



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.009.04.2023

Paweł Rajski  
Starosta Ostrowski

al. Powstańców Wielkopolskich 16  
63-400 Ostrów Wielkopolski

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim al. Powstańców Wielkopolskich 16, 63 – 400 Ostrów Wielkopolski (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Rajski Starosta Ostrowski od 8 grudnia 2010 r. (dalej: Starosta).
Zakres przedmiotowy kontroli	P/23/061 Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 do czasu zakończenia czynności kontrolnych <sup>1</sup> z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art.2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Jacek Młynarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/58/2023 z 29 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 1, 464)

---

<sup>1</sup> tj. 21 czerwca 2023 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

## Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W Starostwie zapewniono właściwe przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego i ochrony ludności na wypadek zagrożenia, a odpowiedzialni za te zadania pracownicy posiadali odpowiednie wykształcenie i doświadczenie. W Starostwie opracowano podlegający aktualizacjom plan obrony cywilnej oraz plany działania<sup>4</sup>. W realizowanych budynkach użyteczności publicznej wprowadzano rozwiązania konstrukcyjne zwiększające cechy wytrzymałościowe obiektów.

Z uwagi na brak budowli ochronnych, Starosta, na potrzeby powiatowego centrum zarządzania kryzysowego oraz zapasowego miejsca administracji, wyznaczył siedziby zlokalizowane w budynkach posiadających ukrycia do doraźnego przygotowania oraz zapewnił niezbędne środki dla zaspokojenia potrzeb aprowizacyjnych i sanitarnych.

Pomimo prowadzenia ewidencji znajdujących się na terenie powiatu ostrowskiego<sup>5</sup> ukryć do doraźnego przygotowania oraz sprawowania nadzoru nad prowadzeniem takiej ewidencji przez wchodzące w skład powiatu jednostki samorządu terytorialnego, dopiero w toku kontroli NIK zapewniono mieszkańcom do niej dostęp. Sporządzono oceny stanu przygotowań obrony cywilnej Powiatu za 2020 r., 2021 r. i 2022 r. Karty ewidencyjne ukryć do doraźnego przygotowania zawierały stosowne informacje o zakresie czynności niezbędnych do przystosowania obiektów na potrzeby ukrycia.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

1.1. Wg Regulaminu organizacyjnego Starostwa<sup>7</sup> zadania związane z obroną cywilną prowadził Wydział Spraw Społecznych Starostwa (dalej: Wydział lub WSS). Do zadań Wydziału, zgodnie z § 25 ust. 2 Regulaminu, należały:

- zadania z zakresu zarządzania kryzysowego i obronności obejmujące koordynację, nadzór i kontrolę realizacji zadań obrony cywilnej na obszarze powiatu, opracowanie wieloletnich i rocznych planów działania obrony cywilnej oraz uzgadnianie gminnych planów działania, opracowywanie, opiniowanie i uzgadnianie planów obrony cywilnej powiatu i gmin oraz planów ewakuacji;

- zadania z zakresu obrony cywilnej obejmujące zarządzanie kryzysowe, ochronę ludności, bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym organizację, planowanie i prowadzenie szkoleń oraz ćwiczeń formacji obrony cywilnej na terenie powiatu, konserwację, utrzymanie i obsługę sprzętu przeznaczonego do wyposażenia

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> § 3 pkt 2 i 3 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, planów obrony cywilnej i planów działania (Dz. U. Nr 96 poz. 850. Uchylony 23 kwietnia 2022 r.). Dalej: rozporządzenie w sprawie OC.

<sup>5</sup> Dalej Powiat.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Regulamin wprowadzony Uchwałą nr 1482/2022 Zarządu Powiatu Ostrowskiego z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wielkopolskim (dalej: regulamin organizacyjny Urzędu), bez zmian w okresie objętym kontrolą w zakresie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz obrony cywilnej; Uchwały Zarządu Powiatu Ostrowskiego nr: 449/2020 z 9 marca 2020 r.; 590/2020 z 16 lipca 2020 r.; 814/2021 z 11 marca 2021 r.

powiatowych formacji obrony cywilnej, w tym opracowywanie powiatowych baz danych o zasobach, siłach i środkach możliwych do wykorzystania przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu<sup>8</sup>;

- zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności, bezpieczeństwa i porządku publicznego obejmujące prowadzenie spraw związanych m.in. z opracowaniem, aktualizacją i wdrożeniem Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego, uzgadnianie i zatwierdzanie gminnych planów zarządzania kryzysowego.

Zakresy obowiązków pracowników Wydziału odpowiadały zadaniom i sprawom ujętym w Regulaminie.

