



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

STAROSTWO POWIATOWE w Pińczowie	
WPŁYNEŁO	
dnia	2023-08-07
L.	
Wydz.	3545

P. Gochalski
W. W.

LKI.410.006.06.2023

Zbigniew Kierkowski
Starosta Powiatu Pińczowskiego
Starostwo Powiatowe w Pińczowie
ul. Zacisze 5
28-400 Pińczów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach
ul. gen. T. Kościuszki 6, 25-310 Kielce
T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05
lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Pińczowie, ul. Zacisze 5, 28-400 Pińczów (dalej: Starostwo, Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Kierkowski, Starosta Powiatu Pińczowskiego od 21 listopada 2018 r. (dalej: Starosta).
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) 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Magdalena Kaczmarczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/63/2023 z 23 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Starosta zapewnił właściwe przygotowanie organizacyjne Urzędu do wykonywania zadań związanych z obroną cywilną. Wyzначył komórkę organizacyjną do realizacji tych zadań i zatrudnił w niej wykwalifikowaną kadrę. Właściwa struktura organizacyjna nie przełożyła się jednak na rzetelną realizację zadań Starosty, do 22 kwietnia 2022 r. Szefa Obrony Cywilnej Powiatu³, w obszarze budownictwa ochronnego. Starosta nie opracował wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej, a *Plan Obrony Cywilnej Powiatu Pińczowskiego* (dalej: POC)⁴ nie był aktualizowany zgodnie z wymogami w nim określonymi.

Do października 2022 r. Starosta nie zidentyfikował ukrycia do doraźnego przygotowania znajdującego się w siedzibie jednostki organizacyjnej podległej powiatowi.

W konsekwencji Starosta, wbrew zaleceniom wynikającym z § 31 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (dalej: wytyczne SOC) nie prowadził ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania oraz nie uwzględnił tego ukrycia w przygotowywanych *Ocenach stanu przygotowania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w powiecie pińczowskim* za lata 2020 oraz 2021 (dalej: Oceny) przekazywanych Wojewodzie Świętokrzyskiemu (dalej: Wojewoda). Oceny te w zakresie budowy ochronnych (schronów i ukryć) zawierały informację o braku możliwości ukrycia ludności.

Starosta przygotował Główne Stanowisko Kierowania (dalej: GSK) w Stałej Siedzibie Urzędu (dalej: SSU) oraz Zapasowym Miejscu Pracy⁵ (dalej: ZMP). W obiekcie budowlanym przeznaczonym dla GSK w ZMP znajdowało się ukrycie do doraźnego przygotowania, stwarzające możliwość zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom Starostwa, w szczególności Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: PCZK) w sytuacji kryzysowej.

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

³ Z dniem 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305 ze zm.), która uchyliła m.in. ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.), nie wprowadzając w jej miejsce kompleksowych regulacji dotyczących obrony cywilnej. Utraciły moc także akty prawne niższego rzędu, wydane na podstawie uchylonej ustawy, w tym wytyczne SOC.

⁴ Opracowany w 2015 r.

⁵ Informacje dotyczące GSK w ZMP zostały objęte klauzulą zastrzeżone.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz ocen cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Starostwa⁷, sprawy z zakresu obrony cywilnej przypisano do realizacji Wydziałowi Organizacyjnemu i Spraw Obywatelskich (dalej: Wydział). W zakresie objętym kontrolą, obejmowały one w szczególności: nadzorowanie i koordynowanie spraw obronnych prowadzonych przez inne wydziały, wykonywanie zadań z zakresu obrony cywilnej, współpracę z Państwową Strażą Pożarną w Pińczowie (dalej: PSP) w zakresie obrony cywilnej na terenie powiatu, wykonywanie zadań w zakresie spraw obronnych, obejmujących m.in.: planowanie i realizację szkolenia obronnego, planowanie operacyjne, sporządzanie sprawozdań z zakresu obronności. Do wspólnych zadań wydziałów Urzędu przypisano m.in. wykonywanie zadań obronnych, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej wynikających z obowiązujących przepisów prawnych i opracowywanych planów⁸.

