



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI.410.006.03.2023

Zbigniew Koniusz  
Wojewoda Świętokrzyski  
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach  
al. IX Wieków Kielc 3  
25-516 Kielce

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach (dalej: ŚUW lub Urząd), al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Koniusz – Wojewoda Świętokrzyski w całym kontrolowanym okresie.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.</li><li>2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia.</li><li>3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Magdalena Kaczmarczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/50/2023 z 6 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Wojewoda zapewnił właściwe przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań związanych z obroną cywilną, w tym z budownictwem ochronnym. Wyzначył komórkę organizacyjną do realizacji tych zadań i zatrudnił w niej wykwalifikowaną kadrę. Właściwa struktura organizacyjna nie przełożyła się jednak na rzetelną realizację zadań Wojewody, do 22 kwietnia 2022 r. Szefa Obrony Cywilnej Województwa<sup>3</sup>, w obszarze budownictwa ochronnego.

Wbrew zaleceniom wynikającym z § 31 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego<sup>4</sup> – elektroniczna ewidencja budowli ochronnych w ŚUW nie była prowadzona odrębnie dla budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania. Ewidencja ta nie zawierała kompletnych danych i nie dokonywano jej aktualizacji. Wojewoda niewłaściwie sprawował nadzór nad prowadzeniem ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie województwa. W szczególności nie wyjaśniono rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi budowli ochronnych otrzymanymi z powiatów i miasta Kielce a elektroniczną ewidencją prowadzoną w Urzędzie oraz nie podejmowano działań mających na celu uzyskanie brakujących informacji o zasobach budowli ochronnych od szefów obrony cywilnej powiatów.

Wojewoda przygotował *Plan Obrony Cywilnej Województwa Świętokrzyskiego* (dalej: POC)<sup>5</sup>, który jednak nie był aktualizowany zgodnie z przyjętymi w nim wymogami. W Urzędzie nie opracowano wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej a *Oceny stanu przygotowania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim za lata 2020 oraz 2021* zawierały nierzetelne dane dotyczące budowli ochronnych.

Wojewoda nie dysponował budowlą ochronną przeznaczoną na potrzeby stanowiska kierownika obroną cywilną (dalej: SKOC) i stanowiska kierownika zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (dalej: SKZO).

W ramach oceny zgodności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa, w Urzędzie weryfikowano m.in., czy plany te zostały przedłożone do instytucji i organów właściwych do ich uzgadniania i opiniowania.

---

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

<sup>3</sup> 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. Utraciły moc także akty prawne niższego rzędu, wydane na podstawie uchylonej ustawy, w tym wytyczne SOC.

<sup>4</sup> Dalej: wytyczne SOC.

<sup>5</sup> Plan z 2014 r.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą zadania związane z obroną cywilną, w tym budownictwem ochronnym, zgodnie z regulaminem ŚUW<sup>7</sup> przypisano do realizacji Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego<sup>8</sup> (dalej: Wydział). Do zadań Wydziału w tym obszarze należało m.in.: dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej; opracowanie i bieżąca aktualizacja oraz opiniowanie i uzgadnianie planów obrony cywilnej, a także planów działania; sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem i zapewnieniem funkcjonowania budowli ochronnych i urządzeń specjalnych oraz obiektów i systemów na potrzeby zarządzania kryzysowego obrony cywilnej; przygotowanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na obszarze województwa; współpraca z właściwymi organami, instytucjami i organizacjami społecznymi oraz pozarządowymi w zakresie planowania i zapewnienia m.in. warunków bytowych dla ewakuowanej ludności.

Dyrektor Wydziału odpowiedzialny był przed Wojewodą za należytą organizację pracy oraz prawidłowe i sprawne wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej w województwie. Ponadto posiadał upoważnienie Wojewody do załatwiania w jego imieniu spraw wynikających z funkcji Szefa Obrony Cywilnej Województwa<sup>9</sup>.

(akta kontroli str. 5-7, 14-79, 193)

W regulaminie wewnętrznym Wydziału, w tym w zakresach działania komórek organizacyjnych, wskazano podobne zadania, jak te wynikające z regulaminu ŚUW.

(akta kontroli str. 80-164, 196-218)

W Wydziale zadaniami związanymi z obroną cywilną zajmowało się, wg stanu na koniec 2020 r. i 2021 r. – ośmiu pracowników, 2022 r. – dziewięciu pracowników i wg stanu na 30 kwietnia 2023 r. – 10 pracowników. Pracownicy w zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności mieli przypisaną realizację spraw z tego obszaru. Wszyscy posiadali odpowiednie kwalifikacje do wykonywania powierzonych obowiązków.

(akta kontroli str. 219-312, 323-359)

Do zakresu działania Oddziału Zabezpieczeń Technicznych (dalej: OZT) należała realizacja i koordynacja przedsięwzięć w zakresie zabezpieczenia technicznego m.in. zadań obrony cywilnej, w szczególności sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem i zapewnieniem funkcjonowania budowli ochronnych i urządzeń specjalnych oraz obiektów i systemów na potrzeby zarządzania kryzysowego obrony cywilnej. W kontrolowanym okresie realizacją działań dotyczących budownictwa ochronnego zajmowała się jedna osoba – Kierownik OZT. Bezpośredni nadzór nad OZT

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Wprowadzony zarządzeniem Wojewody Nr 62/2016 z 1 czerwca 2016 r. (ze zm.), następnie wprowadzonym zarządzeniem Nr 165/2021 z 30 grudnia 2021 r. (ze zm.).

<sup>8</sup> W skład, którego wchodziły komórki organizacyjne m.in. Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, Oddział Zabezpieczeń Technicznych, Oddział Spraw Obronnych, Oddział Organizacji i Obrony Cywilnej oraz do 7 września 2021 r. Stanowisko ds. Powszechnego Obowiązku Obrony.

<sup>9</sup> Znak: OK.III.0030.1.46.2016 z 22 lutego 2016 r., znak: OK.III.0030.1.58.2020 z 21 kwietnia 2020 r. i znak: OK.III.0030.1.12.2021 z 3 lutego 2021 r.

sprawował Dyrektor Wydziału, a od 15 października 2020 r. do 15 lutego 2021 r. nadzór ten pełnił I Zastępca Dyrektora Wydziału.

(akta kontroli str. 3-4, 10-12, 14-69, 80-164, 196-218, 220-249)

W kontrolowanym okresie, w związku ze zwiększoną ilością zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, realizacją nowych zadań związanych z udzielaniem pomocy uchodźcom z Ukrainy, wakacjami, a także absencjami pracowników, do OZT oddelegowano czterech pracowników. Ponadto z powodu dużej liczby spraw związanych z realizacją zadań finansowanych z Funduszu Pomocy dla obywateli Ukrainy zawarto cztery umowy zlecenia.

(akta kontroli str. 220-222, 313, 316, 318-322, 1640-1641, 1688-1698)

W dniu 7 marca 2023 r. Dyrektor Wydziału przekazał do Wydziału Organizacji i Kadr nowy regulamin wewnętrzny, w celu zaopiniowania i przedłożenia Dyrektorowi Generalnemu ŚUW do zatwierdzenia. Wprowadzenie regulaminu wewnętrznego Wydziału podyktowane było m.in. koniecznością jego dostosowania do przepisów powszechnie obowiązujących, modyfikacją zadań realizowanych przez jego komórki organizacyjne. Jak wskazano, dokonana aktualizacja w zakresie realizacji przedsięwzięć ochrony ludności i obrony cywilnej nastąpiła w związku z wejściem w życie ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny<sup>10</sup>, uchylającej ustawę z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup>, a tym samym uchycieniem przepisów odnoszących się do obrony cywilnej. Wskazano, że aktualnie do kwestii obrony cywilnej odnoszą się, co do zasady Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczące ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r.<sup>12</sup>. Ponadto, z uwagi na powyższe, Dyrektor Wydziału zaproponował też odpowiednie zmiany w regulaminie ŚUW.

(akta kontroli str. 165-192)

W dniu 24 maja 2023 r. wprowadzono zmiany w regulaminie ŚUW oraz zatwierdzony został przez Dyrektora Generalnego regulamin wewnętrzny Wydziału.

(akta kontroli str. 193-218)

W związku z ww. zmianami przepisów i niedokonaniem aktualizacji zakresów czynności pracowników zajmujących się obroną cywilną Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że realizowali oni zadania na podstawie: regulaminu ŚUW, regulaminu wewnętrznego Wydziału, a także zakresów czynności, uprawnień i odpowiedzialności, które uwzględniały m.in. zadania wynikające z Protokołu Dodatkowego do Konwencji genewskich. Ponadto dodał, że po zatwierdzeniu regulaminu wewnętrznego dokonana zostanie aktualizacja zakresów czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników<sup>13</sup>.

(akta kontroli str. 1665-1687, 1739-1753)

Badanie sposobu uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa w zakresie budownictwa ochronnego przeprowadzono na próbie dokumentacji pięciu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>14</sup> przekazanych Wojewodzie w okresie objętym kontrolą w celu ich uzgodnienia na podstawie

---

<sup>10</sup> Dz. U. poz. 2305 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175 ze zm.

<sup>13</sup> Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. 6 czerwca 2023 r. przygotowano dla czterech pracowników zmienione zakresy czynności.

<sup>14</sup> Nr sprawy: BiZK.I.743.39.2020, BiZK.I.743.58.2021, BiZK.I.743.69.2022, BiZK.I.743.118.2022 i BiZK.I.743.18.2023.

art. 17 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>15</sup>.