Do zadań kierownika Referatu Zarządzania Kryzysowego i Obronności (SPK)<sup>9</sup> w Wydziale należało m.in. opracowanie i aktualizowanie Planu Operacyjnego Funkcjonowania Powiatu Ostrowskiego, kart realizacji zadań operacyjnych wraz z ich wykonaniem w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa oraz w czasie wojny.

Do zadań inspektora ds. obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego oraz jednocześnie pełnomocnika informacji niejawnych w SPK należało m.in. opracowanie i aktualizacja oraz uzgadnianie planu obrony cywilnej powiatu, gminnych planów obrony cywilnej, gminnych planów ewakuacji ludności na wypadek masowego zagrożenia życia i zdrowia, obsługa i aktualizacja powiatowej bazy danych o siłach i środkach Szefa OCP, organizacja koordynacja i prowadzenie kontroli realizacji zadań obrony cywilnej, szkoleń oraz opracowania rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej w jednostkach samorządowych i podległych Staroście jednostkach organizacyjnych, konserwacja, utrzymanie i obsługa sprzętu przeznaczonego do wyposażenia Powiatowego Ośrodka Analizy Danych i Alarmowania oraz powiatowych formacji obrony cywilnej, prowadzenie spraw związanych z obsługą i funkcjonowaniem powiatowego magazynu i sprzętu obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 85-88, 89-92, 524-599)

Kierownik SPK legitymował się stopniem oficerskim i doświadczeniem zdobytym w służbie w Wojsku Polskim, posiadał również wiedzę niezbędną do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej<sup>10</sup>.

W Starostwie nie opracowano i nie wdrażano wewnętrznych procedur postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych. Stosowano natomiast, spójną z obowiązującymi przepisami, utrwaloną praktykę, weryfikacji wniosków o wydanie pozwoleń na budowę w zakresie spełnienia wymogów wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>11</sup> wobec obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych (patrz pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Starosta wyjaśnił, że *nie opracowano i nie wdrażano procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych, ponieważ nie ma w aktualnym stanie prawnym, żadnych przepisów wykonawczych, wytycznych lub nawet tzw. dobrych praktyk, które określałyby zasady opracowania takiego dokumentu.*

(akta kontroli str. 93, 94-117, 465)

---

<sup>8</sup> Czyli Starostę (dalej: Szef OCP).

<sup>9</sup> Dalej Referat lub SPK.

<sup>10</sup> Uczestniczył w szkoleniach i ćwiczeniach zorganizowanych przez Ośrodki Szkolenia Obrony Cywilnej i przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego WUW w Poznaniu oraz w ramach wspólnych szkoleń i ćwiczeń powiatów (ostrowskiego, kępińskiego, ostreszowskiego i krotoszyńskiego), a także w ćwiczeń Zespołu Zarządzania Kryzysowego z udziałem właściwych służb.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 682. (dalej: ustawa Prawo budowlane).

1.2. Analiza dokumentacji losowo wybranych 10<sup>12</sup> ze wszystkich 30 złożonych w kontrolowanym okresie wniosków o pozwolenie na budowę obiektów użyteczności publicznej i budownictwa wielorodzinnego, zawierała oświadczenia projektantów, że „*obiekt został sporządzony zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (ze wskazaniem osób biorących udział przy sporządzaniu projektu technicznego)*”.

Kierownik Referatu Architektury i Budownictwa Starostwa wyjaśniła, że *organ administracji architektoniczno – budowlanej odmawiając lub udzielając pozwolenia na budowę inwestycji kieruje się ściśle przepisami prawa. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane przed wydaniem pozwolenia na budowę sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno- budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzją o warunkach zabudowy, wnioskiem o pozwolenie na budowę, oświadczeniem o posiadanym prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz wymaga ww. oświadczenia projektanta, o którym mowa w art. 34 ust. 3d pkt 3 ustawy Prawo budowlane. Dokumentacja projektowa zawierała również oświadczenie projektanta o spełnieniu wymagań art. 5 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, w myśl którego każdy obiekt powinien być zaprojektowany i wybudowany w sposób określony w przepisach, w tym techniczno – budowlanych, zgodnie z zasadami wiedzy technicznej zapewniając m.in. ochronę ludności.*

(akta kontroli str. 118-122, 317, 644-667)

Starosta wyjaśnił m.in., że *jako organ administracji architektoniczno – budowlanej pierwszej instancji przed wydaniem decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę dokonuje również weryfikacji projektu pod kątem spełniania wymogów wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, który stwierdza, że „obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej”.*