Sekretarz Powiatu (dalej: Sekretarz) bezpośrednio nadzorowała Wydział oraz odpowiedzialna była za organizowanie i koordynowanie zadań obronnych realizowanych przez Urząd, wynikających z ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie, ustaw szczególnych i opracowanych planów.

(akta kontroli str. 4-34, 50)

W związku z uchynieniem, z dniem 23 kwietnia 2022 r., ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i niedokonaniem aktualizacji regulaminu organizacyjnego Urzędu Sekretarz wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia i na najbliższym posiedzeniu Zarządu Powiatu zostanie on zaktualizowany.

(akta kontroli str. 65-66, 609-610)

W regulaminie wewnętrznym Starostwa⁹ w sprawie określenia szczegółowej organizacji komórek organizacyjnych wskazano podobne zadania jak te wynikające z regulaminu organizacyjnego Urzędu.

(akta kontroli str. 35-49)

W Wydziale zadaniami związanymi z obroną cywilną, w tym budownictwem ochronnym, do 31 marca 2020 r. zajmowały się dwie osoby. Od 1 kwietnia 2020 r. zadanie te realizował jeden pracownik – samodzielny referent do spraw bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego (dalej: referent). Pracownicy w zakresach czynności posiadali realizację spraw z obszaru obrony cywilnej, jednak nie przypisano im wprost zadań związanych bezpośrednio z budownictwem ochronnym. Pracownicy posiadali odpowiednie kompetencje pozwalające na prawidłowe wykonywanie powierzonych obowiązków.

(akta kontroli str. 51-63)

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Uchwała Nr 139/2020 Zarządu Powiatu w Pińczowie z 27 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Pińczowie.

⁸ Sekretarz Powiatu oświadczyła, że zadania wykonywane są przez kierowników komórek organizacyjnych w sytuacjach nadzwyczajnych, wyjątkowych.

⁹ Zarządzenie nr 3.2020 Starosty Pińczowskiego z 27 stycznia 2020 r. w sprawie określenia szczegółowej organizacji komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Pińczowie, ze zm.

Na podstawie badania próby dokumentacji dotyczącej 10 wniosków o wydanie pozwolenia na budowę¹⁰ złożonych w okresie objętym kontrolą stwierdzono, że na etapie ich analizy oraz wydania pozwoleń, w Starostwie nie weryfikowano sposobu uwzględniania wymagań obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹.

(akta kontroli str. 75-176)

Odnosnie do braku weryfikacji ww. wymagań, Kierownik Wydziału Architektury i Budownictwa wyjaśniła: *uprawnienia kontrolne organów administracji, (...) zostały ograniczone wyłącznie do sprawdzenia zgodności projektu budowlanego z ustaleniami planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy, a także wymogami ochrony środowiska. Wynika to wprost z art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. Sprawdzenie zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi zostało ograniczone tylko do projektu zagospodarowania działki lub terenu. Organ architektoniczno-budowlany, od 11 lipca 2003 r., nie ma uprawnień do merytorycznego badania projektu budowlanego i zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi – uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z przepisów należy do obowiązków projektanta (...). Organ przy wydawaniu pozwolenia na budowę jest obowiązany jedynie do zbadania spełnienia przez inwestora wymagań o których mowa w art. 32 ust. 4 oraz art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego. Organ sprawdza także spełnienie wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 roku w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (tj. Dz.U. z 2022 r. poz.1679). Jeśli zostały one spełnione organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. (...). W żadnym ze wskazanych wyżej przepisów nie ma obowiązku sprawdzenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej wymogów w zakresie obrony cywilnej. Kierownik wyjaśniła również, że: nie ma przepisu prawa określającego wymagania w zakresie obrony cywilnej do uwzględnienia w projekcie budowlanym. (...). Jeżeli organy administracji architektoniczno-budowlanej zostaną zobligowane przez ustawę Prawo budowlane do sprawdzania projektu budowlanego w tym zakresie, to oczywiście będzie zachodziła konieczność doprecyzowania w przepisach prawa takich wymagań.*

(akta kontroli str. 177-178)

