



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.009.04.2023

**Pan  
Kamil Ciupak  
Starosta Polkowicki**

Starostwo Powiatowe w Polkowicach  
ul. św. Sebastiana 1  
59-100 Polkowice

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Polkowicach, ul. św. Sebastiana 1, 59-100 Polkowice (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kamil Ciupak, Starosta Polkowicki (dalej: Starosta) od 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.</li><li>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.</li><li>3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.</li></ol>
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	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup> (dalej: ustawa o NIK).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Dominik Kosenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/62/2023 z 6 kwietnia 2023 r.  (akta kontroli: t. I str. 1-2, 5)

<sup>1</sup> Tj. do 25 maja 2023 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

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

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu polkowickiego (dalej: Powiat) nie występowały budowle ochronne (schrony i ukrycia)<sup>4</sup>, co oznaczało brak przygotowania na wystąpienie zagrożenia. Ponadto nie stworzono właściwych warunków do rozwoju budownictwa ochronnego, gdyż dokumenty planistyczne dotyczące obrony cywilnej nie identyfikowały potrzeb w tym zakresie, jak również zawierały informacje niezgodne ze stanem faktycznym i nie były należycie aktualizowane.

Organizacja Starostwa była zasadniczo dostosowana do wymogów związanych z obroną cywilną oraz zarządzeniem kryzysowym. Zarazem jednak w kontrolowanej jednostce nie przygotowano budowli ochronnych niezbędnych do funkcjonowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: PCZK). Zdaniem NIK rodziło to ryzyko braku zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom i sprawnej realizacji w każdych warunkach zadań własnych Powiatu o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

W związku z niewystępowaniem budowli ochronnych na terenie Powiatu, nadzór Starosty, jako szefa Obrony Cywilnej Powiatu (dalej: szef OCP), nad zadaniami dotyczącymi przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenia ich ewidencji sprowadzał się do przekazywania zebranych informacji Wojewodzie Dolnośląskiemu - Szefowi Obrony Cywilnej Województwa (dalej: szef OCW).

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie, w oparciu o obowiązujące w nim regulacje wewnętrzne, funkcjonował Dział Zarządzania Kryzysowego (dalej: DZK lub Dział). Komórkę tę nadzorował bezpośrednio Starosta. W pełnym wymiarze pracy w DZK zatrudniony był Kierownik, pełniący zarazem funkcję szefa PCZK. W Dziale zatrudniano również specjalistę w wymiarze ½ etatu, a od 12 września 2022 r. młodszego referenta na zastępstwo, na czas usprawiedliwionej nieobecności ww. specjalisty. Zakresy czynności osób zatrudnionych w DZK obejmowały m.in. realizację zadań związanych z obroną cywilną i sprawami obronnymi na terenie Powiatu, a ich wiedza, umiejętności i doświadczenie pozwalały skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Pośród zadań ww. pracowników nie wymieniono przygotowania i organizowania budowli ochronnych. W czasie nieobecności Kierownika DZK, do zastępowania go wyznaczani byli ww. pracownicy komórki, którzy nie świadczyli pracy w pełnym wymiarze czasu. Według NIK rozważenia wymaga podjęcie działań organizacyjnych, ukierunkowanych na realizację zadań przez pracowników DZK/PCZK w sposób zapewniający całodobowy obieg informacji w sytuacjach kryzysowych.

(akta kontroli: t. I str. 3-4, 6-114; t. II str. 12-20, 40-41, 74-81)

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę ogólną kontrolowanej działalności w formie opisowej.

<sup>4</sup> W rozumieniu wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (dalej: wytyczne SOC), wydanych na podstawie art. 17 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.) - ustawa uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r.

<sup>5</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

W Starostwie nie wprowadzono pisemnych procedur w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem, a także finansowaniem budowli ochronnych.

(akta kontroli: t. I str. 6-10; t. II str. 15-20)

**1.2.** Na podstawie próby 10 wniosków o wydanie pozwolenia na budowę, dotyczących budowy obiektów użyteczności publicznej i budownictwa wielorodzinnego stwierdzono<sup>6</sup>, że w ramach wykonywania zadań organu administracji architektoniczno-budowlanej, w Starostwie nie analizowano tych wniosków pod względem wymagań obrony cywilnej.

