



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.010.02.2023

Pan
Wilhelm Woźniak
Wójt Gminy Krasne
36 – 007 Krasne 121

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Krasne, 36 – 007 Krasne 121 (dalej Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Wilhelm Woźniak – Wójt Gminy Krasne od 17.11.2018 r. (dalej Wójt) (akta kontroli, str. 1-3)
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 prowadzenia ich ewidencji.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 maja 2023 r., także z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Wilhelm Dmytrów, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/113/2023 z 05.05.2023 r. (akta kontroli, str. 4-5)

¹Ustawa z dnia 23.12.1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz.U. z 2022 r. poz. 623), dalej ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W funkcjonującej strukturze organizacyjnej Urzędu było wyodrębnione stanowisko, któremu były przypisane zadania dotyczące obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Pracownik zatrudniony do realizacji tych zadań był odpowiednio przygotowany i posiadał umiejętności pozwalające wypełniać powierzone mu zadania. Z uwagi na fakt, że w okresie objętym kontrolą gmina nie posiadała własnych budowli ochronnych (ukryć, schronów) faktycznie nie realizowała zadań związanych z przygotowaniem, organizowaniem i wyposażaniem takich obiektów.

Pozytywnie należy ocenić działalność Urzędu w zakresie urzędowania i opracowywania wymaganych takich dokumentów z zakresu obrony cywilnej, jak: „Plan Obrony Cywilnej Gminy Krasne” oraz roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej Gminy Krasne.

Stanowisko Kierowania Wójta (dotychczasowe i główne) znajdowało się w budynku nieposiadającym schronu i nie posiadało dostępu do jakiegokolwiek innej budowli ochronnej, co nie było wystarczające dla zapewnienia realizacji zadań w przypadku poważnej sytuacji kryzysowej.

Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego nie miało w dyspozycji pomieszczeń zlokalizowanych w schronie lub jakiegokolwiek innej budowli ochronnej, co nie było wystarczające dla zapewnienia realizacji zadań w przypadku poważnej sytuacji kryzysowej.

NIK ocenia negatywnie niedokonywanie przez Wójta oceny stanu przygotowań obrony cywilnej Gminy w latach 2020 – 2022.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1. W Urzędzie, zadania związane z obroną cywilną realizowane były przez pracownika zatrudnionego na stanowisku Inspektora do spraw bezpieczeństwa i porządku publicznego (dalej inspektor). Zakres czynności inspektora z dnia 07.07.2011 r., określał, że odpowiadał on m.in. za realizację zadań w zakresie: *organizowania, kierowania i koordynowania przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje i podmioty gospodarcze, inne jednostki organizacyjne, a także organizacje działające na terenie gminy, których celem jest ochrona ludności, zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej i dóbr kultury oraz udzielanie pomocy poszkodowanym, w szczególności sporządzanie i aktualizację planów obrony cywilnej i planu reagowania kryzysowego, sprawowanie nadzoru nad stanem utrzymania budowli ochronnych.*

Poza powyższym zadaniem zawartym w omawianym zakresie czynności, w żadnym innym dokumencie określającym organizację Urzędu, nie było³ wprost wymienionego zadania (ani stanowiska) odnoszącego się do problematyki „budowli ochronnych”.

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

³ W szczególności, nie było wymienionego takiego zadania w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy Krasne, nadanym zarządzeniem nr 14/2015 Wójta Gminy Krasne z dnia 28.07.2015 r.

Wójt podał, że nie zachodzi konieczność funkcjonowania stanowiska do realizacji zadań dotyczących budowli ochronnych (schronów, ukryć) z powodu *nie istnienia na terenie gminy obiektów – budowli ochronnych. W zakresie czynności inspektora widnieje adnotacja o nadzorze nad budowlami ochronnymi, co jest spowodowane ewentualnością zaistnienia tego typu obiektów, być może w przyszłości.*

Wyjaśniając dlaczego po 22.04.2022 r⁴., w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu oraz w zakresie czynności i obowiązków pracowników nie nastąpiły zmiany zapewniające realizację zadania własnego gminy dotyczącego spraw porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, Wójt podał, że w Urzędzie zatrudniony jest pracownik, który w katalogu przypisanych mu zadań ma zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, a także dotyczące zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Zakres czynności tego pracownika stanowi uzupełnienie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu. W wewnętrznych regulacjach nie były wprowadzane zmiany po 22.04.2022 r., z uwagi na fakt, że kwestie dotyczące realizacji zadań gminy z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego były już uregulowane.

