



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.02.2023

Pan
Norbert Rzepisko
Burmistrz
Miasta i Gminy Skawina
Rynek 1
32-050 Skawina

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Skawinie, Rynek 1, 32-050 Skawina (dalej: <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Norbert Rzepisko - Burmistrz Miasta i Gminy Skawina (dalej: <i>Burmistrz</i>)
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 zagrożenia.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do 19 września 2023 r.). Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych, jeżeli miały one związek z zakresem przedmiotowym kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Rafał Rossowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/37/2023 z 18 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r.³ Burmistrz jako szef obrony cywilnej gminy nie realizował zadań związanych z przygotowaniem oraz rozwojem budownictwa ochronnego na terenie Miasta i Gminy Skawina.

Wprawdzie Burmistrz zorganizował pracę Urzędu w celu wykonywania zadań związanych z obroną cywilną, jednakże nie przełożyło się to na rzetelną realizację zadań związanych z budownictwem ochronnym. Zagadnienie to zostało pominięte zarówno w regulaminie organizacyjnym Urzędu, jak i zakresach czynności pracowników.

Burmistrz opracował wymagane dokumenty dotyczące obrony cywilnej, tj. Plan Obrony Cywilnej Gminy Skawina oraz Wieloletni Plan⁴ w tym Roczne Plany⁵ działania w zakresie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, jednakże nie przyczyniły się one do zapewnienia odpowiednio utrzymanych i wyposażonych budowli ochronnych i miejsc ukrycia dla mieszkańców gminy w razie wystąpienia zagrożenia. Na terenie gminy nie zapewniono ani jednego miejsca ukrycia dla mieszkańców. Burmistrz wyznaczył zapasowe miejsca pracy dla Głównego Stanowiska Kierowania, jednakże nie dysponował budowlą ochronną przeznaczoną na potrzeby stanowiska kierowania obroną cywilną i stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi, pomimo zalecenia wynikającego z wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego⁶.

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Burmistrz nie sprawował w sposób rzetelny nadzoru nad realizacją zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych, gdyż nie prowadził ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania. Pomimo że na terenie Gminy znajdowały się ukrycia do doraźnego przygotowania w istniejących obiektach budowlanych, to Urząd dowiedział się o nich dopiero z aplikacji SCHRONY opracowanej na podstawie inwentaryzacji budowli ochronnych przeprowadzonej przez Państwową Straż Pożarną w 2023 r. W ocenach stanu przygotowań obrony cywilnej nie odnoszono się do problemu braku miejsc schronienia dla mieszkańców w budowlach ochronnych i ukryciach do doraźnego przygotowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z obroną cywilną (dalej: OC) realizowało Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: BZK). W okresie od 23 kwietnia 2022 r. do 27 kwietnia 2023 r. jeden raz, tj. 17 stycznia 2023 r., zmieniono regulamin

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Z dniem 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305 ze zm.), która uchyliła m.in. ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.). Utraciły moc także akty prawne niższego rzędu, wydane na podstawie uchylonej ustawy.

⁴ Na lata 2018-2022

⁵ Na 2021 r. i 2022 r.

⁶ Obowiązywały do 22 kwietnia 2022 r. Dalej: wytyczne SOC.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

organizacyjny Urzędu. Zmiana regulaminu nie była związane z wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁸.

Do zadań BZK należało m.in. opracowanie, opiniowanie i aktualizowanie Planu obrony cywilnej (dalej: Plan OC); organizowanie i koordynowanie szkoleń oraz ćwiczeń OC; opracowywanie i cykliczna ewaluacja planu ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze; przygotowanie i aktualizowanie Gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz Planu działania Urzędu w procesie osiągania wyższych stanów gotowości do reagowania na sytuacje kryzysowe; opracowywanie i aktualizacja Planu operacyjnego funkcjonowania Gminy Skawina w warunkach wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. W Regulaminie organizacyjnym Urzędu BZK nie przypisano zadania dotyczącego przygotowania i organizowania budowli ochronnych, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie od 19 maja 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. BZK kierował bezpośrednio Burmistrz.

Według stanu na 27 kwietnia 2023 r. w BZK było zatrudnionych trzech pracowników. Obecny Kierownik BZK, zatrudniony na tym stanowisku od 1 stycznia 2022 r., posiadał licencjat z zarządzania strategicznego przedsiębiorstwem. Dodatkowo jedna z osób zatrudnionych w BZK posiadała m.in. dyplom ukończenia studiów I stopnia na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne w zakresie zarządzania kryzysowego oraz ukończony kurs pn. *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie spraw obronnych*. W zakresie obowiązków wskazane miała odpowiedzialność za Plany Obrony Cywilnej, opracowanie i uzgadnianie planów działania z zakresu obrony cywilnej, przeznaczanie nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele świadczeń na rzecz obronności oraz wykonywanie tych świadczeń. Druga z osób ukończyła studia informatyczne I stopnia o specjalności bazy danych i systemy oraz studia podyplomowe w zakresie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego.

Żaden z pracowników Biura nie posiadał w swoim zakresie obowiązków zadań dotyczących budownictwa ochronnego.

W okresie od 23 kwietnia 2022 r. do 27 kwietnia 2023 r. nikomu z pracowników BZK nie zmieniano zakresu obowiązków.

(akta kontroli str. 3-4, 5-15, 16, 17-52)

Sekretarz Gminy wskazała, że w Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 53)

W latach 2020-2022 (do 22 kwietnia) w Urzędzie obowiązywał Plan OC, sporządzony we wrześniu 2014 r., uzgodniony przez Starostę Krakowskiego i zatwierdzony przez Burmistrza. Plan został wprowadzony do stosowania *Zarządzeniem nr 55/2015 Burmistrza – Szefa Obrony Cywilnej Miasta i Gminy Skawina z dnia 16 lutego 2015 r.* Tym samym został spełniony wymóg określony w § 3 pkt 2 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*⁹.

