



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.010.04.2023

Pan
Jan Pączek
Starosta Powiatu Przemyskiego
Plac Dominikański 3
37 - 700 Przemyśl

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Przemyślu, Plac Dominikański 3, 37 – 700 Przemyśl (dalej Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Jan Pączek – Starosta Powiatu Przemyskiego od 20.11.2018 r. (dalej Starosta) (akta kontroli, str. 1-2)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia 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/110/2023 z 26.04.2023 r. (akta kontroli, str. 3-4)

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 strukturze organizacyjnej Starostwa były wyodrębnione komórki (stanowiska), którym były przypisane zadania dotyczące obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Pracownicy zatrudnieni do realizacji tych zadań byli odpowiednio przygotowani i posiadali umiejętności pozwalające wypełniać powierzone im zadania. Jednakże z uwagi na fakt, że w okresie objętym kontrolą Starostwo nie posiadało własnych budowli ochronnych (ukryć, schronów) oraz nie posiadało wiedzy o stanie zasobów gmin powiatu przemyskiego w tym zakresie, faktycznie nie realizowało zadań związanych z przygotowaniem, organizowaniem i wyposażaniem takich obiektów.

Pozytywnie należy ocenić działalność Starostwa w zakresie urzędowania i opracowywania wymaganych takich dokumentów z zakresu obrony cywilnej, jak: „Powiatowy Plan Obrony Cywilnej” i corocznych „Planów działania w zakresie obrony cywilnej Starostwa Powiatowego w Przemysłu”.

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.

Starosta, poza sporządzaną corocznie i przekazywaną Wojewodzie Podkarpackiemu „Oceną stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w powiecie przemyskim”, nie sprawował nadzoru nad podległymi w zakresie obrony cywilnej gminami, a w szczególności nie pełnił nadzoru w żadnej formie - w okresie od 04.12.2018 r. do 22.04.2022 r. – na rzecz opracowania oraz aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie powiatu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1. W Starostwie, zadania związane z obroną cywilną realizowane były przez Biuro Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności³ (dalej Biuro) - komórkę organizacyjną, której praca nadzorowana była bezpośrednio przez Starostę. Zadania Biura określone w zarządzeniu⁴ Starosty w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Biura Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności, realizowane były przez dwuosobowy zespół pracowniczy, który tworzyły:
- Kierownik Biura (będącą jednocześnie Inspektorem Ochrony Danych Osobowych w Starostwie), która podlegała bezpośrednio Staroście i odpowiadała za realizację zadań w zakresie: organizacji i funkcjonowania Biura, zarządzania kryzysowego,

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

³ Tj. komórka, która w okresie objętym kontrolą, działała na podstawie zarządzenia nr 36/2019 Starosty Przemyskiego, z dnia 27.05.2019 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, uchylającego zarządzenie nr 78/2017 wydane w tej samej sprawie.

⁴ Zarządzenie nr 19/2022 Starosty Przemyskiego, z dnia 10.02.2022 r., w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Biura Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności (uchylające zarządzenie nr 72/2020 Starosty Przemyskiego, wydane w tej samej sprawie).

porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, oraz spraw związanych z obroną cywilną i obronnością kraju,

- referent⁵, która podlegała bezpośrednio Kierownikowi Biura i odpowiadała za realizację zadań w zakresie: zarządzania kryzysowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, oraz spraw związanych z obroną cywilną i obronnością kraju (w tym m.in.: planowania i organizowania działalności obronnej powiatowej administracji zespolonej, powoływania, organizowania i nadzorowania formacji obrony cywilnej Starosty, przygotowywania rocznych sprawozdań ze stanu przygotowań obrony cywilnej oraz kalendarzowych planów działania, aktualizowania Powiatowego Planu Obrony Cywilnej, aktualizowania planów obronnych, i in.).

W organizacji Biura (także Starostwa) nie było wprost wymienionego zadania (ani stanowiska) odnoszącego się do problematyki „budowli ochronnych”⁶.

Działający z upoważnienia Starosty – Wicestarosta, odnosząc się do przyczyny niewyznaczenia w strukturze organizacyjnej Starostwa stanowiska do realizacji zadań dotyczących budowli ochronnych podał, że wynika to z faktu, że Starostwo nie posiada budowli ochronnych wobec których wykonywałoby prawo własności oraz nie włada taką nieruchomością w formie zarządu.