W wydanych przez Wojewodę postanowieniach w sprawie uzgodnienia ww. projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawarto informację, że uzgodniono projekty planów bez uwag. W dwóch uzasadnieniach postanowień odwoływano się do przedsięwzięć obrony cywilnej, a w pozostałych trzech do ochrony ludności w zakresie ochrony przed powodzią.

(akta kontroli str. 360, 387-408)

Inspektor wojewódzki do spraw ochrony przed powodzią (dalej: Inspektor wojewódzki), której ustnie polecono realizację uzgadniania planów zagospodarowania przestrzennego w celu zapewnienia m.in. wymogów obronnych i obrony cywilnej wyjaśniła, że (...) *przygotowanie i zapewnienie funkcjonowania budowli ochronnych i urzędzeń specjalnych (...) nie wynika z zakresu moich czynności i obowiązków. (...). Określenie obrona cywilna oznacza wypełnianie zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami, klęskami żywiołowymi – zagrożenie powodziowe i przewyciężenie ich bezpośrednich następstw. (...). We wszystkich projektach (...) odnosiłam się do spraw bezpieczeństwa ludności i mienia w zakresie możliwości wystąpienia zagrożenia powodziowego.* Ponadto dodała, że w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa organami właściwymi są organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, które zgodnie z rozdzielnikiem zawiadomień/pism otrzymują projekty planów celem uzgodnienia zgodnie z właściwością.

(akta kontroli str. 331-332, 343, 355-356, 409-412, 1672)

Ww. pracownik zatrudniony był w WCZK, do którego należała m.in. realizacja zadań w sprawach bezpieczeństwa przeciwpowodziowego oraz wynikających z ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>16</sup>, natomiast uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego opracowywanych na szczeblach samorządowych w zakresie wymogów ochrony ludności przypisane było do realizacji OZT.

(akta kontroli str. 80-164, 196-218)

Dyrektor Wydziału odnośnie ustnej formy powierzenia realizacji ww. zadania pracownikowi, którego zakres obowiązków takich zadań nie przewidywał, wyjaśnił: *do marca 2019 roku zadanie to realizowane było w ramach umowy zlecenia przez starszego inspektora wojewódzkiego ds. budowli ochronnych, urzędzeń specjalnych i opiniowania planów zagospodarowania przestrzennego. Po rozwiązaniu niniejszej umowy zlecenia, (...) nie został przydzielony dodatkowy etat celem realizacji ww. zadań. Inspektor wojewódzki do spraw ochrony przed powodzią w ramach realizacji zadania opiniowania planów zagospodarowania przestrzennego, w ramach wkładu własnego do przygotowywanych (...) odpowiedzi, przekazywał dane dotyczące szeroko pojętego bezpieczeństwa – w tym w zakresie ochrony przed powodzią. Z tego powodu zadanie (...) zostało ustnie polecone Inspektorowi wojewódzkiemu do spraw ochrony przed powodzią przez poprzedniego dyrektora WBiZK [Wydziału]. Zapis umieszczony w uzasadnieniach do przygotowywanych postanowień tj. „W zakresie ochrony przed powodzią i przedsięwzięć obrony cywilnej nie wnoszę uwag” odnosił się do polityki szeroko pojętego bezpieczeństwa głównie w zakresie ochrony przed powodzią, bezpieczeństwa ludzi i mienia. W tym zakresie pracownik realizujący to zadanie posiada odpowiednią wiedzę i doświadczenie.*

(akta kontroli str. 1665-1686)

---

<sup>15</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 977.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.

Kierownik Oddziału Zagospodarowania Przestrzennego<sup>17</sup> (dalej: Kierownik OZP) wyjaśniła, że z analizy dokumentacji prac planistycznych wynikało, że zgodnie z art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, składający zawiadomienia wystąpili do m.in. organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa<sup>18</sup> o wnioski dotyczące przedmiotowego planu miejscowego. Właściwe organy nie wniosły uwag lub nie przedstawiły stanowiska, co zgodnie z art. 25 ust. 2 ww. ustawy uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu. Ponadto dodała (...) *skoro właściwe w sprawie obronności i bezpieczeństwa państwa organy nie zgłosiły uwag lub uzgodniły milcząco projekty planów, to tutejszy wydział nie miał podstaw do stwierdzenia nieważności uchwał w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 416-440)

Odnosnie do przeszkód w realizacji obowiązków wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczących uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, Kierownik OZT sprawująca nadzór w tym zakresie i Inspektor wojewódzki wskazały, że zgodnie z art. 26 pkt 2 ustawy z 12 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw<sup>19</sup> sposób uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa powinien być określony w rozporządzeniu ministra właściwego ds. budownictwa. Rozporządzenie takie nie zostało wydane. Ponadto Kierownik OZP wskazała, że *do 1 stycznia 2014 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa<sup>20</sup>. Na dzień dzisiejszy nie obowiązuje żadne rozporządzenie dotyczące tej materii. (...).*

(akta kontroli str. 409-412, 414-415, 1590-1596)

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

(akta kontroli str. 361-386)

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

(akta kontroli str. 441-474, 478)

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 działania, do której odwołano się w POC, zakładała w czasie osiągania wyższych stanów gotowości obronnej państwa m.in. koordynację i nadzór nad przygotowaniem schronów i ukryć dla ludności oraz ich oznakowania, a w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz wojny nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem techniczno-eksploatacyjnym budowli ochronnych i ukryć.

<sup>17</sup> W Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości.

<sup>18</sup> M.in.: ŚUW – Wydział, Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Kielcach, Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Lublinie, Agencji Wywiadu, Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej, Wydziału Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta w Kielcach.

<sup>19</sup> Dz. U. poz. 951.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 125, poz. 1309.

W POC, wskazano procedury postępowania związane z budowlami ochronnymi obowiązujące w czasie kryzysu, tj.: *Wprowadzenie przedsięwzięć przygotowawczych do napraw 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, Budowa ukryć dla ludności, Doprowadzenie do gotowości techniczno-eksploatacyjnej istniejących budowli ochronnych i ukryć dla ludności.* Natomiast 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.*

W zakresie zadania ujętego w POC, dotyczącego przygotowania i organizowania budowli ochronnych odwołano się do kwestii m.in. wykorzystania budowli ochronnych przeznaczonych dla załóg zakładów pracy w przypadku przerwania ich działalności gospodarczej i użycia ich dla pozostałej ludności; budowli ochronnych znajdujących się w podpiwniczeniach budynków mieszkalnych w większości o konstrukcji murowanej – stropach żelbetowych; realizacji szeregu przedsięwzięć w czasie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i wojny, w szczególności: naprawą/modernizacją budowli, budową ukryć dla ludności na obszarach zagrożonych, sprawdzaniem stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności oraz usuwaniem stwierdzonych nieprawidłowości.

POC nie był aktualizowany, zgodnie z wymogami określonymi w samym dokumencie, nie ujęto w nim części danych, a wskazana liczba budowli ochronnych i ich pojemność była nieaktualna, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 442-474)

W rocznych planach działania, obowiązujących w kontrolowanym okresie, w zakresie obrony cywilnej uwzględniono zadanie polegające na prowadzeniu weryfikacji istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich liczby, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń, w tym w latach 2021 i 2022 w porozumieniu z inspektorami nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 475, 510-620)

W POC i planach działania nie odnoszono się do potrzeb zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców województwa. Liczba miejsc w budowlach ochronnych wynikających z ewidencji prowadzonej przez ŚUW, w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców województwa świętokrzyskiego wynosiła w latach 2020 i 2021 po 2,9%, a w 2022 r. 2,8%<sup>21</sup>. Wojewoda nie posiadał

<sup>21</sup> Pojemność budowli ochronnych: w 2020 r. – 35 369, w 2021 r. – 34 995, w 2022 r. – 33 070. W Urzędzie nie posiadano informacji o liczbie ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym województwa, w związku z tym na potrzeby kontroli przyjęto liczbę mieszkańców województwa świętokrzyskiego (wg. danych Głównego Urzędu Statystycznego, tj. <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> i <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosc-i-raz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-stan-w-dniu-31-grudnia,6,34.html>). W analogicznych okresach wynosiła ona odpowiednio 1 199 584, 1 187 693 i 1 178 164.



wiarygodnych informacji o liczbie miejsc w budowlach ochronnych, co szerzej opisano w obszarze trzecim w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.441, 475-477, 659)

W kwestii nieuwzględnienia w ww. dokumentach potrzeb zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia i schronienia dla mieszkańców województwa świętokrzyskiego, Dyrektor Wydziału wyjaśnił: (...) w latach 2020-2022 priorytetowymi zadaniami była: realizacja działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa mieszkańców województwa świętokrzyskiego, z uwzględnieniem realizacji przedsięwzięć w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania rozprzestrzeniania się koronawirusa COVID-19 oraz pomocy uchodźcom z Ukrainy. (...). Jednocześnie pragnę zauważyć pilną potrzebę przeznaczenia znacznych środków finansowych na szczeblu państwa, w tym również na poziomie województwa na utrzymanie budowli ochronnych stosownie do zabezpieczenia realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, co ułatwiłoby egzekwowanie zapewnienia miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności.

(akta kontroli str. 1665-1686)

W Urzędzie na realizację zadań obrony cywilnej (rozdział 75414) zaplanowano<sup>22</sup> w 2020 r. – 2054 tys. zł, w 2021 r. – 785,2 tys. zł i w 2022 r. – 53,3 tys. zł, z czego wydatkowano odpowiednio: 1985,9 tys. zł, 746,4 tys. zł oraz 52,7 tys. zł. Na realizację zadań dotyczących budowli ochronnych nie planowano i nie wydatkowano żadnych środków finansowych, gdyż ŚUW nie posiadał schronów i ukryć, które stanowiły jego własność.

