



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.006.05.2023

Konrad Krönig
Prezydent Miasta Skarżysko-Kamienna
ul. Sikorskiego 18
26-110 Skarżysko-Kamienna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Skarżysko-Kamienna (dalej: Urząd lub UM), ul. Sikorskiego 18, 26-110 Skarżysko-Kamienna.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konrad Krönig, Prezydent Miasta Skarżyska-Kamiennej w całym okresie objętym kontrolą (dalej: Prezydent).
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 dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Tomasz Majewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/57/2023 z 27 kwietnia 2023 r.,2. Przemysław Pikuła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/56/2023 z 27 kwietnia 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-6)</p>

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Prezydenta mające na celu zapewnienie mieszkańcom miasta odpowiedniej liczby miejsc schronienia na wypadek wystąpienia zagrożenia były niewystarczające.

UM był organizacyjnie i kadrowo przygotowany do realizacji zadań w obszarze ochrony ludności. Pomimo tego Prezydent nie sporządził wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej ani rocznego planu działania na 2022 r., a plan działania na 2021 r. zatwierdził bez uprzedniego uzgodnienia ze starostą, co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin³. Choć Prezydent zatwierdził w 2016 r. *Plan obrony cywilnej miasta Skarżysko-Kamienna*⁴, to wbrew założeniom określonym w pkt 1.11 tego dokumentu, plan ten nie był aktualizowany.

Sporządzone w UM miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniały obiektów podwójnej funkcji⁵, o których mowa w § 7 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego⁶.

W latach 2020-2022 Prezydent nie zaplanował ani nie wydatkował żadnych środków na budowę ochronne.

Prowadzona w UM ewidencja budowli ochronnych była niekompletna, a Prezydent nie udostępniał jej w Biuletynie Informacji Publicznej⁷, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸, a do 22 kwietnia 2022 r. także z § 27 wytycznych SOC.

Prezydent nie ustalił też ze starostą skarżyskim trybu wstępnego typowania obiektów budowlanych, mogących pełnić funkcję ukryć do doraźnego przygotowania, choć takie zalecenie wynikało z § 45 wytycznych SOC. Powyższe zaniechanie przyczyniło się do niedopełnienia obowiązku prowadzenia ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania (§ 47 wytycznych SOC).

Pracownicy Urzędu nie weryfikowali gromadzonych danych o liczbie i pojemności budowli ochronnych, a rzeczywiste dane ustalili dopiero po wszczęciu kontroli.

W UM dokonywano ocen stanu przygotowań obrony cywilnej gminy odnośnie do budowli ochronnych⁹. Jednak oceny sporządzone w latach 2020-2022 były nierzetelne, wskutek czego dane wykazywane w tych ocenach dotyczące liczby budowli i pojemności nie były zgodne z kartami ewidencyjnymi.

Prezydent wytypował budowlę ochronną na potrzeby funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, ale nie zapewnił jej niezbędnego wyposażenia i nie zadbał o udrożnienie wyjścia zapasowego.

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

³ Dz. U. Nr 96, poz. 850; rozporządzenie uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.; dalej: rozporządzenie w sprawie planów.

⁴ Dalej: plan obrony cywilnej.

⁵ Np. garaże podziemne lub inne pomieszczenia najniżej położonych kondygnacji, które w razie zagrożenia pełniłyby funkcję ukryć podstawowej odporności.

⁶ Obowiązywały do 22 kwietnia 2022 r.; dalej: wytyczne SOC.

⁷ Dalej: BIP.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.

⁹ Na podstawie § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie planów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

W strukturze organizacyjnej Urzędu w latach 2020-2023 (do 30 kwietnia¹¹) funkcjonowało Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego¹². Do jego zadań należało m.in.: współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, w tym pomoc w usuwaniu klęsk żywiołowych, skutków podtopień miejscowych i innych zagrożeń doraźnych, zabezpieczanie miejsc zdarzeń mających znamiona sytuacji kryzysowej, planowanie, koordynowanie i realizowanie obowiązków gminy w zakresie powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego, wojennego lub klęski żywiołowej oraz w zakresie zarządzania kryzysowego. Dla BZK nie wyodrębniono zadań bezpośrednio dotyczących budownictwa ochronnego.

