



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.004.04.2023

Pan Tomasz Jaskuła
Starosta Sulęciński

Starostwo Powiatowe w Sulęcinie
ul. Lipowa 18a, 69-200 Sulęcín

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sulęcinie (dalej: <i>starostwo</i>), ul. Lipowa 18a, 69-200 Sulęcín.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Jaskuła, Starosta Sulęciński (dalej: <i>starosta</i>) od dnia 23 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ¹) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Mariusz Kniat, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LZG/45/2023 z dnia 10 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Tj. do 28 września 2023 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta Sulęciński, jako Szef Obrony Cywilnej Powiatu Sulęcińskiego⁴, nie stworzył właściwych warunków do rozwoju budownictwa ochronnego i nie zapewnił mieszkańcom powiatu sulęcińskiego⁵ miejsc schronienia i ukrycia w razie wystąpienia zagrożenia. W szczególności nie zidentyfikowano, nie wskazano oraz nie przygotowano budowli ochronnych (schronów lub ukryć) mogących zapewnić mieszkańcom Powiatu schronienie oraz funkcjonowanie administracji publicznej na wypadek sytuacji kryzysowych.

W strukturze organizacyjnej starostwa wskazano komórkę (jednoosobowe stanowisko) właściwą do wykonywania zadań z zakresu obrony cywilnej, a pracownik wykonujący te zadania posiadał wykształcenie kierunkowe oraz uczestniczył w szkoleniach z tego obszaru. W uzgodnieniu z właściwym organem⁶ starosta sporządził plan obrony cywilnej powiatu oraz roczne / wieloletnie plany działania w zakresie obrony cywilnej, przy czym w dokumentach tych problematyka zapewnienia mieszkańcom miejsc schronienia – poza ogólnikowymi zapisami – nie była ujmowana. W szczególności nie planowano działań (przedsięwzięć) w tym zakresie.

Starosta dokonywał corocznie (za rok 2021 oraz 2022) oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu, przy czym ich przekazanie Szefowi Obrony Cywilnej Województwa nastąpiło nieterminowo, a ocena za rok 2022 zawierała nierzetelne dane.

NIK zauważa, że bierność starosty w obszarze objętym kontrolą może znacząco wpływać na bezpieczeństwo mieszkańców, a wybuch wojny w Ukrainie nie spowodował zmian w działaniu jednostki w badanym obszarze.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W starostwie zadania z zakresu obrony cywilnej przypisano samodzielnemu stanowisku ds. obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego (§ 40 Regulaminu organizacyjnego starostwa⁷), które podlegało bezpośrednio wicestaroscie. Do zadań tych należało m.in.: prowadzenie spraw związanych z ochroną ludności i obronnością, opracowanie i aktualizowanie wymaganych planów z zakresu obrony cywilnej, prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących zagrożeń na terenie powiatu, koordynacja akcji ratowniczych oraz współdziałanie z innymi służbami / instytucjami / podmiotami w zakresie obrony cywilnej i ochrony ludności.

W okresie objętym kontrolą zadania przypisane ww. stanowisku realizował nieprzerwanie jeden pracownik – st. inspektor ds. obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego (dalej: *inspektor OC*), który w zakresie czynności posiadał

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

⁴ Do 22 kwietnia 2022 r.

⁵ Dalej: *powiat*.

⁶ Szef Obrony Cywilnej Województwa (wojewoda lubuski).

⁷ Zarządzenie Nr 124/280/20 Starosty Sulęcińskiego z dnia 30 grudnia 2020 r., ze zm.

realizację spraw z obszaru obrony cywilnej, jednak bez przypisania zadań związanych bezpośrednio z budownictwem ochronnym. Inspektor OC posiadał wykształcenie kierunkowe związane z problematyką bezpieczeństwa⁸, a także uczestniczył w kursach obejmujących zagadnienia z obrony cywilnej⁹.

