



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.011.04.2023

Pani
Krystyna Kosmala
Starosta
Powiatu Tarnogórskiego

Starostwo Powiatowe
w Tarnowskich Górach
ul. Karłuszowiec 5
42-600 Tarnowskie Góry

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.146.2023
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 października 2023 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach ¹ , ul. Karłuszowiec 5, 42-600 Tarnowskie Góry
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystyna Kosmala, Starosta Powiatu Tarnogórskiego, od 4 kwietnia 2017 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, tj. do dnia 22 czerwca 2023 r.)
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 Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Monika Bukowiec, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/94/2023 z 18 kwietnia 2023 r.2. Marcin Wesoły, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/81/2023 z 11 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: *Starostwo*.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W strukturze organizacyjnej Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację zadań dotyczących obrony cywilnej, a w planie obrony cywilnej powiatu tarnogórskiego oraz w planach działania Starosty tarnogórskiego - Szefa Obrony Cywilnej w tym powiecie, uwzględniono kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia.

W Starostwie prowadzono Wykaz budowli ochronnych znajdujących się na terenie powiatu tarnogórskiego. Według dokumentacji ewidencyjno-sprawozdawczej Starostwa, schronienie w budowlach ochronnych zapewniono ok. 5 tys. osobom (tj. ok. 3,6% ludności zameldowanej na terenie powiatu). W praktyce jednak, z uwagi na zły stan techniczny większości budowli ochronnych znajdujących się na terenie powiatu, dostępem do schronów bądź ukryć gwarantujących zapewnienie ochrony na właściwym poziomie dysponowała mniejsza niż ww. część ludności powiatu.

Starosta nie podjął wystarczających działań dla zapewnienia rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem przez podległych szefów obrony cywilnej gmin oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania⁴ (głównie piwnice) znajdujących się na terenie powiatu. W przypadku budowli ochronnych, w okresie objętym kontrolą, Starosta nie podejmował wystarczających działań w celu uzyskania aktualnych informacji. Natomiast w przypadku ukryć, Starosta pomimo braku danych z gmin powiatu o wskazanych na ich terenie ukryciach do doraźnego przygotowania, nie wystąpił do podległych mu szefów obrony cywilnej gmin o informacje w tym zakresie - w konsekwencji nie dysponował danymi o tych ukryciach i nie prowadził ich zbiorczej ewidencji. Ukrycia wykazywane w ewidencjach gminnych przez dwie z dziewięciu gmin miały zapewnić ochronę łącznie dla ok. 12,8 tys. osób (tj. ok. 9,2% ludności powiatu).

Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu za poszczególne lata 2020-2021 w obszarze budownictwa ochronnego zostały sporządzone bez należytej staranności, a jedno z tych sprawozdań zostało przekazane Wojewodzie Śląskiemu z opóźnieniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z § 53 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa⁶ zadania związane z obroną cywilną realizowało Biuro Bezpieczeństwa Publicznego i Zdrowia⁷, do którego należało w szczególności⁸ opracowanie Planu obrony cywilnej powiatu oraz opiniowanie planów gminnych, opracowanie i uzgadnianie rocznych i wieloletnich

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

⁴ Ukrycia bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych, zabezpieczające przed niektórymi środkami rażenia oraz skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych (np. huragany, trąby powietrzne).

⁵ 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.

⁶ Stanowiącego załącznik do uchwały nr 233/1139/2021 Zarządu Powiatowego Tarnogórskiego z dnia 17 grudnia 2021 r. Dalej: *regulamin organizacyjny*.

⁷ W regulaminie organizacyjnym obowiązującym na podstawie uchwał Zarządu Powiatowego Tarnogórskiego nr: 233/991/2017 i 120/678/2020 odpowiednio z dnia: 2 sierpnia 2017 r. i 20 lipca 2020 r., zadania Biura Bezpieczeństwa Publicznego były określone w § 52 ust. 3. Dalej: *Biuro BPIZ*.

⁸ Zgodnie z § 53 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego.

planów działania w zakresie obrony cywilnej, prowadzenie bazy danych sił i środków obrony cywilnej, koordynowanie działań w zakresie planów ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia oraz przeprowadzanie kontroli z zakresu realizacji zadań obrony cywilnej w gminach i miastach powiatu.

(akta kontroli str. 9-24, 53)

Realizację ww. zadań przypisano Kierownikowi Biura BPiZ oraz zatrudnionemu w tym Biurze pracownikowi na stanowisku starszego inspektora.

Po 22 kwietnia 2022 r., tj. po uchyleniu przepisów o obronie cywilnej zawartych w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁹, nie dokonywano w związku z tym zmian w Regulaminie lub zakresach czynności pracowników Biura BPiZ.

(akta kontroli str. 9-24, 53, 57-65, 287-292, 611-618)

Kierownik ww. Biura ukończyła studia wyższe zawodowe i magisterskie na kierunku Administracji¹⁰ oraz studia podyplomowe w zakresie Zarządzania Sytuacją Kryzysową¹¹. Starszy inspektor ukończył studia licencjackie na kierunku Bezpieczeństwo Narodowe w specjalności „Bezpieczeństwo Antyterrorystyczne”¹², studia podyplomowe w zakresie Zarządzania Bezpieczeństwem Państwa¹³, studia magisterskie na kierunku Bezpieczeństwo Narodowe, specjalność: „Bezpieczeństwo informacji z archiwistyką”¹⁴ oraz studia podyplomowe w zakresie: „Menedżer bezpieczeństwa informacji z archiwistyką”¹⁵. Wcześniej, starszy inspektor w 2013 r. odbył szkolenie dla nowozatrudnionych pracowników ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie, powiecie i gminie¹⁶, w 2015 r. szkolenie pn. „Pozyskiwanie przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych”¹⁷ i w 2019 r. szkolenie pt. „Planowanie oraz realizacja zadań obronnych, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w jednostkach organizacyjnych”¹⁸.

(akta kontroli str. 53, 66-78, 293-296)

W badanym okresie zarówno Kierownik Biura BPiZ, jak i pracownik tego Biura, nie brali udziału w żadnym szkoleniu dot. obrony cywilnej, ponieważ jak wyjaśniła Starosta w wyniku wybuchy pandemii w 2020 r. *nastąpiły ograniczenia w pracy urzędu, zmiana organizacji pracy (w tym tryb zdalny) oraz zawieszony został udział pracowników w szkoleniach. Taka sytuacja utrzymywana była przez cały 2020 i 2021 rok. (...) Natomiast w roku 2022, wobec uchylenia z dniem 23.04.2022 r. ustawy*

⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 372 i 1728, zwana dalej: *ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP*.

¹⁰ Dyplom ukończenia wyższych studiów zawodowych z dnia 26 lipca 2001 r. i dyplom ukończenia studiów magisterskich z dnia 4 czerwca 2005 r. prowadzonych przez Uniwersytet Śląski w Katowicach Wydział Prawa i Administracji.