(akta kontroli, str. 5 -115)

Kierownik Biura posiadała wykształcenie wyższe magisterskie na kierunku administracja, specjalność „administracja bezpieczeństwa wewnętrznego” i w okresie od 11.03.2009 r. do 30.09.2022 r. prowadziła zadania związane z zarządzaniem kryzysowym, obroną cywilną i obronnością kraju. Funkcję Kierownika Biura pełni od dnia 01.10.2022 r. W dniu 24.04.2022 r. ukończyła szkolenie „Nowa ustawa o obronie ojczyzny – zadania samorządu i najważniejsze zmiany od 24.04.2022 r.” oraz poprzednio⁷ kurs obronny w zakresie „przygotowań obronnych w administracji publicznej i przedsiębiorstwach”, zorganizowany przez Akademię Sztuki Wojennej – Wydział Bezpieczeństwa Narodowego.

Wicestarosta podał m.in., że w okresie od 01.01.2020 r. do 2023 r., Kierownik Biura nie uczestniczyła w formach edukacyjnych ze względu na obostrzenia wprowadzonej pandemii.

Referent zatrudniona w Biurze posiadała wykształcenie wyższe magisterskie na kierunku administracja, specjalność „administracja bezpieczeństwa wewnętrznego” i w dniu 02.02.2023 r. ukończyła⁸ kurs obronny organizowany przez Ministra Obrony Narodowej.

W Starostwie nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznej procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych. Działający z upoważnienia Starosty – Sekretarz Powiatu, podał m.in., że w okresie objętym kontrolą Starosta wykonywał zadania z zakresu obrony cywilnej na podstawie otrzymanych wytycznych⁹ i zarządzeń Wojewody Podkarpackiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa.

(akta kontroli, str. 116-150)

⁵ Od dnia 01.04.2023 r. W okresie od 15.02.2022 do 31.03.2023 zatrudniona na stanowisku „pomoc administracyjna”.

⁶ Po dniu 22.04.2022 r., zapisy Regulaminu Organizacyjnego Biura Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności nie były zmieniane, a sporządzone w październiku 2022 r. nowe zakresy czynności, wynikały z konieczności podziału zadań, w związku z zatrudnieniem referenta.

⁷ W dniach 19-23.11.2018 r.

⁸ Pod nr ewidencyjnym 53/KO/2023.

⁹ Określonych w następujących zarządzeniach Wojewody Podkarpackiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa: nr 20/2012 z dnia 09.03.2012 r., nr 204/19 z dnia 29.11.2019 r., nr 16/21 z dnia 22.01.2021 r. i nr 271/21 z dnia 14.12.2021 r.

2. W kontrolowanym okresie Starostwo rozpatrzyło (w formie decyzji administracyjnej) 24 wnioski o wydanie pozwolenia na budowę, dotyczące w szczególności obiektów użyteczności publicznej lub budownictwa wielorodzinnego.

W Starostwie, w procesie analizy wniosków o wydanie pozwolenia na budowę oraz na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę:

- nie uwzględniano ochrony ludności¹⁰, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej,
- uwzględniano kryteria określone w art. 35 ustawy z dnia 07.07.1994 r. *Prawo budowlane*.

Działający z upoważnienia Starosty, Naczelnik Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa wyjaśnił m.in., że nie dokonywano weryfikacji składanych przez inwestorów dokumentacji budowlanych pod kątem spełnienia wymogu zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 6¹¹ ustawy *Prawo budowlane*, gdyż *w przedmiocie, którego dotyczą brak jest przepisów szczególnych, stanowiących podstawę takiej weryfikacji.*

Działający z upoważnienia Starosty – Wicestarosta, podał m.in., że *jednak brak jest przepisów regulujących wymagania w zakresie obrony cywilnej, umożliwiające ich stosowanie na etapie projektowania obiektów do takiej obrony predysponowanych.*

Odnosząc się do kwestii sposobu rozumienia sformułowania „wymagania obrony cywilnej”¹² oraz co do ewentualnej potrzeby dookreślenia w przepisach prawa „wymagań obrony cywilnej”, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych, działający z upoważnienia Starosty – Sekretarz Powiatu, podał m.in., że:

- *brak jest definicji oraz przepisów dla obiektywnego rozumienia pojęcia „wymagania obrony cywilnej”, umożliwiające ich stosowanie na etapie projektowania obiektów,*
- *zdaniem tut. organu wręcz niezbędne jest określenie wymagań dotyczących obrony cywilnej w zakresie budownictwa, dla zachowania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa użytkowników obiektów budowlanych w ramach szeroko rozumianej obrony cywilnej.*

(akta kontroli, str. 121-125, 151-155, 237-243)

3. W Starostwie był sporządzony - w 2014 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, były opracowane roczne plany działania (na poszczególne lata 2020, 2021, 2022) oraz wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej Powiatu Przemyskiego na lata 2022 – 2026.