Inspektor uzyskał wykształcenie wyższe na kierunku Budowy Maszyn i Lotnictwa, z tytułem magistra inżyniera mechanika. Od początku zatrudnienia w Urzędzie (tj. od 01.02.1992 r.) wykonywał zadania z zakresu ochrony ludności, porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz - w ocenie Wójta – posiadał w tym zakresie dużą wiedzę i doświadczenie. W latach objętych kontrolą, inspektor nie odbywał szkoleń⁵ w zakresie spraw obronnych i zarządzania kryzysowego, co Wójt wyjaśnił, że spowodowane to było ograniczeniami wynikającymi z obostrzeń jakie obowiązywały w okresie epidemii SARS-Cov-2.

W Urzędzie, nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznej procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych, co Wójt wyjaśnił, że to z *powodu nie istnienia takich budowli na terenie gminy.*

(akta kontroli, str. 6-27, 165-166)

2. W Urzędzie był sporządzony – w 2020 roku - zgodnie z wymogami określonymi w § 3 pkt 2 i 3 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie *szczegółowego działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, Plan Obrony Cywilnej Gminy Krasne. Były opracowane roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej Gminy Krasne (na poszczególne lata 2020,2021,2022) oraz wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej Gminy Krasne na lata 2022 – 2026.

Plan Obrony Cywilnej i Plany działania były uzgodnione z działającym z upoważnienia Starosty Rzeszowskiego (Szefa Obrony Cywilnej Powiatu) – Kierownikiem Biura Zarządzania Kryzysowego w Starostwie Powiatowym w Rzeszowie.

(akta kontroli, str. 23-164)

3. W Planie Obrony Cywilnej obowiązującym w kontrolowanym okresie, nie ujmowano zadań dotyczących budowli ochronnych oraz nie uwzględniano

⁴ Termin uchylecia wytycznych Szefa Obrony Kraju z 04.12.2018 r.

⁵ Przed okresem objętym kontrolą, Inspektor ukończył m.in.:

- kurs „Szkolenie Wójtów i Pracowników Urzędów Gmin (Burmistrzów i Pracowników Urzędów Miejskich) w Zakresie Ochrony Ludności”, przeprowadzony w Ośrodku Szkolenia Państwowej Straży Pożarnej w Nisku, w dniu 12.12.2001 r., zakończony wynikiem „celujący”,

- szkolenie na temat: „Dokumenty organizacyjno-planistyczne w zakresie spraw obronnych i zarządzania kryzysowego obowiązujące w jednostkach samorządu terytorialnego”, zorganizowane przez Betakom Biuro Obsługi Szkoleń w Rzeszowie, w dniu 13.05.2014 r.

potrzeby zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia, co Wójt wyjaśnił, że *spowodowane to jest brakiem takich obiektów na terenie gminy*

Systematyka „Planu Obrony Cywilnej Gminy Krasne” z 2020 r. określona w jego spisie treści (zamieszczonym na str. 2-5), przewiduje m.in.:

- na str. 162 artykuł zatytułowany „Ocena przygotowania budowli ochronnych”, oraz
- na str. 165 artykuł zatytułowany „Wykaz budowli ochronnych”.

Ustalono, że:

- na wskazanej wyżej str. 162 brak jest wyróżnionego w spisie treści artykułu, oraz
- na str. 165 w „Wykazie budowli ochronnych (schrony, ukrycia)” wymienione budowle położone są na obszarze innych gmin.

Wyjaśniając, dlaczego na wskazanej str. 162 brak jest wyróżnionego w spisie treści artykułu pt. „Ocena przygotowania budowli ochronnych” i dlaczego w „Wykazie budowli ochronnych (schrony, ukrycia)” wymienione budowle położone są na obszarze innych gmin oraz jaki to ma związek z ochroną miejscowej ludności z Gminy Krasne, Wójt podał m.in., że *brak w artykule na str. 162 pt. „Ocena przygotowania budowli ochronnych” jest niedopatrzaniem edytorskim. W kwestii umieszczenia informacji na terenie gmin sąsiednich, zostało to umieszczone dla zobrazowania sytuacji na terenie innych jednostek samorządu terytorialnego.*

Poza wyżej wymienionymi zapisami, Plan Obrony Cywilnej nie zawierał innych treści odnoszących się do budowli ochronnych.