(akta kontroli str. 202-248, 249-251, 252-280)

⁸ Dz. U. poz. 2305, ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 96, poz. 850. Dalej: *rozporządzenie w sprawie działania szefów obrony cywilnej*. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

Burmistrz jako szef obrony cywilnej gminy wydał wytyczne do działalności w dziedzinie ochrony ludności i obrony cywilnej w mieście i gminie Skawina w 2021 i 2022 r. Sporządził także *Roczne plany działania w zakresie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w Mieście i Gminie Skawina na 2021 r.*¹⁰ i 2022 r.¹¹. Dokumenty te zostały uzgodnione z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu Krakowskiego zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie działania szefów obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 126-147, 148-161, 162-178, 179-182, 183-191, 192-201)

Do kontroli nie przedstawiono Roczno-go planu działania w zakresie zadań ochrony ludności cywilnej w Mieście i Gminie Skawina na 2020 r.

Kierownik BZK wyjaśnił, że 2020 r. był bardzo trudny dla Urzędu, ponieważ w maju tego roku zmarła nagle Kierownik BZK, wieloletni pracownik zajmujący się sprawami obronnymi, OC i zarządzania kryzysowego. Do dnia zakończenia kontroli nie odnaleziono w Urzędzie tego dokumentu.

(akta kontroli str. 452-462)

Plan OC od czasu jego sporządzenia, tj. od września 2014 r., do czasu jego obowiązywania, tj. do 22 kwietnia 2022 r., nie był aktualizowany, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 87-105, 126-161, 162-178, 202-248, 452-462, 463-468)

W Planie OC stwierdzono, że celem działania obrony cywilnej w okresie pokoju i wojny jest m.in. ochrona ludności, a zadanie to będzie realizowane poprzez przygotowanie budowli ochronnych. Przygotowanie budowli ochronnych/ukrycia dla ludności wskazano jako priorytety działań ratowniczych w Gminie. Załącznikiem do Planu OC była karta realizacji zadania OC „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności”. Zagadnienia te zawarto także w załączniku funkcjonalnym nr 06 do Planu OC.

(akta kontroli str. 219-220, 235, 249-251, 274-280)

W Wieloletnim Planie Działania Burmistrza Miasta i Gminy Skawina – Szefa Obrony Cywilnej Gminy w zakresie obrony cywilnej na lata 2018-2022 wskazano, że głównym kierunkiem działania obrony cywilnej będzie doskonalenie mechanizmów systemu ochrony ludności w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a oczekiwanym rezultatem tych działań ma być wzmacnianie zdolności struktur OC w sferze ochrony ludności przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych. Jako główny kierunek realizacji zadań OC w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej wymieniono prowadzenie weryfikacji istniejących budowli ochronnych pod kątem ich przydatności do celów obrony cywilnej. W rocznych planach działania w przypadku budowli ochronnych wyszczególniono zadania pn. „Aktualizacji ewidencji budowli ochronnych w zakresie stanu ilościowego u wyposażenia” oraz „Opracowanie informacji o stanie budowli ochronnych w województwie małopolskim zgodnie z wytycznymi Szefa OC Kraju z 30 sierpnia 2016 r.”.

(akta kontroli, str. 87-125, 148-161, 162-178)

W okresie od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r. w Gminie Skawina realizowano cztery inwestycje dotyczące obiektów użyteczności publicznej. Do szczegółowej analizy w sposób celowy wybrano dokumentację projektową zadania pn. *Budowa budynku usługowo-handlowego Centrum Aktywności Kulturalnej „Rzepnik”*. Szczegółowa analiza przedstawionej dokumentacji projektowej nie wykazała zapewnienia ochrony ludności zgodnie z wytycznymi SOC obowiązującymi do 22 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli, str. 478)

¹⁰ Załącznik nr 1 do wytycznych Burmistrza. Dalej: Roczny plan działania na 2021 r.

¹¹ Załącznik nr 2 do wytycznych Burmistrza. Dalej: Roczny plan działania na 2022 r.

Burmistrz wyjaśnił, że sformułowanie zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane „wymagania obrony cywilnej” do czasu obowiązywania ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w interpretowaniu posługiwano się zapisami działu IV, gdzie wskazano, że obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. Z uwagi na brak realnego zagrożenia w postaci wojny działania Urzędu skoncentrowane były na współdziałaniu w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. W opracowanych dokumentacjach projektowych obiekty budowlane nie mogą stanowić uciążliwości i zagrożeń dla środowiska, nie mogą emitować szczególnych hałasów i wibracji oraz innych uciążliwości. Zastosowane rozwiązania projektowe muszą pomagać w zwalczaniu zagrożeń np. powodziowych poprzez budowę np. zbiorników retencyjnych na wodę deszczową zamiast odprowadzania jej bezpośrednio do rowów czy innych cieków przez co ograniczamy jej odpływ. Ponadto Burmistrz wskazał, iż z uwagi na brak obowiązującej definicji obrony cywilnej zasadnym jest określenie w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych jednakże nie w postaci nieobligatoryjnych wytycznych, a w postaci obligującego rozporządzenia.