Plan Obrony Cywilnej (z 2014 r.) był opiniowany przez właściwe organy¹³ obrony cywilnej oraz siedmiokrotnie zmieniany (aktualizowany¹⁴) w latach 2017, 2018, 2020 i 2021. Plany działania były uzgodnione z Wojewodą Podkarpackim - Szefem Obrony Cywilnej Województwa.

¹⁰ O której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 07.07.1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2023 r., poz. 682).

¹¹ Który stanowi, 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.

¹² *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.

¹³ W tym m.in. przez: Komendanta Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Miejskiej Policji, Wojskową Komendę Uzupelnień, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, Powiatowego Lekarza Weterynarii, Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej.

¹⁴ Zgodnie z § 16 zarządzenia nr 20/2012 Wojewody Podkarpackiego - Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 09.03.2012 r. *w sprawie opracowania planu obrony cywilnej województwa, powiatów i gmin* oraz § 15 zarządzenia nr 27/2012 Starosty Przemyskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 04.04.2012 r. *w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej* – plan obrony cywilnej podlega bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak niż co dwa lata.

4. W Planie Obrony Cywilnej, w części III (art. 7, str.65 – 69) pt. „Ocena przygotowania budowli ochronnych”, zawarto wyłącznie dane teoretyczne dotyczące definicji budowli ochronnych (ich podziału na schrony i ukrycia, ze wskazaniem technicznych parametrów wytrzymałościowych).

Wyjaśniając:

- dlaczego w treści artykułu 7 nie podano faktycznego stanu przygotowania budowli ochronnych na terenie Powiatu Przemyskiego, mającego rzeczywiste znaczenie dla celów obrony cywilnej oraz
- jakie znaczenie dla realnej obrony cywilnej, ma przyjęty zapis odnoszący się do teorii, bez odniesienia do stanu faktycznego,

Starosta podał m.in., że nie posiada budowli ochronnych, wobec których wykonywałby prawo własności lub zarządu, dlatego też w Planie Obrony Cywilnej nie został zawarty szczegółowy opis stanu przygotowania budowli ochronnych (schronów, ukryć). Faktyczny stan przygotowania budowli ochronnych mógłby się znajdować w tymże planie wyłącznie w oparciu o zestawienia (dane) z gmin, których powiat wtedy nie posiadał. Starosta dopiero w roku 2023 pozyskał z gmin powiatu przemyskiego zestawienia budowli ochronnych.

W Planie Obrony Cywilnej, zadania szczegółowe¹⁵ składające się na zadanie główne, o treści „Przygotowanie budowli ochronnych (schrony i ukrycia)”, obejmowały m.in.: wybór miejsc na ukrycia, wykonywanie, wyposażenie budowli ochronnych, budowę ukryć dla ludności.

Wyjaśniając, które z wymienionych zadań szczegółowych zostały zrealizowane (bądź znajdują się w realizacji), Starosta podał m.in., że zgodnie z zarządzeniem¹⁶ Wojewody Podkarpackiego - Szefa Obrony Cywilnej Województwa, zawarł to zadanie w „Powiatowym planie obrony cywilnej”. *Zadanie nie było realizowane, ze względu na brak finansowania z budżetu państwa. Zadania z zakresu obrony cywilnej należą do zadań z zakresu administracji rządowej. Ponadto, utrzymywanie i finansowanie budowli ochronnych nie należy do zadań własnych samorządu powiatowego.*

Poza wyżej wymienionymi zapisami, Plan Obrony Cywilnej nie zawierał innych zadań 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 Starosta – *nie były one uwzględnione w otrzymanych zarządzeniach i wytycznych Wojewody Podkarpackiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa.*

(akta kontroli, str. 105-115, 126-150, 156-215, 233-236)

5. W okresie objętym kontrolą, Starostwo nie realizowało inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej.

(akta kontroli, str. 237-243)

6. W okresie od 04.12.2018 r. do 22.04.2022 r., Starostwo nie realizowało inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej.