W kontrolowanym okresie Wojewoda nie przyznawał jednostkom samorządu terytorialnego środków na zadania z obrony cywilnej, tj. dotacji na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, a także środków rezerwy celowej na realizację zadań własnych z ww. zakresu.

(akta kontroli str. 660-690)

Wyjaśniając, w jakim stopniu aktualny stan prawny, a w szczególności brak aktu prawnego rangi ustawowej oraz stosownych rozporządzeń Rady Ministrów w zakresie wymogów i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne wpływa na trudności w zakresie ewidencjonowania, utrzymania, wyposażenia oraz finansowania budowli ochronnych, Wojewoda wskazał, że w obecnym stanie prawnym jedyne regulacje dotyczące zapewnienia właściwego stanu technicznego budowli ochronnych zawarte zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>23</sup> (...). Wskazać jednak należy, iż żadne rozporządzenie nie określa tych wymagań. Przepisy prawa nigdy nie określały zasad przygotowania budowli ochronnych w nowo projektowanych inwestycjach, a obowiązkiem utrzymania istniejących obciążały właścicieli nieruchomości, w których są one rozmieszczone. Pojawiały się liczne konflikty ze wspólnotami mieszkaniowymi, dążącymi do przekształcania znajdujących się w ich zarządach budowli ochronnych w lokale użytkowe. (...) przy czym brak jest przepisów o sposobie użytkowania, wykorzystania oraz finansowania tych budowli. Wydane w dniu 4 grudnia 2018 r. wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, takie zasady określają, jednak ich wdrożenie wymaga czasu i wiedzy specjalistycznej z zakresu budownictwa, ewentualnie uregulowania zasad współpracy z inspektorami nadzoru budowlanego. (...). Wpływ na realizację zadań ma brak w organach pracowników zajmujących się zadaniami zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz obronnymi, jako głównymi ujętymi w zakresie

<sup>22</sup> Środki finansowe wynikające z ustawy budżetowej wraz z planem po zmianach.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.

obowiązków oraz brak spójności sporządzanych dokumentów i planów zarządzania kryzysowego, ochrony ludności (obrony cywilnej) z dokumentacją planistyczną w zakresie realizacji zadań obronnych w układzie pozamilitarnym. (...). Pracownicy realizujący zadania w gminach i powiatach oraz w województwie powinni mieć możliwość poszerzenia wiedzy na szkoleniach i kursach specjalistycznych z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (obrony cywilnej), w tym wytwarzania dokumentacji z praktycznymi elementami, np. wypełniania karty ewidencyjnej obiektu wpisanego do ewidencji budowli ochronnych. Sporządzana dokumentacja, plany i programy powinny być spójne z pozamilitarnymi przygotowaniem obronnymi. (...) pragnę zauważyć pilną potrzebę przeznaczenia znacznych środków finansowych na szczeblu państwa, w tym również na poziomie województwa na utrzymanie budowli ochronnych stosownie do zabezpieczenia realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej.

W opinii Wojewody (...) pomocą w realizacji zadań w zakresie prowadzenia ewidencji budowli ochronnych i ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania mógłby być jednolity scentralizowany system, który (...) pozwoliłby na prowadzenie bazy danych (...) i ich aktualizację przez poszczególne poziomy jednostek samorządu terytorialnego (agregacja online danych w relacji gmina – powiat – województwo) oraz wizualizowanie dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w reagowanie kryzysowe i ochronę ludności (obronę cywilną), także w zakresie wykorzystania zasobów HNS (Host Nation Support – Wsparcia przez państwo – gospodarza) w przypadku reagowania kryzysowego, w celu wsparcia działań pomocowych dla ludności województwa świętokrzyskiego oraz ostrzeżeń obszarowych, w tym na obszarze innych województw. Informacje dla obywateli z Systemu powinny być udostępniane automatycznie w Regionalnym Systemie Ostrzegania (RSO) oraz służbą ratunkowym w portalach informacyjnych. (...). Pilne wydaje się uregulowanie sfery związanej z funkcjonowaniem ochrony ludności, w tym obrony cywilnej, adekwatnie do uwarunkowań wewnętrznych oraz współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa oraz wdrożenie rozwiązań systemowych stabilizujących obszar pozamilitarnych przygotowań obronnych i obrony cywilnej, w celu zwiększenia zrozumienia i odpowiedzialności przez organy i pracowników roli w zakresie realizacji zadań obronnych i obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 1700-1723)

Wyjaśniając, na jakiej podstawie prawnej realizowano zadania obrony cywilnej po uchyleniu przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Wojewoda podał: (...) aktualnie z regulacji prawa powszechnie obowiązującego do kwestii obrony cywilnej odnoszą się co do zasady Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich (...). W wyżej wymienionych aktach prawnych obrona cywilna jest definiowana nie instytucjonalnie, a funkcjonalnie (czynnościowo), przez wskazanie składających się na nią działań, które co do zasady można wpisać w zakres zadań innych podmiotów niełączonych wprost w porządku krajowym z obroną cywilną (np. Państwowa Straż Pożarna, ochotnicze straże pożarne, ratownictwo, w tym medyczne itp.), które są wykonywane na podstawie przepisów szczególnych. Biorąc pod uwagę wskazania, wynikające z pisma Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego [Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji] z dnia 2 czerwca.2022 r. (znak: DOLiZK-OL-551-32/2022), zadania obrony cywilnej w zakresie ochrony ludności, zwłaszcza z uwagi na czas pokoju, są realizowane na podstawie: ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji

rządowej w województwie<sup>24</sup> (...), ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>25</sup> (...), ustawy z 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe<sup>26</sup> (...), ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>27</sup> (...). Ponadto mając na uwadze ustalenia wynikające z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o obronie Ojczyzny, Wojewoda w ramach kierowania sprawami obronności w województwie, wykonuje między innymi zadania w zakresie organizowania wykorzystania miejscowych sił i środków na potrzeby obronności państwa i obszaru województwa, w tym ochrony ludności oraz dóbr materialnych i kultury przed środkami rażenia, jak również niesienia pomocy poszkodowanym, jednocześnie biorąc pod uwagę § 2 pkt 4 rozporządzenia z dnia 21 kwietnia 2022 r. Rady Ministrów w sprawie sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony<sup>28</sup>, wskazujący, iż w wykonywaniu zadań obronnych organy administracji publicznej, uwzględniają również potrzeby w zakresie przygotowania ludności i warunków jej ochrony na wypadek wojny oraz § 7 pkt 3 wyżej wymienionego rozporządzenia mówiący o tym, że realizacja zadań obronnych obejmuje tworzenie systemów organizacyjnych i technicznych na potrzeby informowania, ostrzegania i powiadamiania, w tym także ludności cywilnej (...).

(akta kontroli str. 1700-1723)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie opracowano wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej, mimo że obowiązek taki wynikał z § 3 ust. 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 gmin<sup>29</sup>.

(akta kontroli str. 478)

W rocznych planach działania na 2020 r. i 2021 r., zatwierdzonych przez Wojewodę, ujęto zadanie dotyczące m.in. sporządzenia wieloletniego planu działania na lata 2021-2025 wg wytycznych SOC z 27 września 2019 r. w sprawie opracowania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 510-584)

Dyrektor Wydziału odpowiedzialny za realizację wskazanego zadania wyjaśnił, że w 2016 r. został opracowany i zaakceptowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Wojewódzki Program Doskonalenia Obrony

<sup>24</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 190, m.in. w zakresie zwierzchnictwa nad rządową administracją zespoloną w województwie, nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, zapewnienia gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w województwie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, zapewnienia współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, koordynacji zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 122, w zakresie m.in. opracowania załącznika do planu zarządzania kryzysowego obejmującego organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych, nadzoru centrów zarządzania kryzysowego nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1173, m.in. w zakresie kierowania akcją likwidacji zagrożenia i usuwania skutków zdarzenia radiacyjnego, opracowania wojewódzkiego planu postępowania awaryjnego, planu postępowania na wypadek awarii.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm., w zakresie współdziałania z Wodami Polskimi w opracowaniu wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, utrzymania i wyposażenia wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych, opiniowania oceny ryzyka powodziowego, uzgadniania projektów map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, uzgadniania planów zarządzania ryzykiem powodziowym, uzgadnianie projektu planu przeciwdziałania skutkom suszy.

<sup>28</sup> Dz. U. poz. 875.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 850.

*Cywilnej na lata 2017-2026. Następnie zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego<sup>30</sup> został sporządzony w marcu 2021 r. Wojewódzki Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2021-2035, który po zasięgnięciu opinii Szefa Obrony Cywilnej Kraju, zaakceptował Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Sporządzony program zawiera informacje i dane w zakresie opisu stanu obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim, w tym założenia programu, zaplanowane przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe, finansowanie programu doskonalenia obrony cywilnej województwa świętokrzyskiego oraz zestawienia przedsięwzięć rzeczowo- finansowych przewidziane na lata 2021-2035. Zaznaczyć należy, że program ten uwzględnia (również) przedsięwzięcia i zadania w zakresie przygotowania i działania obrony cywilnej w zakresie wynikającym z wyżej wymienionego rozporządzenia Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.*

(akta kontroli str. 1665-1686)

NIK zauważa, że w rocznym planie działania na 2020 r. i 2021 r. ujęto odrębne zadanie pn. *Opracowanie programu doskonalenia obrony cywilnej na lata 2021-2035, o którym mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego.*

(akta kontroli str. 510-584)

2. Dane zawarte w załączniku funkcjonalnym Nr 6/OC do POC *Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych zestawienie Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w województwie świętokrzyskim*, nie były w kontrolowanym okresie:

- a) Aktualizowane w zakresie liczby schronów i ukryć oraz ich pojemności, mimo że informacje zawarte w załączniku do POC nie odzwierciedlały stanu budowli ochronnych w województwie zgodnie z elektroniczną ewidencją budowli ochronnych prowadzoną w ŚUW.