¹¹ Świadectwo ukończenia studiów podyplomowych z dnia 2 czerwca 2012 r. prowadzonych przez Uniwersytet Śląski Szkołę Zarządzania.

¹² Dyplom ukończenia studiów pierwszego stopnia z dnia 15 lipca 2016 r. prowadzonych przez Wyższą Szkołę Bezpieczeństwa z siedzibą w Poznaniu.

¹³ Świadectwo ukończenia studiów podyplomowych z dnia 9 sierpnia 2017 r. prowadzonych przez Wyższą Szkołę Bezpieczeństwa z siedzibą w Poznaniu.

¹⁴ Dyplom ukończenia studiów drugiego stopnia z dnia 25 czerwca 2018 r. prowadzonych przez Wyższą Szkołę Bezpieczeństwa z siedzibą w Poznaniu.

¹⁵ Świadectwo ukończenia studiów podyplomowych z dnia 20 sierpnia 2018 r. prowadzonych przez Wyższą Szkołę Bezpieczeństwa z siedzibą w Poznaniu.

¹⁶ Zorganizowanym przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej Szkołę Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie w dniach od 27 do 29 maja 2013 r.

¹⁷ Zorganizowanym przez Instytut Przeróbki Plastycznej i Inżynierii Bezpieczeństwa Politechniki Częstochowskiej we współpracy z Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniach od 11 do 22 maja 2015 r.

¹⁸ Zorganizowanym przez podmiot prywatny w dniach od 25 do 27 września 2019 r.

o powszechnym obowiązku obrony – określającej m.in. zagadnienia obrony cywilnej – zrezygnowano z udziału w szkoleniu tematycznym, pomimo jego zaplanowania w potrzebach szkoleniowych Biura, do momentu uchwalenia projektowanej ustawy o ochronie ludności i o stanie klęski żywiołowej określającej zasady funkcjonowania m.in. obrony cywilnej (ochrony ludności).

(akta kontroli str. 53, 287, 299, 341)

W Starostwie nie opracowano oraz nie wdrożono wewnętrznej procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych. Starostwo nie było jednak zobowiązane (brak podstawy prawnej) do opracowania i wdrożenia ww. procedury.

(akta kontroli str. 53)

1.2. Badanie próby 10 wniosków o wydanie pozwolenia na budowę obiektów budowlanych¹⁹, złożonych w Starostwie w okresie objętym kontrolą wykazało, że przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego Starosta jako organ administracji architektoniczno-budowlanej nie weryfikował spełniania przez te wnioski wymagań w zakresie obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 604)

Naczelnik Wydziału Budownictwa i Architektury Starostwa wyjaśnił, że w związku z uchynieniem z dniem 11 lipca 2003 r. przepisu art. 35 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, który pozwalał organowi administracji architektoniczno-budowlanej badać zgodność projektu architektoniczno-budowlanego z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi i obowiązującymi Polskimi Normami, w zakresie określonym w art. 5 ww. ustawy, w aktualnym stanie prawnym, organ administracji architektoniczno-budowlanej w ramach wydawania pozwoleń na budowę nie ma kompetencji do badania zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej. Naczelnik dodał, że zgodnie z art. 34 ust. 3d pkt 3 ustawy Prawo budowlane do projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego oraz projektu technicznego dołącza się oświadczenie projektanta o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej. Zatem składając niniejsze oświadczenie, projektant przyjmuje odpowiedzialność za powyższe.

W opinii ww. Naczelnika należałoby sprecyzować sformułowanie zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, wymagające zapewnienia, przy m.in. projektowaniu obiektów budowlanych, ochrony ludności zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej, co pozwoliłoby uniknąć błędnych interpretacji tego ogólnego zapisu.

(akta kontroli str. 51-52)

1.3. W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywał Plan Obrony Cywilnej Powiatu Tarnogórskiego²⁰, wprowadzony do stosowania w 2013 r.²¹.

(akta kontroli str. 54, 79-91)

¹⁹ Doboru próby dokonano, przyjmując 10 pierwszych wniosków o wydanie pozwolenia na budowę obiektów użyteczności publicznej lub budownictwa wielorodzinnego wraz z dokumentacją projektową, złożonych od 2020 r. - z tego: pięć wniosków złożonych w 2020 r. dotyczyło w trzech przypadkach budowy domów wielorodzinnych, w jednym budowy domu opieki dla osób starszych oraz budynku mieszkalnego jednorodzinnego z wbudowanym garażem, a w jednym przypadku przebudowy budynku szkoły na dom seniora, natomiast pięć wniosków złożonych w 2021 r. dotyczyło: budowy budynku usługowego z pokojami pod wynajem, budowy przedszkola, budowy przedszkola i żłobka wraz z infrastrukturą, budową budynku wielorodzinnego i budowy remizy OSP.

²⁰ Dalej: *Plan OC*.

²¹ Zarządzeniem nr 66/2013 Starosty Tarnogórskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 1 lipca 2013 r. w sprawie wprowadzenia Planu Obrony Cywilnej Powiatu Tarnogórskiego do stosowania.

Plany działania Starosty Tarnogórskiego Szefa Obrony Cywilnej w Powiecie Tarnogórskim na rok 2020 i na lata 2021-2022 zostały opracowane odpowiednio w dniach 27 grudnia 2019 r. i 22 lutego 2021 r., w oparciu o Plan Działania Wojewody Śląskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa w zakresie zadań obrony cywilnej w województwie śląskim na rok 2020²² oraz Wytyczne i Plan Działania Wojewody Śląskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa w zakresie zadań obrony cywilnej obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w województwie śląskim na rok 2021-2022²³, otrzymane odpowiednio w dniach 25 listopada 2019 r. i 8 lutego 2021 r. Plany działania zostały uzgodnione z Szefem Obrony Cywilnej Województwa zgodnie z § 3 pkt 3 i § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania szefów OC.

(akta kontroli str. 92-174, 242-286)

1.4. W Planie OC oraz w planach działania na rok 2020 i lata 2021-2022 uwzględniono kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia dla ludności powiatu tarnogórskiego.

W załączniku funkcjonalnym nr 6 do Planu OC pn. „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych” wymieniono zadania związane z doprowadzeniem do gotowości techniczno-eksploatacyjnej istniejących budowli i ukryć dla ludności²⁴ oraz określono przedsięwzięcia przygotowawcze do naprawy lub modernizacji budowli ochronnych i budowy ukryć na terenach zagrożonych²⁵. Załącznik ten zawierał również zestawienie budowli ochronnych w gminach powiatu tarnogórskiego, z podziałem na liczbę schronów i ukryć oraz wykazy budowli ochronnych w poszczególnych gminach powiatu, w których podano ich adres, przeznaczenie, administratora budowli, ich pojemność, stan i wykorzystanie. Zgodnie z tym załącznikiem poziom zapewnienia miejsc w budowlach ochronnych wynosił 3,7% ogółu ludności zameldowanej na terenie powiatu²⁶. Załącznik nr 6, pomimo zmian w zakresie liczby oraz statusu ujętych w nim budowli ochronnych, nie był w tym zakresie aktualizowany, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 80-91)

²² Dalej: Wytyczne Wojewody Śląskiego na rok 2020.