Starostwo nie planowało realizacji budowli ochronnych. Kierownik Biura podała, że:

¹⁵ Określone w „zestawieniu zadań obrony cywilnej” (zawartym w artykule 8.1., lp. 10, str. 56 – 57).

¹⁶ Chodzi o zarządzenia nr 20/2012 Wojewody Podkarpackiego - Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 09.03.2012 r.

- w badanym okresie Starostwo nie otrzymało żadnych dotacji na taki cel,
- Starosta nie otrzymywał informacji z gmin Powiatu Przemyskiego odnośnie występowania 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),
- w kontrolowanym okresie, nie wystąpił przypadek wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, dotyczącego garażu wielostanowiskowego.

Działający z upoważnienia Starosty Naczelnik Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa, podał m.in., że w kontrolowanym okresie Szefowie Obrony Cywilnej poszczególnych gmin nie dokonywali uzgodnień z organem administracji architektoniczno-budowlanej, tj. Starostą, w zakresie sposobu informacji o planowanych do realizacji budowlach ochronnych i garażach wielopoziomowych.
(akta kontroli, str. 155, 237-245)

7. Powiat Przemyski nie planował środków finansowych na utrzymanie, konserwację oraz finansowanie budowli ochronnych.

Skarbnik Powiatu podała, że nie planowano wydatków w powyższym zakresie, z uwagi na to, iż Powiat Przemyski nie posiada na stanie tego rodzaju obiektów, nie jest ich właścicielem, ani nie wykonuje wobec nich prawa zarządu.

Wydatki na zadania związane z obroną cywilną wyniosły: w roku 2020 – 22 730,64 zł, w roku 2021 – 26 890,85 zł, w roku 2022 – 29 130,19 zł, w roku 2023 (I kw.) – 3 000 zł. Powyższe wydatki dotyczyły m.in. wynagrodzeń osobowych i składek od nich naliczanych, odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, zakupu nagród za udział w konkursach „Bezpieczne wakacje” i „Powiatowym turnieju wiedzy pożarniczej”, wykonania mapy powiatu przemyskiego na potrzeby ćwiczeń obronnych.

(akta kontroli, str. 246-288)

8. 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 Starosta Przemyski realizował zadania obrony cywilnej po uchyleniu przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷, Kierownik Biura podała, że brak aktu prawnego rangi ustawowej oraz stosowanych rozporządzeń w zakresie wymogów i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, wpłynął negatywnie na realizację zadań w tym zakresie. Zadania z dziedziny obrony cywilnej, są zadaniami zleconymi administracji rządowej. Starosta w dniu 01.08.2022 r. otrzymał pismo Wojewody Podkarpackiego w sprawie zawieszenia zadań z zakresu obrony cywilnej ze względu na brak podstaw prawnych.

W powołanym wyżej piśmie znak: ZK-VI.3122.9.2022 z dnia 01.08.2022 r., adresowanym do Starostów Powiatów, Prezydentów Miast wojew. Podkarpackiego, Wojewoda Podkarpacki informuje m.in., że w związku z wejściem w życie w dniu 23.04.2022 r. ustawy z dnia 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2022 r., poz. 655), która uchyliła ustawę z dnia 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku

¹⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 372.

obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25.06.2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, aktualnie obowiązujące przepisy prawne nie regulują spraw obrony cywilnej. Obowiązek realizacji zadań obrony cywilnej wynika z przepisów międzynarodowych, natomiast sposób organizacji, zasady przygotowania i realizowania zadań obrony cywilnej powinny zostać określone w przepisach prawa krajowego. (...) W związku z brakiem podstaw prawnych, zadania z zakresu obrony cywilnej przewidziane do realizacji m.in. w rocznych i wieloletnich planach działania w zakresie obrony cywilnej, zostają zawieszane do czasu wydania nowych przepisów.