W dokumentacji dwóch<sup>7</sup> z ww. 10 przypadków, w projektach budowlanych wspomniano o spełnianiu przez planowane przedsięwzięcia wymagań zawartych w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>8</sup> (dalej: Prawo budowlane)<sup>9</sup>. W jednym przypadku w projekcie budowlanym projektant przy opisie „Wymagań wynikających z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” wskazał, że przedmiot inwestycji (budynek przedszkola publicznego) zaprojektowano zgodnie z wymaganiami art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego. W drugim, w „Opisie technicznym projektu zagospodarowania terenu branży architektonicznej”, autor projektu wskazał, że określenia obszaru oddziaływania obiektu dokonano w oparciu o wyżej przywołane przepisy.

Starosta odnosząc się do sformułowania zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego, wskazał m.in., że to projektant, a następnie inwestor oraz użytkownik obiektu winien stosować zasady określone w tym przepisie, uwzględniając je podczas projektowania i realizacji procesu budowlanego. Dodał, że jego zdaniem brak jest podstaw prawnych do weryfikowania i sprawdzania przez organ architektoniczno-budowlany wniosków o wydanie pozwolenia na budowę oraz projektów budowlanych (projektów zagospodarowania działki lub terenu, projektów architektoniczno-budowlanych, projektów technicznych) w zakresie dotyczącym wymagań obrony cywilnej zawartych w art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego.

Starosta wskazał, że dla możliwości weryfikowania i sprawdzania przez organ architektoniczno-budowlany wniosków o wydanie pozwolenia na budowę oraz projektów budowlanych w zakresie dotyczącym wymagań obrony cywilnej konieczne byłoby określenie w przepisach wymagań prawnych dotyczących takich wymogów.

(akta kontroli: t. I str. 245-454; t. II str. 33-36)

**1.3.** W okresie objętym kontrolą obowiązywał aktualizowany Plan Obrony Cywilnej powiatu polkowickiego<sup>10</sup> (dalej: POC). Ponadto w grudniu 2020 r. sporządzono Wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Polkowickiego na lata 2021-2025 (dalej: Wieloletni plan działania), a także Plany działania na rok 2020, 2021 i 2022 w zakresie obrony cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Polkowickiego (dalej odpowiednio: Plan działania), opracowywane w grudniu roku poprzedzającego. Treści ww. dokumentów były uzgadniane z szefem OCW. Było

<sup>6</sup> Postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę zakończone decyzjami Starosty nr: 398.2022 z 30 listopada 2022 r., 1053.2021 z 27 maja 2022 r., 389.2022 z 7 października 2022 r., 81.2022 z 4 kwietnia 2022 r., 594.2021 z 1 września 2021 r., 280.2020 z 31 lipca 2020 r., 691.2020 z 31 grudnia 2020 r., 409.2020 z 17 sierpnia 2020 r., 1057.2021 z 24 czerwca 2022 r. oraz 15.2022 z 27 lipca 2022 r.

<sup>7</sup> Decyzja Starosty nr: 594.2021 z 1 września 2021 r. (Budowa budynku świetlicy wiejskiej z punktem przedszkolnym w m. Trzmielów w ramach zadania „Budowa świetlic wiejskich w gminie Chocianów”) oraz 389.2022 z 7 października 2022 r. (Budowa budynku przedszkola publicznego w m. Rzeczycza wraz z budową drogi dojazdowej, wraz z budową zewnętrznych instalacji: kanalizacji sanitarnej, elektrycznej, pompy ciepła, wraz z zagospodarowaniem terenu).

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego, 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.

<sup>10</sup> Wprowadzony zarządzeniem nr 29/2013 Starosty Polkowickiego z dnia 29 lipca 2013 r. w sprawie wprowadzenia do użytku planu obrony cywilnej powiatu polkowickiego.

to zgodne z § 3 pkt 2 i 3 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, planów obrony cywilnej i planów działania<sup>11</sup> (dalej: rozporządzenie SOC).

(akta kontroli: t. I str. 455-501; t. II str. 67-69)

**1.4.** W POC uwzględniano kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia dla mieszkańców, wskazując istnienie na terenie Powiatu pięciu schronów (łącznie mogących pomieścić 663 osoby) i dwóch miejsc ukrycia (łącznie mogących pomieścić 860 osób).