Starosta dodał, że *ustawa o ochronie ludności (znajdująca się obecnie w fazie projektu) będzie zapewne właściwą podstawą prawną do określenia w przepisach prawa wymagań dotyczących projektowania i budowania budowli ochronnych.*

(akta kontroli str. 82-83, 465)

1.3. Zgodnie z wymogami określonymi w § 3 pkt 2 i 3 oraz § 5 ust.1 rozporządzenia w sprawie OC, Szef OCP 5 czerwca 2013 r. zatwierdził<sup>13</sup>, opracowany i uzgodniony z Szefem Obrony Cywilnej Województwa Wielkopolskiego, Plan Obrony Cywilnej Powiatu Ostrowskiego<sup>14</sup>. Plan ten aktualizowano pięciokrotnie w okresie objętym kontrolą m.in. w zakresie danych statystycznych i teleadresowych, treści planu i danych w zakresie ewakuacji ludności, aktualizacji wykazu instytucji i przedsiębiorstw oraz organizacji planowanych do wykonywania zadań.

Starosta dodał, że *od marca 2022 r., nie wydano na szczeblu kraju i na szczeblu województwa żadnych wytycznych lub zaleceń, które określałyby zasady aktualizacji*

<sup>12</sup> Decyzje zatwierdzające projekt budowlany i udzielające pozwolenia na budowę: 1. Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej; 2. Zespołu Szkół wraz z Salą Gimnastyczną; 3. Remont budynku szkoły; 4. Przebudowę i zmiany sposobu użytkowania budynku gospodarczego z przeznaczeniem na budynek izby edukacji przyrodniczo – leśnej; 5. Budynek apteki ogólnodostępnej; 6. Budowę i przebudowę obiektu lekkoatletycznego; 7. Domu Pomocy Społecznej; 8. Rozbudowę przebudowę i nadbudowę budynku Ochotniczej Straży Pożarnej; 9. Przebudowa klatki schodowej w budynku biurowym. 10. Przebudowę i zmianę sposobu użytkowania nieużytkowego poddasza budynku internatu szkolnego..

<sup>13</sup> Zarządzenie Starosty Ostrowskiego szefa Obrony Cywilnej Powiatu Ostrowskiego nr 23/2013 z 13 sierpnia 2013 r. w sprawie wprowadzenie do stosowania Planu Obrony Cywilnej Powiatu Ostrowskiego.

<sup>14</sup> Dalej: POCPO lub Plan.

*planów obrony cywilnej. Ochrona ludności mająca na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w sytuacji wystąpienia zagrożeń wymaga rozwiązania systemowego w postaci ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, w której znajdują się zapisy dotyczące: wykorzystania pomieszczeń budowli ochronnych, planowania obiektów podwójnej funkcji, uwzględnienia budowli ochronnych w projektach budynków użyteczności publicznej, przygotowania doraźnych ukryć na terenach publicznych oraz zasad finansowania.*

Szef OCP zatwierdził również wymagane plany działania w zakresie obrony cywilnej powiatu ostrowskiego odrębnie na 2020, 2021 i 2022 rok oraz wieloletni plan działania na lata 2018-2023.

Starosta wyjaśnił, że *przyczyną nieopracowania rocznego planu działania na 2023 r. było wejście w życie ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie ojczyzny, która nie zawiera żadnych podstaw prawnych do działania obrony cywilnej.*

(akta kontroli str. 80, 123-157, 465, 600, 670-373)

1.4. Jednym z zadań ujętych w POCPO było przygotowanie i organizowanie schronów i ukryć wraz z określeniem zakresu działań Szefa OCP oraz pozostałych osób i podmiotów odpowiedzialnych za realizację spraw z zakresu obrony cywilnej. Do ww. zadań należało: uprzątnięcie wnętrza ukryć do doraźnego przygotowania zarządzanych przez Powiat, wyburzenie zbędnych ścian, zabezpieczenia otworów okien workami z piaskiem, skrzyniami z piaskiem, zasuwami, obsypanie ścian zewnętrznych wałem ziemi do wysokości górnej płyty stropu (jeżeli będzie taka potrzeba); usunięcie z bliskiego otoczenia materiałów łatwopalnych; wyposażenie pomieszczeń w sprzęt i materiały potrzebne na czas korzystania z ukrycia. Według planu ukrycia przygotowuje się do ochrony pracowników zakładów pracy i zakładów z zagrożeniami<sup>15</sup>, ludności, przechowywania ważnej dokumentacji, cennej aparatury i zapasów żywności. Plan obejmował również zasady ewakuacji ludności, wyposażenia powiatowego magazynu obrony cywilnej oraz awaryjny tryb postępowania, w sytuacji braku formacji obrony cywilnej – drużyn schronowych do obsługi ww. ukryć.