W planach działania obowiązujących w kontrolowanym okresie, nie ujmowano zadań dotyczących budowli ochronnych oraz nie uwzględniano potrzeb zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia, gdyż, jak wyjaśnił Wójt *ochronę ludności planowano w formie doraźnie wykonywanych ukryć tzw. „doraźnych”, czyli ochrony podstawowej przed skutkami działania środków rażenia.*

(akta kontroli, str. 15-17, 23-151, 165-169)

4-5. W okresie objętym kontrolą, Urząd nie realizował inwestycji dotyczących budowy nowych budynków użyteczności publicznej.

Wójt podał, że w okresie objętym kontrolą planowanie miejsc w budowlach ochronnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie było uwzględniane, ponieważ Gmina Krasne nie procedowała i nie uchwałała miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz nie zmieniała ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie, który umożliwiałby realizację wytycznych SOC.

Odnosząc się do kwestii sposobu rozumienia sformułowania zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy *Prawo budowlane* „wymagania obrony cywilnej” oraz co do ewentualnej potrzeby dookreślenia w przepisach prawa „wymagań obrony cywilnej”, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych, Wójt podał, że:

- sformułowanie „wymagania obrony cywilnej⁶” na etapie projektowania inwestycji, w Urzędzie rozumiano jako *ustalenie założeń własnego celu ochrony ludności, a następnie przekazanie do Zespołu Uzgadniania Dokumentacji Projektowej,*
- *żadne rozporządzenie nie określa takich wymagań. W opinii tutejszego Urzędu konieczne jest sformułowanie w przepisach prawa precyzyjnych zapisów określających normy konstrukcyjne i budowlane budowli ochronnych.*

Wójt podał m.in., że:

⁶ Prawo budowlane nakazuje uwzględniać wymagania obrony cywilnej na etapie projektowania i budowy obiektów budowlanych, nie określa jednak czym takie wymagania są i kto je określa.

- Gmina Krasne nie planowała inwestycji w rodzaju realizacji budowli ochronnych (ukryć, schronów, bądź garaży wielostanowiskowych), ze względu na brak środków finansowych, zarówno własnych, jak i zewnętrznych,

- na terenie Gminy Krasne nie zlokalizowano potencjalnych miejsc, które mogłyby być przeznaczone do realizacji ukryć przewidzianych do doraźnego przygotowania, w sytuacji podwyższenia gotowości obronnej państwa lub innego zagrożenia (np. obejmujących publiczne parki, skwery, tereny boisk lub dziedzińców usytuowanych przy siedzibach placówek oświatowych, zagłębionych w ziemi piwnic o konstrukcji murowanej w budynkach placówek oświatowych, przedszkoli i innych budynków użyteczności publicznej),

- Urząd nie posiada „ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania”.

(akta kontroli, str. 23-27, 170-173, 198-199)

6. W badanych latach, w Urzędzie nie zachęcano inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia.

Wójt podał, że na etapie procedowania wniosków o wydanie warunków zabudowy nie ma możliwości ingerowania w zakres wniosku inwestora.

(akta kontroli, str. 170-173)

7-8. W okresie objętym kontrolą Gmina Krasne nie podejmowała uchwał o przystąpieniu do opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pod realizację inwestycji publicznych odpowiednich do potrzeb „obronności i bezpieczeństwa państwa”.

Wójt podał, że w jego ocenie, zapis w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷, zgodnie z którym w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się „zwłaszcza potrzeby⁸ obronności i bezpieczeństwa państwa” – nie precyzuje tych potrzeb.

W okresie od 04.12.2018 r. do 22.04.2022 r. Gmina Krasne nie uchwalała miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz nie zmieniała ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w zakresie który umożliwiałby realizację wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

(akta kontroli, str. 170-173, 197)

9. W latach 2020 – 2023, Gmina Krasne nie planowała środków finansowych na utrzymanie, konserwację oraz finansowanie budowli ochronnych.