W Starostwie opracowano POC i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020-2022. Wszystkie ww. dokumenty zostały uzgodnione przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa i zatwierdzone przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu. W Urzędzie nie sporządzono wieloletniego planu działania, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 181-183, 230, 246)

W POC ujęto zadanie dotyczące przygotowania i organizowania budowli ochronnych, w tym doprowadzenie budowli do sprawności techniczno-eksploatacyjnej, przygotowanie do oznakowania schronów i ukryć oraz przystąpienie do przygotowania doraźnych budowli ochronnych. Ogólna procedura w czasie osiągania wyższych stanów gotowości obronnej państwa przewidywała m.in. koordynację i nadzór nad przygotowaniem schronów i ukryć dla ludności oraz ich oznakowanie. Natomiast ogólna procedura w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz

¹⁰ Dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę: AB.VI.6740.53.2020 z 16 marca 2020 r., AB.VI.6740.244.2020 z 24 września 2020 r., AB.VI.6740.90.2021 z 20 maja 2021 r., AB.VI.6740.233.2021 z 18 listopada 2021 r., AB.VI.6740.240.2021 z 25 listopada 2021 r., AB.VI.6740.37.2022 z 17 marca 2022 r., AB.VI.6740.146.2022 z 15 września 2022 r., AB.VI.6740.151.2022 z 21 września 2022 r., AB.VI.6740.191.2022 z 22 grudnia 2022 r., AB.VI.6740.49.2023 z 19 kwietnia 2023 r.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

wojny zakładała nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem techniczno-eksploatacyjnym budowli ochronnych i ukryć. Odpowiedzialność za prawidłową i efektywną realizację wskazanych przedsięwzięć przypisano Staroście.

W POC, w czasie kryzysu wskazano procedury postępowania związane z budowlami ochronnymi, tj.: *Wprowadzenie przedsięwzięć przygotowawczych do naprawy lub modernizacji budowli ochronnych i budowy ukryć dla ludności na obszarach zagrożonych, Sprawdzenie stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności oraz usunięcie stwierdzonych niedociągnięć, Prowadzenie wzmożonej kontroli stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności, zwłaszcza wykorzystywanych aktualnie jako obiekty użyteczności publicznej, w celu określenia możliwości przywrócenia obiektom funkcji ochronnych, Budowy ukryć dla ludności, Doprowadzenie do gotowości techniczno-eksploatacyjnej istniejących budowli ochronnych i ukryć dla ludności.* W POC, w czasie wojny wskazano następujące procedury postępowania związane z budowlami ochronnymi: *Budowa ukryć dla ludności, Doprowadzenie do gotowości techniczno-eksploatacyjnej istniejących budowli ochronnych i ukryć dla ludności, Realizacja przedsięwzięć w zakresie naprawy lub modernizacji budowli ochronnych i budowy ukryć dla ludności na obszarach zagrożonych i/lub objętych działaniami zbrojnymi, Opróżnienie pomieszczeń wytypowanych na zastępcze budowle ochronne i doprowadzenie ich do gotowości techniczno-eksploatacyjnej.*

(akta kontroli str. 185-226)

W zakresie zadania ujętego w POC, dotyczącego przygotowania i organizowania budowli ochronnych, odwołano się do sił i środków do jego realizacji, które polegały m.in. na: doprowadzeniu ukryć ochronnych (podpiwniczeń) do sprawności techniczno-eksploatacyjnej w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa, powiatu, a jego realizację przypisano właścicielom tych budowli, głównie podmiotom gospodarczym, spółdzielniom i wspólnotom mieszkaniowym; przystosowaniu podpiwniczeń (innych pomieszczeń) do funkcji ochronnych dla pozostałej ludności, które realizowane miało być w ramach powszechnej samoobrony przez prywatnych właścicieli tych obiektów.

POC nie był aktualizowany, zgodnie z wymogami określonymi w samym dokumencie, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 185-226)

W rocznych planach działania, obowiązujących w kontrolowanym okresie, w zakresie obrony cywilnej ujmowano zadanie polegające na prowadzeniu weryfikacji istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności ich liczby, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń, w tym w latach 2021 i 2022 zakładano prowadzenie tych działań w porozumieniu z inspektorami nadzoru budowlanego. W Starostwie brak było dokumentów planistycznych związanych z zasobami budownictwa ochronnego.