(akta kontroli str. 123-136, 206-207, 465)

W rocznych Planach Działania uwzględniono m.in. kontrolę realizacji zadań obrony cywilnej – wybranych zagadnień i aktualizację oraz weryfikację informacji o posiadanych budowlach ochronnych i ich stanie technicznym oraz inwentaryzację i legalizację posiadanych zasobów materiałowych i sprzętowych obrony cywilnej. Kontrola została przeprowadzona przez Szefa OCP.

Starosta wyjaśnił, że *w ramach nadzoru nad realizacją zadań obrony cywilnej w zakresie budowli ochronnych nie sformułowano uwag, wniosków lub zaleceń.*

W Karcie Realizacji Zadania Obrony Cywilnej nr 3 (KRZOC) – Przygotowanie i organizowanie schronów określono zadanie i termin jego wykonania, procedurę realizacji, podmioty współdziałające zewnętrzne i podmioty współdziałające wewnętrzne, dokumentację bazową.

Procedura obejmowała:

- odbiór informacji o możliwym wystąpieniu zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi wymagające ich ochrony poprzez ukrycie ich w budowlach przystosowanych do ukrycia, przekaz informacji między stosownymi podmiotami;
- zwołanie posiedzenia Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
- uruchomienie obiektów ukryć ludności;

<sup>15</sup> m.in. baza magazynowa paliw, hurtowni gazów.

- zbieranie danych o przebiegu realizacji zadania;
- sporządzenie stosownych meldunków.

W Karcie określono również czas na realizację zadania.

W związku z pismem Wojewody Wielkopolskiego Nr ZK-IX.655.22.2022.1 z 10 października 2022 r. nawiązującym do informacji z 7 października 2022 r. w sprawie przeprowadzenia analizy i sporządzenia zestawienia aktualnych danych do inwentaryzacji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania, Powiat zlecił zarządcom wytypowanych obiektów sporządzenie kart ewidencji ukryć, zobowiązując ich do sprawdzenia obiektu pod względem jego przydatności na potrzeby ukrycia, zabezpieczenia otworów okiennych przyziemia, wyposażenia w sprzęt kwaterunkowy i zabezpieczenia medycznego.

Sporządzone karty ewidencyjne ukryć doraźnych zawierały charakterystykę obiektu, opis otoczenia, opis sposobów zabezpieczenia obiektu, zestawienie prac koniecznych do wykonania na potrzeby przystosowania obiektu na potrzeby ukrycia doraźnego.

(akta kontroli str. 123-136, 126-157, 239, 422-426, 465, 514-523, 601-605)

1.5. W kontrolowanym okresie Powiat zrealizował cztery inwestycje dotyczące obiektów użyteczności publicznej<sup>16</sup>.

Analizie w zakresie sposobu zapewnienia ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej, na etapie projektowania i budowy budynków użyteczności publicznej, poddano dokumentację dwóch z ww. inwestycji: DPS-u i Poradni, realizowanych w okresie obowiązywania Wytycznych<sup>17</sup>.

Na etapie udzielenia zamówienia w formule *zaprojektuj i wybuduj* nie wyodrębniano warunków dotyczących ochrony ludności, realizując wyłącznie utrwaloną praktykę weryfikacji oświadczeń projektantów o zaprojektowaniu budowli zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Projektowane powierzchnie obiektów wynosiły odpowiednio 3200 m<sup>2</sup> i 901 m<sup>2</sup>, a zakładana liczba korzystających osób i personelu wynosiła dla obu obiektów odpowiednio: 76 i 43 oraz 42 i 23. W dokumentacji technicznej Poradni uwzględniono rozwiązania konstrukcyjne zwiększające wytrzymałość konstrukcji obiektu.