W załączniku do POC wykazano 244 schrony o pojemności 24 393 osób i 17 663 ukryć o pojemności 157 277 osób. Natomiast w elektronicznej ewidencji prowadzonej w ŚUW ujęto na koniec 2020 r.: o 37 więcej schronów i 17 553 mniej ukryć, a na koniec 2021 r.: o 35 więcej schronów oraz o 17 553 mniej ukryć<sup>31</sup>.

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. Należało ją przeprowadzać m.in. na podstawie informacji i danych własnych oraz otrzymanych z organów obrony cywilnej szczebla powiatowego i gminnego. Zadanie polegające na aktualizacji POC było także jednym z przyjętych w planach działania na 2020 r. i 2021 r.

- b) Uzupełnione o dane dotyczące rodzaju konstrukcji i jej odporności, a także lokalizacji, mimo że takie informacje zostały wyszczególnione w załączniku

<sup>30</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1911 ze zm.

<sup>31</sup> Różnice w pojemności schronów pomiędzy danymi w załączniku a ewidencją wynosiły 3043 osoby dla 2020 r. oraz 2669 osób dla 2021 r., natomiast w pojemności ukryć 149 344 osób zarówno dla 2020 jak i 2021 r.

funkcjonalnym Nr 6/OC do POC *Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych zestawienie Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w województwie świętokrzyskim.*

(akta kontroli str. 442-474)

Kierownik Oddziału Organizacji i Obrony Cywilnej (dalej: Kierownik Oddziału OC) dokonujący zmian w POC wyjaśnił: *w związku z wprowadzeniem od 20 marca 2020 r. w Polsce stanu epidemii oraz dynamicznie zmieniającą się sytuacją epidemiologiczną w 2021 r. wykonywałem zadania pomocnicze związane z zagrożeniem i wystąpieniem epidemii koronawirusa i chorobą COVID-19. (...). Podczas sprawdzania planu przeoczyłem potrzebę w zakresie aktualizacji informacji o ilości schronów i ukryć wraz z pojemnością. O dane w zakresie rodzaju konstrukcji i jej odporności oraz lokalizacji do gmin i powiatów nie występowałem i takie dane nie były przekazane.*

(akta kontroli str. 1662-1664)

Dyrektor Wydziału, sprawujący nadzór nad procesem aktualizacji POC wyjaśnił, że w związku z wprowadzeniem stanu epidemii pracownicy odpowiedzialni za aktualizację planu wykonywali równocześnie zadania pomocnicze. Ponadto dodał: *jednocześnie wpływ na realizację zadania miały absencje chorobowe i powstały wakat, w szczególności starszego inspektora wojewódzkiego do spraw planowania ochrony ludności. (...).*

(akta kontroli str. 1665-1686)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda wyznaczył Wydział do realizacji zadań związanych z obroną cywilną, w tym z budownictwem ochronnym i zatrudnił w nim wykwalifikowaną kadrę. Właściwa struktura organizacyjna nie zapewniła jednak opracowania wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej oraz rzetelnej realizacji zadań związanych z POC. Dokument ten nie był aktualizowany zgodnie z wymogami w nim określonymi.

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

Wojewoda posiadał SKOC oraz SKZO. Jak wskazał, zakres ich zadań uregulowany jest w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>32</sup>, a ich realizacja przypisana jest Głównemu Stanowisku Kierowania Wojewody w swojej stałej siedzibie i w zapasowym miejscu pracy oraz Zapasowym Stanowisku Kierowania Wojewody. Wyznaczone obiekty z przeznaczeniem na funkcjonowanie tych stanowisk nie były budowlami ochronnymi, tj. schronami kategorii P (odporności podstawowej), mimo że w § 10 pkt 1 wytycznych SOC zalecano spełnienie takich wymagań.

(akta kontroli str. 693-704)

Wojewoda wyjaśnił, że obiekty te nie są schronami w rozumieniu wytycznych SOC. Założono, że po odpowiednim dostosowaniu będą pełnić rolę budowli ochronnych w formie ukryć dla pracujących w nich ludzi, zabezpieczających przed konwencjonalnymi środkami rażenia, w szczególności odłamkami bomb i pocisków. Ponadto dodał: (...) *zapewnienie budowli ochronnych w postaci schronów kategorii P dla realizacji ww. zadań wymagało znacznych nakładów finansowych, co nie zostało uwzględnione w perspektywie finansowania, określonej przez gestora środków –*

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 98, poz. 978 ze zm.

Ministerstwo Obrony Narodowej.

(akta kontroli str. 693-696)

W kontrolowanym okresie Wojewoda nie dysponował budowlą ochronną (schronem) na potrzeby WCZK, która zapewniłaby bezpieczeństwo pracowników WCZK w sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str.693-696)

Wojewoda wyjaśnił, że WCZK jest strukturą wykonawczą wojewody działającą na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>33</sup> i nie określono w tym uregulowaniu konieczności zapewnienia budowli ochronnej (schronu) na jego potrzeby. Odnośnie do sposobu zapewnienia bezpieczeństwa pracowników WCZK i jego funkcjonowania wyjaśnił, że przyjęte w ŚUW rozwiązania organizacyjne zakładają, że w przypadku podwyższania gotowości obronnej państwa zadania WCZK realizowane będą w ramach Stanowiska Kierowania Wojewody. Obiekty te po odpowiednim dostosowaniu będą pełnić rolę budowli ochronnych w formie ukryć.

(akta kontroli str. 693-696)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
OCENA CZĄSTKOWA

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

Realizacja zadań SKOC i SKZO do 22 kwietnia 2022 r. odbywała się w oparciu o infrastrukturę Głównego Stanowiska Kierowania Wojewody oraz Zapasowego Stanowiska Kierowania. Wojewoda nie dysponował budowlą ochronną przeznaczoną na potrzeby SKOC i SKZO, a także WCZK.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

W ŚUW, w okresie objętym kontrolą, prowadzono dwie ewidencje budowli ochronnych województwa świętokrzyskiego w formie tabelarycznej: elektroniczną<sup>34</sup> oraz papierową (ewidencja pomocnicza).

*Jak poinformowała Kierownik OZT stan wyjściowy danych znajdujących się w ewidencjach datowany jest na dzień 31 grudnia 2001 r. Na ewidencję papierową nanoszone są zmiany w zasobach budowli ochronnych polegające na wykreśleniu obiektów z ewidencji. W ewidencji elektronicznej oprócz wykreśleń budowli ochronnych uwzględniono dodatkowo zmiany np. nazw ulic czy administratorów budynków.*

W Urzędzie nie prowadzono w oddzielnej tabeli ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, a elektroniczna ewidencja budowli ochronnych nie zawierała wszystkich danych wymienionych w wytycznych SOC, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 707-825, 955, 956, 944-946)

Szef Obrony Cywilnej Województwa pismem z 22 marca 2019 r. – skierowanym do 13 powiatów województwa świętokrzyskiego<sup>35</sup> oraz pismem z 1 lipca 2019 r.<sup>36</sup> – do miasta Kielce (dalej: pismo z 2019 r.) – przekazał do stosowania wytyczne SOC wraz z załącznikiem dotyczącym warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne oraz edytowalnymi formularzami: ewidencji budowli ochronnych,

<sup>33</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

<sup>34</sup> Prowadzoną w programie Excel.

<sup>35</sup> Pismo znak: BiZK.II.644.3.2019 z terminem realizacji do 30 czerwca 2019 r.

<sup>36</sup> Z upoważnienia byłego Wojewody pismo znak: jw. z terminem realizacji do 6 września 2019 r.

karty ewidencyjnej budowli ochronnych oraz formularzem protokołu przeglądu budowli ochronnej. Jednocześnie poprosił o przekazanie powyższych dokumentów do stosowania również przez szefów obrony cywilnej gmin (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) i prowadzenie nadzoru nad ich realizacją. Mając na uwadze konieczność ujednoczenia zasad postępowania z budowlami ochronnymi, zgodnie z wydanymi wytycznymi, poprosił głównie o założenie ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania oraz aktualizację danych, a także informowanie o dokonanych aktualizacjach budowli ochronnych wpisanych do ewidencji. Ponadto w ww. piśmie poprosił o przygotowanie i aktualizację ewidencji oraz przekazanie ich odrębnie dla budowli ochronnych i ukryć – zgodnie z § 31 wskazanych wytycznych. Odpowiedzi na ww. pismo udzieliło 11 powiatów i miasto Kielce<sup>37</sup>. Przekazano osiem ewidencji budowli ochronnych i cztery informacje o braku budowli ochronnych na terenie powiatu.

Odpowiedzi przekazane przez 11 podmiotów stanowiły podstawę do dokonania zmian w elektronicznej ewidencji prowadzonej w ŚUW. W Urzędzie uzupełniono elektroniczną ewidencję tylko w oparciu o informacje przekazane przez powiat włoszczowski. W związku z pozostałymi 10 odpowiedziami na ww. pismo, w Urzędzie nie dokonywano aktualizacji danych i liczby pozycji w prowadzonej elektronicznej ewidencji budowli ochronnych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 826-916, 947-948, 1642-1653)

W okresie objętym kontrolą (do 22 kwietnia 2022 r.), na podstawie złożonych przez powiaty i miasto Kielce wniosków o wydanie zezwolenia na wykreślenie budowli ochronnych z ewidencji, w Urzędzie dokonywano stosownych zmian w elektronicznej ewidencji.<sup>38</sup> Pismami z 15 lipca 2020 r. Wojewoda zezwolił w powiecie ostrowieckim na wykreślenie z ewidencji sześciu budowli ochronnych, a w mieście Kielce czterech<sup>39</sup>.