W okresie objętym kontrolą w starostwie nie obowiązywały (nie zostały formalnie wprowadzone) odrębne procedury dotyczące budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 5-48)

1.2. Na podstawie badania próby dokumentacji dotyczącej wniosków o wydanie pozwolenia na budowę złożonych w okresie objętym kontrolą stwierdzono¹⁰, że na etapie ich analizy oraz wydania pozwoleń w starostwie nie weryfikowano sposobu uwzględniania wymagań obrony cywilnej, o których mowa w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹.

Naczelnik Wydziału Budownictwa wyjaśniła, że w aktualnie obowiązujących przepisach nie ma obowiązku zapewnienia w obiekcie budowlanym spełnienia wymagań związanych z ochroną ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej, gdyż brak jest odpowiednich regulacji w tym zakresie, zarówno wynikających z ustawy o obronie Ojczyzny, jak i z ustawy Prawo budowlane.

Ponadto wskazała, że *Ustawodawca nie przewidział, aby treść i forma projektu budowlanego odpowiadała odpowiednio zasadom określonym w art. 5 ustawy Prawo budowlane, bowiem zakres projektu budowlanego określony w art. 34 ust. 3, uszczegółowiony w rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego nie zawiera wskazań, że powinien on zawierać opis spełnienia wymagań obrony cywilnej związanych z ochroną ludności.*

(akta kontroli str. 53-58)

1.3. W starostwie opracowano Plan Obrony Cywilnej Powiatu Sulęcińskiego¹² (dalej: *Plan* lub *POC*), który po uzgodnieniu z Szefem Obrony Cywilnej Województwa (wojewoda lubuski) został zatwierdzony przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu (starostę) stosownie do wymogu określonego w przepisie § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹³.

Ponadto opracowano wieloletni¹⁴ i roczne¹⁵ plany działania w zakresie obrony cywilnej, które każdorazowo zostały uzgodnione przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa i zatwierdzone przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu stosownie do

⁸ Licencjat na wydziale Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego Państwowej Wyższej Szkoły w Gorzowie Wlkp. kierunek *Bezpieczeństwo narodowe*, specjalność *Administrowanie bezpieczeństwem*.

⁹ W tym m.in.: szkolenie z zakresu spraw obronnych i zarządzania kryzysowego – organizator Lubuski Urząd Wojewódzki, szkolenie e-learningowe „Ryzyko w ochronie ludności” – organizator Komenda Główna PSP, Szkoła Główna PSP, szkolenie dla pracowników prowadzących sprawy obronne, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w starostwach powiatowych – organizator LUW, kurs z zakresu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni – organizator Wydział Cybernetyki WAT.

¹⁰ Analizą objęto 24 postępowania o wydanie pozwolenia na budowę dla obiektów, które potencjalnie mogłyby służyć na miejsca wyznaczone do schronienia ludności cywilnej.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

¹² Plan Obrony Cywilnej powiatu sulęcińskiego został opracowany i wprowadzony w życie z dniem 5 marca 2015 r. na mocy Zarządzenia Nr 11/2015 Starosty Sulęcińskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia do użytku Planu Obrony Cywilnej powiatu sulęcińskiego (ostatnia aktualizacja Planu nastąpiła w 2021 r.).

¹³ Dz. U. Nr 96, poz. 850.

¹⁴ Wieloletni Plan Działania w zakresie OC na lata 2020-2024 – z dnia 6 lutego 2020 r.

¹⁵ Roczny Plan Działania w zakresie OC na rok 2020 – z dnia 4 marca 2020 r.; Roczny Plan Działania w zakresie OC na rok 2021 – z dnia 8 lutego 2021 r.; Roczny Plan Działania w zakresie OC na rok 2022 – z dnia 19 stycznia 2022 r.

wymogu określonego w przepisie § 3 pkt 3 i § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia Rady Ministrów.

Starosta opracowywał również *Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Powiatu do działalności w zakresie obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego* (za lata 2020-2022), a także kalendarzowe plany działania w zakresie obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego (z wyszczególnieniem planowanych do realizacji przedsięwzięć w poszczególnych miesiącach/kwartalach).