Do 7 lutego 2021 r. regulamin organizacyjny przewidywał dla BZK 12,5 etatu, w tym po jednym etacie dla kierownika i stanowiska ds. obronnych, 0,5 etatu dla stanowiska ds. zarządzania kryzysowego oraz 10 etatów dla stanowisk ds. bezpieczeństwa. Od 8 lutego 2021 r. liczbę etatów w BZK zwiększono do 13, dodając 0,5 etatu dla pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych.

(akta kontroli str. 7-22)

Zadania w obszarze obrony cywilnej w latach 2020-2023 realizowało trzech pracowników BZK, tj. kierownik, inspektor ds. zarządzania kryzysowego¹³ oraz inspektor ds. obronnych i zarządzania kryzysowego¹⁴.

(akta kontroli str. 7-24)

Zakres czynności kierownika BZK obejmował m.in. prowadzenie spraw związanych z kompetencjami Prezydenta Miasta – Szefa Obrony Cywilnej Miasta w zakresie wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony oraz spraw związanych z kompetencjami Prezydenta w zakresie wykonywania zadań w ramach przepisów o zarządzaniu kryzysowym oraz stanach klęski żywiołowej, wyjątkowym i wojennym.

(akta kontroli str. 25-27)

W zakresie czynności inspektora ZK ujęto m.in. opracowywanie i aktualizowanie Miejskiego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz wykonywanie przedsięwzięć obrony cywilnej, w tym prowadzenie ewidencji budowli ochronnych i urządzeń alarmowych oraz sprawowanie nadzoru nad utrzymaniem ich w gotowości techniczno-eksploatacyjnej.

(akta kontroli str. 28-30)

Zakres czynności inspektora OZK uwzględniał m.in. przygotowanie stanowiska kierownika dla Prezydenta oraz opracowywanie i aktualizowanie Miejskiego Planu Zarządzania Kryzysowego.

(akta kontroli str. 31-37)

¹⁰ 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.

¹¹ Końcowa data ustalania stanu faktycznego.

¹² Dalej: BZK.

¹³ Dalej: inspektor ZK.

¹⁴ Dalej: inspektor OZK.

Po 23 kwietnia 2022 r., tj. po uchyleniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵ Prezydent nie dokonywał zmian regulaminu organizacyjnego ani zakresu czynności pracowników realizujących zadania w obszarze obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 7-22, 25-38)

Każdy z trzech pracowników BZK wykonujących zadania w obszarze obrony cywilnej miał wykształcenie wyższe i ukończony kurs z zakresu zarządzania kryzysowego. Inspektorzy ZK i OZK ukończyli studia podyplomowe o kierunku zarządzanie kryzysowe. Żadna z tych osób nie uczestniczyła w szkoleniach związanych z tematyką budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 23)

Prezydent wyjaśnił: *Kierownik Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego nie wystąpił z wnioskiem o przeszkolenie trzech pracowników BZK (kierownik i dwóch inspektorów) w zakresie budownictwa ochronnego. Szkolenia takie nie są wymagane przepisami prawa. W Urzędzie Miasta funkcjonuje system podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników. Pracownicy zgłaszają wnioski o dokończenie i zazwyczaj są one pozytywnie rozpatrywane. Wszyscy pracownicy mają dostęp do bazy aktów prawnych LEX wraz z komponentem szkoleniowym gdzie mogą na bieżąco pozyskiwać wiedzę w zakresie realizowanych zadań poprzez samokształcenie.*

(akta kontroli str. 39-43)