(akta kontroli str. 958-1081, 1090-1116)

Po 23 kwietnia 2022 r. dokonano dwóch aktualizacji elektronicznej ewidencji prowadzonej w Urzędzie. Jedna aktualizacja dotyczyła przekwalifikowania ukryć: kategorii I na kategorię III dziewięciu budowli ochronnych oraz kategorii I na ukrycia do doraźnego przygotowania 32 budowli ochronnych, na podstawie pisma otrzymanego z powiatu starachowickiego<sup>40</sup>.

Pismem z 30 listopada 2022 r. Wojewoda zezwolił powiatowi skarżyskiemu na wykreślenie z gminnej, powiatowej i wojewódzkiej ewidencji 13 budowli ochronnych. Rozstrzygnięcia dotyczące wszystkich wykreśleń budowli ochronnych, dokonane w kontrolowanym okresie, były podejmowane na podstawie m.in.: analizy opinii technicznej opracowanej przez rzeczoznawcę budowlanego, kart ewidencyjnych, protokołów z okresowych kontroli stanu technicznego, protokołów z oględzin budowli ochronnych. Wojewoda w przekazywanych pismach, w związku z zezwoleniem na wykreślenie budowli ochronnych, prosił również o dokonanie aktualizacji danych ewidencyjnych.

(akta kontroli str. 958, 1132-1154, 1184-1186)

W sytuacji otrzymania wniosków o wykreślenie budowli ochronnych, które nie zawierały wystarczającej dokumentacji do oceny ich nieprzydatności albo składane

<sup>37</sup> Miasto na prawach powiatu.

<sup>38</sup> Zgodnie z § 63 wytycznych SOC wniosek o wydanie zezwolenia na wykreślenie budowli ochronnej z ewidencji składał szef obrony cywilnej gminy do szefa obrony cywilnej województwa, za pośrednictwem szefa obrony cywilnej powiatu.

<sup>39</sup> Wykreślenie budowli ochronnej z gminnej, powiatowej oraz wojewódzkiej ewidencji budowli ochronnych, zgodnie z § 64 wytycznych SOC, następuje z urzędu, w wyniku pisemnego zezwolenia szefa obrony cywilnej województwa, wydanego na podstawie oceny dokumentacji otrzymanej od szefa obrony cywilnej powiatu.

<sup>40</sup> Pismo znak: KSO/IOD.5535.6.2022.Bad.17 z 27 października 2022 r.

były przez jednostki nieuprawnione<sup>41</sup>, ŚUW w odpowiedzi wskazywał na stosowanie wytycznych SOC (również po 22 kwietnia 2022 r.).

(akta kontroli str. 965-1003, 1082-1089, 1117-1131, 1159-1166)

Kierownik OZT oświadczyła, że pomimo zmiany uregulowań prawnych skutkujących utratą mocy obowiązujących przepisów dotyczących obrony cywilnej (uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej) zadania w zakresie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego realizowane są w oparciu o wytyczne SOC.

(akta kontroli str. 954)

Miasto Kielce, w związku z pismem z 2019 r., poprosiło o przedłużenie terminu realizacji zadania do 31 października 2019 r., jednak mimo uzyskania na to zgody nie wywiązało się ze wskazanego terminu. ŚUW nie podejmował działań mających na celu wyegzekwowanie ewidencji, którą miasto Kielce przekazało 29 lipca 2022 r., tj. prawie po trzech latach od wnioskowanego terminu. Natomiast odpowiedzi na ww. pismo nie udzieliły powiaty: buski i opatowski. W tych dwóch przypadkach Urząd także nie podejmował żadnych działań. Ponadto ŚUW nie egzekwował od miasta Kielce i trzech powiatów, które przekazały po jednej ewidencji, zawierającej zarówno budowlę ochronną, jak i ukrycia do doraźnego przygotowania, przekazania tych danych w odrębnych ewidencjach. Powyższe kwestie szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 826-916, 950-951)

Różnice pomiędzy danymi dotyczącymi budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania przekazanymi przez powiaty i miasto Kielce a elektroniczną ewidencją budowli ochronnych ŚUW wyniosły w liczbie pozycji – 86. W przekazanych przez dwa powiaty i miasto Kielce ewidencjach, wystąpiły przypadki nieuwjęcia w nich podstawowych informacji o zasobach ochronnych m.in. przeznaczenia, typu budowli, pojemności. W związku z ww. rozbieżnościami i brakami w zakresie szczegółowych danych w Urzędzie nie podejmowano działań mających na celu ich wyjaśnienie i uzupełnienie, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 944-949)

Świętokrzyski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej (dalej: KW PSP), w związku z rozpoznaniem i inwentaryzacją stanu budowli ochronnych oraz ukryć na terenie kraju zwrócił się do Wojewody o udostępnienie posiadanej ewidencji budowli ochronnych<sup>42</sup>. W odpowiedzi Wojewoda przekazał dane wynikające z ewidencji papierowej, która zgodnie z oświadczeniem Kierownika OZT złożonym w toku kontroli była prowadzona w Urzędzie pomocniczo i nie nanoszono na nią wszystkich dokonanych zmian. Ponadto nie zawierała ona danych dotyczących stanu przygotowania budowli ochronnych oraz danych z powiatu włoszczowskiego.

(akta kontroli str. 1187-1219)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że w związku z brakiem podejmowanych w okresie kontroli działań mających na celu wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy ewidencjami przekazywanymi przez powiaty w roku 2019 a prowadzoną ewidencją w ŚUW, do Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach przekazano dane widniejące na ewidencji papierowej. Dane te widniały na ewidencji od 2001 roku i były danymi wynikającymi z ówczesnie potwierdzanych dokumentów opisowych przygotowywanych dla każdej budowli ochronnej. (...). Jednocześnie nadmieniam, iż w ostatecznie przygotowanej przez KW PSP udostępnionej publicznie aplikacji wskazującej najbliższy schron, ukrycie albo miejsce doraźnego schronienia, dane na

<sup>41</sup> Mesko S.A. i Zespół Szkół Nr 1 Specjalnych w Kielcach.

<sup>42</sup> Pismo z 4 października 2022 r., znak: WR.0760.48.2022.



temat budowli ochronnych znacznie odbiegają zarówno od danych widniejących na ewidencji ŚUW, jak również na ewidencjach powiatowych. (...).

W opinii Dyrektora Wydziału: (...) w obecnej sytuacji prawnej niewątpliwie najpotrzebniejszym wydaje się wprowadzenie ustawy o ochronie ludności i o stanie klęski żywiołowej oraz utworzenie Funduszu Ochrony Ludności, z którego środki byłyby także przeznaczane na ochronę ludności, czy też obronę cywilną, w tym na zapewnienie właściwego stanu budowli ochronnych, w tym również na:

- opracowanie nowych wymogów prawa budowlanego dla budowy schronów dla kluczowych elementów liniowej infrastruktury krytycznej;
- wykorzystanie (przekształcenie) powszechnych aplikacji rządowych (jak mObywatel) do informowania o kwestiach ochrony ludności, ratowania życia itp. np.: o bombardowaniu, wskazywania miejsc najbliższych schronów, miejsc gdzie można nabyć najpotrzebniejsze towary, itp.;
- wprowadzenie zmian w ustawie Prawo budowlane i rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, polegające na wprowadzeniu parametrów dla schronów w nowo projektowanych budynkach wielorodzinnych i użyteczności publicznej;
- wprowadzenie regulacji dot. zarządzania i utrzymywania schronów;
- wprowadzenie przepisów obligujących deweloperów do przygotowywania schronów w nowych obiektach budowlanych;
- promowanie budowy schronów w budownictwie indywidualnym;
- konieczność zapewnienia przebywającym w schronach osobom możliwość dostępu do sieci komórkowej oraz szerokopasmowego Internetu;
- powołanie kadry z zakresu Obrony Cywilnej, ukierunkowanej tematycznie na zarządzanie i utrzymanie obiektów schronowych.

(akta kontroli str. 1688-1698)

Szpital Powiatowy w Chmielniku, w związku z przygotowaną koncepcją budynku administracyjno-technicznego i możliwością wykonania w piwnicy schronu, zwrócił się do Wojewody<sup>43</sup> o konsultacje w zakresie wymogów projektowych oraz o możliwość dofinansowania tego typu inwestycji, np. ze środków przeznaczonych na obronę cywilną, czy też wykorzystania innego komponentu zarządzania kryzysowego. W odpowiedzi Wojewoda poinformował, że w budżecie Urzędu nie ma środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie budowy schronu, a nowe założenia dotyczące obrony cywilnej znajdują się w projektowanej dopiero ustawie o ochronie ludności oraz stanie klęski żywiołowej i w związku z tym nie ma możliwości przeprowadzenia konsultacji w zakresie wymogów projektowych, jakie powinny spełniać nowo budowane budowle ochronne.

Wojewoda, w piśmie z 6 grudnia 2022 r. do Prezydenta Miasta Kielce<sup>44</sup> podkreślił, że nie jest właściwe wskazywanie Wojewody jako organu, do którego należy wnioskować o wyasygnowanie środków finansowych na ewentualne remonty budowli ochronnych, bowiem zgodnie z prawem budowlanym remonty i bieżące prace konserwacyjne tych budowli są obowiązkiem właściciela lub zarządcy nieruchomości.