(akta kontroli str. 40-48, 59-158)

1.4. Analiza obowiązujących w powiecie dokumentów planistycznych w zakresie obrony cywilnej (wymienionych w pkt. 1.3. niniejszego wystąpienia) wykazała, że problematykę dotyczącą przygotowania i organizowania budowli ochronnych ujęto jedynie w POC (pkt 3.6. Planu) i to w sposób bardzo ogólnikowy.

W szczególności wskazano, że właściwi szefowie obrony cywilnej są zobowiązani stwarzać korzystne warunki do budowy budowli ochronnych, przy czym w Powiecie brak jest schronów i wytypowanych ukryć, a w związku z przeważającą zabudową jednorodziną mieszkańcy będą mogli skorzystać ze swoich podpiwniczeń. Ponadto podano, że ludności dla której nie przygotowano budowli ochronnych stwarza się warunki do wykonania doraźnych miejsc ochronnych własnymi siłami poprzez: rezerwację terenów, wytypowanie budynków o wzmocnionej konstrukcji piwnic na ukrycie, zgromadzenie niezbędnych materiałów i prostych urządzeń schronowych.

W POC wskazano natomiast lokale (obiekty) dla doraźnie ewakuowanej ludności (głównie szkoły, ośrodki wypoczynkowe, świetlice gminne, remizy) z podziałem na poszczególne gminy wchodzące w skład Powiatu, tj.: gmina Sulęcín (osiem obiektów – 1.220 miejsc), gmina Słońsk (sześć obiektów – 360 miejsc), gmina Lubniewice (trzy obiekty – 171 miejsc), gmina Krzeszyce (trzy obiekty – 251 miejsc) oraz gmina Torzym (cztery obiekty – 140 miejsc).

(akta kontroli str. 40-48, 59-158)

Starosta wyjaśnił, że: *Faktycznie w Powiecie Sulęcińskim nie mamy wyznaczonych i przygotowanych dla ludności schronów i miejsc ukrycia. Wynika to zarówno z ogromnych kosztów właściwego przygotowania obiektów do takich funkcji, jak i braku jednoznacznych regulacji prawnych obligujących do ich przygotowania. Zdając sobie sprawę z powagi sytuacji, zwłaszcza w kontekście agresji Rosji na Ukrainę, deklaruję, że w najbliższym czasie w ścisłej współpracy z gminami (burmistrzami) naszego powiatu podejmę działania w celu zidentyfikowania obiektów mogących najlepiej służyć mieszkańcom jako miejsca schronienia na wypadek zagrożenia i to niezależnie od braku jednoznacznych obowiązków prawnych w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 159)

1.5. W okresie objętym kontrolą powiat nie realizował inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej (potencjalnych miejsc schronienia).

(akta kontroli str. 49-52)

1.6. W planie wydatków budżetowych starostwa (plan po zmianach) zaplanowano w rozdziale 75414 *Obrona cywilna* środki finansowe w wysokości: 2020 r. – 5,0 tys. zł, w 2021 r. – 6,0 tys. zł, 2022 r. – 3,15 tys. zł oraz w 2023 r. (na 30 czerwca) – 3,0 tys. zł, przy czym nie dotyczyły one wydatków na budowle ochronne – w okresie objętym kontrolą nie realizowano takich wydatków.

W okresie objętym kontrolą starosta nie występował do wojewody lubuskiego w sprawie przyznania dotacji celowej związanej z budową, utrzymaniem i konserwacją budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 160-162)