(akta kontroli, str. 487-489)

Urząd nie zachęcał do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia w realizowanych przez inwestorów prywatnych inwestycjach na terenie Gminy. Burmistrz wyjaśnił, że *było to zadanie niezwykle trudne, a w dobie społeczeństwa obywatelskiego wszelkie działania nie mające umocowania w obowiązujących przepisach są praktycznie niemożliwe do wyegzekwowania.*

(akta kontroli, str. 421-430)

W zakresie uwzględniania potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa w planowaniu przestrzennym na obszarze Gminy Burmistrz wyjaśnił, że *zapis zawarty w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹² był realizowany w trakcie sporządzania wszystkich dokumentów planistycznych poprzez uzyskanie uzgodnień organów odpowiedzialnych za potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Miejscowe plany procedowano na podstawie art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym zawiadamiano o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgodnienia i opiniowania planu. W następstwie zgodnie z pkt 6 lit. b tiret 4 występowano o uzgodnienie projektu planu z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa.¹³ W skutek pozytywnych uzgodnień projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez odpowiednie organy uznano, że zostały one wykonane prawidłowo oraz został spełniony obowiązek zawarty w art. 1 ust. 2 pkt 8 tejże ustawy.*

(akta kontroli, str. 421-430)

W okresie między 4 grudnia 2018 r. a 22 kwietnia 2022 r. w Gminie uchwalono łącznie sześć zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁴. Szczegółowej analizie, pod kątem uwzględniania miejsc w budowlach ochronnych

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 503, tj.

¹³ Tj. z: Centralnym Wojskowym Centrum Rekrutacji Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie (dawniej Wojewódzki Sztab Wojskowy w Krakowie), Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego Delegatura w Katowicach, Agencją Wywiadu, Karpackim Oddziałem Straży Granicznej w Nowym Sączu, Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie oraz Komendą Powiatową Policji w Krakowie.

¹⁴ Dalej: *mpzp*.

w sporządzanych projektach mpzp zgodnie z wytycznymi SOC, poddano dobrane w sposób celowy, dwie zmiany mpzp przyjęte *Uchwałą Nr XIV N/542/21 Rady Miejskiej w Skawinie z dnia 6 grudnia 2021 r.* oraz *Uchwałą Nr XLII/599/22 Rady Miejskiej w Skawinie z dnia 30 marca 2022 r.* Analizowane plany zostały pozytywnie uzgodnione bez uwag, bez zastrzeżeń lub na podstawie art. 25 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* m.in. przez:

- 1) Wojewodę Małopolskiego;
- 2) Starostę Krakowskiego;
- 3) Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Krakowie;
- 4) Komendanta Karpackiego Oddziału Straży Granicznej w Nowym Sączu;
- 5) Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie;
- 6) Komendanta Powiatowego Policji w Krakowie;
- 7) Dyrektora Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Delegatury w Katowicach;
- 8) Szefa Agencji Wywiadu.

Poddane analizie mpzp nie uwzględniały potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa wskazanych w § 6 wytycznych SOC.

(akta kontroli, str. 84, 85-86, 290-291, 292-308)

Urząd nie planował i nie ponosił żadnych wydatków na utrzymanie budynków ochronnych. Jedynie w 2021 r. wydatkowano kwotę 498,44 zł na zakup środków do konserwacji sprzętu OC oraz zakup wyposażenia do magazynu OC¹⁵.

W rozdziale 75212 *Pozostałe wydatki obronne* realizowano wydatki:

- w 2020 r. – w wysokości 400 zł na szkolenie obronne dla pracowników – środki dotacji MUW;
- w 2021 r. – w wysokości 600 zł na szkolenie z zakresu realizacji zadań obronnych – środki dotacji MUW;
- w 2022 r. – w wysokości 600 zł na usługę cateringu podczas ćwiczeń z zakresu obronności.

Burmistrz wyjaśnił, że *jedyne środki na realizację zadań z zakresu Obrony Cywilnej Urząd Miasta i Gminy w Skawinie otrzymywał z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego jako dotację celową na realizację zadań OC. Kwoty otrzymywane corocznie wahały się w przedziale od 0 zł do 500,00 zł i zależały od ilości funduszy posiadanych przez MUW. Pracownicy BZK kontaktowali się telefonicznie z przedstawicielami Szefa Obrony Cywilnej Powiatu i Województwa w celu zwiększenia środków na realizację OC w Gminie, lecz za każdym razem otrzymywali informację o braku takiej możliwości.* Burmistrz wskazał również, że w związku z powyższym Urząd nie występował formalnie o przyznanie takich środków.

(akta kontroli, str. 79-83, 421-430, 436-444, 445-447)

Na pytanie jakie problemy lub trudności, w tym o charakterze prawnym i finansowym, związane z realizacją zadań w ramach ochrony ludności (obrony cywilnej) i zarządzania kryzysowego zidentyfikowano oraz czy ewentualne okoliczności miały wpływ na prawidłową realizację zadań w tym zakresie, Burmistrz odpowiedział m.in., że *trudnością była malejąca liczba formacji obrony cywilnej, które są podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej. Jednostki te utworzone na terenie gminy w obecnej sytuacji prawnej, nie mają podstaw do działania, nie można ich tym samym uruchomić celem osiągnięcia pełnej gotowości. Należy wymienić przestarzałe i uzupełnić niekompletne wyposażenie tych formacji oraz znaleźć źródła finansowania takiego przedsięwzięcia. Podczas inwentaryzacji magazynu OC, z uwagi na niezdatność do użytku zmuszeni*

¹⁵ Środki z dotacji celowej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Kwota zabezpieczona w uchwale budżetowej na 2021 r. (rozdział 75414 – Obrona cywilna)– uchwała budżetowa Miasta i Gminy Skawina na 2021 r., Nr XXVI/368/20 Rady Miejskiej w Skawinie z dnia 30 grudnia 2020 r.

