pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 104-126, 210-216)

7. W Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Zgierza nie udostępniono w formie tabelarycznej ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, pomimo takiego wymogu określonego w § 27 wytycznych w sprawie budownictwa ochronnego.

Zgodnie z wyjaśnieniami Pierwszego Zastępcy Prezydenta, powyższe wynikało z przyczyn organizacyjnych związanych ze zmianami podległości służbowej pracowników WBiZK i wystąpieniem ograniczeń etatowych powstałych po wybuchu pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 883-886)

8. Główne stanowiska kierowania wyznaczone w siedzibie Urzędu oraz w Szkole Podstawowej nr 1 w Zgierzu nie spełniały niektórych wymogów określonych w § 16 rozporządzenia w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Nie zostały bowiem wyposażone w ujęcia wody niezależne od ogólnodostępnej infrastruktury techniczno-użytkowej (pkt 5), a także nie posiadały ukryć i schronów, czy też innego uodpornienia na oddziaływanie środków rozpoznania i rażenia przeciwnika (pkt 7).

Zgodnie z wyjaśnieniami Pierwszego Zastępcy Prezydenta, powyższe wynikało z braku możliwości sfinansowania inwestycji w wymaganym zakresie.

(akta kontroli str. 1003-1006)

9. Trzech pracowników Urzędu zajmujących stanowiska związane z obroną cywilną (były Naczelnik WBiZK oraz dwóch inspektorów z tego Wydziału), nie odbyło szkolenia podstawowego w zakresie OC. Stanowiło to 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.

Pierwszy Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że wynikało to z natłoku zadań związanych z pożarem wysypiska na terenie pozakładowym „Boruta”, a także z sytuacji pandemicznej ograniczającej możliwość kontaktów zewnętrznych. Zgodnie z wyjaśnieniami, występujący aktualnie w przypadku jednego pracownika⁵⁶ brak szkolenia zostanie wyeliminowany w nadchodzącym roku.

(akta kontroli str. 1003-1006)

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Przygotowanie należyście wyposażonego głównego stanowiska kierowania.

⁵⁵ Plany przesłane zostały w dniach 23 grudnia 2019 r. (plan na 2020 r.) i 13 stycznia 2021 r. (plan na 2021 r.), podczas gdy Starosta wyznaczył te terminy odpowiednio na 20 grudnia 2019 r. i 31 grudnia 2020 r. .

⁵⁶ Umowy z pozostałymi dwoma pracownikami zostały rozwiązane.

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

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dnia 27 grudnia 2022 r.

Kontroler
Izabella Śpiewak
gł. specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak


.....
podpis