Do pisma Wojewody załączone było stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wyrażone w piśmie Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego z dnia 02.06.2022 r., znak: DOLiZK-OL-551-32/2022, w którym podano m.in., że w związku z uchycieniem przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP odnoszących się do obrony cywilnej, aktualnie z regulacji prawa powszechnie obowiązującego do kwestii obrony cywilnej odnoszą się co do zasady Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z dnia 12.08.1949 r. dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczące ochrony ofiar nie międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 08.06.1977 r. W wyżej wymienionych aktach prawnych obrona cywilna jest definiowana nie instytucjonalnie, a funkcjonalnie (czynnościowo), przez wskazanie składających się na nią działań, które co do zasady można wpisać w zakres zadań innych podmiotów niełączonych wprost w porządku krajowym z obroną cywilną (np. Państwowa Straż Pożarna, ochotnicze straże pożarne, ratownictwo, w tym medyczne itp.), które są wykonywane na podstawie przepisów szczególnych (...).

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 Starosta Przemyski, a także czy okoliczności te miały wpływ na prawidłową realizację zadań – jeśli tak, to jaki, Kierownik Biura podała, że do kwietnia 2022 r. Starosta realizował zadania zgodnie z otrzymanymi wytycznymi od Wojewody Podkarpackiego. Uchylenie podstaw prawnych w kwietniu 2022 r., w tym zarządzeń i wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Województwa, spowodowało dezorientację w prowadzeniu spraw z zakresu obrony cywilnej. Starosta nie identyfikuje innych problemów lub trudności w wykonywaniu zadań w ramach zarządzania kryzysowego i ochrony ludności.

(akta kontroli, str. 237-243, 289-294)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie od 04.12.2018 r. do 22.04.2022 r., Starostwo nie realizowało zadań związanych z przygotowaniem, organizowaniem i wyposażaniem budowli ochronnych. Osoby wyznaczone do realizacji zadań tematycznie związanych z zarządzaniem kryzysowym posiadały umiejętności i doświadczenie pozwalające na prawidłowe wykonywanie powierzonych obowiązków. Realizowane przez Starostwo wydatki przeznaczone na obronę cywilną, nie były związane z finansowaniem budowli ochronnych.

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. Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK) mieściło się w Przemyślu, w budynku nieposiadającym schronu¹⁸ oraz nie miało zapewnionego dostępu do jakiegokolwiek budowli ochronnej.

Starosta podał, że *poza budynkami ochronnymi wykazanymi przez gminy powiatu przemyskiego, Powiat nie posiada budowli ochronnych.*

Przeznaczona do wykonania świadczeń rzeczowych nieruchomości w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny na potrzeby siedziby Zapasowego Miejsca Pracy Głównego Stanowiska Kierowania, także nie miała dostępu do budowli ochronnej¹⁹.

PCZK zlokalizowane było na II-gim piętrze budynku będącego siedzibą Starostwa, gdzie zajmowało cztery pokoje. Na jego wyposażeniu znajdowały się m.in. biurka, krzesła, stół „konferencyjny”, telefon, fax, radiostacja, sprzęt komputerowy z dostępem do sieci internetowej oraz telewizor do wideokonferencji. Odpowiedzialnym za jego organizację była Kierownik Biura. PCZK wchodziło w skład Głównego Stanowiska Kierowania (Szefem Głównego Stanowiska Kierowania był Starosta), które czynne było przez całą dobę i funkcjonowało w systemie dwuzmianowym. Do zakresu jego działania należało m.in. planowanie i organizowanie bieżącej pracy Głównego Stanowiska Kierowania oraz kierowanie realizacją zadań wynikających z Planu operacyjnego funkcjonowania powiatu przemyskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, przygotowanie danych oraz prowadzenie kalkulacji do wypracowania decyzji na potrzeby kierowania realizacją zadań, określenie bieżącej możliwości w zakresie wykonywania doraźnych zadań na potrzeby obronności państwa.

(akta kontroli, str. 121-125, 229-232, 295-306, 333, 339)

¹⁸ W rozdziale II pt. „Siedziba i miejsce prac Zespołu” Regulaminu Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (będącego załącznikiem do zarządzenia nr 36/2019 Starosty Przemyskiego, z dnia 27.05.2019 r., w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego) uregulowano, że *siedzibą i miejscem prac Zespołu jest Starostwo Powiatowe w Przemyślu oraz, że miejscem prac Zespołu może być inna lokalizacja wskazana przez Przewodniczącego Zespołu.*

W § 1 zarządzenia nr 80/2021¹⁸ Starosty Przemyskiego z dnia 11.10.2021 r. w sprawie organizacji Głównego Stanowiska Kierowania Starosty Przemyskiego w czasie pokoju, w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, a także w czasie wojny (które uchylało zarządzenie nr 28/2017 Starosty Przemyskiego, z dnia 22.06.2017 r., wydane w tej samej sprawie) określono m.in., że przygotowuje się główne Stanowisko Kierowania w:

- stałej siedzibie urzędu, w oparciu o wydzielone i przystosowane pomieszczenia,
- zapasowym miejscu pracy, którego lokalizację uzgadnia się z Wojewodą Podkarpackim.