byliśmy wycofać i zwrócić do magazynu wojewódzkiego OC maski przeciwgazowe filtracyjne oraz odzież ochronną przed skażeniami. Na wymianę oraz zakup nowego wyposażenia magazynu Gmina nie posiada środków finansowych. Ogromną trudnością jest również zapewnienie dostatecznej ilości środków ochrony osobistej dla mieszkańców. W naszej gminie mieszka ponad 40 tys. osób. Koszt zakupu jednej maski przeciwgazowej filtracyjnej wynosi około 450 zł. Problemem jest również brak dostatecznej liczby szkoleń. W ramach struktury organizacyjnej jest organizowane są szkolenia ze Stałego Dyżuru oraz Akcji Kurierskiej, które są obowiązkowe dla kierowników i podległych im pracowników. W miarę sił i środków finansowych organizowane są od 3 lat również manewry gminne OSP, które w symulowanych zdarzeniach sprawdzają zarówno swoje umiejętności, jak i sprzęt wykorzystywany podczas sytuacji kryzysowych. Podczas ćwiczeń doskonalona jest również współpraca pomiędzy poszczególnymi służbami ratunkowymi. Są to jednak działania podejmowane przez podległych pracowników w ramach gminnych, niestety małych, środków finansowych. Na realizację zadań OC w ostatnich latach Małopolski Urząd Wojewódzki przeznaczał co rok kwotę kilkuset zł. Gmina nie jest w stanie w ramach środków tej wysokości konserwować sprzętu w magazynach OC, przeszkolić kadrę formacji OC czy zadbać o większe zaopatrzenie magazynu OC. W obecnej sytuacji, w budżecie własnym gmina nie ma możliwości finansowych planowania środków na OC.

(akta kontroli, str. 421-430)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. w regulaminie organizacyjnym Urzędu BZK nie przypisano zadania dotyczącego przygotowania i organizowania budowli ochronnych, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 5-15)

Zgodnie z art. 137 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶ obrona cywilna miała na celu ochronę ludności w czasie wojny. Stosownie do art. 17 ust. 6 i 7 tej ustawy burmistrz był terenowym organem obrony cywilnej, do zadań którego należało kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na terenie gminy. We wszystkich gminnych dokumentach dotyczących obrony cywilnej wymieniono zadanie dotyczące ochrony ludności, w tym budowli ochronnych. Według § 35 pkt 1 wytycznych SOC założenie i prowadzenie ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na szczeblu gminy powinno być realizowane przez komórkę organizacyjną lub samodzielne stanowisko wykonujące zadania ochrony ludności i obrony cywilnej w urzędzie gminy lub miasta.

(akta kontroli str. 126-148, 149-178, 202-248)

Według standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁷ zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Wykaz zadań realizowanych przez BZK był katalogiem zamkniętym.

W efekcie żadnemu pracownikowi BZK nie przypisano tych zadań w zakresach obowiązków.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm. Ustawa została uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r.

¹⁷ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

Burmistrz wyjaśnił, że brak takiego zadania w regulaminie organizacyjnym był spowodowany przede wszystkim faktem, iż Urząd Miasta i Gminy w Skawinie od stycznia 2009 r. nie realizował zadania dotyczącego przygotowania budowli ochronnych/ukryć dla mieszkańców Skawiny oraz nie prowadził i nie posiadał ewidencji miejsc doraźnego ukrycia, ewidencji wstępnie wytypowanych miejsc ukrycia w istniejących obiektach budowlanych, miejsc planowanych budowli wolnostojących lub ewidencji budowli ochronnych. Było to spowodowane zlikwidowaniem w 2009 r. wszystkich budowli ochronnych z uwagi na niespełnianie wymaganych norm.

Odnosząc się do zakresów czynności pracowników, Burmistrz wyjaśnił, że w zakresie czynności Kierownika BZK widnieje zapis w pkt. 16 – nadzór nad realizacją zadań z zakresu Obrony Cywilnej oraz Ochrony Ludności na terenie Miasta i Gminy, w którym to zapisie mieści się zadanie związane z budowlami ochronnymi.

(akta kontroli str. 481-486, 491-499)

- 2) W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Burmistrz nie aktualizował Planu OC gminy, co było działaniem nierzetelnym. Zgodnie z § 16 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowywania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Plan OC powinien być aktualizowany minimum co dwa lata. Bieżąca aktualizacja oraz doskonalenie Planu OC zostały wskazane jako główny kierunek realizacji zadań dotyczących obrony cywilnej w przypadku planowania we wszystkich gminnych dokumentach dotyczących obrony cywilnej, tj. wieloletnim planie działania Burmistrza Miasta i Gminy Skawina – Szefa OC Gminy w zakresie obrony cywilnej na lata 2018-2022, wytycznych Burmistrza Miasta i Gminy Skawina – Szefa OC Gminy do działalności w dziedzinie ochrony ludności i obrony cywilnej w mieście i gminie Skawina w 2021 i 2022 r., rocznych planach działania w zakresie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w mieście i gminie Skawina na 2021 oraz 2022 r. Przedstawiony do kontroli plan OC sporządzony został we wrześniu 2014 r., a wprowadzony do stosowania zarządzeniem Burmistrza – Szefa Obrony Cywilnej Miasta i Gminy Skawina z dnia 16 lutego 2015 r. W rejestrze zmian tego dokumentu nie odnotowano żadnej zmiany lub aktualizacji, pomimo że Plan OC zawierał wykaz stacji paliw na terenie Gminy, wykaz sprzętu silnikowego oraz innego sprzętu ratowniczego znajdującego się w jednostkach OSP, wykaz sprzętu gminy na sytuacje kryzysowe, wykaz obiektów użyteczności publicznej, w którym w dalszym ciągu figurują gimnazja.