Wskazana w POC spółka prawa handlowego, mająca zarządzać pięcioma schronami i jednym miejscem ukrycia, na potrzeby kontroli NIK nie potwierdziła dysponowania takimi obiektami. Natomiast placówka oświatowa<sup>12</sup> zarządzająca obiektem, w którym zgodnie z POC miało być zlokalizowane miejsce ukrycia przeznaczone dla 660 osób, przekazała informację o dysponowaniu „miejscem schronienia” dla 907 osób.

W Wieloletnim planie działania przewidywano prowadzenie przeglądu zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń na terenie Powiatu. Starosta wskazał, że nie realizowano jednak tych czynności z uwagi na treść § 3 rozporządzenia SOC, który nie upoważniał szefa OCP do przeprowadzania takiego przeglądu zasobów. Natomiast Plany działania na rok 2020, 2021 i 2022 nie uwzględniały potrzeby zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia – więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I str. 487-501; t. II str. 15-20, 67-69)

**1.5.** W okresie objętym kontrolą Starostwo realizowało jedną inwestycję dotyczącą budowy nowego budynku zamieszkania zbiorowego<sup>13</sup> o charakterze opiekuńczo-wychowawczym z garażem wolnostojącym. Zamierzenie to było realizowane na podstawie wydanego przez Starostę pozwolenia na budowę. Zarówno w projekcie budowlanym, jak i w realizowanym procesie budowlanym, nie uwzględniono kwestii, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego, tj. zapewnienia ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej. Według Starosty uwzględnianie zadań obrony cywilnej, realizowane było w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Dodał, że przepisy techniczno-budowlane obowiązujące w okresie realizacji inwestycji – określone w art. 7 Prawa budowlanego nie regulowały szerszych niż ujęte w zrealizowanym projekcie wymagań w zakresie obrony cywilnej. Wskazał także, że budynek spełniał wymogi przeciwpożarowe (co należy zaliczyć do zadań obrony cywilnej). Opracowano dla niego instrukcję bezpieczeństwa pożarowego wraz ze schematem ewakuacji mieszkańców oraz zapewniono przed budynkiem utwardzone miejsce zbiórki do ewakuacji.

(akta kontroli: t. I str. 115-244)

**1.6.** W ramach realizacji ww. inwestycji nie uwzględniono miejsc ochronnych w ukryciu podstawowej odporności. Starosta wskazał, że § 2 wytycznych SOC dotyczył budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego, a zakwalifikowanie przedmiotowego budynku jedynie do inwestycji celu publicznego nie jest równoznaczne z obowiązkiem uwzględniania w projekcie miejsca ochronnego w ukryciach podstawowej odporności. Dodał, że w obecnym stanie prawnym jedyne regulacje dotyczące zapewnienia właściwego stanu technicznego budowli ochronnych zawarte zostały w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego i zauważył,

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 850. Akt ten został uchylony z dniem 23 kwietnia 2022 r.

<sup>12</sup> Dla której organem prowadzącym było Starostwo.

<sup>13</sup> Zgodnie z § 3 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225).

że żadne rozporządzenie nie określa wymagań obrony cywilnej jakie należało stosować przy projektowaniu i budowaniu obiektów budowlanych.

(akta kontroli: t. I str. 115-244)

Staroście nie przedstawiano do ustalenia trybu wstępnego typowania obiektów budowlanych, które potencjalnie mogły być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania, z wykorzystaniem dostępnej dokumentacji obiektów budowlanych.

(akta kontroli: t. II str. 15-20)

**1.7.** W okresie objętym kontrolą na zadania związane z obroną cywilną (rozdział 75414 - Obrona cywilna) zaplanowano łącznie 9,0 tys. zł, w tym 5,0 tys. zł na 2020 r. oraz 4,0 tys. zł na 2023 r. W 2020 r. Wojewoda Dolnośląski nie przekazał do budżetu Powiatu zaplanowanych środków z rozdziału 75414. Natomiast w 2023 r. (do zakończenia czynności kontrolnych) nie wydatkowano zaplanowanych środków. Starosta wskazał, że z chwilą wejścia w życie nowych przepisów dotyczących obrony cywilnej środki te zostaną wykorzystane. W zaplanowanych do realizacji zadaniach nie przewidywano kwestii utrzymania, konserwacji oraz finansowania budowli ochronnych.