(akta kontroli str. 283-298, 324-333, 371-385, 407-408)

Odnosnie do realizacji ww. zadania Starosta i referent, którzy mieli je wykonywać wyjaśnili: (...) *główny wysiłek został skierowany zgodnie z przyjętymi kierunkami działania (przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19, odbudowa i tworzenie rezerw zasobów materiałowych i sprzętowych niezbędnych do działań ratowniczych oraz wdrażanie rozwiązań mających na celu ochronę ludności wynikających z nowych regulacji prawnych) opisanymi w Planach działania obrony cywilnej powiatu pińczowskiego. W związku z powyższym pominięto niektóre zaplanowane przedsięwzięcia i zadania (...).*

(akta kontroli str. 453-456, 461-464)

NIK zwraca uwagę, że skoro ujęto w planach działania realizację określonych zadań, to Urząd nie powinien się skupiać tylko i wyłącznie na niektórych z nich.

W POC i planach działania nie odnoszono się do potrzeb zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców powiatu pińczowskiego¹².

(akta kontroli str. 181, 230-231)

Odnosnie do braku uwzględnienia w POC i planach działania ww. potrzeb, osoby odpowiedzialne za opracowanie poszczególnych dokumentów i ich aktualizację, tj.:

- Sekretarz i referent wyjaśnili: (...) *przeoczono potrzebę zapewnienia miejsc ukrycia lub schronienia ze względu na inne priorytetowe zadania związane z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19, jak i w nieodległym czasie organizacją pomocy uchodźcom w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie;*
- Kierownik Wydziału wyjaśniła: *nie uwzględniono potrzeby zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców [w POC] ze względu na brak dysponowania, w momencie opracowywania planu, odpowiednimi danymi dotyczącymi warunków, jakie muszą spełniać miejsca w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania. Ponadto informuję, że po wydaniu wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego pominięto aktualizację dokumentu w kontekście § 5 wytycznych (...). Informuje, że nie odnotowano żadnych uwag do planu podczas jego uzgodnień w 2015 roku, zarówno Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego, jak i osób funkcyjnych wykazanych w arkuszu uzgodnień (w szczególności: Komendant Powiatowy PSP, Komendant Powiatowy Policji, Powiatowy Inspektor Sanitarny, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego).*

(akta kontroli str. 227-229, 247-250, 453-460, 600-604)

Od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r. Starostwo nie realizowało inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 386)

W budżecie Starostwa, w latach 2020-2023, nie przewidziano środków finansowych na utrzymanie, konserwację oraz finansowanie budowli ochronnych (rozdział 75414 Obrona cywilna). Według złożonego w toku kontroli oświadczenia Sekretarza, w kontrolowanym okresie Starostwo nie było właścicielem ani zarządcą budowli ochronnych (schronów i ukryć).

(akta kontroli str. 387-389)

Odnosząc się do prawnych i finansowych trudności związanych z realizacją objętych kontrolą zadań, Starosta wyjaśnił: *podstawowym problemem dotyczącą funkcjonowania budowli ochronnych na terenie powiatu pińczowskiego jest brak środków finansowych płynących ze szczebli nadrzędnych na ten cel. Uruchomienie środków własnych w celu realizacji zadań związanych z wyposażeniem, utrzymaniem a przede wszystkim utworzeniem obiektów ochronnych znacząco wpłynęłoby negatywnie na kondycję finansową powiatu. Z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny nie ma podstaw prawnych do działania w obszarze obrony cywilnej. Starosta wyjaśnił również, że po uchyleniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, zadania obrony cywilnej realizowano na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹³ oraz ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁴.*

¹² Ludność powiatu wynosiła odpowiednio w: 2020 r. – 38,5 tys., 2021 r. – 37,9 tys. i 2022 r. – 37,5 tys.

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

Stwierdzone
nieprawidłowości

(akta kontroli str. 593-596)

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

1. Starosta nie opracował wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej, mimo że obowiązek taki wynikał z § 3 pkt 3 i § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹⁵.