Starosta wyjaśnił, że *przygotowana dokumentacja DPS nie uwzględniała w sposób szczególny miejsc schronienia, poprzestając na wymaganiach wynikających z ustawy Prawo budowlane. Uwzględnienie miejsc ochronnych nastąpiło na etapie realizacji inwestycji poprzez zastosowanie rozwiązań podnoszących wytrzymałość konstrukcji.*

Kierownik Referatu Architektury i Budownictwa odnosząc się do wymogów obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane wyjaśniła m.in., że *takie wymogi mogły zostać ustalone przez rady gmin w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub warunkach zabudowy wydanych przez wójta, burmistrza lub prezydenta. Starosta przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę sprawdza zgodność projektu architektoniczno – budowlanego z ustaleniami ww. planów i warunków.*

(akta kontroli str. 81-82, 122, 300, 374-382, 466, 611, 668)

1.6. Dokumentacja techniczna wymienionych w pkt 1.5 niniejszego wystąpienia dwóch obiektów budowlanych zawierała oświadczenia projektantów o zgodności

<sup>16</sup> Dom Pomocy Społecznej w Ostrowie Wielkopolskim (dalej: DPS); Termomodernizacja budynku bursy szkolnej w Ostrowie Wielkopolskim; termomodernizacja budynku Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wielkopolskim; budowa poradni psychologiczno – pedagogicznej (dalej: Poradnia).

<sup>17</sup> Postępowania przetargowe dla DPS wszczęto w 2019 r., a Poradni w 2022 r.

projektu z obowiązującymi wymogami określonymi w art. 34 oraz art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane w zakresie wymagań obrony cywilnej.

Dokumentacja tych obiektów przewidywała konstrukcje złożone z dwóch kondygnacji: parteru i piętra (bez podpiwniczenia) i grubości ścian nośnych oraz dachu<sup>18</sup> 24 cm.

(akta kontroli str. 81-82, 300, 374-382, 514-523)

W zakresie uwzględnienia miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności dla liczby pensjonariuszy, pracowników, pacjentów, która wynikała z założeń projektowych dla budowli użyteczności publicznej, wymaganych § 3 Wytycznych, Starosta wyjaśnił m.in., że *przyjęte rozwiązania konstrukcyjne były uwarunkowane istniejącymi warunkami gruntowo-wodnymi uniemożliwiającymi wykonanie kondygnacji podziemnej. W związku z tym w przypadku budowy DPS wprowadzono zmianę konstrukcji dachu z drewnianej na betonową, celem podniesienia m.in. wytrzymałości całego budynku. Natomiast przy budowie Poradni, już na etapie opracowania dokumentacji projektowej, mając wcześniejsze doświadczenia z budową DPS-u, przyjęto wykonanie konstrukcji dachu z płyt żelbetowych, co powoduje, zwiększenie wytrzymałości obiektu powyżej obowiązujących wymagań.*

(akta kontroli str. 81-82, 300, 374-392, 465, 501)

1.7. W budżecie Powiatu na obronę cywilną<sup>19</sup> na lata 2020-2023 zaplanowano środki finansowe w wysokości po 3,0 tys. zł w 2020 r., 2021 r. i w 2022 r. oraz 4,0 tys. zł w 2023 r. W tym okresie wydatki Powiatu na ww. cel wynosiły odpowiednio po 1,0 tys. zł.

Starosta podał, że *w latach 2020-2023 Powiat nie wydatkował środków finansowych na utrzymanie i modernizację budowli ochronnych wykazanych jako miejsca „ukryć do doraźnego przygotowania”, będących w jego zarządzie.*

(akta kontroli str. 84, 434-458, 612-642)

1.8. Starosta zwrócił uwagę na problemy i trudności związane z realizacją zadań w ramach obrony cywilnej w zakresie budowli ochronnych. W złożonych wyjaśnieniach wskazał m.in., że *ostatnim aktem prawnym, w którym poruszono problematykę schronów było rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej<sup>20</sup>, natomiast w obecnym stanie prawnym jedyne regulacje dotyczące zapewnienia właściwego stanu technicznego budowli ochronnych zawarte zostały w art. 5 ust. 1 pkt. 6 ustawy Prawo budowlane. Można zatem przyjąć, że obecnie budowlami ochronnymi zajmują się ich właściciele, przy czym brak jest przepisów o sposobie użytkowania, wykorzystywania oraz finansowania tych budowli.*

(akta kontroli str. 205, 422a-502)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W powiecie zapewniono właściwe przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego i ochrony ludności na wypadek zagrożenia, a odpowiedzialni za zadania pracownicy Starostwa posiadali odpowiednie wykształcenie i doświadczenie. Powiat opracował plan obrony cywilnej, który podlegał stosownym aktualizacjom oraz plany działania. W realizowanych budynkach użyteczności publicznej wprowadzano rozwiązania konstrukcyjne zwiększające cechy wytrzymałościowe obiektów.

<sup>18</sup> Strop żelbetowy typu Teriva.

<sup>19</sup> Rozdział klasyfikacji budżetowej 75414.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 93, poz. 429, uchylony 1 lipca 2004 r.



## **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

2.1. Starosta nie przygotował budowli ochronnych do funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej z uwagi na brak budynków spełniających wymagania dla schronu kategorii P (odporności podstawowej).