(akta kontroli: t. I str. 502-514, 518-527; t. II str. 15-20)

**1.8.** Według Starosty uchylenie ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony) oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia SOC, będącego podstawą prawną do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej, bez wątpienia stworzyło stan prawny, w którym realizacja tych zadań stała się niezwykle problematyczna i pozbawiona możliwości finansowania przez organy administracji państwowej i samorządowej. Niemniej, zauważył, że zadania te były i są w dużej części zbieżne z zadaniami określonymi przepisami następujących ustaw: z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>14</sup>, z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>15</sup>, z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>16</sup> oraz z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>17</sup>. Tak więc w zależności od stanu faktycznego i zaistniałej sytuacji możliwe jest wykorzystywanie wskazanych wyżej regulacji prawnych do częściowego ich stosowania w określonych przypadkach w zastępstwie uchylonych przepisów. Dodał, że uchylenie przepisów normujących obronę cywilną skutkuje brakiem możliwości realizacji wydatkowania środków finansowych zaplanowanych w budżecie Starostwa na realizację zadań w zakresie obrony cywilnej, mimo iż takowe środki zostały zaplanowane i uchwalone w latach 2020-2023. Zdaniem Starosty zabezpieczenie tych środków podyktowane było przekonaniem, iż wobec sytuacji geopolitycznej, zapowiedzi przedstawicieli rządu i organów obrony cywilnej, opiniowania projektu nowej ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej oraz już opracowanych projektów nowych przepisów wykonawczych do tej ustawy, jej uchwalenie będzie szybkie, a wejście w życie nastąpi nie później niż z dniem 1 stycznia 2023 r., co wielokrotnie zapowiedziane było przez stronę rządową. W opinii Starosty brak aktu prawnego rangi ustawowej o obronie cywilnej oraz stosownych rozporządzeń w zakresie wymogów warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne całkowicie uniemożliwia realizację tych zadań w tym zakresie.

(akta kontroli: t. I str. 6-10)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>14</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2057, ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1969, ze zm.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

1. Plany Działania na rok 2020, 2021 i 2022 nie odnosiły się do potrzeby zapewnienia w Powiecie budowli ochronnych, co NIK uznaje za nierzetelne.

Na terenie Powiatu nie było w ogóle takich budowli, natomiast związane z nimi kwestie były w okresie objętym kontrolą podnoszone w ramach zadań z zakresu obrony cywilnej wyznaczanych przez Wojewodę Dolnośląskiego - szefa OCW<sup>18</sup>. Ponadto celem obrony cywilnej, zgodnie z art. 137 obowiązującej do 22 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony, była ochrona ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. W związku z powyższym Plany działania opracowywane zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia SOC, celem urzeczywistnienia ww. celów na poziomie Powiatu, winny uwzględniać kwestię zapewnienia budowli ochronnych na terenie Powiatu.

Starosta wyjaśnił, że w Planach działania na rok 2020, 2021 i 2022 nie ujmowano zadań dotyczących budowli ochronnych i nie uwzględniano potrzeb zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia, albowiem realizacja tych zadań wymagałaby zaangażowania środków finansowych, a w ocenie prawnej Starostwa, nie było do tego podstaw.

Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględnia argumentacji przedstawionej w wyjaśnieniach. Wymienione powyżej przepisy nakładały na szefa OCP opracowywanie planów działania, uwzględniających jedno z zadań państwa jakim jest ochrona życia i zdrowia człowieka. W związku z tym na Powiecie ciążył obowiązek podejmowania wszelkich działań w tym kierunku. Uwzględnianie w Planach działań kwestii związanych z budowlami ochronnymi, zdaniem NIK, nie musiało by się wiązać z zaangażowaniem środków finansowych. Mogło by to polegać m.in. na wprowadzaniu kierunkowych, koncepcyjnych rozwiązań sprzyjających zainicjowaniu rozwoju budownictwa ochronnego na terenie Powiatu.