1.7. Odnosząc się do liczby i charakteru miejsc doraźnego schronienia na terenie powiatu przedstawionych w *Aplikacji miejsc doraźnego schronienia PSP 2.0*¹⁶ starosta oraz inspektor OC wyjaśnili, że: (...) Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 04.12.2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego nie wspominają nic o miejscach doraźnego schronienia, a opisują ukrycia przygotowane doraźnie. W ww. wytycznych w rozdziale 15 zostały przedstawione wymagania dla ukryć przygotowanych doraźnie. Ukrycia te powinny zapewnić ochronę przed promieniowaniem przenikliwym z opadu promieniotwórczego oraz przed innymi czynnikami rażącymi, zwłaszcza odłamkami i zagruzowaniem. W § 46 ust. 3 pkt 2 przyjęto, że budynek spełnia wymagania, gdy z dokumentacji budowlanej lub ekspertyzy wynika, że konstrukcja stropu nad piwnicą budynku wznoszonego tradycyjnie jest w stanie przenosić obciążenia wynoszące 0,01 MPa dla budynku dwukondygnacyjnego z dodatkiem 0,005 MPa na każdą kolejną kondygnację budynku. Budynek mieszkalny wielorodzinny o dwóch kondygnacjach naziemnych musi mieć strop nad piwnicą zdolny do przeniesienia 0,01 MPa = 10kN/m². Analogicznie sprawdzając warunek dla budynku czterokondygnacyjnego 0,01 + 0,005 + 0,005 = 0,02 MPa = 20 kN/m². W normach europejskich Eurokodach jak i w Polskich Normach przewidziano w budynkach mieszkalnych obciążenia ponad ciężar własny konstrukcji na poziomie 1,5 kN/m² = 0,0015MPa. Dlatego do czasu wykonania odpowiedniej ekspertyzy budowlanej lub wzmocnienia konstrukcji nie powinno się wskazywać takich budynków. Straż wskazała ludności cywilnej miejsca doraźnego schronienia, w których strop ma nośność ponad sześciokrotnie mniejszą, a w przypadku budynku czterokondygnacyjnego ponad trzynastokrotną wartość niedoszacowania.

W takiej formie aplikacja może wyrządzić więcej szkody niż pozytywów, wprowadza w błąd i fałszuje rzeczywistość, a jeszcze jak robi to PSP, która ma zaufanie ludności, znana jest z profesjonalizmu działania, to robi się niebezpiecznie. Podczas silnych burz, huraganów, orkanów przemieszczanie się jest nie wskazane, a tu PSP wskazuje blok, który jest ujęty w aplikacji jako miejsce doraźnego schronienia, więc ludzie z innych bloków nie zagrożonych, nie wskazanych w aplikacji, gromadzą się podczas burzy, huraganu przy klatce wskazanego bloku, zamiast zabezpieczyć się we własnym mieszkaniu czy piwnicy.

W zależności od zagrożenia ludność instynktownie będzie chronić się w piwnicach, a w razie powodzi na najwyższych kondygnacjach.

W Japonii w 2011 r. w mieście Yamada-Machi fala tsunami osiągnęła rekordową wysokość 38 metrów. Schrony wyznaczone przez władze znajdowały się poniżej tego poziomu i szybko przestały być bezpieczne. Wielu osobom, zwłaszcza starszym i niepełnosprawnym nie udało się wspiąć wyżej i ocalić życia.

Mamy bardzo dużo przykładów z Ukrainy, gdy agresor ma w wielkim poważaniu, czy trafia w budynek cywilny, czy w budowlę wojskowe. Przykładem zgromadzenia ludności był teatr w Mariupolu, wykorzystano go jako schronienie dla mieszkańców oraz uchodźców z pobliskich miejscowości, których mieszkania i domy zostały zniszczone w wyniku rosyjskich nalotów, głównie kobiet i dzieci. Budynek został

¹⁶ [Aplikacja miejsca doraźnego schronienia - PSP 2.0 \(arcgis.com\)](#)

opatrzony napisem „dzieci” i taki przekaz widzieliśmy w telewizji. 16 marca 2022 r. teatr został zniszczony w wyniku bezpośredniego trafienia naprowadzaną laserowo bombą lotniczą. W chwili ataku wewnątrz mogło znajdować się od 800 do 1300 osób. Schron w piwnicy teatru przetrwał uderzenie, ale wyjście z niego zostało zniszczone. Zespoły ratownicze mogły usuwać gruz i wydobywać ludzi na powierzchnię tylko w momentach, gdy walki ustawały. Do 18 marca z gruzowiska udało się wydostać ok. 130 osobom. Według mera Mariupola, 19 marca w podziemiach teatru wciąż mogło znajdować się ponad 1000 osób. Pod koniec marca Rada Miasta Mariupol poinformowała, że w wyniku bombardowania teatru zginęło ok. 300 osób. Powyższe pokazuje jak bardzo powinna być przemyślana propozycja skierowania ludności do miejsca schronienia jego rozpowszechnienia i oznakowania, a aplikacja wskazuje nie tylko miejsca doraźnego schronienia, ale też schrony i ukrycia, co może prowadzić do niebezpiecznych sytuacji w czasie wojny.