(akta kontroli str. 1155-1158, 1167-1183)

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie planowano i nie realizowano kontroli dotyczących budowli ochronnych, w tym przygotowania oraz aktualizacji ich

<sup>43</sup> Pismem z 28 września 2022 r., znak: L.dz. 1500/2022.

<sup>44</sup> W związku z otrzymanym do wiadomości pismem z 18 października 2022 r. Prezydenta Miasta Kielce do Kierownika ADM Nieruchomości, o zwrócenie się do Wojewody o wyasygnowanie środków finansowych na pilny remont tunelu stanowiącego integralną część schronu.

ewidencji. Wojewoda nie zlecał też przeprowadzenia takich kontroli po 22 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 953)

Odnośnie do przyczyn braku planowania i realizowania kontroli, w tym w związku z ustalonymi nieprawidłowościami w ewidencjach, Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że *znaczne obciążenie dodatkowymi bezprecedensowymi działaniami wymuszonymi ogłoszonym stanem pandemii oraz działaniami mającymi na celu zapewnienie pomocy uchodźcom z Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa spowodowały konieczność priorytetyzowania realizowanych działań. Dodatkowo fluktuacja pracowników (...) na przełomie lat 2020, 2021 i 2022 powodowała kumulację realizowanych zadań na poszczególnych stanowiskach, głównie kierowniczych, ponadto determinowała konieczność poświęcania dodatkowego czasu na wdrażanie do pracy nowych pracowników. Priorytetyzowanie zadań wymuszało realizację w pierwszej kolejności zadań, które ratowały życie i zdrowie mieszkańców województwa świętokrzyskiego oraz zapewniały im szeroko rozumiane bezpieczeństwo. (...).*

(akta kontroli str. 1665-1686)

Wojewoda, 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 województwa w zakresie budownictwa ochronnego. Oceny zostały sporządzone na podstawie otrzymanych z powiatów i miasta Kielce ocen w ww. zakresie. ŚUW odnośnie do budowli ochronnych (schronów i ukryć) zawarł informacje, że stan techniczny budowli ochronnych był dostateczny, a wyposażenie niedostateczne. Informacje te nie były uzupełniane przez poszczególne powiaty i miasto Kielce w przekazywanych ocenach, poza powiatem starachowickim, który wskazał 39 z 47 schronów wymagających remontu.

(akta kontroli str. 1220-1480, 1485-1578)

Kierownik OZT sporządzająca dokumentację w zakresie budownictwa ochronnego, wyjaśniła, że *stan techniczny budowli ochronnych wynikał z danych, którymi dysponuje Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, dotyczących m.in. roku modernizacji obiektów ochronnych (w dużej większości to lata 70-te), stanu wyposażenia budowli zgłaszanych do wykreślenia z ewidencji, braku środków finansowych przeznaczonych na remonty budowli ochronnych i konserwację sprzętu schronowego.*

(akta kontroli str. 1590-1596)

Sporządzone przez ŚUW, *Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim według stanu na 31 grudnia 2020 r. i 31 grudnia 2021 r.,* przedłożone zostały do SOC za pośrednictwem Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej<sup>45</sup>. Urząd terminowo przekazał ww. oceny<sup>46</sup>. Jednym z elementów przekazywanych w ramach tych ocen były tabelaryczne zestawienia danych o budowlach ochronnych pn. *Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w województwie świętokrzyskim*. Dane wykazane w tym zestawieniu różniły się od informacji zawartych w ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej przekazanych przez szefów obrony cywilnej powiatów oraz od elektronicznej ewidencji ŚUW, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

<sup>45</sup> Odpowiednio Dyrektora Biura do spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej oraz Dyrektora Biura Ochrony Ludności.

<sup>46</sup> Zgodnie z pkt 1 wytycznych SOC z 30 sierpnia 2016 r. w sprawie oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach ocenę przysyłało się w terminie do 20 marca każdego roku. W 2021 r. dzień ten przypadał w sobotę, więc ocenę przekazano w poniedziałek 22 marca.

(akta kontroli str. 1485-1578, 1579-1583)

W uwagach, wnioskach i propozycjach, będących jednym z elementów *Ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim* wskazano: (...) regulacje prawne dotyczące obrony cywilnej, tj. ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz akty wykonawcze do niej, nie wyczerpują wszystkich obszarów obrony cywilnej, a zwłaszcza ochrony ludności oraz współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych, WBiZK [Wydział] widzi potrzebę przyspieszenia prac zmierzających do uregulowania systemowego funkcjonowania obrony cywilnej adekwatnie do standardów międzynarodowych oraz uwarunkowań wewnętrznych i współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa. Kształt szeroko rozumianej sfery bezpieczeństwa powinna określić nowa ustawa, w której szczególny nacisk winien być położony na jednolitość w warstwie koordynowania działań, wspólnych procedur, planowania, łączności i wymiany informacji oraz szkolenia.

(akta kontroli str. 1485-1578)

Wyjaśniając, czy po zapoznaniu się z ocenami stanu przygotowań obrony cywilnej SOC podejmował działania mające na celu poprawę stanu jej funkcjonowania, Wojewoda wskazał m.in. na: organizowane warsztaty i szkolenia dla pracowników zajmujących się realizacją zadań obrony cywilnej, ochrony ludności i zarządzania kryzysowego wraz z oceną ich funkcjonowania; przekazywane do uzgodnienia projekty aktów wewnętrznych SOC oraz projekty przepisów prawnych w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej (uwzględniające wnioski i propozycje zawarte w przekazywanych ocenach); publikowanie informacji o realizowanych przedsięwzięciach w zakresie obrony cywilnej i ochrony ludności oraz zarządzania kryzysowego ([www.ock.gov.pl](http://www.ock.gov.pl)).

(akta kontroli str. 1700-1723)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Elektroniczną ewidencję budowli ochronnych prowadzono w SUW nierzetelnie, tj. niezgodnie z wytycznymi SOC, a mianowicie:
  - a) ewidencja ukryć do doraźnego przygotowania, nie została sporządzona w oddzielnej tabeli, mimo że takie zalecenie wynikało z § 31 wytycznych SOC.
  - b) w kolumnie:
    - *Lokalizacja budowli* w danych dotyczących pięciu powiatów<sup>47</sup> stwierdzono przypadki niewskazania nazwy miejscowości lub dokładnego adresu;
    - *Administracja* w przypadku danych dotyczących dwóch powiatów zawarte informacje były niekompletne<sup>48</sup>;
    - *Przeznaczenie* oraz *Typ budowli* nie zawarto wszystkich informacji w przypadku dwóch powiatów<sup>49</sup>;
    - *Wytrzymałość (Mpa)* w danych dotyczących trzech powiatów nie wpisano wartości tego parametru<sup>50</sup>;
    - *Pojemność* w danych dotyczących dwóch powiatów stwierdzono przypadki niewskazania pojemności budowli<sup>51</sup>;
    - *Rok budowy* w danych dotyczących czterech powiatów stwierdzono

<sup>47</sup> Powiaty: ostrowiecki, konecki, pińczowski, jędrzejowski oraz staszowski.

<sup>48</sup> Miasto na prawach powiatu Kielce oraz powiat pińczowski.

<sup>49</sup> Powiat pińczowski i jędrzejowski.

<sup>50</sup> Powiaty: ostrowiecki, jędrzejowski oraz staszowski.

<sup>51</sup> Powiat starachowicki i staszowski.

- przypadki niewskazania roku<sup>52</sup>;
- *Sposób wykorzystania w czasie pokoju w danych dla sześciu powiatów nie zawarto informacji w tym zakresie*<sup>53</sup>;
- c) ewidencja nie zawierała kolumny (informacji) *Stan przygotowania* w przypadku istniejących schronów i ukryć, a także ukryć do doraźnego przygotowania.

Ponadto elektroniczna ewidencja budowli ochronnych ŚUW nie zawierała w ogóle danych dla powiatu buskiego oraz nie była aktualizowana w oparciu o wpływające do Urzędu informacje. W odpowiedzi na pismo z 2019 r., dotyczące stosowania wytycznych SOC oraz przygotowania i aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, wpłynęło do ŚUW 12 odpowiedzi (osiem ewidencji i cztery informacje o braku budowli ochronnych). Na podstawie danych otrzymanych od 10 jednostek prowadzona w Urzędzie elektroniczna ewidencja wymagała aktualizacji, , gdyż wykazano w niej 86 pozycji więcej niż wynikało z przekazanych dokumentów<sup>54</sup>. Zmiany takie nie zostały dokonane.

(akta kontroli str. 807-916, 944-946, 947-948, 956, 958, 1642-1653)

Zgodnie z § 32 wytycznych SOC ewidencja budowli ochronnych prowadzona w formie tabelarycznej powinna zawierać m.in. numer ewidencyjny (jeżeli nadano), dane adresowe (w tym miejscowość, dokładny adres lub określenie lokalizacji), nazwę administratora, przeznaczenie, typ budowli ochronnej, orientacyjną wytrzymałość w megapaskalach (MPa), pojemność, rok budowy, a w przypadku istniejących schronów i ukryć, a także ukryć do doraźnego przygotowania – stan przygotowania oraz sposób wykorzystania w okresie pokoju.