(akta kontroli str. 126-148, 149-178, 202-248)

Kierownik BZK wyjaśnił, że w związku ze zmianami kadrowymi w Urzędzie od 2020 r., dotyczącymi w szczególności BZK, wystąpił brak aktualizacji Planu Obrony Cywilnej Gminy Skawina, jednakże przy opracowywaniu corocznych dokumentów i sprawozdań dla potrzeb Szefa Obrony Cywilnej Powiatu zakres Planu OC Gminy Skawina był analizowany pod kątem aktualizacji posiadanych danych. Precyzując odpowiedź Kierownik wskazał, że analiza Planów OC przez nowo zatrudnionych pracowników BZK dotyczyła aktualizacji danych dla potrzeb corocznie sporządzanych sprawozdań dla Szefa Obrony Cywilnej Powiatu. Ponadto ustalono hierarchię działania, na podstawie której w pierwszej kolejności dokonano naprawy i pełnej aktualizacji części opisowych oraz wszystkich załączników Planu Operacyjnego Funkcjonowania Gminy Skawina, Planu Akcji Kurierskiej, Instrukcji Głównego Stanowiska Kierowania, Instrukcji Stałego Dyżuru, HNS (Host Nation Support) oraz Planu Ewakuacji III Stopnia, który został przygotowany w wersji cyfrowej – edytowalnej (jednakże nie został zatwierdzony

z uwagi na zmianę przepisów w zakresie spraw dotyczących obrony cywilnej). Do aktualizacji pozostają Plany Obrony Cywilnej oraz Plan Ochrony Zabytków.

(akta kontroli, str. 452-454, 455-462)

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz jako Szef Obrony Cywilnej Gminy opracował Plan OC Gminy Skawina oraz Wieloletni Plan¹⁸, w tym Roczne Plany¹⁹, działania w zakresie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Plany te uwzględniały potrzeby zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że nie odnaleziono i nie przedstawiono do kontroli *Rocznego Planu działania w zakresie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na rok 2020 r.*

Sporządzone w Urzędzie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniały obiektów podwójnej funkcji²⁰, pomimo że zalecały to wytyczne SOC (§ 7).

NIK zwraca uwagę, że nie uwzględniano miejsc ochronnych w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego zgodnie z wytycznymi SOC oraz nie występowało do Wojewody Małopolskiego o środki na tworzenie miejsc ochrony w budowlach ochronnych, pomimo wykonywania w Gminie takich inwestycji.

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

Opis stanu faktycznego

W informacjach o realizacji zadań obrony cywilnej za 2020 oraz 2021 r. w części dotyczącej budowli ochronnych wskazano „brak ukryć dla ludności”, „brak budowli”, „zlikwidowano w 2009 r.”.

Urząd dopiero 14 kwietnia 2023 r., na podstawie przeprowadzonej inwentaryzacji przez Państwową Straż Pożarną, dowiedział się o przestrzennym rozmieszczeniu na terenie miasta i gminy budowli ochronnych. Według danych PSP, które, jak wyjaśnił Kierownik BZK, Urząd pozyskał z aplikacji *SCHRONY*, na 14 kwietnia 2023 r. na terenie miasta znajdowało się łącznie 164 miejsca doraźnego ukrycia dla 25 175 mieszkańców oraz 1124 miejsca w 13 lokalizacjach na terenie 7 z 16 sołectw dla 1839 mieszkańców.

W latach 2012-2022 liczba mieszkańców Gminy wahała się między 41 990 (2013 r. i 2015 r.) a 42 237 (2019 r.). W 2022 r. wynosiła 42 100. Dane ustalone przez PSP wskazują, że w Gminie znajdują się miejsca ukrycia do doraźnego przygotowania dla 62,5% mieszkańców Gminy.

(akta kontroli str. 70-77, 322-368, 369-420, 463-468)

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. na terenie Gminy nie było budowli ochronnych niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 62-64, 323, 368, 369, 383)

¹⁸ Na lata 2018-2022

¹⁹ Na 2021 r. i 2022 r.

²⁰ Np. garaże podziemne lub inne pomieszczenia najniżej położonych kondygnacji, które w razie zagrożenia pełniłyby funkcję ukryć podstawowej odporności.

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

1. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Burmistrz nie podjął niezbędnych działań związanych z zapewnieniem miejsc schronienia i ukrycia dla mieszkańców miasta i gminy Skawina, co było działaniem nierzetelnym. Na terenie Gminy nie było żadnych budowli ochronnych a informację o lokalizacji miejsc ukrycia do doraźnego przygotowania powziął dopiero po inwentaryzacji PSP w 2023 r.

(akta kontroli str. 70-77, 322-368, 369-420, 463-468)

Zgodnie z art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej obrona cywilna miała na celu ochronę ludności w czasie wojny. Stosownie do art. 17 ust. 6 i 7 tej ustawy burmistrz był terenowym organem obrony cywilnej, do zadań którego należało kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające terenie gminy. W Planie OC Gminy Skawina stwierdzono, że celem działania obrony cywilnej w okresie pokoju i wojny jest m.in. ochrona ludności, a zadanie to będzie realizowane poprzez przygotowanie budowli ochronnych. Przygotowanie budowli ochronnych/ukrycia dla ludności wskazano jako priorytety działań ratowniczych w Gminie.

(akta kontroli str. 219-220, 235)

Burmistrz wyjaśnił, że *Urząd od stycznia 2009 r. nie realizował zadania dotyczącego przygotowania budowli ochronnych/ukryć dla mieszkańców Skawiny oraz nie prowadził i nie posiadał (do czasu powstania aplikacji SCHRONY) ewidencji miejsc doraźnego ukrycia, ewidencji wstępnie wytypowanych miejsc ukrycia w istniejących obiektach budowlanych, miejsc planowanych budowli wolnostojących lub ewidencji budowli ochronnych. Brak powyższych działań i ewidencji spowodowany był zlikwidowaniem w 2009 r. (zgodnie z zapisami Zarządzenia nr 20/2009 Szefa Obrony Cywilnej – Burmistrza Miasta i Gminy Skawina z dnia 28.01.2009 r.) wszystkich budowli ochronnych z uwagi na nie spełnianie wymaganych norm.*

Ponadto Burmistrz wskazał, że *należy zauważyć, iż zapisy w Planie OC Gminy Skawina powstały w 2014 r. i w związku z dynamicznymi zmianami kadrowymi zachodzącymi w BZK nie zostały one zmienione i doprecyzowane.*

(akta kontroli str. 481-486)

2. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Burmistrz nie przygotował budowli ochronnych niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, w tym do funkcjonowania gminnego centrum zarządzania kryzysowego, co było działaniem nierzetelnym.