(akta kontroli: t. I str. 455-486; t. II str. 12-20)

2. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą POC zawierał informacje niezgodne ze stanem faktycznym, a ponadto nie był należycie aktualizowany, co NIK uznaje za nierzetelne.

W dokumencie tym wskazano na istnienie na terenie Powiatu pięciu schronów (łącznie mogących pomieścić 663 osoby) i dwóch miejsc ukrycia (łącznie mogących pomieścić 860 osób), mimo że brak było ku temu podstaw. Informacje dotyczące dostępnych schronów i miejsc ukrycia, zostały uwzględnione w tym planie bez formalnego porozumienia z podmiotami zarządzającymi obiektami, które wskazano jako budowle ochronne. Jednocześnie, w okresie objętym kontrolą w przekazywanych do szefa OCW Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w powiecie (dalej: oceny stanu przygotowań OC) za lata 2019-2021 wykazywano, że na terenie Powiatu nie występowały schrony ani miejsca ukrycia. Mimo to nie aktualizowano POC w tym zakresie. Obowiązek aktualizowania POC wynikał z wytycznych Wojewody Dolnośląskiego - Szefa Obrony Cywilnej Województwa do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2020, 2021 i 2022 roku na obszarze województwa dolnośląskiego (dalej: wytyczne szefa OCW), wprowadzanych zarządzeniami Wojewody Dolnośląskiego Szefa Obrony Cywilnej Województwa<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Zarządzenie nr 584 Wojewody Dolnośląskiego Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie realizacji zadań obrony cywilnej w 2020 roku na obszarze województwa dolnośląskiego oraz zarządzenie nr 50 Wojewody Dolnośląskiego Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie realizacji zadań obrony cywilnej w 2021 roku na obszarze województwa dolnośląskiego.

<sup>19</sup> Zarządzenie nr 584 Wojewody Dolnośląskiego Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie realizacji zadań obrony cywilnej w 2020 roku na obszarze województwa dolnośląskiego, zarządzenie

Starosta wyjaśnił, że zawarte w POC ww. informacje dotyczące zapewnionych schronów i miejsc ukrycia zostały wprowadzone do tego dokumentu, po odbyciu przez ówczesnego kierownika DZK konsultacji telefonicznych. Dodał, że powodem braku aktualizacji POC było zakończenie pracy przez poprzedniego kierownika DZK (w czerwcu 2019 r.) i wdrażanie się do nowych obowiązków obecnego kierownika tego działu a następnie utrata podstawy prawnej dotyczącej funkcjonowania obrony cywilnej.

Były Kierownik DZK (autor POC) wyjaśnił, że treść POC uzgodniono z szefem OCW, który prawdopodobnie od 2000 r. uzgadniał przydatność cywilnych obiektów budowlanych pod kątem potrzeb obrony cywilnej. Dodał, że na jednym ze szkoleń organizowanych przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki w latach 2000-2005 otrzymał wykaz budowli ochronnych, które znajdowały się na terenie nowopowstałego powiatu polkowickiego i były to obiekty, które posiadały numery ewidencyjne z datą, kiedy je wybudowano, ich przeznaczenie, współrzędne, daty ich modernizacji, dane o wytrzymałości stropów itd. W przypadku miejsca ukrycia usytuowanego w placówce oświatowej w Polkowicach wyjaśnił, że prowadził rozmowy w sprawie ukrycia dla ludzi – młodzieży, z byłym pracownikiem szkoły, po których ustalono, że pomieszczenia piwniczne szkoły prawie idealnie nadają się na schronienie dla młodzieży czy okolicznej ludności.

Były Starosta (pełniący tę funkcję od 18 stycznia 1999 r. do 20 listopada 2018 r.) nie był w stanie przypomnieć sobie szczegółów procesu powstawania POC oraz nie znał okoliczności konsultowania informacji związanych z jego przygotowaniem.

Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględnia argumentacji przedstawionej w wyjaśnieniach. Obowiązkiem Starosty było rzetelne aktualizowanie POC, zatem jeśli na terenie Powiatu nie występowały schrony ani miejsca ukrycia, dane takie nie powinny znajdować się w tym dokumencie. Ponadto informacje w nim zawarte winny wynikać z formalnych uzgodnień, które mogłyby być podstawą do wykorzystania tych obiektów w razie faktycznej konieczności.