(akta kontroli str. 246)

W rocznych planach działania odpowiednio na 2020 r. i 2021 r. ujęto zadanie dotyczące m.in. sporządzenia wieloletniego planu działania na lata 2021-2025 wg wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 27 września 2019 r. w sprawie opracowania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej. Ponadto Świętokrzyski Urząd Wojewódzki (dalej: ŚUW) pismem z 5 grudnia 2019 r.¹⁶ przekazał do stosowania ww. wytyczne z załącznikiem nr 2 ze wzorem takiego planu.

(akta kontroli str. 230, 232-245)

Starosta wyjaśnił, że w latach 2020-2021 główny wysiłek w obszarze obrony cywilnej został skierowany na walkę z pandemią SARS-CoV-2. Szereg poleceń Wojewody Świętokrzyskiego dotyczących walki z pandemią, a co za tym idzie obowiązkiem nałożonym na powiaty odnośnie organizacji pomieszczeń/budynków kwarantanny zbiorowej, w znacznym stopniu ograniczyły możliwość opracowania dokumentacji wieloletniego planu działania na lata 2021-2025. W celu zapewnienia ciągłości działań w obszarze obrony cywilnej sporządzano tylko roczne plany działania obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 251-254)

2. Dane zawarte w załączniku funkcjonalnym Nr 6/OC do POC *Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych, zestawienie Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w powiecie pińczowskim*, nie były w kontrolowanym okresie aktualizowane. W dokumencie tym wskazano, że na terenie powiatu znajduje się pięć ukryć, co było niezgodne ze stanem faktycznym. Ponadto w ww. załączniku przedstawiono niespójne informacje, gdyż w jego części opisowej wskazano, że na terenie powiatu pińczowskiego brak jest budowli ochronnych. Powyższe było działaniem nierzetelnym.

W pkt 1.11 POC dotyczącym terminów i trybu aktualizacji wskazano, że podlega on bieżącej aktualizacji, w szczególności z chwilą zajścia zmian mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej, jednak nie rzadziej niż co dwa lata. Zadanie polegające na aktualizacji POC było także jednym z przyjętych w *Planach działania obrony cywilnej powiatu pińczowskiego* odpowiednio w latach 2020-2022.

(akta kontroli str. 185-226)

Osobami odpowiedzialnymi za aktualizację POC byli: w latach 2020-2021 Sekretarz, a w 2022 r. referent, którzy jako przyczynę tego zaniechania wskazali przeoczenie.

(akta kontroli str. 607-610)

¹⁵ Dz. U. Nr 96, poz. 850.

¹⁶ Znak: BiZK.IV.644.21.2019.JG.

NIK zauważa, że w załączniku 10 sporządzonych Ocen, dotyczącym m.in. aktualności POC oraz zakresu podjętych prac wskazywano, że jest on corocznie aktualizowany.

(akta kontroli str. 498-534, 557-590)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta wyznaczył Wydział do realizacji zadań związanych z obroną cywilną i zatrudnił w nim wykwalifikowaną kadrę. W Starostwie nie opracowano wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej i nie dokonano aktualizacji POC, wbrew jego postanowieniom. W planach działania i w POC ujmowano zadania dotyczące budowli ochronnych, jednak nie odnoszono się do potrzeb zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców powiatu pińczowskiego.

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

Zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym¹⁷ Starosta przygotował GSK w SSU i w ZMP.

W budynku Starostwa nie znajdowały się budowle ochronne. Starosta wyjaśnił, że przyczyną powyższego był brak środków finansowych. W obiekcie, w którym przygotowano GSK w ZMP znajdowało się ukrycie do doraźnego przygotowania. Starosta wyjaśnił, że ukrycie to stwarza możliwość zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom w sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli, str. 593-596)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta przygotował GSK w SSU i w ZMP. W budynku, który przeznaczono na siedzibę GSK w ZMP, znajdowało się ukrycie do doraźnego przygotowania, stwarzające możliwość zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom Starostwa w sytuacji kryzysowej.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W okresie obowiązywania wytycznych SOC w Starostwie nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 407-410, 433-451)

Wojewoda Świętokrzyski pismem z 22 marca 2019 r.¹⁸ zwrócił się do wszystkich Szefów Obrony Cywilnej Powiatów w województwie o stosowanie wytycznych SOC oraz przekazanie zaktualizowanej ewidencji budowli ochronnych w powiecie, przygotowanej w oparciu o dane pozyskane z poszczególnych gmin. Starosta w związku z ww. pismem wystąpił do szefów obrony cywilnej gmin na terenie powiatu

¹⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978, ze zm.