²³ Dalej: Wytyczne Wojewody Śląskiego na rok 2021-2022.

²⁴ Obejmujące: 1) Aktualizację dokumentacji dotyczącej budowli i ukryć dla ludności. 2) Opracowanie oraz zatwierdzenie zarządzenia Starosty Tarnogórskiego ws. doprowadzenia do gotowości techniczno-eksploatacyjnej istniejących budowli i ukryć dla ludności na terenie Powiatu Tarnogórskiego. 3) Powiadomienie zarządców posiadających budowle ochronne i ukrycia dla ludności poprzez burmistrzów i wójtów o konieczności doprowadzenia ich do gotowości techniczno-eksploatacyjnej zgodnie z ustaleniami zawartymi w prawie budowlanym. 4) W przypadku wystąpienia w budowni ochronnej zawilgocenia lub grzyba należy w pierwszej kolejności wykonać prace odwadniające, osuszające i odgrzybiające, a następnie inne prace remontowe. 5) W przypadku braku wyposażenia wystąpienie do Głównego Stanowiska Kierowania Wojewody o uzupełnienie braków. 6) Sprawdzenie i uzupełnienie adnotacji i wpisów w dokumentacji technicznej i obsługowej budowli ochronnej. 7) Wyposażenie budowli ochronnej w sprzęt kwaterunkowy i sprzęt łączności. 8) Sprawdzenie stanu technicznego budowli ochronnej.

²⁵ Wśród, których wymieniono m.in.: 1) Zebranie przez burmistrzów i wójtów miast i gmin powiatu informacji od wszystkich właścicieli i kierowników zakładów pracy w zakresie potrzeb mających na celu przywrócenie funkcji ochronnych. 2) Sporządzenie wykazu części i elementów wymagających wymiany w celu doprowadzenia do sprawności systemów wentylacyjnych, uszczelnień instalacji elektrycznej, wodno-kanalizacyjnej i łączności. 3) Sporządzenie wykazu prac remontowych oddzielnie dla każdej budowli ochronnej. 4) Przygotowanie zamówień na usługi remontowe i naprawę urządzeń. 5) Przeprowadzanie prac konserwatorskich i oczyszczenia zbiorników do przechowywania wody pitnej. 6) Wyposażenie budowli ochronnych w zastępcze źródła światła. 7) Wyposażenie apteczek pierwszej pomocy w leki i środki opatrunkowe. 8) Przygotowanie zamówień na dostawy materiałów budowlanych do budowy planowanych ukryć. 9) Przygotowanie harmonogramu prac związanych z budową nowych ukryć.

²⁶ Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego liczba ludności w Powiecie Tarnogórskim według stanu na dzień 31 grudnia w poszczególnych latach 2020-2022 wynosiła odpowiednio: 140 780, 140 941 i 139 221. (Źródło: <https://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx>), natomiast w załączniku nr 6 wykazano 62 budowli ochronnych o pojemności łącznej dla 5 212 ludności.

W planach działania na rok 2020 i lata 2021-2022, w celu zapewnienia wysokiego poziomu przygotowań obrony cywilnej, w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, wpisano m.in. analizę i weryfikację, na poszczególnych poziomach administracyjnych, istniejących oraz ujętych w dokumentacjach planistycznych, zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń, przeprowadzenie weryfikacji i aktualizacji dotyczącej planowania doraźnych budowli ochronnych, miejsc wyznaczonych dla przygotowania tych budowli (piwnice, przejścia podziemne, parkingi podziemne, itp.) oraz naniesienie zweryfikowanych danych do Planu OC, na szczeblu powiatu – na bieżąco w Powiatowym Planie OC, na szczeblu gminy – na bieżąco w gminnych Planach OC.

(akta kontroli str. 92, 95-96, 99-100, 108-109, 139, 142-143, 146, 153-154)

Zakres ww. planów działania odpowiadał Wytycznym Wojewody Śląskiego na poszczególne lata 2020-2022, przekazanym²⁷ Staroście przez Śląski Urząd Wojewódzki odpowiednio w dniach 25 listopada 2019 r. i 8 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 242-286)

1.5. W okresie objętym kontrolą Starostwo realizowało jedną inwestycję dotyczącą budowy nowego budynku użyteczności publicznej, tj. Domu Pomocy Społecznej w Tarnowskich Górach²⁸. Przedmiotowa inwestycja nie uwzględniała miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności.

Według wyjaśnień złożonych przez Starostę oraz Naczelnika Wydziału Inwestycji i Drogownictwa, odpowiedzialność za zapewnienie ochrony ludności, zgodnie z wymogami obrony cywilnej, o których mowa w ustawie Prawo budowlane²⁹, na etapie projektowania i budowy Domu Pomocy Społecznej w Tarnowskich Górach przejął projektant ww. inwestycji, składając oświadczenie, o którym mowa w art. 34 ust. 3d pkt 3 ww. ustawy, zgodnie z którym do projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego oraz projektu technicznego dołącza się oświadczenie projektanta o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej.

(akta kontroli str. 52, 210-211, 213-238, 596, 599)

Projektant, któremu zlecono wykonanie dokumentacji projektowej ww. inwestycji, wyjaśnił, że w projekcie obiektu nie uwzględnił wykonania kondygnacji podziemnej, której wykonanie inwestor, tj. powiat tarnogórski dopuszczał w umowie, *ze względu na niesprzyjające warunki gruntowo-wodne na działce, mające wpływ na aspekty ekonomiczne i funkcjonalno-użytkowe budowy domu pomocy społecznej*. Projektant wskazał, że *z uwagi na poziom wód gruntowych na terenie inwestycji, który przedstawiono w opinii geotechnicznej wykonanej na potrzeby projektu w marcu 2022 r., wykonanie budynku z podpiwniczeniem wymagałoby osuszania wykopu w trakcie trwania robót, np. za pomocą instalacji igłofiltrów, oraz wykonania piwnicy w technologii białej wanny - są to rozwiązania znacznie zwiększające koszt standardowej budowy kondygnacji podziemnych. Natomiast wykonanie budynku powyżej zwierciadła wód gruntowych skutkowałoby podwyższeniem budynku i pogorszeniem dostępności do drzwi wejściowych i tarasów przy budynkach dla osób ograniczonych ruchowo, co przy funkcji obiektu, jaką jest dom pomocy społecznej*

²⁷ Pismem znak ZKIV.644.11.2019 oraz pismem znak ZKIV.644.15.2020.