Według art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²¹ zadania z zakresu planowania cywilnego powinny uwzględniać zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Burmistrz jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze gminy (art. 19 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), a do 22 kwietnia 2022 r. był także terenowym organem obrony cywilnej – szefem obrony cywilnej gminy (art. 17 ust. 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do § 10 pkt 1 wytycznych SOC w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania organów realizujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz organów, na które nałożono realizację w czasie wojny zadań obronno-

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

mobilizacyjnych na potrzeby urzędów miejskich właściwy terenowo szef obrony cywilnej przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie: budowli ochronnych przeznaczonych na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) oraz stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKZO), spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej) określone w załączniku do wytycznych.

Burmistrz wyznaczył zapasowe miejsce pracy dla Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego, jednakże nie zostało ono zlokalizowane w budowlu ochronnej ani nie miało dostępu do takiej budowli.

(akta kontroli, str. 62-64, 323, 368, 369, 383)

Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z zapisami *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*²² przygotowanie stanowiska kierowania obejmuje: uodpornienie na oddziaływanie środków rozpoznania i rażenia przeciwnika, głównie przez maskowanie oraz budowę i modernizację ukryć i schronów oraz identycznego zapisu w § 6 ust 2 pkt 8 Zarządzenia Wojewody Małopolskiego z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym na terenie województwa małopolskiego²³, Burmistrz Miasta i Gminy Skawina winien być przygotowany do maskowania oraz budowy i modernizacji ukryć i schronów. Wykonanie tego zadania w 100% nie jest możliwe w szczególności z powodów finansowych, gdyż ani Wojewoda Małopolski, ani Starosta Krakowski (jednostki nadzorujące realizację zadań obronnych i obrony cywilnej w Gminie Skawina) nie są w stanie zapewnić odpowiednich funduszy, aby przygotować i wyposażyć niezbędne dla pracowników Urzędu oraz mieszkańców Gminy Skawina schrony. Dlatego też Burmistrz Miasta i Gminy Skawina w magazynie obrony cywilnej dysponuje 100 kocami do wykonania maskowania, co pozwoli na chociaż częściowe zrealizowanie powierzonego zadania, ponadto wszystkie budynki Urzędu posiadają podpiwniczenia, które można szybko przekształcić w ukrycia.

(akta kontroli, str. 431-433)

NIK zwraca uwagę, że budowle ochronne mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa pracownikom Urzędu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi np. w sytuacji wystąpienia konfliktu zbrojnego.

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie Burmistrz nie podjął rzetelnych działań na rzecz zapewnienia mieszkańcom Gminy miejsc schronienia i ukrycia w razie wystąpienia zagrożenia. W Urzędzie nie zgromadzono także informacji o ukryciach do doraźnego przygotowania w istniejących obiektach budowlanych.

Burmistrz wyznaczył zapasowe miejsce pracy dla Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego, jednakże nie zostało ono zlokalizowane w budowlu ochronnej ani nie miało dostępu do takiej budowli. NIK zwraca uwagę, że w sytuacji kryzysowej wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, np. wystąpienia konfliktu zbrojnego, funkcjonowania administracji publicznej na poziomie gminy może być utrudnione.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Urząd nie prowadził ewidencji budowli ochronnych obejmującej istniejące schrony i ukrycia.

Jak wyjaśnił Kierownik BZK brak wskazanych ewidencji spowodowany był zlikwidowaniem w 2009 r. wszystkich budowli ochronnych z uwagi na niespełnianie wymaganych norm. Urząd Miasta i Gminy w Skawinie informował o tym fakcie Szefa Obrony Cywilnej Powiatu, ostatni raz w 2018 r. pismem BZK.5553.1.2018 z 6 lutego 2018 r. o braku budowli ochronnych na administrowanym terenie (odpowiedź na pismo ZK.5565.7.2017 z dnia 24 stycznia 2018 r. dotyczące przesłania informacji o realizacji zadań obrony cywilnej w 2017 r.). W tabeli nr 8 przedmiotowej informacji widnieje zapis „BRAK NA TERENIE MIASTA I GMINY BUDOWLI OCHRONNYCH – likwidacja w 2009 r. obiekty nie spełniały wymagań budowli ochronnych”.

(akta kontroli, str. 62-64, 323, 368, 369, 383, 452-462)

Po przeprowadzonej przez PSP inwentaryzacji budowli ochronnych w aplikacji SCHRONY wykazano na terenie miasta i gminy Skawina 177 miejsc doraźnego ukrycia o powierzchni 1839 m² dla 26 299 osób. Żadne ze wskazanych przez PSP miejsc nie było zamieszczone w ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 73-77, 327, 368, 383, 390)

Urząd w żaden sposób nie informował mieszkańców o miejscach schronienia i ukrycia. Do Urzędu nie wpływały wnioski o udostępnienie takich informacji.