Wójt podał, że to z powodu braku tego typu obiektów na terenie gminy.

Wydatki na zadania związane z obroną cywilną wyniosły: w roku 2020 – 2 811 zł, w roku 2021 – 3 420,10 zł, w roku 2022 – 2 473,90 zł, w roku 2023 (II kw.) – 9 793 zł. Powyższe wydatki dotyczyły m.in. wynagrodzeń osobowych pracowników, składek na ubezpieczenie społeczne, składek na Fundusz Pracy oraz Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych.

(akta kontroli, str. 170-196, 200-224)

10. Odnosząc się do kwestii, w jakim stopniu aktualny stan prawny, a w szczególności brak aktu prawnego rangi ustawowej oraz stosownych rozporządzeń w zakresie wymogów i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne wpływa na trudności w zakresie ewidencjonowania, utrzymania, wyposażenia oraz finansowania obiektów ochronnych, a także na jakiej podstawie prawnej Urząd realizował zadania obrony cywilnej po uchyleniu przepisów

⁷ Dz. U. z 2023 r., poz. 977.

⁸ Żaden przepis nie precyzuje, czym te potrzeby są.

ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁹, Wójt podał, że w związku z tym, że nie posiadamy na terenie gminy obiektów ochronnych, aktualny stan prawny nie skutkuje ujemnie. Niemniej jednak, oczekuje się systemowych unormowań dotyczących budownictwa ochronnego. Począwszy od zagadnień zagospodarowania przestrzennego, konstrukcyjnych i budowlanych, po zasady współfinansowania inwestycji przez budżet państwa. Należy zwrócić uwagę, że obowiązek ochrony odnosi się bezpośrednio do każdego obywatela. W sytuacji rozproszonej zabudowy, jak na terenach wiejskich, zasadne jest by w wydawanych przez organ decyzjach o warunkach zabudowy wskazywać konieczność budowy umocnionych podpiwniczeń pod budynkami mieszkalnymi i gospodarczymi.

Od momentu uchylecia ustawy i powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej brak jest podstawy prawnej do realizacji zadań obrony cywilnej.

W udzielonej informacji będącej odpowiedzią na pytanie: jakie ewentualne inne problemy lub trudności, w tym o charakterze prawnym i finansowym, związane z realizacją zadań w ramach ochrony ludności (obrony cywilnej) i zarządzania kryzysowego identyfikuje Urząd, a także czy okoliczności te miały wpływ na prawidłową realizację zadań – jeśli tak, to jaki, Wójt podał m.in., że podstawowym problemem pozostaje tutaj brak regulacji prawnych. Obrona cywilna winna być finansowana z budżetu państwa. Nie otrzymaliśmy żadnych środków na szkolenia, zakupy materiałowe, wyposażenie gminnego magazynu sprzętu oc. Istniejący sprzęt do celów ochrony ludności pochodzi z lat 60-tych i 70-tych XX w. (jak maski, pochłaniacze, odzież ochronna typu wojskowego).

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego są zadaniem własnym gminy, stąd też corocznie w budżecie gminy planowana są środki na sytuacje kryzysowe. Warunkiem ich uruchomienia jest ogłoszenie stanu klęski żywiołowej, co nie miało miejsca na terenie Gminy Krasne w badanym okresie.

(akta kontroli, str. 170-173)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z tym, że na terenie gminy nie było budowli ochronnych, w okresie od 04.12.2018 r. do 22.04.2022 r., Urząd nie realizował zadań związanych z ich przygotowaniem, organizowaniem i wyposażaniem. Realizowane przez Urząd wydatki przeznaczone na obronę cywilną, nie były związane z finansowaniem budowli ochronnych. Osoba wyznaczona do realizacji zadań tematycznie związanych z zarządzaniem kryzysowym i obroną cywilną posiadała umiejętności i doświadczenie pozwalające na prawidłowe wykonywanie powierzonych obowiązków.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1-3. W okresie ostatnich jedenastu lat, liczba osób zameldowanych w Gminie Krasne wzrastała od stanu 10 442 (w roku 2012) do stanu 12 179 (w roku 2022). W tym czasie, liczby miejsc w budowlach ochronnych i miejsc w ukryciach

⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 372.

do doraźnego przygotowania – wynosiły 0 (zero). W konsekwencji tego, procent mieszkańców, którym zapewniono miejsca w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania również wynosił 0 (zero).