W „Instrukcji organizacji Pracy na Głównym Stanowisku Kierowania Starosty Przemyskiego w swojej stałej siedzibie i zapasowym miejscu pracy” określono, że *Zapasowe Miejsce Pracy Głównego Stanowiska kierowania rozwijane jest poza siedzibą Starosty, w miejscu, którego lokalizacja określona została w Planie Operacyjnym Funkcjonowania Powiatu i uzgodniona z Wojewodą Podkarpackim.*

¹⁹ Na podstawie analizy:

- wniosku Starosty Przemyskiego (z dnia 10.12.2009 r.) o przeznaczenie nieruchomości lub rzeczy ruchomych w ramach świadczeń rzeczowych na uzupełnienie doraźnych potrzeb, planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, skierowanego do Prezydenta Miasta Przemyśla, oraz
- decyzji¹⁹ Prezydenta Miasta Przemyśla nr ZK.III/1/5351/22-1/09, z dnia 06.01.2010 r., w sprawie przeznaczenia do wykonania świadczeń rzeczowych na rzecz obrony.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W związku brakiem posiadania własnej budowli ochronnej, Starostwo zlokalizowało PCZK w budynku nieposiadającym dostępu do schronu. Starostwo nie zapewniło PCZK również dostępu do jakiegokolwiek innej budowli tego rodzaju. Takie umiejscowienie PCZK, 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, 3 i 4. W wyniku analizy „Ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej”, tj. dokumentów jakie dziesięć gmin powiatu przemyskiego przekazywały Szefowi Obrony Powiatu – Staroście Przemyskiemu, stwierdzono m.in., że: w latach 2020 i 2021, gminy powiatu przemyskiego przekazały łącznie 20 „Ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” (po 10 w każdym roku), gdzie w tabelach nr 4 pt. „Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego”, w 18 przypadkach, dziewięć gmin wykazywało stany zerowe, natomiast w 2 przypadkach, jedna Gmina Dubiecko (licząca ogółem około 9 300 mieszkańców) wykazywała po 22 773 miejsca ukrycia, w tym: 1 139 miejsc w formie własności komunalnej, 20 928 miejsc w formie własności prywatnej oraz 706 miejsc w formie własności spółdzielczej.

Odnośząc się do powyższych danych Sekretarz Miasta i Gminy Dubiecko podał m.in., że w „Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” za okres 2020 - 2021, w tabeli 4 liczby miejsc ukrycia i budowli ochronnych wykazano na podstawie gminnych dokumentów z lat poprzednich. Wielkości te najprawdopodobniej mogły zostać określone w latach 80. XX wieku, w ówczesnej procedurze nakazowej. Wtedy gminy miały obowiązek „wykreować” zadowalające dane w tym zakresie. O ile pamiętam, dane te współcześnie nie były weryfikowane, stąd też realna liczba ukryć w Gminie Dubiecko nie została określona. Problemem pozostają niesprecyzowane dotąd przepisy norm budowlanych dla tego typu obiektów, co istotnie utrudnia taką merytoryczną weryfikację, czy też ustalenie miejsc ukrycia. Dane te powielaliśmy z roku na rok, ponieważ dotychczas nikt tego nie kwestionował.

Starosta na podstawie otrzymanych z gmin ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, sporządził²⁰ i przekazał Wojewodzie Podkarpackiemu dane zbiorcze dotyczące powiatu przemyskiego za 2020 i 2021 r. W danych tych w tabeli nr 4, pt. „Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego” wykazane były dane Gminy Dubiecko.

W okresie od 04.12.2018 r. do 22.04.2022 r., Starostwo nie prowadziło zestawienia zbiorczego w formie tabelarycznej budowli ochronnych, obejmującego istniejące schrony i ukrycia znajdujące się na terenie powiatu.