Aplikacja jest dziełem PSP wskazując miejsca doraźnego schronienia Straż bierze na siebie odpowiedzialność za bezpieczeństwo ludności we wskazanym budynku.

(akta kontroli str. 40-48)

1.8. Odnośnie prawnych i finansowych trudności związanych z realizacją objętych kontrolą zadań, starosta oraz inspektor OC wyjaśnili, że: *Problemem, z jakim borykają się jak sądzę wszystkie samorządy to niejasne finansowanie działań związanych z ochroną ludności. Co roku tworzona jest rezerwa celowa na zarządzanie kryzysowe, którą można rozwiązać w czasie wystąpienia wcześniej nieprzewidzianych sytuacji kryzysowych. Co roku występowano do wojewody o przyznanie dotacji celowej na obronę cywilną (od wielu lat kwota dotacji nie uległa zmianie). Środki własne w tym zakresie są bardzo ograniczone. Zmiana systemu nic nie da, kiedy nie będzie odpowiedniego finansowania. Wszelkie systemy będą działać, gdy będą pieniądze, bez tego najlepsi fachowcy, zaplecze techniczne i materialne nie dadzą rady. Źródło finansowania ochrony ludności nie powinno być uzależnione od preferencji politycznych czy też od innych struktur, może powinno zależeć od ilości mieszkańców i terenu, przyznawane w ramach subwencji czy innych funduszy, powinny być to finanse gwarantowane, które można byłoby rozplanować na wieloletnie wydatkowanie w ramach środków bieżących i inwestycyjnych.*

Od wielu lat obserwuje się, próbę centralizacji struktur a zwłaszcza rywalizację kto ważniejszy, kto koordynuje. Jeżeli w tym zakresie przepisy się nie zmieniają, nie zmienia się myślenie w ramach ogólnie rozumianego bezpieczeństwa, przygotowania społeczeństwa od najmłodszych lat do radzenia sobie w razie wystąpienia kryzysu, przepisów, które uwzględniają zagrożenia. Zmiana administracyjna czyli likwidacja jednego, przekazanie innemu będzie pogłębiać przepaść pomiędzy zabezpieczeniem, przygotowaniem a realizacją. Działania będą oparte na spontanicznie organizowanej pomocy przez ludzi dla ludzi. Od 2016 przedstawiane są projekty ustaw dotyczących ochrony ludności (obrony cywilnej) zmiany w ustawie o zarządzaniu kryzysowym od wielu lat wskazują na dylemat kto komu będzie wydawał polecenia. Przykładem był Szef Obrony Cywilnej Kraju Komendant Główny PSP, a jak wiemy Szefem Obrony Cywilnej Województwa był wojewoda. Jakie przełożenie może mieć komendant na wojewodę bez poparcia ministra. SOCK nie posiadał własnego aparatu wykonawczego, aby realizować zadania ustawowe obrony cywilnej. Dlatego forsowane było od wielu lat, utworzenie systemu obrony cywilnej opartego na OSP (KSRG). Zastanawiające jest to, co by się stało gdyby SOCK nie byłby Komendant Główny PSP a np. minister działu administracji. Czy straż realizowałaby zadania związane z obroną cywilną, czy już tylko zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej zadania w niej przewidziane w warunkach pokoju a nie wojny. Należy pamiętać, że OSP działają na podstawie ustawy o stowarzyszeniach i

porządku publicznym. W każdym momencie taka OSP może się rozwiązać wystarczy uchwała zarządu OSP. Czy ktoś szacował ryzyko? System KSRG działa od lat 90 i jak wiadomo wspomaga PSP, czy jak dojdą zadania realizowane przez obronę cywilną, to druhowie z OSP będą je realizować?