¹⁸ Znak: BiZK.II.644.3.2019.

pińczowskiego z zaleceniem stosowania wytycznych SOC¹⁹ oraz przekazanie zaktualizowanej ewidencji budowli ochronnych/ukryć do doraźnego przygotowania²⁰. Szefowie Obrony Cywilnej Gmin z terenu powiatu pińczowskiego w odpowiedzi na pismo Starosty poinformowali o braku budowli ochronnych na terenie ich własności. Na podstawie tych informacji Starosta, w odpowiedzi do Wojewody wskazał, iż na terenie powiatu brak jest budowli ochronnych/ukryć.

W latach 2020-2023²¹ gminy nie informowały o założeniu ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania. W Starostwie nie zidentyfikowano sytuacji nieprzekazywania informacji o zmianach, które miałyby wpływ na prowadzenie ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania i nie podejmowano działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 409-410, 413-451)

W związku z pismem Starosty z 2019 r., jak wyjaśniła Sekretarz, zobowiązano szefów obrony cywilnej gmin do informowania o zmianach w obszarze budowli ochronnych i przyjęto, że stan wykazany w 2019 r. nie uległ zmianie.

(akta kontroli str. 412-432, 600-604)

W październiku 2022 r. w związku z pismem Komendanta Powiatowego PSP²² dotyczącym sporządzenia i przekazania wykazu obiektów będących własnością lub w zarządzie powiatu, które mogą być traktowane jako doraźne ukrycia w sytuacji zagrożenia ludności, przeprowadzono rozeznanie w tym obszarze w jednostkach organizacyjnych Urzędu.

W oparciu o to rozeznanie, w kontrolowanej jednostce przygotowano w formie tabelarycznej ewidencję ukryć do doraźnego przygotowania (odrębna od dotyczącej GSK w ZMP). W ewidencji tej ujęto jedno ukrycie do doraźnego przygotowania, tj. budynek wybudowany w 1999 r., jednak nie wskazano w niej wszystkich podstawowych informacji o tym miejscu, m.in. pojemności i wytrzymałości. W trakcie kontroli uzupełnione zostały wpisy w ewidencji dotyczące przeznaczenia tego obiektu. Ewidencja ukryć do doraźnego przygotowania nie została przekazana do Wojewody.

(akta kontroli str. 407-410, 413-451)

Referent prowadzący ewidencję ukryć do doraźnego przygotowania, odnośnie do braku podstawowych informacji w niej zawartych wyjaśnił, że brak było dokumentacji projektowej oraz ekspertyzy, o której mowa w § 32 wytycznych SOC [dotyczącej orientacyjnej wytrzymałości w megapaskalach (MPa)]. Ponadto dodał, że *ze względu na brak środków finansowych nie podejmowano działań w celu uzupełnienia brakujących informacji (...)*. Co do braku przekazania ewidencji do jednostki nadrzędnej, jako przyczynę wskazał przeoczenie.

(akta kontroli str. 453-456)

W kontrolowanym okresie w Starostwie nie planowano i nie realizowano kontroli dotyczących przygotowania ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania.

(akta kontroli str. 452)

¹⁹ W szczególności: założenie ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania oraz aktualizację danych, przeprowadzenie przeglądów zasobów budowli ochronnych, sporządzenie kart ewidencyjnych dla wszystkich budowli ochronnych objętych ewidencją, informowanie o dokonanych aktualizacjach i stosownie do wytycznych wykreślanie budowli ochronnych z ewidencji.