Kierownik BZK wyjaśnił, że w związku z brakiem na terenie Miasta i Gminy Skawina budowli ochronnych do 13 kwietnia 2023 r. (z powodu zlikwidowania w 2009 r. wszystkich budowli ochronnych z uwagi na nie spełnianie wymaganych norm) w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy Skawina, jak również na stronie internetowej Urzędu, do 17 maja 2023 r., nie umieszczono wykazu ewidencji budowli ochronnych i ukryć znajdujących się na terenie Gminy. W związku z powyższym nie udostępniano mieszkańcom informacji na temat dostępnych miejsc ukrycia lub schronienia, nie prowadzono działań edukacyjnych w szkołach, nie wywieszano informacji o lokalizacji budowli ochronnych w miejscach ogólnie dostępnych. Państwowa Straż Pożarna opracowała aplikację SCHRONY - Znajdź miejsce doraźnego schronienia, gdzie znajdują się wszystkie schronienia doraźne znajdujące się na terenie Miasta i Gminy Skawina.

(akta kontroli, str. 452-462)

W Rocznym planie działania na 2021 r., w rozdziale Kontrole, wskazano zadanie pn. Kontrola problemowa w zakresie obrony cywilnej (ochrony ludności w szkole podstawowej w Krzęcinie), a w Rocznym planie działania na 2022 r. kontrolę w szkole podstawowej w Radziszowie. Kontroli tych nie przeprowadzono z uwagi, jak wyjaśnił Kierownik BZK, na ograniczenia prawne wprowadzone w czasie trwania pandemii Covid-19 oraz inne zadania wykonywane przez pracowników BZK, które były związane bezpośrednio z działaniami z zakresu ochrony przed pandemią.

(akta kontroli, str. 463-468)

W 2009 r. przeprowadzono kontrolę w 11 budynkach mieszkalnych, w których znajdowały się ukrycia dla ludności. W trakcie kontroli stwierdzono, że pomieszczenia w tych budynkach nie spełniają kryteriów ukrycia dla ludności z powodu braku urządzeń wentylacyjnych, ich niesprawność lub wręcz w niektórych przypadkach

dewastacji, braku sanitariatów, bieżącej wody z innego źródła niż ogólnie dostępne, nieuszczelnienia pomieszczeń i kanałów wentylacyjnych, niesprawnych i odciętych źródeł zasilania elektrycznego, wmurowania nieuszczelnionych okienek piwnicznych. Na tej podstawie w 2009 r. wnioskowano do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego o likwidację statusu budowli ochronnej we wskazanych lokalizacjach. Budynki te zostały wykreślone z ewidencji budowli ochronnych.

(akta kontroli, str. 58-61, 62-64)

28 kwietnia 2022 r., w związku z trwającym konfliktem zbrojnym na Ukrainie, na ustne polecenie Burmistrza, dokonano przeglądu 11 lokalizacji potencjalnych miejsc ukrycia będących w administracji Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej w Skawinie, które w 2009 r. zostały usunięte z ewidencji budowli ochronnych. Miejsca te zostały także wskazane w aplikacji SCHRONY. W przeglądzie uczestniczyli kierownik Działu Obsługi Technicznej Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej oraz Kierownik BZK. W toku przeglądu stwierdzono, że przedmiotowe pomieszczenia nie posiadają żadnej infrastruktury sanitarnej, tj. dostępu do bieżącej wody, sanitariatów, czy jakiegokolwiek systemu wentylacji. Wszelkie urządzenia tam występujące zostały zdemonstrowane (w tym drzwi grodziowe), a część pomieszczeń została zaadoptowana na prywatne piwnice. Tym samym potwierdzono ustalenia dokonane w 2009 r.

(akta kontroli, str. 65-69)

W wytycznych Burmistrza w punkcie dotyczącym zapewnienia wysokiego poziomu przygotowań obrony cywilnej wskazano, że należy opracować *Ocenę stanu przygotowań obrony cywilnej za 2020 i 2021 r. według wytycznych Szefa OC z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie opracowania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach*. Takie zadanie zostało również wskazane do wykonania w Rocznym Planie działania na 2021 r., według którego ocena za 2020 r. powinna zostać sporządzona do 12 lutego 2021 r., oraz w Rocznym Planie działania na 2022 r., według którego ocena za 2021 r. powinna zostać sporządzona do 21 marca 2022 r.

Oceny *Stanu Przygotowań Obrony Cywilnej* za 2020 r. nie sporządzono, a *Ocenę* za 2021 r. sporządzono dopiero 4 maja 2022 r. Oceny nie sporządzono za 2022 r.

W *Ocenie* za 2021 r. wskazano, że kierownicy Urzędu, kierownicy, dyrektorzy, prezesi zakładów pracy oraz dyrektorzy szkół realizowali zadania zgodnie ze szczegółowym planem działania wynikającym z ich roli i miejsca pozamilitarnych ogniw obronnych w systemie obronnym RP. Ponadto wykazano najważniejsze zrealizowane zadania w 2021 r., w tym m.in. aktualizacje dokumentacji Głównego Stanowiska Kierowania, Stałego Dyżuru, Planu Ochrony Zabytków oraz opracowano Roczny Gminny Plan Działania na lata 2021 i 2022. W ocenie wskazano również, że przeprowadzono szkolenia i ćwiczenia własne ewakuacji. W sporządzonej *Ocenie* nie odniesiono się do budowli ochronnych lub miejsc schronienia.

(akta kontroli str. 126-178, 322-368, 369-419, 450-451, 469-471)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Burmistrz nie prowadził ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania obejmującej wstępnie wytypowane ukrycia w istniejących obiektach budowlanych, co było działaniem nierzetelnym. Po przeprowadzonej przez PSP inwentaryzacji budowli ochronnych w aplikacji SCHRONY wykazano na terenie miasta i gminy Skawina 177 miejsc doraźnego ukrycia o powierzchni 1839 m² dla 26 299 osób. Żadne ze wskazanych przez PSP

miejsc nie było zamieszczone w ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania. Na podstawie § 31 pkt 2 lit. a wytycznych SOC właściwi terenowo szefowie obrony cywilnej gmin powinni prowadzić w oddzielnej tabeli ewidencje ukryć do doraźnego przygotowania obejmujące wstępnie wytypowane ukrycia w istniejących obiektach budowlanych.