²⁸ Dalej: DPS.

²⁹ Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.), dalej: Prawo budowlane, 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.

i zasadami projektowania bez barier, implikuje wykonanie szeregu zastępczych rozwiązań projektowych (dłuższe rampy wjazdowe, większa liczba schodów wejściowych itp.), negatywnie wpływających na użytkowanie obiektu. Większość pomieszczeń stanowiących program użytkowy domu pomocy społecznej wymaga dostępu do światła dziennego. Wymagane pomieszczenia zaprojektowano na kondygnacjach nadziemnych spełniając zadany program funkcjonalno-użytkowy. Wykonanie podpiwniczenia, w opinii Projektantów, było więc nieuzasadnione z punktu widzenia funkcjonalnego i ekonomicznego.

(akta kontroli str. 239-240)

1.6. W budżecie Powiatu na poszczególne lata 2020-2022³⁰ na obronę cywilną (rozdział 75414) zaplanowano środki finansowe w łącznej wysokości 30 300,00 zł³¹. Zgodnie ze sprawozdaniami Zarządu Powiatu z wykonania budżetu za ww. lata³², wydatkowano łączną kwotę 30 238,83 zł (co stanowiło 99,8% planowanych środków), z tego środki w wysokości 21 099,99 zł³³, przyznane w ramach dotacji Wojewody Śląskiego przeznaczone na konserwację i utrzymanie systemów alarmowych zostały przekazane jako dotacje celowe ośmiu gminom z terenu powiatu³⁴, natomiast środki własne w kwocie 9 138,90 zł wydatkowano w 2020 r. na zakup, montaż i konserwację zdalnego sterowania radiotelefonem w celu usprawnienia działania Systemy Wczesnego Ostrzegania i Alarmowania.

(akta kontroli str. 28-50a)

W budżecie Powiatu na 2023 rok³⁵ nie przewidziano środków finansowych na obronę cywilną.

(akta kontroli str. 29. 48-50)

1.7. Zdaniem Starosty aktualny stan prawny po uchyleniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej nie przewiduje rozwiązań dla podejmowania działań w zakresie budownictwa ochronnego. Także brak stosownych rozporządzeń jako aktów wykonawczych nie wskazuje bezpośredniego źródła finansowania, a co za tym idzie rozwoju budownictwa ochronnego.

(akta kontroli str. 54-55)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Załącznik funkcjonalny nr 6 do Planu OC Powiatu Tarnogórskiego do dnia 22 kwietnia 2022 r.³⁶ nie był aktualizowany, pomimo że stosownie do § 16 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 21 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin plan obrony cywilnej powinien podlegać

³⁰ Uchwały Rady Powiatu Tarnogórskiego w sprawie budżetu Powiatu Tarnogórskiego za lata 2020-2022 o nr: XV/157/2019, XXVI/238/2020, XXXVII/346/2021, odpowiednio z dnia: 17 grudnia 2019 r., 15 grudnia 2020 r. i 21 grudnia 2021 r.

³¹ Z tego 16 100,00 zł, zaplanowano na 2020 r., a na 2021 r. i 2022 r. po 7 100 zł.

³² Sprawozdanie Zarządu Powiatu Tarnogórskiego z dnia 25 marca 2021 r. z wykonania budżetu Powiatu Tarnogórskiego za 2020 rok, Sprawozdanie Zarządu Powiatu Tarnogórskiego z dnia 28 marca 2022 r. z wykonania budżetu Powiatu Tarnogórskiego za 2021 rok i Sprawozdanie Zarządu Powiatu Tarnogórskiego z dnia 27 marca 2023 r. z wykonania budżetu Powiatu tarnogórskiego za 2022 rok.

³³ Z tego w 2020 r. wydatkowano kwotę 6 900,00 zł, w 2021 r. kwotę 7 100,00 zł i w 2022 r. kwotę 7 099,99 zł.

³⁴ Kalety, Radzionków, Miasteczko Śląskie, Zbrosławice, Tarnowskie Góry, Krupski Młyn, Tworóg i Świerklaniec.

³⁵ Uchwała nr XLIX/422/2022 Rady Powiatu Tarnogórskiego z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu Powiatu Tarnogórskiego na 2023 rok.

³⁶ Zgodnie z art. 823 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r., poz. 2305) z dniem 23 kwietnia 2022 r. utraciła moc ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r., poz. 372 i 1728), tym samym utraciły również moc przepisy i regulacje dotyczące obrony cywilnej wydane na podstawie tej uchylonej ustawy.

bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak niż co dwa lata³⁷. W konsekwencji, w ww. załączniku nr 6 ujęte były nieaktualne dane o budowlach ochronnych znajdujących się na terenie powiatu. Według bowiem aktualizowanego Wykazu Budowli Ochronnych w Powiecie Tarnogórskim (prowadzonego przez Biuro BPiZ), jak również według dokumentów *Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w powiecie tarnogórskim w 2020 r. i 2021 r.*, łączna liczba budowli ochronnych w Powiecie wynosiła 58 szt., podczas gdy z danych wykazanych w załączniku nr 6 do Planu OC wynikało, że ich liczba jest większa i wynosi 62 szt.

(akta kontroli str. 80-92, 101, 109, 139, 148, 154, 188, 190-198)

Starosta wyjaśniła, że fizycznie układ tabelaryczny znajdujący się w Planie Obrony Cywilnej Powiatu Tarnogórskiego stanowi pogładową wersję dokumentu, który podlega bieżącej aktualizacji poza dokumentem planistycznym. Powyższe uwarunkowane jest częstą zmianą danych, które wymuszałyby potrzebę ciągłego aktualizowania samego planu częściej niż raz w roku. O ile zmiany polegające na przeklasyfikowaniu lub likwidacji budowli ochronnej następują także w ciągu roku sprawozdawczego, o tyle fizycznie stan ten jest nanoszony do tabeli poza planem będącej w posiadaniu pracownika Biura BPiZ. Tabela ta jest także dostępna innym pracownikom Biura.

(akta kontroli str. 342)

Kierownik BPiZ wyjaśniła, że dane zawarte w załączniku funkcjonalnym nr 6 do Planu Oceny Cywilnej nie były aktualizowane, ponieważ (...) *postanowiliśmy, że nie będziemy w wyniku każdej zmiany dokonywać aktualizacji tego załącznika, planowane było wprowadzenie do Planu OC zapisu, że bieżąca ewidencja budowli ochronnych jest prowadzona elektronicznie w BBPiZ. Do dnia dzisiejszego Biuro nie zainicjowało powyższej zmiany. Przyczyną było wykonywanie w okresie objętym kontrolą, przez pracowników biura innych priorytetowych zadań obejmujących m.in. zarządzanie kryzysowe.*

(akta kontroli str. 527-528)

NIK zwraca uwagę, że w Planie OC nie zawarto informacji o prowadzeniu bieżącej ewidencji budowli ochronnych w innej formie niż załącznik nr 6 do tego planu, a Plan ten nie był aktualizowany w zakresie załącznika funkcjonalnego nr 6.