Kierownik OZT odpowiedzialna za budowle ochronne wyjaśniła: (...). *Z uwagi na niewielką ilość budowli sklasyfikowanych jako ukrycia do doraźnego przygotowania, nie założono odrębnej ewidencji. Z prowadzonej ewidencji elektronicznej, w sposób automatyczny można wyodrębnić ukrycia do doraźnego przygotowania.*

(akta kontroli str. 1585-1589)

NIK podkreśla, że powiaty jędrzejowski i włoszczowski przekazały oddzielne ewidencje ukryć do doraźnego przygotowania odpowiednio 21 i 25 czerwca 2019 r., jednak w elektronicznej ewidencji prowadzonej w ŚUW, mimo odnotowania informacji o aktualizacji danych w tych powiatach, nie wskazano nigdzie, że są to ukrycia do doraźnego przygotowania. Powyższe wskazuje, że w elektronicznej ewidencji nie da się automatycznie wyodrębnić ukryć do doraźnego przygotowania, poza danymi dotyczącymi Starachowic, gdzie w kolumnie: *Podstawa wykreślenia* wskazano przekwalifikowanie na ukrycie do doraźnego przygotowania.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że w piśmie z 2019 r. Szef Obrony Cywilnej Województwa poprosił o przekazanie odrębnych ewidencji dla budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania.

(akta kontroli str. 957, 816-817, 821, 824, 826-835, 841-844, 859-864, 870-874)

Kierownik OZT wyjaśniła, że przyczyną niekompletnych danych w ewidencji było przeoczenie i/lub brak przekazania odpowiednich danych przez powiaty.

W trakcie kontroli ww. braki w ewidencji zostały uzupełnione.

(akta kontroli str. 917-943, 1597-1639)

<sup>52</sup> Powiaty pińczowski, jędrzejowski, sandomierski i staszowski.

<sup>53</sup> Powiaty: skarżyski, starachowicki, pińczowski, jędrzejowski, sandomierski, staszowski.

<sup>54</sup> Różnice w ewidencjach dla poszczególnych powiatów wynosiły od jednej do 40 pozycji, tj. odpowiednio dla: skarżyskiego – 40, ostrowieckiego – 20, starachowickiego – dziewięć, koneckiego – pięć, staszowskiego i miasta Kielce po cztery oraz po jednym dla pińczowskiego, kieleckiego, jędrzejowskiego, sandomierskiego. Powiaty: pińczowski, sandomierski i staszowski poinformowały o braku budowli ochronnych.

W związku z nieuwzględnieniem w ewidencji informacji dotyczących stanu przygotowania Kierownik OZT wyjaśniła, że *prowadzona w formie tabelarycznej Ewidencja budowli ochronnych województwa świętokrzyskiego zawiera znacznie więcej informacji o zasobach ochronnych na obszarze województwa, w tym informacji tzw. historycznych, niż wskazane w § 32 wytycznych SOC, np. dane dotyczące wykazywanych na ewidencji instalacji, zbiorników na wodę, sanitariatów, itp.* Ponadto dodała, że kolumna *Stan przygotowania* zostanie uzupełniona w trakcie kontroli.

(akta kontroli str. 1597-1639)

NIK zauważa, że dane dotyczące *Stanu przygotowania* należały do podstawowych informacji o zasobach ochronnych, a pozostałe dane ujęte w ewidencji (dla części pozycji) nie były wymagane i wynikały z ewidencji papierowej, tj. prezentowały stan na 31 grudnia 2001 r. Ponadto mimo skorygowania prowadzonej w ŚUW ewidencji w zakresie niekompletnych danych, nie dokonano w trakcie kontroli jej uzupełnienia o stan przygotowania.

(akta kontroli str. 1642-1653)

Kierownik OZT brak informacji na temat powiatu buskiego w zbiorczej ewidencji wyjaśniła przeoczeniem wynikającym z braku danych na temat budowli ochronnych znajdujących się na terenie tego powiatu. Ponadto dodała, że w trakcie trwania kontroli zestawienie zbiorcze uzupełniono o powyższe informacje.

(akta kontroli str. 1585-1589)

Odnośnie do przyczyn nieaktualizowania ewidencji kierownik OZT wyjaśniła, że *rok 2020 i 2021 to lata, w których główny kierunek działań kryzysowych skupiony był na zwalczaniu zakażenia, zapobieganiu rozprzestrzeniania się, profilaktyce oraz zwalczaniu skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej „COVID-19”. Oddział Zabezpieczeń Technicznych w tym okresie realizował szereg działań związanych z powyższym (...). Natomiast rok 2022 i 2023 to działania skierowane na zapewnienie pomocy uchodźcom z Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Pracownicy (...) organizowali bazę lokalową dla napływającej fali uchodźców (...). Do Magazynu Interwencyjnego Wojewody przyjmowane były zwiększone ilości zasobów dedykowanych na rzecz pomocy uchodźcom (...). Ponadto WBiZK [Wydział] został wyznaczony przez Dyrektora Generalnego ŚUW jako wydział wiodący w realizacji działań pomocowych w tym zakresie, co wiązało się z koniecznością skoordynowania udzielanej pomocy. Wymagało to również konieczności zapewniania finansowania prowadzonych działań (...) oraz ich rozliczanie. Znaczne obciążenie dodatkowymi bezprecedensowymi działaniami wymuszonymi ogłoszonym stanem pandemii oraz działaniami mającymi na celu zapewnienie pomocy uchodźcom z Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa spowodowały konieczność priorytetyzowania realizowanych działań. Wymuszało to realizację w pierwszej kolejności zadań, które ratowały życie i zdrowie mieszkańców województwa świętokrzyskiego oraz zapewniały im szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Dodatkowo fluktuacja pracowników w oddziale na przełomie lat 2020 i 2021 powodowała kumulację zadań realizowanych samodzielnie przez kierownika oddziału, a oprócz tego determinowała również konieczność wdrażania do pracy nowych pracowników.*

(akta kontroli str. 1642-1653)

2. W ŚUW niewłaściwie sprawowano nadzór nad prowadzeniem ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie województwa, gdyż nie podejmowano działań mających na celu:

- a) wyegzekwowanie od miasta Kielce oraz powiatu buskiego i opatowskiego przygotowania oraz aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania<sup>55</sup>.

Pierwotny termin sporządzenia przez miasto Kielce aktualizacji ewidencji przypadła na 6 września 2019 r. Miasto poprosiło o przedłużenie terminu realizacji zadania do 31 października 2019 r., na co otrzymało zgodę. Jednak ewidencja budowli ochronnych przekazana została dopiero 29 lipca 2022 r., tj. po prawie trzech latach. Z kolei powiaty buski i opatowski nie udzieliły odpowiedzi na pismo ani nie przekazały informacji o nieposiadaniu budowli ochronnych. (podały tak np. powiaty, kazimierski, staszowski, sandomierski i pińczowski).

- b) wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy ewidencjami, tj. prowadzoną elektronicznie w ŚUW oraz przekazanymi przez powiaty, w szczególności w zakresie różnic w numerach ewidencyjnych i liczbie ujętych pozycji.

Rozbieżności w numerach ewidencyjnych dotyczyły powiatów: ostrowieckiego, starachowickiego, koneckiego, kieleckiego i jędrzejowskiego. W elektronicznej ewidencji ŚUW wykazano 86 pozycji więcej niż wynikało z otrzymanych ewidencji z powiatów. Różnice w liczbie pozycji, wg stanu na 1 stycznia 2020 r., wynosiły odpowiednio dla powiatu: skarżyskiego – 40, ostrowieckiego – 20, starachowickiego – dziewięć, koneckiego – pięć, staszowskiego i miasta Kielce po cztery oraz dla pińczowskiego, kieleckiego, jędrzejowskiego, sandomierskiego po jednym.

- c) wyegzekwowanie od powiatów: ostrowieckiego, jędrzejowskiego i miasta Kielce uzupełnienia, w przekazanych ewidencjach, brakujących elementów dotyczących podstawowych informacji o zasobach ochronnych na ich obszarze.

W przekazanych ewidencjach przez:

- miasto Kielce dla pozycji: 6-12, 20, 22, 29, 31-32, 35, 37, 40, 45-46, 52-53, 60, 62-64, 66-67, 70-74, 81-84, 88-89, 92-93, 95-97, 99, 102, 105-106, 108, 111-114, 116-118, 120-121, 123-125, 130, 132-139, 141-142 nie wskazano: przeznaczenia, typu budowli, wytrzymałości, pojemności osób, roku budowy, roku modernizacji, sposobu wykorzystania; w żadnej ze 143 pozycji ewidencji nie wskazano stanu przygotowania;
- powiat ostrowiecki – we wszystkich 19 pozycjach nie wskazano: przeznaczenia, stanu przygotowania, sposobu wykorzystania w czasie pokoju;
- powiat jędrzejowski – dla 7 z 14 pozycji nie wskazano wytrzymałości i stanu przygotowania.

- d) wyegzekwowanie od miasta Kielce i powiatów: ostrowieckiego, starachowickiego i koneckiego prowadzenia odrębnych ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania.

Zgodnie z § 31 wytycznych SOC ewidencje należało prowadzić w formie tabelarycznej, w oddzielnej tabeli ewidencję ukryć do doraźnego przygotowania. Ponadto prośba ta została zawarta przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa w piśmie z 2019 r. przekazanym powiatom i miastu Kielce.

Otrzymane ewidencje od miasta Kielce, powiatu ostrowieckiego i koneckiego obejmowały schrony i ukrycia, natomiast od powiatu starachowickiego tylko ukrycia. W przekazanej dokumentacji nie wyszczególniono, jaki jest to rodzaj ukrycia i nie było możliwości wyodrębnienia, czy były to ukrycia do doraźnego przygotowania czy nie.

<sup>55</sup> W związku z pismem Szefa Obrony Cywilnej Województwa BiZK.II.644.3.2019 z 22 marca 2019 r. z terminem realizacji do 30 czerwca 2019 r. (dla powiatów) i z 1 lipca 2019 r. (dla miasta Kielce).