(akta kontroli: t. I str. 502-514, t. II str. 12-20, 23-27, 33-36, 40-41, 67-73, 74-77)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja Starostwa zasadniczo była dostosowana do wymogów związanych z obroną cywilną oraz zarządzaniem kryzysowym, niemniej mieszczące się w tym zakresie działania związane z budownictwem ochronnym nie były rzetelne gdyż: [1] Plany Działania na rok 2020, 2021 i 2022 nie odnosiły się do potrzeby zapewnienia w powiecie budowli ochronnych oraz [2] obowiązujący w okresie objętym kontrolą POC zawierał informacje niezgodne ze stanem faktycznym, a ponadto nie był należycie aktualizowany.

#### 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

Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego funkcjonowało na czwartej kondygnacji budynku Starostwa. Wśród osób, które miały dostęp do tego pomieszczenia byli: Starosta, Sekretarz Powiatu, Szef PCZK, pracownik DZK oraz informatycy zatrudnieni w Starostwie. W skład pomieszczeń PCZK (otoczonego jedną ścianą betonową, dwiema szklanymi oraz szklanymi oknami) wchodziło

---

nr 50 Wojewody Dolnośląskiego Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie realizacji zadań obrony cywilnej w 2021 roku na obszarze województwa dolnośląskiego oraz zarządzenie nr 439 Wojewody Dolnośląskiego Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 3 grudnia 2021 r. w sprawie realizacji zadań obrony cywilnej w 2022 roku.



pomieszczenie operacyjne oraz pomieszczenie do wytwarzania i przechowywania dokumentacji niejawnej (III strefa zabezpieczeń). W przypadku podwyższenia gotowości obronnej państwa i w czasie wojny pomieszczenia te miały zostać wzmocnione poprzez proste prace budowlane (np. dodatkowe ścianki, zabezpieczenie workami z piaskiem, zaciemnianie itp.) nie ingerujące w konstrukcję budynku, w celu dostosowania ich do kategorii ukryć do doraźnego przygotowania. W celu ochrony przed środkami rażenia pomieszczenia piwnicy budynku Starostwa miały zostać zaadaptowane poprzez uszczelnienie drzwi i kanałów wentylacyjnych z rezerwą powietrza w klatce schodowej i korytarzach wyższych kondygnacji z zabezpieczeniem odpowiedniej ilości materiałów. W przypadku zagrożenia zniszczeniem Głównego Stanowiska Kierowania, planowano jego przemieszczenie do ustalonego Zapasowego Stanowiska Kierowania. Jego lokalizacja została uzgodniona z Wojewodą Dolnośląskim. Jeśli i te pomieszczenia nie były możliwe do uruchomienia Zapasowego Stanowiska Kierowania, to po lustracji terenu zostanie podjęta decyzja o wykorzystaniu innego obiektu spełniającego wymogi po nałożeniu odpowiednich świadczeń rzeczowych i osobistych. Tym samym Starostwo nie dysponowało budowlą ochronną niezbędną do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Starosta wyjaśnił, że na terenie Powiatu nie ma żadnej budowli ochronnej w myśl wytycznych SOC. Dodał, że PCZK zgodnie z Planem Zarządzania Kryzysowego Powiatu Polkowickiego musi opierać się na zabezpieczeniu w formie miejsc ukryć do doraźnego przygotowania w dotychczasowym bądź zapasowym miejscu pracy.

W aktualnym stanie niedysponowanie budowlą ochronną niezbędną do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej skutkuje potencjalnym brakiem możliwości zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom i sprawnej realizacji w każdych warunkach zadań własnych Powiatu o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

(akta kontroli: t. I str. 6-10; t. II str. 28-32, 40-41, 74-77)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie nie przygotowano budowli ochronnych niezbędnych do funkcjonowania PCZK. Zdaniem NIK rodziło to ryzyko braku zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom i sprawnej realizacji w każdych warunkach zadań własnych Powiatu o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** Na terenie Powiatu nie występowały budowle ochronne (schrony i miejsca ukrycia) w rozumieniu wytycznych SOC. W związku z tym w Starostwie nie założono i nie prowadzono zestawień zbiorczych budowli ochronnych znajdujących się na terenie Powiatu. Wicestarosta wyjaśnił, że w związku z brakiem na terenie Powiatu budowli ochronnych, a także przekazywaniem przez szefów obrony cywilnej gmin z terenu Powiatu informacji o braku takich obiektów na ich terenie, nie zakładano ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania.