(akta kontroli str. 73-77, 327, 368, 383, 390)

Burmistrz wyjaśnił, że inwentaryzacja PSP została przeprowadzona na podstawie Polecenia Komendanta Powiatowej i Miejskiej Straży Pożarnej województwa małopolskiego z 4 października 2022 r. skierowanym w piśmie WPO.5114.1.2022.2.MD. Wykazano na terenie Miasta i Gminy Skawina 177 miejsc doraźnego ukrycia, lecz należy zauważyć że są to miejsca jak sama nazwa wskazuje „doraźnego ukrycia”, a więc niespełniające norm budowli ochronnych. W związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie polecono funkcjonariuszom Państwowej Straży Pożarnej spisać wszystkie miejsca, które mogą nadawać się na doraźne ukrycia. Zadanie to zostało zrealizowane, ale miejsca w nim wytypowane powinny być jeszcze raz skrupulatnie przeanalizowane – na terenie Gminy Skawiny miejsca doraźnego ukrycia znajdują się głównie w piwnicach bloków mieszkalnych, placówek oświatowych oraz na terenach przedsiębiorstw - w razie realnego zagrożenia nie są one w stanie zapewnić bezpiecznego schronienia mieszkańcom.

(akta kontroli str. 481-486)

NIK zwraca uwagę, że w razie wystąpienia konfliktu zbrojnego Urząd Miasta jest jedną z pierwszych instytucji, do której będą zwracać się mieszkańcy w celu uzyskania informacji o miejscach ukrycia nawet do doraźnego przygotowania. Według § 24 wytycznych SOC ewidencje ukryć do doraźnego przygotowania były dokumentami prowadzonymi na użytek służbowy właściwych terenowo szefów obrony cywilnej, wykorzystywanymi na potrzeby planowania obrony cywilnej, obejmującymi obiekty budowlane, które ze względu na swoją konstrukcję mogą być brane pod uwagę przy planowaniu miejsc schronienia. Zgodnie z § 34 wytycznych SOC uwzględnieniu w ewidencji budowli ochronnych podlegały wszystkie zasoby schronów i ukryć znajdujących się na obszarze administracyjnym jednostki samorządu terytorialnego.

2. Burmistrz nie sporządził *Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej za 2020*, co było niezgodne z § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie działania szefów obrony cywilnej. Do zakresu działania szefów obrony cywilnej gmin, na ich obszarze działania, należy dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej.

(akta kontroli, str. 126-178, 322-368, 369-419)

Kierownik BZK wyjaśnił, że w związku ze zmianami kadrowymi w Urzędzie Miasta i Gminy Skawina od 2020 r., dotyczącymi w szczególności BZK, jak również z uwagi na wybuch epidemii Covid-19 nie została dokonana ocena za rok 2020.

Burmistrz wyjaśnił, że BZK podjęło wyzwanie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa mieszkańcom Gminy, w tym organizowanie transportu chorych do szczepień, organizowania ozonowania wytypowanych pomieszczeń, uruchomienie masowego punktu szczepień jak i szeroka współpraca z instytucjami zapobiegającym Covid-19. Wszelkie zadania BZK w związku z Pandemią oraz niewpływające bezpośrednio na bezpieczeństwo i bieżące funkcjonowanie Biura, ze względu na ograniczone zasoby kadrowe, zostały odłożone w czasie. Mając na uwadze powyższe Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej za 2020 r. została w tamtym czasie uznana za zadanie o niższym priorytecie, stąd brak realizacji tego zadania.

(akta kontroli, str. 448-452, 453-462)

3. *Ocenę Stanu Przygotowań Obrony Cywilnej za 2021 r* sporządzono z 44-dniowym opóźnieniem, co było działaniem nierzetelnym. Według Roczego Planu działania na 2022 r. ocena powinna być sporządzona do 21 marca 2022 r., podczas gdy opracowano ją 4 maja 2022 r.

(akta kontroli, str. 126-178, 322-368, 369-419)

Kierownik WZK wyjaśnił, że w związku z agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 r. Gmina Skawina przyjęła uchodźców wojennych z Ukrainy. Od 2 marca 2022 r. na terenie Gminy Skawina w punktach zbiorowego kwaterunku przebywało kilkuset uchodźców wojennych. Pracownicy Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego zostali zaangażowani w organizację punktów zbiorowego kwaterunku oraz bieżącą, całodobową pomoc uchodźcom wojennym. Wszelkie zadania Biura nie związane z pomocą uchodźcom oraz nie wpływające bezpośrednio na bezpieczeństwo i bieżące funkcjonowanie Biura, ze względu na ograniczone zasoby kadrowe zostały odłożone w czasie. Mając na uwadze powyższe Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej za 2021 r. została w tamtym czasie uznana za zadanie o niższym priorytecie, stąd opóźnienie w realizacji tego zadania.

(akta kontroli, str. 469-471)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie prowadził ewidencji budowli ochronnych, pomimo że na terenie Gminy znajdowały się ukrycia do doraźnego przygotowania w istniejących obiektach budowlanych, co było działaniem nierzetelnym. Dopiero 28 kwietnia 2022 r., w związku z trwającym konfliktem zbrojnym na Ukrainie, dokonano przeglądu 11 lokalizacji potencjalnych miejsc ukrycia będących w administracji Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej w Skawinie. Brak na terenie gminy budowli ochronnych nie zwalniał z obowiązku prowadzenia ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę stanu prawnego dotyczącego funkcjonowania obrony cywilnej Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 Krakowie. 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.

Kraków, 29 września 2023 r.

Kontroler:

Rafał Rossowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie
/-/
Jolanta Stawska