NIK zauważa, że w ŚUW również nie prowadzono odrębnych ewidencji dla budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania.

(akta kontroli str. 949-952, 958)

W sprawie przyczyn nieegzekwowania od powiatów przekazania ewidencji Kierownik OZT wyjaśniła, że *po upływie wyznaczonego w piśmie terminu przedłożenia odpowiedzi prowadzono monit telefoniczny z pracownikami starostw powiatowych. Brak pism przypominających i egzekwujących przesłanie odpowiedzi (...) spowodowany był nadmierną ilością zadań realizowanych samodzielnie przez kierownika oddziału w omawianym okresie. Do marca 2019 roku zadanie to realizowane było (...) w ramach umowy zlecenia. Po rozwiązaniu niniejszej umowy zlecenia, do Oddziału Zabezpieczeń Technicznych nie został przydzielony dodatkowy etat celem realizacji ww. zadań. W związku z niewielką liczbą pracowników merytorycznych w oddziale, zadania te dopisano do zakresu obowiązków kierownika oddziału. Nadmieniam, iż ostatecznie Wojewoda Świętokrzyski nie ma wpływu na udzielenie odpowiedzi przez jst [jednostki samorządu terytorialnego].*

(akta kontroli str. 1590-1596)

W związku z brakiem podejmowania pozostałych działań Kierownik OZT udzieliła takich samych wyjaśnień jak przedstawione do nieprawidłowości nr 1.

(akta kontroli str. 1642-1653)

NIK zauważa, że Kierownik OZT od 4 sierpnia 2016 r. miała ujęte w zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności podejmowanie działań w zakresie planowania i organizowania obrony cywilnej na szczeblu województwa w części dotyczącej m.in. przygotowania budowli ochronnych. Ponadto nie przedstawiono w trakcie kontroli dokumentacji potwierdzającej prowadzone monity telefoniczne wskazane w wyjaśnieniach.

(akta kontroli str. 243-249)

3. W *Charakterystykach istniejących zasobów budownictwa ochronnego w województwie świętokrzyskim* stanowiących elementy *Ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim* wykazywano nierzetelne dane:

- a) Ujęto w nich łącznie inną liczbę schronów i ukryć wraz z ich pojemnością niż wynikająca z ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej przekazanych przez szefów obrony cywilnej powiatów. Zarówno w *Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim* za 2020 jak i 2021 r. zawarto te same dane, tj. 234 schrony o pojemności 23 213 osób i 5232 ukrycia o pojemności 26 011.

Wg danych otrzymanych od szefów obrony cywilnej powiatów za 2020 r. zasoby budownictwa ochronnego w województwie wynosiły łącznie więcej o jeden schron o pojemności 285 osób oraz dwa ukrycia o pojemności 34 736<sup>56</sup> osób niż dane zawarte w *Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim* za 2020 r. Natomiast w *Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim* za 2021 r. wykazano o siedem schronów o pojemności 875 osób pojemności mniej oraz o trzy ukrycia o pojemności 34 786 osób więcej niż wynikało z ocen przekazanych przez szefów obrony cywilnej powiatów za 2021 r.

<sup>56</sup> Nie uwzględniono z powiatu staszowskiego czterech schronów o pojemności 605 osób i z miasta Kielce pojemności 10 osób dla schronów, natomiast ujęto z powiatu ostrowieckiego więcej o trzy schrony i pojemności 330 osób. W zakresie dotyczącym ukryć nie ujęto z powiatu koneckiego dwóch i pojemności 425 osób, a z powiatu kazimierskiego wykazanej pojemności 34 311 osób.

- b) Wskazano, że remontu wymaga 39 schronów o pojemności 3426 osób, choć z otrzymanych z powiatów danych wynikało, że remontu wymaga 114 schronów o pojemności 6921 osób.
- c) Zawarto w nich dane odbiegające od stanu budowli ochronnych w elektronicznej ewidencji ŚUW. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. w ewidencji było 281 schronów o pojemności 27 436 osób i 110 ukryć o pojemności 7933. Na 31 grudnia 2021 r. w ewidencji nie zmieniła się liczba i pojemność ukryć, natomiast liczba schronów zmniejszyła się do 279. Dane te różniły się w porównaniu do informacji przedstawionych w *Charakterystyce istniejących zasobów budownictwa ochronnego w województwie świętokrzyskim* o:
- 47 schronów i 4223 miejsc w 2020 r. oraz 45 schronów i 3849 miejsc w 2021 r. (w ewidencji widniało więcej schronów niż w *Charakterystyce*);
  - 5122 ukrycia i 18 078 miejsc zarówno w 2020 i 2021 r. (w ewidencji ujęto mniej ukryć niż w *Charakterystyce*).

(akta kontroli str. 1496, 1545, 1579-1583)

Kierownik OZT wyjaśniła, że:

- a) *Dane otrzymywane z powiatów w postaci uzupełnionych tabel pn. „Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w powiecie” niejednokrotnie są dokumentami błędnie uzupełnionymi i podsumowanymi. Podczas prowadzonej analizy przekazywanych danych dokonywane było sprawdzenie poprawności podsumowań, a skorygowane dane były uwzględnione w analizie przekazanej do SOC (...).* Ponadto wskazała, że w sprawozdaniu do SOC za rok 2021 przekazano dane tożsame z danymi za rok 2020 ze względu na znaczne obciążenie w okresie przygotowywania sprawozdania dodatkowymi działaniami związanymi ze stanem pandemii oraz koniecznością zapewnienia pomocy uchodźcom z Ukrainy.
- b) Nie uwzględniono danych przekazanych przez powiat ostrowiecki i miasto Kielce, co wynikało z błędnych obliczeń matematycznych dokonanych w arkuszu excel.
- c) Rozbieżności w danych wynikają z braku obowiązku bezpośredniego powiązania danych przekazywanych w ramach ocen prowadzonych przez powiaty, z prowadzonymi przez nich ewidencjami budowli ochronnych. Nazwa załącznika nie wskazuje wprost na konieczność przedstawienia danych wynikających z prowadzonych ewidencji gminnych i powiatowych. Ponadto dodała: (...). *Brak egzekwowania od powiatów skorygowania danych w ocenie stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim za rok 2020 i 2021 i powiązania ich z prowadzonymi ewidencjami, wynikał głównie ze znacznego obciążenia dodatkowymi bezprecedensowymi działaniami wymuszonymi ogłoszonym stanem pandemii (...) należy również uwzględnić aspekt wybuch konfliktu zbrojnego na Ukrainie. (...).*

(akta kontroli str. 1597-1639, 1642-1653)

NIK zwraca uwagę, że samodzielne skorygowanie podsumowań danych przekazanych przez powiaty i miasto Kielce nie oznacza, że dane te były prawidłowe, gdyż Urząd nie podejmował żadnych działań mających na celu wyjaśnienie rozbieżności w poszczególnych pozycjach. Do ŚUW nie wpłynęły zaktualizowane Charakterystyki istniejących zasobów budownictwa ochronnego z powiatów.

NIK nie podziela zdania prezentowanego przez Kierownika OZT odnośnie do rozbieżności danych wykazanych w *Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim* i elektronicznej ewidencji. Zdaniem NIK powinny być one spójne i wskazywać rzeczywisty stan zasobów budownictwa ochronnego w województwie świętokrzyskim.



Ponadto NIK zauważa, że powiat buski nie przekazał *Oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w powiecie*, w tym *Charakterystyki istniejących zasobów budownictwa ochronnego w powiecie buskim za 2021 r.*<sup>57</sup> Z notatki służbowej sporządzonej przez Kierownika Oddziału OC dotyczącej przeprowadzenia rozmowy telefonicznej z Naczelnikiem Wydziału Spraw Obywatelskich, Zdrowia i Obrony Cywilnej w Starostwie Buskim odnośnie do braku przekazania oceny za 2021 r. wynikało, że wyjaśnił on, iż pomimo zmiany terminu przekazania oceny, ze względu na braki kadrowe i zaangażowanie pracowników w działania związane z COVID-19 a także pomoc uchodźcom z Ukrainy, nie są w stanie przekazać oceny. Powiat ten nie przekazał również ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, a także informacji o braku posiadania takich obiektów.

(akta kontroli str. 1481-1482, 1584)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Zadania Wojewody dotyczące prowadzenia ewidencji budowli ochronnych realizowane były w ŚUW w sposób nierzetelny. Elektroniczna ewidencja budowli ochronnych w Urzędzie była niekompletna. Nie dokonywano także jej aktualizacji w oparciu o otrzymywane wykazy z powiatów i miasta Kielce. Ewidencja ta nie była prowadzona odrębnie dla budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, mimo że takie zalecenie wynikało z § 31 obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r. wytycznych SOC.

Wojewoda niewłaściwie sprawował nadzór nad prowadzeniem ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie województwa. W Urzędzie nie podejmowano działań mających na celu wyegzekwowanie brakujących informacji o zasobach budowli ochronnych od szefów obrony cywilnej powiatów.

Przygotowywane w Urzędzie *Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim* zawierały nierzetelne dane o budowlach ochronnych w województwie.

## IV. Uwagi i wnioski

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

---

<sup>57</sup> W Charakterystyce istniejących zasobów budownictwa ochronnego w powiecie buskim za 2020 r. wskazano, że na terenie powiatu nie ma schronów i budowli ochronnych.

## 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, 27 lipca 2023 r.

Kontroler

Magdalena Kaczmarczyk  
starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach  
p.o. Wicedyrektor  
Krzysztof Wilkosz

.....  
*podpis*