Bez stabilnego prawa, struktur i finansowania nie będzie na poziomie samorządu sprawnego reagowania i obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 40-48)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze organizacyjnej starostwa wskazano komórkę (jednoosobowe stanowisko) właściwą do wykonywania zadań z zakresu obrony cywilnej, a pracownik wykonujący te zadania posiadał wykształcenie kierunkowe oraz uczestniczył w szkoleniach z tego obszaru. W uzgodnieniu z właściwym organem¹⁷ starosta sporządził plan obrony cywilnej powiatu oraz roczne / wieloletnie plany działania w zakresie obrony cywilnej, przy czym w dokumentach tych problematyka zapewnienia mieszkańcom miejsc schronienia – poza ogólnikowymi zapisami – nie była ujmowana. W szczególności nie planowano działań (przedsięwzięć) w tym zakresie.

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

Starosta nie zapewnił budowli ochronnych dla schronienia ludności oraz funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego znajdowało się w siedzibie starostwa (II piętro, pok. 306a).

Starosta wyznaczył w uzgodnieniu z wojewodą lubuskim zapasowe miejsce pracy, o którym mowa w § 11 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym¹⁸. Dokumentacja zapasowego miejsca pracy jest dokumentem niejawnym o klauzuli „Zastrzeżone”. Zapasowe miejsce pracy nie spełniało funkcji budowli ochronnych i ukrycia do doraźnego przygotowania.

W starostwie nie wyznaczono zapasowych stanowisk kierowania w pomieszczeniach istniejących budynków użyteczności publicznej, o których mowa w § 10 pkt 2 Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (dalej: Wytoczne SOCK).

(akta kontroli str. 40-48, 163-165)

Inspektor OC wyjaśniła, że: *Brak wyznaczenia zapasowych stanowisk kierowania wynikał z braku świadomości istnienia tego obowiązku. O istnieniu Wytocznych SOCK z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego dowiedziałam się dopiero w tym roku w trakcie współpracy z PSP nad pozyskaniem danych do Aplikacji miejsc doraźnego schronienia PSP 2.0, a szczegółowo zapoznałam się z nimi w toku kontroli NIK. Dotychczas nikt, a w szczególności Szef Obrony Cywilnej Województwa ani Szef Obrony Cywilnej Kraju nie informował nas o ich obowiązywaniu i konieczności wdrażania przyjętych w nich rozwiązań. W mojej ocenie uzgodnione z wojewodą lubuskim zapasowe miejsca*

¹⁷ Szef Obrony Cywilnej Województwa (województwo lubuski).

¹⁸ Dz. U. Nr 98, poz. 978, ze zm.

pracy pełnią chyba tożsamą funkcję jak te stanowiska kierowania wskazane w nieobowiązujących już Wytycznych SOCK z 2018 r.

(akta kontroli str. 164-165)

W związku z brakiem budowli ochronnych, kontrolowana jednostka nie ponosiła wydatków związanych z wyposażeniem i utrzymaniem takich obiektów.

(akta kontroli str. 160-162)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z brakiem budowli ochronnych przeznaczonych na potrzeby ochrony ludności oraz funkcjonowania administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych nie przeprowadzono badań w powyższym obszarze, a tym samym odstąpiono od sformułowania oceny cząstkowej.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W związku z brakiem na terenie powiatu budowli ochronnych i ukryć, a także ukryć do doraźnego przygotowania w starostwie nie prowadzono ewidencji, o których mowa § 30 oraz 31 Wytycznych SOCK.

Inspektor OC wyjaśniła, że Starosta jako Szef Obrony Cywilnej Powiatu zobowiązany był zgodnie z wytycznymi SOCK do prowadzenia w formie tabelarycznej zestawienia zbiorczego budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania znajdujących się na terenie powiatu na podstawie informacji, które przekazują szefowie OC gmin. Na podstawie sporządzanych corocznie przez szefów OC gmin „Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” przekazywanych do Starostwa nie wykazano w żadnej gminie powiatu sulęcińskiego budowli ochronnych i ukryć. W związku z brakiem na terenie Powiatu budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania nie było podstawy do sporządzania zbiorczego zestawienia.