Zgodnie z wytycznymi procedury<sup>21</sup> „Funkcjonowanie Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wielkopolskim w czasie wprowadzania stanów gotowości obronnej państwa w zapasowym miejscu pracy ZMP”, w sytuacji wystąpienia zagrożeń, które będą wymagały opuszczenia przez Starostwo lub jego części Miejsca Stałej Dyslokacji i przejścia na zapasowe Miejsce Pracy w celu zapewnienia ciągłości podejmowanych decyzji działań dla utrzymania bezpieczeństwa, zaplanowano dwa warianty działania (w sytuacji braku możliwości działania w dotychczasowym miejscu i w sytuacji możliwości dalszego działania w miejscu pracy). W celu zapewnienia ciągłości podejmowanych decyzji i działań utworzono dla Starosty Stanowisko Kierowania w stałej siedzibie obiektu (...). Przewidziano również zapasowe miejsce pracy dla Starostwa. Uwzględniono również zaplecze socjalno – bytowe dla pracowników pełniących stały dyżur w czasie osiągnięcia gotowości obronnej państwa.

W myśl § 5 ust. 1 i 2 Zarządzenia Starosty Ostrowskiego nr 16/2011 z 18 lutego 2011 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego siedziba zespołu znajdowała się w Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: Centrum) zlokalizowanym na drugim piętrze siedziby Starostwa. Poleceniem Starosty miejsce pracy zespołu mogło być przeniesione do innego miejsca lub obiektu. W myśl § 7 Regulaminu Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Ostrowie Wielkopolskim<sup>22</sup> Centrum stanowiło komórkę organizacyjną Wydziału. Siedziba Centrum była umieszczona w budynku, który posiadał jedynie ukrycie do doraźnego przygotowania.

(akta kontroli str. 206, 429, 443, 446)

2.2. Stosownie do wymogów art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane siedziba Starostwa, w której umieszczono siedzibę Centrum użytkowano zgodnie z jego przeznaczeniem i wymogami ochrony środowiska oraz utrzymywano w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

(akta kontroli str. 429, 498)

Stanowisko dyspozycyjne, zgodnie z § 23 Regulaminu PCZK, posiadało m.in. zestaw komputerowy na stanowisku dyżurnego z bazą danych „O Siłach i Środkach”, radiotelefon do łączności radiowej w relacji powiat – wojewoda i jednostki organizacyjne – powiat, telefon stacjonarny i komórkowy (alarmowy), faks, urządzenia nagłaśniające, zaplecze socjalne, zestaw urządzenia łączności przewodowej i bezprzewodowej, systemy teleinformatyczne kompatybilne z systemami funkcjonującymi w pozostałych centrach zarządzania kryzysowego, mapy operacyjne, awaryjne zasilanie urządzeń końcowych oraz zaplecze socjalno – bytowe.

(akta kontroli str. 427, 427a-433a, 429, 451-497)

<sup>21</sup> Funkcjonowanie Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wielkopolskim w czasie wprowadzenia stanów gotowości obronnej państwa w zapasowym miejscu pracy (ZMP), zatwierdzonej przez Starostę (brak daty zatwierdzenia).

<sup>22</sup> Załącznik do zarządzenia nr 5/2012 Starosty Powiatu Ostrowskiego (dalej Regulamin PCZK).

2.3. Starosta podjął działania służące wyposażeniu siedziby powiatowego centrum zarządzania kryzysowego w niezbędne środki do zaspokajania potrzeb aprowizacyjnych i sanitarnych na wypadek wystąpienia zagrożenia. Sporządzono wykaz instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej, w tym zadań przygotowania i przystosowania budowli ochronnych. POCPO zawierał również wykaz niezbędnego wyposażenia powiatowego magazynu obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 289-293)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na brak budowli ochronnych Starosta, na potrzeby powiatowego centrum zarządzania kryzysowego oraz zapasowego miejsca administracji wyznaczył siedziby zlokalizowane w budynkach posiadających ukrycia do doraźnego przygotowania. W celu zapewnienia możliwości działania ww. miejsc zapewniono niezbędne środki dla zaspokojenia potrzeb aprowizacyjnych i sanitarnych.