W wyjaśnieniu będącym odpowiedzią na pytanie: dlaczego nie zapewniono odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców (co najmniej 25% mieszkańców), Wójt podał, że *w badanym okresie administracja rządowa nie finansowała zadań związanych z zapewnieniem odpowiedniej liczby miejsc ukrycia, a Gmina Krasne nie posiada własnych budowli, które spełniałyby wymogi budowli ochronnych.*

(akta kontroli, str. 198-199, 225)

4-5. Przygotowanie oraz zasady funkcjonowania Stanowiska Kierowania Wójta Gminy Krasne (dalej Stanowisko Kierowania) zostały określone w zarządzeniu¹⁰ Wójta, w celu zapewnienia ciągłości i sprawnej realizacji zadań związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju, w razie wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia, w tym w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń, a także w czasie wojny. Stanowisko Kierowania jest przeznaczone do bezpośredniego kierowania podległymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie planowania realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, a wynikających z Planu Operacyjnego Funkcjonowania Gminy Krasne.

Dotychczasowe Miejsce Pracy Stanowiska Kierowania mieściło się w Krasnem, w budynku nieposiadającym schronu oraz nie miało zapewnionego dostępu do jakiegokolwiek budowli ochronnej.

Zapasowe Miejsce Pracy Stanowiska Kierowania zaplanowane było także w budynku nieposiadającym schronu, bez zapewnionego dostępu do jakiegokolwiek budowli ochronnej.

Stanowisko Kierowania (w dotychczasowym miejscu pracy) zlokalizowane było na II-gim piętrze budynku będącego siedzibą Urzędu, gdzie zajmowało dwa pokoje (pomieszczenia), tj. sekretariat będący węzłem łącznościowym oraz salę posiedzeń (obecny gabinet Wójta). Na jego wyposażeniu znajdowały się m.in.: biurka, krzesła, stół „konferencyjny”, telefon, radiostacja, sprzęt komputerowy z dostępem do sieci internetowej oraz monitor. Odpowiedzialnym za jego organizację był Komendant Stanowiska Kierowania w osobie Sekretarza Gminy.

Organizacja Głównego Stanowiska Kierowania przewidywała jego funkcjonowanie przez całą dobę w systemie dwuzmianowym. Do zakresu jego działania należało m.in. zapewnienie kierowania procesem realizacji zadań zawartych w Planie Operacyjnym Funkcjonowania Gminy Krasne w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

(akta kontroli, str. 226-257)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹⁰ Zarządzenie nr 21/07 Wójta Gminy Krasne z dnia 28.12.2007 r. w sprawie przygotowania Stanowiska Kierowania Wójta Gminy Krasne oraz zasad jego funkcjonowania. Zarządzenie to zostało wydane na podstawie art. 20 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r., poz. 372) oraz § 12 ust. 2 pkt 2 i § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27.04.2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. z 2004 r., nr 98, poz. 978).

OCENA CZĄSTKOWA W związku z brakiem posiadania własnej budowli ochronnej, Urząd zlokalizował Główne Stanowisko Kierowania w budynku nieposiadającym dostępu do schronu, a także bez dostępu do jakiegokolwiek innej budowli tego rodzaju. Takie umiejscowienie Stanowiska Kierowania, nie było wystarczające do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w każdej sytuacji kryzysowej.

OBSZAR **3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenia ich ewidencji.**

Opis stanu faktycznego 1. Urząd nie prowadził ewidencji budowli ochronnych na terenie gminy, co Wójt wyjaśnił, że *nie posiada takiej ewidencji, ponieważ nie posiada takich obiektów (schronów i ukryć) na swoim terenie.*

W badanym okresie, do Urzędu wpłynęły liczne¹¹ wnioski o udzielenie informacji i skargi - których nadawcą był ten sam autor – dotyczące zasobów budownictwa ochronnego i podnoszące zarzuty na działalność Wójta (także Rady Gminy Krasne, Dyrektora Zespołu Szkół w Malawie):

- uchylania się od obowiązku zapewnienia ochrony przed nalotem bombowym dla dzieci i nauczycieli w szkołach na terenie gminy,
- celowe uchylanie się od nadzoru nad schronem pod zespołem szkół w Malawie, oraz
- poświadczenia nieprawdy przez Przewodniczącego Rady Gminy Krasne (dalej Przewodniczący) twierdzeniem, iż pod Zespołem Szkół w Malawie, nie ma schronu.