(akta kontroli str. 40-48, 164-169)

Starosta, zgodnie z § 3 pkt 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 gmin¹⁹, dokonywał corocznie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu (dalej: Ocena) za lata 2020-2021. Oceny sporządzone zostały na podstawie otrzymanych z gmin ocen w ww. zakresie. W zakresie budownictwa ochronnego wskazano, że brak było możliwości ukrycia ludności (brak schronów i ukryć). Sporządzone przez starostwo Oceny, według stanu na 31 grudnia 2020 r. i 31 grudnia 2021 r., przedłożone zostały do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego LUW każdorazowo po terminach przewidzianych w Wytycznych wojewody lubuskiego, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ponadto w Ocenie za rok 2021 błędnie podano liczbę miejsc przewidzianych do czasowego pobytu (ewakuacji) w gminie Lubniewice, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 164-165, 172-239)

¹⁹ Dz. U. Nr 96, poz. 850 – uchylne z dniem 23 kwietnia 2022 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu za rok 2020 oraz za rok 2021 została przekazana (odpowiednio 10 marca 2021 r. oraz 31 marca 2022 r.) Szefowi Obrony Cywilnej Województwa (województwie lubuskim) po terminach przewidzianych w *Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Województwa do działalności w zakresie obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego* za te lata (tj. odpowiednio do 28 lutego 2021 oraz 2022 r.).

Inspektor OC wyjaśniła, że: *Faktycznie przedmiotowe oceny za rok 2020 oraz 2021 zostały przekazane drogą elektroniczną do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego LUW po upływie wymaganych terminów. Wynikało to przede wszystkim ze zbyt późnego otrzymania gminnych ocen za te okresy, które stanowią podstawę do sporządzenia oceny powiatowej. Jednocześnie nadmieniam, że do każdej z gmin przesyłałam informację o obowiązku terminowego przedłożenia tych ocen. I tak oceny za 2020 r. (termin wymagany – 12 luty 2021 r.) otrzymałam z gminy Sulęcín – w dniu 22 luty 2021 r., z gminy Krzeszyce – 5 marca 2021 r., a z gminy Torzym – 10 marca 2021 r. Natomiast oceny za 2021 r. (termin wymagany – 12 luty 2022 r.) otrzymałam z gminy Torzym – 30 marca 2022 r., a z gminy Krzeszyce – 31 marca 2022 r.*

(akta kontroli str. 164-165, 170-171)

2. W Ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu za rok 2021 niezgodnie ze stanem faktycznym podano liczbę miejsc przewidzianych dla czasowego pobytu (ewakuacji) w gminie Lubniewice – podano 40, podczas gdy faktycznie wg stanu na 31 grudnia 2021 r. liczba miejsc wynosiła – 171.

Inspektor OC wyjaśniła, że: *Nierzetelnie wykazana w Ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej Powiatu za rok 2021 liczba miejsc do ukrycia w gminie Lubniewice była moim błędem wynikającym z braku weryfikacji omyłkowo podanych informacji przez Gminę Lubniewice w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 164-165, 172)

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z brakiem na terenie powiatu budowli ochronnych i ukryć, a także ukryć do doraźnego przygotowania w starostwie nie prowadzono ich ewidencji. Starosta dokonywał corocznie (za rok 2021 oraz 2022) oceny stanu przygotowań obrony cywilnej Powiatu, przy czym ich przekazanie Szefowi Obrony Cywilnej Województwa nastąpiło nieterminowo, a ocena za rok 2022 zawierała nierzetelne dane

IV. Wnioski

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych. Przyczyną nieformułowania wniosków jest wejście w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny²⁰, która uchyliła m.in. ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²¹ nie wprowadzając w jej miejsce kompleksowych regulacji dotyczących obrony cywilnej. W związku z tym utraciły moc także akty prawne niższego rzędu i wytyczne SOCK wydane na podstawie uchylonej ustawy.

²⁰ Dz. U. poz. 2305, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

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 Zielonej Górze. 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.

Zielona Góra, 28 września 2023 r.

Kontroler:

Mariusz Kniat
Doradca prawny

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

p.o. Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/