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo było przygotowane organizacyjnie do właściwej realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego i ochrony ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia. Pracownicy Biura BPiZ wyznaczeni do realizacji tych zadań posiadali odpowiednie wykształcenie, wiedzę i doświadczenie pozwalające na prawidłowe i rzetelne wykonywanie obowiązków.

OBSZAR

2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia³⁸.

Opis stanu faktycznego

2.1. Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego³⁹ w Tarnowskich Górach funkcjonowało w strukturach Biura Bezpieczeństwa Publicznego i Zdrowia zlokalizowanego w pomieszczeniach jednego z budynków Starostwa, w godzinach pracy Starostwa. Po godzinach pracy oraz w dni świąteczne i wolne od pracy, obsługę PCZK prowadzili dyżurni Powiatowego Stanowiska Kierowania Komendanta

³⁷ Zgodnie z którym plan obrony cywilnej podlega bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak niż co dwa lata.

³⁸ Na potrzeby powiatowego centrum zarządzania kryzysowego.

³⁹ Dalej: PCZK.

Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Tarnowskich Górach⁴⁰, na podstawie Porozumienia zawartego w dniu 4 października 2012 r. w sprawie zasad współpracy Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Tarnowskich Górach z Powiatowym Stanowiskiem Kierowania Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Tarnowskich Górach⁴¹.

(akta kontroli str. 55, 178-186)

Starosta wyjaśniła, że dla funkcjonowania PCZK nie przewidziano pracy w budowlu ochronnej bowiem (...) *obecny stan prawny nie przewiduje obligatoryjnych rozwiązań na okoliczność zapewnienia miejsca pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego w budowlu ochronnej.*

(akta kontroli str. 55)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z brakiem budowlu ochronnej przeznaczonej na potrzeby funkcjonowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, odstąpiono od formułowania oceny cząstkowej w ww. obszarze.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Starostwie prowadzono w formie tabelarycznej zestawienie zbiorcze budowlu ochronnych w Powiecie Tarnogórskim. Zestawienie pn. „Szczegółowy Wykaz budowlu ochronnych w Powiecie Tarnogórskim”⁴² zawierało podstawowe informacje o zasobach ochronnych, o których mowa w § 32 Wytocznych SOC, na terenie siedmiu z dziewięciu podległych gmin⁴³, takie jak: numery ewidencyjne; dane adresowe⁴⁴; dane administratora; przeznaczenie („M” - dla mieszkańców; „Z” - dla załóg zakładów pracy); typ budowlu ochronnej („S”, „S-II”, „S-IV” – schron, „Ukrycie”, „U-I”, „U-II” - ukrycie); orientacyjną wytrzymałość w megapaskalach [MPa]; powierzchnię w m², z podziałem na powierzchnię całkowitą i użytkową; pojemność; rok budowy i rok ostatniej modernizacji, stan ich przygotowania oraz sposób wykorzystania w okresie pokoju.

(akta kontroli str. 191-198)

W Starostwie nie prowadzono natomiast ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 501)

3.2. Starosta wyjaśnił, że nadzór nad dokumentacją i ewidencją budownictwa ochronnego oraz jednoczesną aktualizację bieżącego stanu budownictwa ochronnego w powiecie tarnogórskim realizowano na podstawie wymiany informacji z urzędami gmin/miast powiatu w formie pisemnej. (...) *Dokumentacja zawierająca zmiany/wystąpienia do Wojewody o przeklasyfikowanie czy też likwidację danej budowlu, przesyłana była przez gminę do Biura Bezpieczeństwa Publicznego i Zdrowia, a następnie przez Biuro do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego (WBiZK).*

⁴⁰ Dalej: PSK.

⁴¹ Nr BP.7/2012. Porozumienie było czterokrotnie aneksowane w dniach: 30 listopada 2015 r., 27 lutego 2020 r., 21 czerwca i 9 listopada 2021 r.

⁴² Dalej: Wykaz budowlu ochronnych.

⁴³ 1) Tarnowskie Góry, 2) Radzionków, 3) Krupski Młyn, 4) Kalety, 5) Tworóg, 6) Zbrosławice, 7) Świerklaniec. W pozostałych dwóch gminach, tj. w Miasteczku Śląskim i Ożarówicach nie było budowlu ochronnych.

⁴⁴ Miejscowość, dokładny adres i współrzędne topograficzne.

Jednocześnie odpowiedzi płynące na wystąpienia gmin były realizowane tą samą drogą. Powiat informował i przekazywał pisemnie o decyzji podjętej na szczebłu Wojewody.

(akta kontroli str. 55-56)

W okresie objętym kontrolą Starostwo zostało poinformowane przez Burmistrza Miasta Tarnowskie Góry⁴⁵ o wyrażeniu przez Wojewodę Śląskiego zgody na przeklasyfikowanie w gminnej ewidencji budowli ochronnych dwóch ukryć z dotychczasowej kwalifikacji z U I na U II ze względu na niespełnienie warunków ochronnych⁴⁶. Powyższa zmiana została uwzględniona w Wykazie budowli ochronnych prowadzonym przez Starostwo.

(akta kontroli str. 986-999)

Kierownik Biura BPiZ, pismem⁴⁷ z dnia 6 października 2021 r., zwróciła się do szefów obrony cywilnej podległych dziewięciu gmin z prośbą o przesłanie m.in. dokumentacji dotyczącej stanu technicznego budowli ochronnych i urządzeń specjalnych (dokładny, aktualny wykaz z podziałem na schrony i ukrycia wraz z ich lokalizacją). Analiza treści odpowiedzi udzielonych przez gminy Starostwu na ww. pismo wykazała, że:

- odpowiedź Urzędu Miejskiego w Tarnowskich Górach – pismo nr ZK.5553.6.2021 z dnia 13.10.2021 r. zawierało m.in. wykaz budowli ochronnych obejmujący wszystkie dane wymagane w ewidencji budowli ochronnych;
- odpowiedź Gminy Radzionków – pismo (e-mail z dnia 27.10.2021 r.) nie zawierało informacji dotyczących budowli ochronnych, w piśmie uzupełniającym (e-mail z dnia 03.11.2021 r.) zawarto jedynie informację, że na terenie gminy znajdują się dwa schrony, podając wyłącznie ich lokalizację;
- odpowiedź Gminy Ożarówce – pismo (e-mail z dnia 25.10.2021 r.) zawierało informację, że gmina nie posiada budowli ochronnych;
- odpowiedź Gminy Świerklaniec – pismo nr BNK.5550.6.2021 z dnia 26.10.2021 r. nie zawierało żadnych informacji dotyczących posiadanych budowli ochronnych (z ustaleń kontroli NIK wynika, że na terenie gminy znajdowała się taka budowla),
- odpowiedź Gminy Tworóg – pismo nr OC.5556.4.2021 z dnia 18.10.2021 r. zawierało zestawienie budowli ochronnych, ograniczające się do danych niezbędnych dla sporządzenia sprawozdań, tj. nie zawierające danych w szczególności wymaganej dla ewidencji budowli ochronnych;
- odpowiedź Gminy Zbrosławice – pismo nr OZK.5550.1.2021 z dnia 25.10.2021 r. nie zawierało żadnych informacji dotyczących posiadanych budowli ochronnych;
- odpowiedź Gminy Kalety – pismo nr SO.5556.4.2021 z dnia 11.10.2021 r. zawierało ogólne dane o budowlach ochronnych, jednak ich zakres nie był wystarczający dla ich właściwego ujęcia w ewidencji budowli ochronnych;
- odpowiedź Gminy Miasteczko Śląskie – pismo nr BZK.5551.12.2021 z dnia 20.10.2021 r. zawierało informację, że gmina nie posiada budowli ochronnych;

⁴⁵ Pismem nr ZK.5556.1.2020 z dnia 3 lutego 2020 r.

⁴⁶ Burmistrz Miasta Tarnowskie Góry przekazał Staroście wniosek o przekwalifikowanie budowli ochronnych pismem z dnia 19 września 2019 r., znak Zk.5556.7.2019.

⁴⁷ Znak BP.5556.8.2021.

- odpowiedź Gminy Krupski Młyn – pismo nr OC.5556.5.2021 z dnia 21.10.2021 r. zawierało dane o budowlach ochronnych, jednak ich zakres nie był wystarczający dla ich właściwego ujęcia w ewidencji budowli ochronnych.
(akta kontroli str. 521-523, 1097-1181)

Starszy inspektor z Biura BPiZ wyjaśnił, że zaczął prowadzić w Starostwie Wykaz budowli ochronnych w formie tabelarycznej w 2015 r., *wprowadzając dane przekazane przez gminy. Nie pamiętam, czy zwracałem się do gmin na piśmie czy zrobiłem to telefonicznie. Wykaz sporządziłem na podstawie gminnych informacji, w tym o typie poszczególnych budowli ochronnych. Od momentu zaprowadzenia tego wykazu do tej chwili aktualizowałem ten wykaz na podstawie przekazywanych informacji z gmin, o które występowałem.*

(akta kontroli str. 514-515)

Poza ww. działaniami Starosta nie podejmował innych czynności zmierzających do aktualizacji danych ujętych w prowadzonym Wykazie budowli ochronnych powiatu i ewidencjach prowadzonych na poziomie gmin, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 521-523, 986-999)

Po 22 kwietnia 2022 r. w Biurze BPiZ nadal prowadzono Wykaz budowli ochronnych w Powiecie Tarnogórskim. Starosta dodatkowo wyjaśniła, iż (...) *W przypadku wystąpienia którejkolwiek z gmin w sprawie przeklasyfikowania budowli ochronnych – będą zachowane dotychczasowe zasady postępowania.*

(akta kontroli str. 527-528, 601)

Starosta nie przeprowadził kontroli w zakresie dot. budowli ochronnych na terenie Powiatu, pomimo ich zaplanowania w Załączniku nr 1 do rocznych planów działania Starosty na poszczególne lata 2020-2022⁴⁸, jako przyczynę odstąpienia od ich realizacji wskazując stan pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 55, 92, 110-111, 139, 155, 502)

3.3. Starosta, zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania szefów OC, dokonał za lata 2020-2021 w formie sprawozdania⁴⁹ oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu tarnogórskiego, w tym w zakresie budowli ochronnych.

Za poszczególne lata 2020-2021, pracownicy Biura BPiZ przesłali pocztą elektroniczną ww. sprawozdania (sporządzone na podstawie otrzymanych sprawozdań gminnych) do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach⁵⁰. Sprawozdanie za 2020 r. zostało przesłane w dniu 5 marca 2021 r. (tj. po terminie określonym w *Wytycznych Wojewody Śląskiego na rok 2021-2022*) z uwagi na, jak wyjaśniła Kierownik Biura BPiZ, nieterminowe przesłanie sprawozdań jednostkowych przez gminy powiatu. W toku kontroli NIK ustalono, że ostatnie sprawozdanie z gmin wpłynęło do Starostwa w dniu 3 marca 2021 r. Sprawozdanie za 2021 r. zostało przesłane do WBizK ŚUW w dniu 25 marca 2022 r., co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Z uwagi na uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r. regulacji prawnych dotyczących obrony cywilnej, Starosta nie sporządził ww. sprawozdania za rok 2022 r.

⁴⁸ W pkt X „W zakresie kontroli” odpowiednio pkt 2 i pkt 1b.

⁴⁹ Sporządzone według Załącznika do planów działania Starosty Tarnogórskiego w sprawie realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w Powiecie Tarnogórskim na poszczególne lata 2020-2021.

⁵⁰ Dalej: WBizK ŚUW.

(akta kontroli str. 56, 187-190, 273, 280, 602-603, 608)

Częścią składową ww. sprawozdań były dwa zestawienia sporządzone w formie tabelarycznej dotyczące budowli ochronnych pn.:

- a) „Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w Powiecie Tarnogórskim”, które zawierało informacje o liczbie budowli ochronnych znajdujących się na terenie powiatu wraz z podaniem danych o ich pojemności, formie własności i lokalizacji.
- b) „Zestawienie kosztów poniesionych na budowle ochronne w Powiecie Tarnogórskim”

W ww. sprawozdaniach dokonano również oceny stanu technicznego i wyposażenia budowli ochronnych powiatu tarnogórskiego poprzez wskazanie, że: *„Stan budowli ochronnych w powiecie wymaga remontów i zakupu urządzeń filtrowentylacyjnych. Jest zgodny z raportem Najwyższej Izby Kontroli dotyczącym stanu budowli ochronnych w kraju⁵¹”*.

(akta kontroli str. 56, 187-190, 609-610, 650, 661)

3.4. Ocen stanu technicznego budowli ochronnych i ich wyposażenia w powiecie tarnogórskim za poszczególne lata 2020-2021 dokonano na podstawie sprawozdań otrzymanych przez Starostwo z gmin powiatu tarnogórskiego. Dane zawarte w sprawozdaniach, obejmujących te oceny, nie były zgodne z danymi ujętymi w gminnych sprawozdaniach, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 502, 609-610)

W ocenach stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu za poszczególne lata 2020-2021 nie sformułowano wniosków odnośnie budownictwa ochronnego.