Rada Gminy Krasne w uchwale nr LIII/409/2022, podjętej w dniu 29.06.2022 r., w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Krasne, postanowiła skargę na działalność Wójta, złożoną w dniu 15.06.2022 r., uznać za bezzasadną, to jednak w uzasadnieniu tejże uchwały, w pkt 2 podano m.in., że *na terenie Gminy posiadamy jeden obiekt schronowy w standardach budowlanych, konstrukcyjnych i wyposażenia z lat 70-tych ubiegłego wieku. Schron jest mieniem gminnym w użytkowaniu jednostki oświaty.*

W odpowiedzi na wnioski z 5 i 23.12.2022 r., Przewodniczący w piśmie z dnia 29.12.2022 r. skierowanym do strony skarżącej, podał m.in., że *na terenie Gminy Krasne, a zatem i w Malawie, nie został zlokalizowany żaden schron (...).* W następstwie powyższego Wojewoda Podkarpacki za pismem z dnia 27.02.2023 r., wezwał Przewodniczącego do złożenia wyjaśnień w przedmiocie poświadczenia przez niego nieprawdy, w zakresie słów „... a zatem i w Malawie, nie został zlokalizowany żaden schron ...” w odniesieniu do zapisu pkt 2 uzasadnienia uchwały nr LIII/409/2022. W wyjaśnieniu złożonym Wojewodzie Podkarpackiemu, Przewodniczący podał m.in., że w pkt 2 uzasadnienia uchwały nr LIII/409/2022, jest mowa o obiekcie schronowym w standardach budowlanych, konstrukcyjnych i wyposażenia z lat 70-tych ubiegłego wieku. Sformułowanie to dotyczyło pomieszczeń – piwnic w Zespole Szkół w Malawie. Taki obiekt nie może być jednak traktowany jako schron według aktualnie obowiązujących w tym zakresie wymogów. Co potwierdza korespondencja Wojewody i wykaz budowli ochronnych województwa podkarpackiego. Zarzuty skarżącego opierają się na rozbieżnościach terminologicznych, jednak nie mają znaczenia dla kwalifikacji pomieszczeń jako schronu.

W wyjaśnieniu udzielonym w tej samej sprawie kontrolerowi NIK, Przewodniczący podał m.in., że *w treści wyżej wymienionej uchwały niefortunnie użyty został zwrot „obekt schronowy”, pomimo nieistnienia tego rodzaju obiektu na terenie gminy Krasne. Powyższe określenie zastosowano z uwagi na zwyczajowo używane*

¹¹ W ramach niniejszej kontroli poddano analizie korespondencję z okresu od 16.06.2022 r. – do 19.05.2023.

od wielu lat przez mieszkańców gminy w języku potocznym tego rodzaju określenie w kontekście budynków zajętych przez Zespół Szkół w Malawie. Stąd, moim zdaniem nikt nie zwrócił uwagi na tę nieścisłość, w szczególności że w przytoczonym pkt 2 jest odniesienie do lat 70-tych ubiegłego wieku. Zaistniała w uchwale rozbieżność terminologiczna nie zmienia faktu, że na terenie gminy Krasne nie znajduje się schron w rozumieniu budowli ochronnej na wypadek zagrożenia.