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

Opis stanu  
faktycznego

3.1. POCPO zawierał rejestr 20 ukryć do doraźnego przygotowania<sup>23</sup> zarządzanych przez jednostki organizacyjne Powiatu. W rejestrze podano m.in. dane ewidencyjne obiektów, ich lokalizację oraz stan przygotowania i sposób użytkowania w czasie pokoju. Starosta wyjaśnił, że *budynki w powiatowych jednostkach organizacyjnych w większości przypadków były budowane w latach 70-tych lub wcześniej, w związku z czym, w istniejącej dokumentacji techniczno-budowlanej, brak jest danych na temat ich wytrzymałości.*

(akta kontroli str. 123-136, 206-207, 465)

Starosta ponadto prowadził w formie tabelarycznej, zgodnie z obowiązkiem określonym w § 30 i § 31 Wytycznych, zestawienie zbiorcze 52 budowli ochronnych<sup>24</sup> i ukryć do doraźnego przygotowania znajdujących się na terenie powiatu, a w oddzielnej tabeli – ewidencję 20 ukryć do doraźnego przygotowania.

Budowle i ukrycia zapewniały łącznie schronienie dla 8 195 osób<sup>25</sup>, w tym dla 5 590 w 20 obiektach zarządzanych przez Powiat.

(akta kontroli str. 206-207, 208-211)

Wydział posiadał sporządzone karty ewidencyjne ukryć do doraźnego przygotowania, w których określono wykaz niezbędnych prac koniecznych do przeprowadzenia w celu przystosowania obiektu na potrzeby ukrycia oraz zapotrzebowanie materiałowe i sprzętowe do zabezpieczenia pobytu osób.

(akta kontroli str. 126-146, 464-465)

<sup>23</sup> Ukrycia - według Planu Obrony Cywilnej Powiatu Ostrowskiego – służą krótkotrwałej ochronie ludności są to piwnice i podpiwniczenia. Ukrycia mają służyć do krótkotrwałej ochrony ludności przed środkami konwencjonalnymi (zabezpieczające tylko przed konwencjonalnymi środkami rażenia, w szczególności odłamkami bomb, pocisków artyleryjskich, granatów).

<sup>24</sup> 29 schronów, trzy ukrycia oraz 20 ukryć do doraźnego przygotowania.

<sup>25</sup> stanowiło to zabezpieczenie dla 5% z 161 581 mieszkańców powiatu - według danych GUS na 30 czerwca 2021 r.

Dane ujęte w aplikacji Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „Budowle ochronne” 2.0 PSP w zakresie liczby ukryć do doraźnego przygotowania były zgodne z danymi pochodzącymi z rejestru prowadzonego przez Starostę.

Starosta wyjaśnił, że do czasu opublikowania aplikacji na stronie KG PSP w ewidencji znajdowało się 18 obiektów zarządzanych przez Powiat. W odpowiedzi na pismo Wojewody Wielkopolskiego, w 2022 r. przeprowadzono inwentaryzację posiadanych budowli ochronnych oraz wytypowano nowe na podstawie przeprowadzonej analizy obiektów m.in. garaży, parkingów, piwnic, przejść podziemnych, szczelin przeciwlotniczych. Wyniki inwentaryzacji i analiz zostały przekazane do PSP, która po dokonaniu weryfikacji przedstawionych przez Starostę obiektów, zakwalifikowała 20 z nich jako ukrycia do doraźnego przygotowania. Ww. 20 ukryć zostało ujętych w aktualnej ewidencji prowadzonej przez Starostę.

(akta kontroli str. 80)

Starosta nie upublicznił prowadzonej ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania o czym szerzej w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 499-500)

**3.2.** W okresie objętym kontrolą Starosta nadzorował przygotowania oraz aktualizację ewidencji budowli ochronnych Powiatu. W kontrolowanym okresie dokonano siedmiu aktualizacji Planu w zakresie danych liczbowych i ilościowych, m.in. 7 września 2022 r. w zakresie liczby ukryć do doraźnego przygotowania.

Starosta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie zidentyfikowano przypadków nieprzekazania informacji o zmianach w ewidencji przez szefów obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego na terenie powiatu, zatem nie formułowano uwag, wniosków lub zaleceń w tym zakresie.

(akta kontroli str. 144-146, 165, 1216-187, 465, 500)

Starosta wyjaśnił, że w przypadku DPS, oddanego do użytkowania 17 października 2022 r. tj. po piśmie Wojewody Wielkopolskiego, będzie on zgłoszony do PSP, celem weryfikacji pod kątem możliwości wykorzystania do wytypowania miejsc do ukrycia i ochrony ludności, łącznie z Poradnią, która zostanie oddana do użytkowania w październiku 2023 r.

(akta kontroli str. 80, 465)

**3.3.** W badanym okresie zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie OC, Szef OCP dokonał oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w powiecie w 2020 r., 2021 r. i 2022 r.