(akta kontroli str. 187-190)

Starosta wyjaśnił, że wnioski dotyczące pełnego zakresu sprawozdawczości w dziedzinie obrony cywilnej powiat tarnogórski formułował w postaci wpisów w wybranych rubrykach tabeli tzw. części opisowej: *Zazwyczaj wpisy te dotyczyły niedostatecznego stanu sprzętu, bezprzedmiotowości działań, braku dostatecznego finansowania, itp. Przytoczone wnioski formułowały tezę, która wskazywała na zarządzanie kryzysowe, jako na główną dziedzinę, której należałoby się przyjrzeć i pomóc rozwijać. Wnioski te płynęły na podstawie wglądu chociażby do bazy planistycznej OC, która była pokrewną z dziedziną ZK i zgadzała się prawie w 70-ciu procentach zadaniowo.*

(akta kontroli str. 56)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta, jako szef obrony cywilnej powiatu, nie podejmował w kontrolowanym okresie (do 22 kwietnia 2022 r.) wystarczających działań w celu zapewnienia rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem i aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania znajdujących się na terenie powiatu

⁵¹ Z ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej sporządzonych przez poszczególne gminy powiatu tarnogórskiego za lata 2020-2021 wynika, że stan budowli ochronnych w tych gminach przedstawiał się następująco: 1/ Tarnowskie Góry (36 budowli ochronnych): budowle ochronne wymagają przeprowadzenia remontów oraz wyposażenia w urządzenia filtrowentylacyjne, Radzionków (2 budowle ochronne): schrony wymagają kapitalnego remontu, Kalety (2 budowle ochronne): ukrycia nie są wyposażone w urządzenia filtrowentylacyjne, techniczne, ani w węzeł sanitarny, Tworóg (1 budowla ochronna): stan techniczny budowli ochronnych jest w stanie dobrym, nie wymagającym remontu, Krupski Młyn (15 budowli ochronnych): zły stan techniczny budowli, Zbrostawice (1 budowla ochronna): budowla w złym stanie technicznym, Świerkianiec (1 budowla ochronna): stan techniczny budowli nie spełnia wymogów wymaganych przepisami.

tarnogórskiego oraz rzetelności informacji ujmowanych w ewidencjach i zestawieniu zbiorczym budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, nie zapewniając tym samym rzetelnej realizacji zadań, o których mowa w § 4 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania szefów OC oraz § 68 pkt 3 Wytocznych SOC, albowiem:

a) Działania podjęte przez Starostę w celu zapewnienia prowadzenia zestawienia zbiorczego budowli ochronnych na podstawie aktualnych informacji w okresie objętym kontrolą NIK (do dnia 22 kwietnia 2022 r.) ograniczyły się do wysłania przez Kierownika Biura BPiZ tylko jednego pisma⁵² do szefów obrony cywilnej podległych gmin z prośbą o przesłanie m.in. aktualnego wykazu budowli ochronnych, co nie było wystarczające.

(akta kontroli str. 521-523, 1097-1181)

Jak natomiast ustalono w toku kontroli NIK, z siedmiu gmin, na terenie których zlokalizowane były te obiekty, w trzech gminach nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych⁵³, a w kolejnych dwóch gminach prowadzone ewidencje nie zawierały wszystkich danych wymaganych w § 32 Wytocznych SOC⁵⁴.

(akta kontroli str. 650, 657, 660, 666-669, 743-748, 1002-1005)

Ponadto, pozyskane przez Starostwo dane nie były weryfikowane, powiatowy Wykaz budowli ochronnych zawierał nierzetelne informacje o tych obiektach, w szczególności w zakresie typu danego obiektu, świadczącego o spełnianiu określonych warunków technicznych. Przykładowo, z informacji pozyskanych w toku kontroli NIK z gminy Tworóg wynika, że obiekt zaklasyfikowany w powiatowym Wykazie budowli ochronnych jako ukrycie typu U-II⁵⁵, z uwagi na zły stan techniczny nie spełniał wymogów dla tego typu budowli (zabezpieczając tylko przed konwencjonalnymi środkami rażenia).

W toku kontroli NIK ustalono również, że w prowadzonym Wykazie budowli ochronnych błędnie wykazano administratora jednej budowli ochronnej⁵⁶, wskazując powiat tarnogórski, podczas gdy jego administratorem od 2006 r. była podległa mu gmina⁵⁷.

(akta kontroli str. 191-198, 532, 534-537, 650-654, 657)

Starszy inspektor z Biura BPiZ wyjaśnił, że (...) jedyną próbą jakiegokolwiek weryfikacji danych zawartych w tym wykazie (Wykaz budowli ochronnych – przypis kontrolera NIK) była kontrola przeprowadzona w 2017 r., w trzech gminach powiatu tarnogórskiego, w tym w zakresie budowli ochronnych, ograniczyła się do rozmowy z pracownikiem urzędu gminy odpowiedzialnym za sprawę obrony cywilnej, w tym budowle ochronne, w toku której pracownik gminy referował na jakiej podstawie sporządza ewidencje budowli i następnie ją przedkładał w celu porównania danych tam zawartych z zestawieniem przekazanym do Powiatu. W trakcie tych kontroli nie dokonano oględzin budowli ochronnych wykazanych w tych zestawieniach. Ze strony starostwa nie było inicjatywy do przeprowadzenia oględzin, trudno mi powiedzieć, dlaczego. Pracownik dodał, że (...) Składane przez gminy sprawozdania z realizacji planu działania poszczególnych gmin za poszczególne lata oraz przesyłane przez

⁵² Znak BP.5556.8.2021 z dnia 6 października 2021 r.

⁵³ Gminy: Tworóg, Zbrosławice, Świerklaniec.

⁵⁴ Gminy: Krupski Młyn i Kalety. Wymagane dane zawarte były w ewidencji prowadzonej dla gminy Tarnowskie Góry i Radzionków.

⁵⁵ Nr 79-1.

⁵⁶ Zlokalizowanej w Nakle Śląskim przy ul. Głównej 5.

⁵⁷ Zgodnie z treścią Dział II „Własność” księgi wieczystej Nr GL1T/00073693/5 właścicielem nieruchomości była od 30 czerwca 2006 r. Gmina Świerklaniec.

gminy Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej uznano również za formę weryfikacji danych znajdujących się w gminie.

(akta kontroli str. 514-515)

Kierownik Biura BPiZ, na pytanie, czy wie, na jakiej podstawie prowadzony był Wykaz budowli ochronnych w Powiecie Tarnogórskim, odpowiedziała, że na podstawie (...) *kontakty z gminami. Nie dopytywałam.*

(akta kontroli str. 527,529)

W konsekwencji Wykaz budowli ochronnych znajdujących się na terenie powiatu prowadzony był na podstawie informacji pozyskanych w 2015 r. od gminy Tarnowskie Góry, uzupełnionych, a następnie aktualizowanych głównie na podstawie telefonicznych uzgodnień z gminami.