Wyjaśniając w tej samej sprawie, Dyrektor Zespołu Szkół w Malawie podał m.in., że budynek został oddany do użytkowania około 1968 r. Obejmując placówkę w 1992 r. zostałem poinformowany przez przedstawicieli ówczesnego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie (dalej PUW), że w pomieszczeniach piwnicznych znajdują się również ściśle tajne pomieszczenia dla potrzeb PUW. Pomieszczenia te były wizytowane i nadzorowane przez służby PUW. Po wielu latach (mniej więcej między latami 2012-2016) ci sami Panowie poinformowali mnie bez dalszych wyjaśnień, że opuszczają ten obiekt, pakują wyposażenie swoje i wyprowadzają się. Wtedy również prawdopodobnie przekazano ten obiekt gminie. Pomieszczenia te to kilka małych pomieszczeń z wąskim korytarzem, przeznaczonych dla kilkunastu osób, które nigdy nie miały – według mnie – statusu schronu dla ludności cywilnej. Wejście jest bardzo wąskie, niebezpieczne i nieprzystosowane do przemieszczania się dużej ilości osób, a szczególnie około 400 uczniów, w tym małych dzieci. W pomieszczeniach tych nie działa wentylacja, sanitariaty i panuje jak zawsze stała wilgoć oraz zapach nieprzyjemny dla oddychania. Ostatnie lata spowodowały zalewanie wodami gruntowymi, co pogłębiło ten stan. Mimo osuszeń i działań, stan wilgoci jest wysoki. Według mojej wiedzy, obiekt ten nigdy nie był przeznaczony dla potrzeb szkoły, tylko dla zadań urzędu wojewódzkiego, który to wykorzystanie utajniał przed innymi, w tym również przed władzami szkoły i Urzędu Gminy w Krasnem.

W piśmie z dnia 12.01.2023 r. adresowanym do skarżącego, Wojewoda Podkarpacki w nawiązaniu do skierowanego w trybie informacji publicznej w dniu 28.12.2022 r. wniosku z zarzutami na organy samorządowe gminy Krasne za brak podejmowanych działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa lokalnej społeczności oraz nie udzielenie odpowiedzi na prośbę o przekazanie danych dotyczących zasobów budownictwa ochronnego na terenie gminy – poinformował, że w jego ocenie przedstawiony brak działań organów samorządu gminy w przedmiotowym obszarze jest bezzasadny oraz nadmieniał, że w ubiegłym roku wielokrotnie udzielano odpowiedzi na kierowane w trybie informacji publicznej zapytania skarżącego, w których opisane były różne aspekty i problemy funkcjonowania systemu ochrony ludności, w tym tematyki budownictwa ochronnego, w oparciu o aktualnie obowiązujące regulacje prawne w tym obszarze.

(akta kontroli, str. 15-17, 258-319)

2. Urząd, nie udostępniał mieszkańcom gminy Krasne informacji na temat dostępnych miejsc ukrycia lub schronienia, co Wójt wyjaśnił, że w związku *brakiem budowli ochronnych na terenie Gminy Krasne, nie sporządzano ewidencji takich obiektów i tym samym nie udostępniano informacji w tym zakresie.*

(akta kontroli, str. 198-199)

3. W Urzędzie nie prowadzono kontroli stanu technicznego budowli ochronnych, ze względu na niewystępowanie tego rodzaju obiektów na terenie gminy.

(akta kontroli, str. 167-169, 198-199, 275-277)

4-5. W okresie od 01.01.2020 r. do 22.04.2022 r., w Urzędzie nie dokonywano oceny stanu przygotowań obrony cywilnej gminy.

(akta kontroli, str. 167-169)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W kontroli ustalono, że w latach 2020 -2022, w Urzędzie nie dokonywano oceny stanu przygotowań obrony cywilnej gminy, tj. obowiązku określonego w przepisie § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25.06.2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Odnosząc się do powyższego, Wójt wyjaśnił, że w Urzędzie dokonywano oceny stanu przygotowań obrony cywilnej corocznie do 2018 r. Od roku 2019 informowano (telefonicznie) organ powiatowy o nie występowaniu zmian w ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej gminy.

(akta kontroli, str. 167-169)

OCENA CZĄSTKOWA

Na terenie gminy Krasne nie występowały budowle ochronne, stąd Urząd nie realizował zadań mających bezpośredni związek z takimi obiektami. Zdaniem NIK negatywnie należy ocenić nie dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej gminy w okresie lat 2020 – 2022, która tematycznie obejmowała również wszystkie pozostałe zagadnienia (nie tylko dotyczące budowli ochronnych) związane z obroną cywilną.

IV. Wnioski

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, tj. wejście w życie z dniem 23.04.2022 r., ustawy z dnia 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny, która uchyliła m.in. ustawę z dnia 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, nie wprowadzając w jej miejsce innych regulacji dotyczących obrony cywilnej, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 Rzeszowie. 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.

Rzeszów, 31 sierpnia 2023 r.

Kontroler
Wilhelm Dmytrów
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

/-/