²⁰ Pismem Znak: ORiSO.5551.3.2019 z 29 marca 2019 r. przekazanych gminom: Działoszyce, Kije, Michałów, Pińczów i Złota (dalej: pismo Starosty z 2019 r.).

²¹ Do 30 czerwca 2023 r.

²² Znak: PR.0761.11.1.2022 z 6 października 2022 r.

Starosta, zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, dokonywał za lata 2020-2021 oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu w zakresie budownictwa ochronnego. Oceny sporządzone zostały na podstawie otrzymanych z gmin ocen w ww. zakresie. Co do budownictwa ochronnego wskazano, że brak jest 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 ŚUW. Starostwo za 2020 r. terminowo przekazało ocenę, a za 2021 r. jeden dzień po terminie.

(akta kontroli str. 465, 498-534, 557-590)

W związku z powyższym, referent dokonujący oceny stanu przygotowań obrony cywilnej za 2021 r. wyjaśnił, że przyczyną było otrzymanie oceny z gminy Kije po wskazanym przez Starostwo terminie, po wcześniejszych ponagleniach telefonicznych.

(akta kontroli str. 591-592)

W uwagach, wnioskach i propozycjach, będących jednym z elementów Ocen wskazano na niezrealizowanie w latach 2020-2021 działalności szkoleniowej w zakresie obrony cywilnej ze względu na pandemię COVID-19 oraz wynikające z niej obostrzenia.

(akta kontroli str. 534, 590)

Wyjaśniając, czy po zapoznaniu się z ocenami stanu przygotowań obrony cywilnej Szef Obrony Cywilnej Województwa podejmował działania mające na celu poprawę stanu jej funkcjonowania, Starosta wyjaśnił, że nie ma wiedzy na temat podejmowanych działań przez organy nadrzędne.

(akta kontroli str. 461-464)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezidentyfikowaniu przez Starostę, do października 2022 r., ukrycia do doraźnego przygotowania znajdującego się w zasobach jednostki organizacyjnej powiatu i niezłożeniu w związku z tym ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania. W związku z powyższym ukrycie to nie było również ujmowane w Ocenach.

(akta kontroli str. 34, 407-410)

Zgodnie z § 31 wytycznych SOC: *Właściwi terenowo szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin prowadzą w formie tabelarycznej:*

- 1) *ewidencje budowli ochronnych obejmujące istniejące schrony i ukrycia;*
- 2) *w oddzielnej tabeli – ewidencje ukryć do doraźnego przygotowania obejmujące:*
 - a) *wstępnie wytypowane ukrycia w istniejących obiektach budowlanych,*
 - b) *miejsca planowanych budowli wolnostojących.*

Starosta wyjaśnił, że w związku z jego pismem z 2019 r. gminy poinformowały o braku budowli ochronnych/ukryć do doraźnego przygotowania. Informacja ta została przekazana do Wojewody. Celem udzielenia odpowiedzi Wojewodzie skupiono się na pozyskaniu danych z gmin i przeoczono uzyskanie informacji z własnych jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 593-596)

Odnośnie do przyczyn nieujęcia ukrycia w Ocenach Starosta wyjaśnił, że w momencie sporządzania Ocen nie wykazywał tego ukrycia, ponieważ nie miał o nim wiedzy.

(akta kontroli str. 593-595)

NIK podkreśla, że Starosta jako Szef Obrony Cywilnej Powiatu powinien wiedzieć o budowlach ochronnych znajdujących się w zasobach jednostek organizacyjnych powiatu.

OCENA CZĄSTKOWA

Do października 2022 r. Starosta nie zidentyfikował ukrycia do doraźnego przygotowania znajdującego się w siedzibie jednostki organizacyjnej powiatu. W konsekwencji, wbrew zaleceniom wynikającym z § 31 wytycznych SOC, Starosta nie prowadził ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania oraz nie uwzględnił tego ukrycia w Ocenach przekazywanych Wojewodzie. Oceny te w zakresie budowli ochronnych (schronów i ukryć) zawierały informację o braku możliwości ukrycia ludności.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. 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.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, 4 sierpnia 2023 r.

Kontroler

Magdalena Kaczmarczyk
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor

Krzysztof Wilkosz
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach


.....
podpis