(akta kontroli str. 126-143)

**3.4.** W ramach oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu w obszarze budownictwa ochronnego, w przypadku realizacji pozostałych zadań Szefa OCP<sup>26</sup>, wskazano, że „pomimo obecnych trudności przy realizacji zadań obrony cywilnej związanych z utworzeniem, wyposażeniem, przygotowaniem do działań, zadania te są i będą realizowane w ramach zarządzania kryzysowego i przedsięwzięć ogólnoobronnych”. W zakresie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w Planie działania na 2021 r. ujęto i na jego podstawie zrealizowano kontrole: „przygotowanie i przeprowadzenia kontroli realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej przez szefów obrony cywilnej powiatu i gmin” Urząd Gminy Sieroszewice; realizację przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Ostrowskiego zadań obrony cywilnej - wybrane zagadnienia.

Odwołano natomiast kontrolę realizacji zadań obrony cywilnej w 2022 r. W planie

<sup>26</sup> Pozycja Planu obrony cywilnej powiatu.

działania na 2022 r. wykazano realizację kontroli u Szefa OCP z realizacji zadań wybranych zagadnień obrony cywilnej. Nie zrealizowano natomiast kontroli dot. działalności Szefa Obrony Cywilnej Gminy Sieroszewice z uwagi na brak podstawy prawnej do tych czynności po zmianie stanu prawnego w 2022 r. W zakresie realizacji planów treningów obrony cywilnej w 2021 r. zaplanowano trening elementów systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania wykazano odwołanie treningu w 2021 r. W 2021 r. wykazano wykonanie przez m.in. przez Szefa OCP treningu elementów systemu wczesnego ostrzegania i alarmowania. W planie działania na 2022 r. zaplanowano cztery treningi, z których jeden - dot. przeprowadzenia ćwiczenia obrony cywilnej z zakresu ewakuacji osób z powiatowych placówek oświatowych - zrealizowano.

(akta kontroli str. 144, 156)

W 2020 r. i 2021 r. ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w zakresie budowy ochronnych, przekazana Wojewodzie Wielkopolskiemu, dotyczyła możliwości wykorzystania jako schronu jednego obiektu, który pozostawał w dyspozycji Prezydenta Ostrowa Wielkopolskiego. Natomiast 18 ukryć zarządzanych przez Powiat podlegało ocenie bez uwzględnienia ich odporności na falę nadciśnieniową u z powodu braku danych o wytrzymałości konstrukcji obiektu (MPa). W 2022 r. przy ocenie wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzonej przez komisję przedstawicieli Powiatu i funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej.

(akta kontroli str. 430, 500, 501)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Starosta nie upublicznił w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa<sup>27</sup> lub nie udostępnił w inny sposób prowadzonej ewidencji budowy ochronnej oraz ukryć do doraźnego przygotowania, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy z 6 września 2001 r.<sup>28</sup> o dostępie do informacji publicznej.

Starosta wyjaśnił, że *informacja o ukryciach doraźnych znajdujących się na terenie powiatu, dostępna jest w aplikacji przygotowanej przez Komendę Główną PSP w zakładce „miejsca doraźnego schronienia”, którą można pobrać ze strony KG PSP lub komendy Powiatowej PSP w Ostrowie Wielkopolskim. Powyższe dane zostaną zamieszczone w BIP Powiatu do 30 czerwca 2023 r.*<sup>29</sup>

(akta kontroli str. 499, 500, 501)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W Starostwie prowadzono ewidencję ukryć do doraźnego przygotowania, znajdujących się na terenie powiatu oraz sprawowano nadzór nad prowadzeniem tej ewidencji przez jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład powiatu. Starosta udostępnił jednak ww. ewidencję dopiero w toku kontroli NIK. Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu za 2020 r., 2021 r. i 2022 r. zostały odpowiednio przygotowane i przekazane Wojewodzie Wielkopolskiemu. Karty ewidencyjne ukryć do doraźnego przygotowania zawierały stosowne informacje o zakresie czynności niezbędnych do przystosowania obiektów na potrzeby ukrycia.

<sup>27</sup> Dalej: BIP.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 902.

<sup>29</sup> W dniu 3 lipca 2023 r. na stronie BIP Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wielkopolskim potwierdzono dostępność linku do aplikacji Państwowej Straży Pożarnej.

## IV. Uwagi i wnioski

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 Poznaniu. 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.

Poznań, 4 lipca 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Jacek Młynarczyk  
główny specjalista k. p.

Dyrektor  
z up. p.o. Wicedyrektor  
dr Zuzanna Kaźmierczak

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*