²⁰ Starosta, nie opracował oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej powiatu przemyskiego za 2022 r., w związku z uchYLENIEM z dniem 23.04.2022 r. 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 (Dz. U. z 2002 r., nr 96, poz. 850).

Kierownik Biura, wyjaśniając dlaczego w okresie od 04.12.2018 r. do 22.04.2022 r. nie sporządzono wykazu budowli ochronnych Powiatu Przemyskiego na podstawie danych Gminy Dubiecko, podała, że tabela 4 pt. „Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego” zawierająca się w „Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej”, nie określa poszczególnych budowli ochronnych, tylko wykazuje dane zbiorcze. Ogólność tych danych nie jest wystarczająca do sporządzenia ewidencji „powiatowej” tych obiektów. Dotychczas Gmina Dubiecko nie przedłożyła danych odnośnie liczby miejsc ukrycia na swoim obszarze w standardzie odpowiednim do sporządzenia takiej ewidencji. W II-gim kwartale 2023 r. Gmina Dubiecko na moją prośbę przekazała wykaz obiektów przeznaczonych do ukrycia, z liczbą miejsc 531 (wobec 22 773 miejsc ukrycia wykazanych w „Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” za 2021 r.). Wobec faktu, że realna liczba miejsc ukrycia na terenie Gminy Dubiecko nie została rzetelnie ustalona, żadna z dwóch powyższych liczb miejsc ukrycia (gdzie różnica jest około 43-krotna), w zasadzie nie kwalifikuje się do wykazywania w „rejestrze powiatowym”.

Ewidencja budowli ochronnych w Starostwie została założona w okresie maja/czerwca 2023 r.

W prowadzonej ewidencji budowli ochronnych (wersja z 08.05.2023 r.) obejmującej istniejące schrony i ukrycia na terenie powiatu, wystąpiły braki w zakresie informacji (wymienionych w § 32 pkt 6 i pkt 7 wytycznych²¹ Szefa OCK) określających:

- orientacyjną wytrzymałość w megapaskalach [MPa], co dotyczyło zapisów na obszarze Gmin: Fredropol, Medyka, Orły, Stubno, oraz
- pojemności (osób), co dotyczyło zapisów na obszarze Gmin: Fredropol i Medyka.

Wyjaśniając powyższą kwestię, Starosta podał, że nie wykazano przedmiotowych informacji, ponieważ Szefowie OC Gmin nie uwzględnili takich danych w informacjach przekazanych do Szefa OC Powiatu Przemyskiego. W dniu 15.06.2023 r., Kierownik Biura wystosowała drogą e-mail do gmin Powiatu Przemyskiego, żądanie o uzupełnienie brakujących danych²².

Ewidencja budowli ochronnych powiatu w wersji z dnia 22.06.2023 r., zawierała wymagane informacje.

W Starostwie nie było urządzonych i prowadzonych w formie tabelarycznej ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, obejmujących:

- a) wstępne wytypowanie ukrycia w istniejących obiektach budowlanych,
- b) miejsca planowanych budowli wolnostojących.

(akta kontroli, str. 105-115, 244-245, 307-332, 334-338, 340-404)

2. W okresie od 04.12.2018 r. do 22.04.2022 r., Starosta pełniąc funkcję szefa obrony cywilnej powiatu, nie nadzorował przygotowania oraz aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie powiatu.

(akta kontroli, str. 105-115, 307-332, 334-338)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²¹ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 04.12.2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

²² Do wyjaśnienia załączono przykładowe screeny (zrzuty z ekranu) wysłanych korespondencji do gmin: Dubiecko i Żurawica.

1. W Starostwie, do 22.04.2022 r., nie było urządzonej i prowadzonej ewidencji budowli ochronnych, obejmującej istniejące schrony i ukrycia, której zasady prowadzenia określone zostały w § 31 pkt 1 wytycznych SOCK.

Ewidencja budowli ochronnych została założona w okresie maja/czerwca 2023 r.

Działający z upoważnienia Starosty – Wicestarosta, wyjaśnił, że w wykazie budowli ochronnych mogły się znajdować tylko obiekty z gmin powiatu przemyskiego (bowiem Powiat Przemyski nie posiada budowli tego rodzaju), a do dnia 22.04.2022 r. (tj. do czasu obowiązywania wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju) Starostwo nie otrzymało z nieznanymi przyczyn od gmin powiatu przemyskiego takich wykazów, pomimo, że zgodnie z wytycznymi Szefa OCK było to obowiązkiem gmin.