(akta kontroli str. 191-198)

b) Starosta, pomimo braku danych z gmin powiatu o wskazanych na ich terenie ukryciach do doraźnego przygotowania, nie wystąpił do podległych mu szefów obrony cywilnej gmin o informacje w tym zakresie. W konsekwencji Starosta nie dysponował danymi o tych ukryciach i nie prowadził ich zbiorczej ewidencji, o których mowa w § 30 i § 31 pkt 2 Wytucznych SOC. Jak natomiast ustalono w toku kontroli NIK, dwie spośród dziewięciu gmin z terenu powiatu prowadziły ewidencje ww. ukryć, z których wynikało, że w gminie Radzionków zapewniono tego typu ukrycia dla 12 625 osób, a w gminie Kalety dla 170 osób⁵⁸, a w pozostałych siedmiu gminach powiatu nie prowadzono tych ewidencji.

(akta kontroli str. 1004-1005, 1047, 1054-1061)

Starszy inspektor z Biura BPiZ realizujący zadania obrony cywilnej, w tym dot. budowli ochronnych potwierdził w toku kontroli NIK, że w Starostwie nie była prowadzona ewidencja ukryć do doraźnego przygotowania na terenie powiatu tarnogórskiego. Według jego wiedzy również gminy należące do powiatu tarnogórskiego nie prowadziły takiej ewidencji: *Nie przekazały nam nigdy takiej ewidencji w tym zakresie, również Starostwo nie występowało do gmin o przedłożenie takiej ewidencji.*

(akta kontroli str. 514-515)

Kierownik Biura BPiZ wyjaśniła, że nie posiada wiedzy, czy podległe gminy prowadzą ewidencję ukryć do doraźnego przygotowania, a wyjaśniając dlaczego Starostwo nie zwracało się do gmin o takie ewidencje, pomimo zapisów § 68 Wytucznych Szefa OC, stwierdziła, że: *W momencie, kiedy zostałam Kierownikiem BBP jedyną dokumentacją jaka była w biurze był wykaz budowli ochronnych w Powiecie Tarnogórskim, który został przekazany do prowadzenia panu (...). Wcześniej prowadził go ówczesny kierownik Biura Pan (...). Nie jestem w stanie wyjaśnić, dlaczego nie została założona i prowadzona ewidencja ukryć doraźnych i dlaczego nie występowałismy do gmin o te ewidencje.*

(akta kontroli str. 527)

Z kolei Starosta wyjaśniła, że nie posiada wiedzy w zakresie przyczyn braku pisemnego wystąpienia Biura BPiZ do gmin powiatu o przesłanie ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania (w sytuacji braku pisemnych informacji od gmin na temat istnienia na ich terenie takich ukryć).

(akta kontroli str. 501, 532)

⁵⁸ Zgodnie z ewidencją ukryć do doraźnego przygotowania według stanu na dzień 31 stycznia 2021 r. i 31 stycznia 2022 r.

2. Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej Powiatu Tarnogórskiego za lata 2020-2021 w obszarze budownictwa ochronnego⁵⁹ zostały sporządzone bez należytej staranności. Dane zawarte w tych ocenach nie odpowiadały bowiem danym wynikającym z ocen otrzymanych przez Starostwo z podległych gmin. I tak:

- według ocen gminnych za 2020 r. łączna pojemność budowli ochronnych wynosiła 4 974 osoby, podczas gdy według oceny powiatu pojemność wykazywanych budowli ochronnych wyniosła 4 740 osób, tj. mniej o 234 osoby.
- według ocen gminnych za 2021 r. łączna pojemność budowli ochronnych wynosiła 4 966 osób, podczas gdy według oceny powiatu pojemność wykazywanych budowli ochronnych wyniosła 4 740 osób, tj. mniej o 226 osoby.

(akta kontroli str. 187-190, 609-610)

Starosta wyjaśniła, że ww. rozbieżności wynikają z pomyłki popełnionej w czasie sporządzania sprawozdań, nadmieniając, że w związku z powstałą różnicą Biuro BPiZ dokonuje obecnie korekty Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Powiecie Tarnogórskim za rok 2020 oraz za rok 2021, które zostaną przesłane do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.

(akta kontroli str. 533)

3. Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu tarnogórskiego za 2021 r. została przekazana Wojewodzie Śląskiemu po wymaganym terminie 1 marca danego roku, określonym w Wytycznych Wojewody Śląskiego na rok 2021-2022⁶⁰, tj. 25 marca 2022 r. (opóźnienie wyniosło 24 dni).

(akta kontroli str. 187-190, 273, 280)

Kierownik Biura BPiZ wyjaśniła, że na nieterminowe przesłanie sprawozdania za 2021 r. miała wpływ sytuacja związana z wybuchem wojny na Ukrainie, gdzie Biuro BPiZ zostało zaangażowane w szereg pilnych, dodatkowych zadań, które stały się priorytetowe.

(akta kontroli. 602-603, 608)

NIK zwraca uwagę, że obowiązkiem Starosty było zorganizowanie pracy podległego Urzędu w sposób zapewniający terminową realizację zadań, w szczególności, że sprawy dotyczące budowli ochronnych były ściśle związane z powołanym w wyjaśnieniach wybuchem wojny w Ukrainie.

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta nie podejmował w kontrolowanym okresie (do 22 kwietnia 2022 r.) wystarczających działań dla zapewnienia rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania przez szefów obrony cywilnej gmin powiatu. W konsekwencji powiatowy Wykaz budowli ochronnych zawierał nieaktualne dane o tych obiektach, ponadto Starosta nie prowadził ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania na terenie powiatu.

Starosta dokonywał corocznych ocen stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu, w tym budowli ochronnych, lecz dane w nich zawarte nie były zgodne z danymi otrzymanymi z podległych gmin.

⁵⁹ Pkt. 4 w tabeli pn. „Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w Powiecie Tarnogórskim”.

⁶⁰ Zgodnie z załącznikiem nr 1 ww. wytycznych (w tabeli nr 3 „Zaplanowane przedsięwzięcia i zadania w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej w 2021 r. 2022 roku”, pkt I w zakresie organizacyjnym poz. 2) szefowie obrony cywilnej powiatów województwa śląskiego zostali zobligowani do przesłania do WBiZK ŚUW opracowanych ocen stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu za poszczególne lata 2020-2021 odpowiednio do 1 marca roku następnego.

4. Uwagi i wnioski

Ze względu na zmianę uwarunkowań organizacyjno-prawnych, polegającą na utracie z dniem 23 kwietnia 2022 r. mocy obowiązującej regulacji prawnych dotyczących obrony cywilnej, NIK odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

5. 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 Katowicach. 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.

Katowice, 4 sierpnia 2023 r.

Kontroler
Monika Bukowiec
Specjalista kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Piotr Miklis
Dyrektor Delegatury NIK
w Katowicach