(akta kontroli: t. I str. 3-4, 6-10; t. II str. 26-27, 33-36)

Starosta wskazał, że całościowa ewidencja ukryć do doraźnego przygotowania została sporządzona przez funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Polkowicach (dalej: PSP w Polkowicach), którzy prowadzili lustrację

obiektów i dokonywali jej merytorycznej oceny pod kątem przydatności. Dodał, że spis jest w posiadaniu KP PSP w Polkowicach.

(akta kontroli: t. I str. 6-10, 529-537)

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego na 31 grudnia 2022 r. Powiat liczył 61 308 mieszkańców. Komendant PSP w Polkowicach wskazał, że od października 2022 r. do stycznia 2023 r. na terenie Powiatu zlustrowano łącznie 546 obiektów, w których wyznaczono 101 415 miejsc doraźnego schronienia (których nie można było zakwalifikować jako schrony ani miejsc ukrycia) - a więc dla 165,6% mieszkańców Powiatu.

(akta kontroli: t. I str. 529-537)

**3.2.** W związku z tym, że na terenie Powiatu nie występowały budowle ochronne i ukrycia do doraźnego przygotowania, Starosta - pełniąc funkcję szefa OCP - nie prowadził działań nadzorczych dotyczących przygotowania oraz aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania.

(akta kontroli: t. I str. 6-10)

**3.3.** W okresie objętym kontrolą (do 22 kwietnia 2022 r.) dokonywano oceny stanu przygotowań obrony cywilnej Powiatu, sporządzając w 2020 r. (za 2019 r.)<sup>20</sup>, w 2021 r. (za 2020 r.)<sup>21</sup> oraz w 2022 r. (za 2021 r.)<sup>22</sup> oceny stanu przygotowań OC, które przekazywano do szefa OCW. Tym samym Starosta realizował obowiązek dokonywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej Powiatu, co było zgodne z § 3 pkt 1 rozporządzenia SOC.

(akta kontroli: t. I str. 502-517)

**3.4.** W związku z niewystępowaniem na terenie Powiatu budowli ochronnych, nie dokonywano oceny stanu przygotowań obrony cywilnej Powiatu w obszarze budownictwa ochronnego.

W okresie objętym kontrolą Starostwo przeprowadziło w 2021 r. jedną kontrolę realizacji zadań z zakresu obrony ludności przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy Chocianów.

Starosta wskazał, że po zapoznaniu się z przekazywanymi ww. dokumentami, szef OCW nie podejmował żadnych działań dotyczących niewystępowania budowli ochronnych na terenie Powiatu. Dodał, że w 2021 r. pracownicy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadzili w Starostwie kontrolę problemową dotyczącą działań szefa OCP na jego obszarze działania (zadania ujęte w § 3 rozporządzenia SOC), którzy w trakcie kontroli, ani w wystąpieniu pokontrolnym, nie odnosili się do problematyki budowli ochronnych.

(akta kontroli: t. I str. 502-517; t. II str. 16-20, 55-69)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W Starostwie, w związku z niewystępowaniem budowli ochronnych na terenie Powiatu, nadzór szefa OCP nad zadaniami dotyczącymi przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenia ich ewidencji sprowadzał się do przekazywania zebranych informacji szefowi OCW.

<sup>20</sup> Pismo PCZK.5553.3.2020 z 18 lutego 2020 r.

<sup>21</sup> Pismo PCZK.5553.3.2021 z 18 lutego 2021 r.

<sup>22</sup> Pismo PCZK.5553.2.2022 z 14 lutego 2022 r.

## IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, tj. ze względu na uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r., ustawy o powszechnym obowiązku obrony i wydanego na jej podstawie rozporządzenia będącego podstawą prawną do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej oraz niewprowadzenie w ich miejsce nowych regulacji, które obejmowałyby tematykę budowy ochronnych, 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 we Wrocławiu. 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.

Wrocław, 14 lipca 2023 r.

Kontroler  
Dominik Kosenda  
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*