Czynności na rzecz powstania ewidencji budowli ochronnych rozpoczęły się pod koniec 2022 r. z inicjatywy straży pożarnej, która obowiązywała gminy do przygotowania takich wykazów, po czym na ustny wniosek Kierownika Biura gminy przekazały te wykazy do Starostwa. W związku z oddelegowaniem Kierownika Biura do prac Powiatowej Komisji Lekarskiej w Przemyśle od dnia 04.05.2023 r. do dnia 26.05.2023 r., bieżącym terminem, w którym można było wysłać zestawienie budowli ochronnych do Wojewody Podkarpackiego, był termin 09.06.2023 r.

(akta kontroli, str. 105-115, 307-308, 321-332)

2. Do 22.04.2022 r. w Starostwie nie było urządzonych i prowadzonych w formie tabelarycznej oddzielnych ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, obejmujących:

- a) wstępne wytypowanie ukrycia w istniejących obiektach budowlanych,
 - b) miejsca planowanych budowli wolnostojących,
- których zasady prowadzenia określone zostały w § 31 pkt 2 wytycznych SOCK.

Odnosząc się do powyższego, działający z upoważnienia Starosty – Wicestarosta, podał, że przyczyną braku powyższej ewidencji jest fakt, że Powiat nie posiada budynków spełniających wymogi ukryć do doraźnego przygotowania, a gminy także nie wykazywały tej kategorii ochronnej.

(akta kontroli, str. 105-115, 334-338)

3. Zgodnie z § 68 wytycznych SOCK przygotowanie oraz aktualizację ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania nadzorują szefowie obrony cywilnej powiatów - w odniesieniu do szefów obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego na terenie powiatu.

Starosta nie nadzorował²³ przygotowania oraz aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie powiatu, w okresie od 04.12.2018 r. do 22.04.2022 r.

Działający z upoważnienia Starosty – Wicestarosta, odnosząc się do powyższego stanu rzeczy, podał, że:

- bezpośrednią przyczyną niewykonywania nadzoru było zaniechanie nadzoru Szefa Obrony Cywilnej Województwa w odniesieniu do Szefa OC Powiatu, w zakresie tego zadania. Zadanie, którego zasady realizacji zostały określone w § 68 wytycznych SOCK, było długotrwale niewykonywane przez organy OC wszystkich przewidzianych prawem szczebli,

- w związku z brakiem nadzoru Szefa OC Województwa w odniesieniu do Szefa OC Powiatu, Starosta nie podejmował działań wobec gmin powiatu przemyskiego

²³ Wyłącznym przejawem takiej działalności po 23.04.2022 r., pozostaje pozyskanie od gmin powiatu przemyskiego, gminnych ewidencji (wykazów) budowli ochronnych, które były podstawą do założenia zbiorczej ewidencji dla obszaru powiatu przemyskiego, co miało miejsce w miesiącu czerwcu 2023 r.

w sytuacji nieprzekazywania informacji niezbędnych do założenia ewidencji budowli ochronnych,
- w związku z brakiem aktu prawnego rangi ustawowej oraz stosownych rozporządzeń wykonawczych, a także w ślad za pismem Wojewody Podkarpackiego znak: ZK-VI.3122.9.2022 z dnia 01.08.2022 r. (zawieszającym realizację zadań z zakresu obrony cywilnej), Starosta nie realizował tych zadań po dniu 22.04.2022 r.
(akta kontroli, str. 334-338)

OCENA CZĄSTKOWA W okresie do 22.04.2022 r., Starosta nie wykonywał nadzoru nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania. Przejaw takiej działalności nastąpił dopiero w roku 2023, kiedy to Starosta pozyskał od gmin powiatu przemyskiego zestawienia (wykazy) takich obiektów.

IV. Wnioski

Pomimo stwierdzonych w kontroli nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli – ze względu na uchylene z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, przepisów wykonawczych regulujących sprawy obrony cywilnej, rozporządzenia w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz wytycznych SOC – odstępuje od formułowania 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, 29 sierpnia 2023 r.

Kontroler
Wilhelm Dmytrów
Główny specjalista kontroli
państwowej
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka
/-/