Kierownik BZK poinformował: *Pracownicy (...) realizując zadania związane z obroną cywilną w moim przekonaniu mieli wystarczającą wiedzę w zakresie obrony cywilnej, gdyż od kilkunastu lat realizowali zadania związane z tym zagadnieniem. Ponieważ szkolenia zewnętrzne nie są obligatoryjne pracownicy BZK docierali do materiałów szkoleniowych internetowych i publikatorów prawnych na zasadzie samokształcenia. (...) nie zgłaszali mi potrzeby uczestnictwa w kursie czy szkoleniu w zakresie obrony cywilnej więc nie wnioskowałem o takie szkolenia. W chwili obecnej w związku ze zmieniającymi się przepisami i skomplikowaną sytuacją prawną pracownikom zdarzają się niedopatrzania, które ujawniły się podczas kontroli. Dostrzegam konieczność przeszkolenia wszystkich pracowników zajmujących się tematyką OC po wprowadzeniu nowych przepisów w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 44-45)

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur postępowania w sprawach związanych z tworzeniem, utrzymywaniem i finansowaniem budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 46)

W UM w 2016 r. sporządzono plan obrony cywilnej, który zatwierdził Prezydent, po uzgodnieniu z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu. Plan ten nie był aktualizowany, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 47-172)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Prezydent nie wydał zarządzenia wprowadzającego do stosowania plan obrony cywilnej pomimo tego, że *Projekt zarządzenia Prezydenta Miasta Skarżyska-Kamiennej Szefa Obrony Cywilnej Miasta wprowadzającego plan obrony cywilnej do stosowania* był integralną częścią tego planu.

(akta kontroli str. 48, 55-56)

Prezydent wyjaśnił: *Plan, pomimo tego, że nie był wprowadzony zarządzeniem w życie, był w praktyce realizowany. Wobec treści Planu samo zarządzenie byłoby jedynie wskazaniem odpowiedzialności osoby realizującej Plan, a w tym zakresie*

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

żadnych wątpliwości nie było, bo obowiązki te są wskazane w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta.

(akta kontroli str. 39-43)

W Urzędzie zostały także sporządzone przez Prezydenta plany działania w zakresie obrony cywilnej na rok 2020 i 2021. Plany te zostały zatwierdzone odpowiednio w lutym 2020 r. i marcu 2021 r., tj. z naruszeniem § 5 ust. 3 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej¹⁶, stosownie do których plan powinien być zatwierdzony do realizacji do końca roku poprzedzającego jego obowiązywanie.

(akta kontroli str. 173-194)

Prezydent wyjaśnił: *Plany działania w zakresie obrony cywilnej na 2020 r. i 2021 r. nie zostały zatwierdzone do realizacji do końca roku poprzedzającego ich obowiązywanie, ponieważ zalecenia Starosty Skarżyskiego wpłynęły po terminie. Odpowiednio w dniu 28.01.2020 r. (...) i 16.03.2021 r. (...). Także po obowiązującym terminie wpłynęły Wytyczne Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 20 stycznia 2021 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej województwa świętokrzyskiego (...).*

(akta kontroli str. 39-43)

Pomimo obowiązku wynikającego z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie planów, Prezydent nie opracował wieloletniego planu działania ani rocznego planu działania na rok 2022, natomiast plan działania na 2021 r. zatwierdził bez uzgodnienia ze starostą, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 173,184-194)

Plan obrony cywilnej zakładał tożsamość procedur postępowania oraz kart realizacji zadań obrony cywilnej z procedurami i kartami określonymi w *Planie Operacyjnym Funkcjonowania Miasta Skarżyska-Kamiennej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*¹⁷. Wśród standardowych procedur operacyjnych wykazano m.in.:

- ZAA 97 – *Wprowadzenie przedsięwzięć przygotowawczych do naprawy lub modernizacji budowli ochronnych i budowy ukryć dla ludności na obszarach zagrożonych;*
- ZAC 12 – *sprawdzenie stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności oraz usunięcie stwierdzonych niedociągnięć;*
- ZAC 30 – *Budowa ukryć dla ludności;*
- ZAC 16 – *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.*

W części 1.7.2. planu obrony cywilnej pn. *Zestawienie zadań obrony cywilnej realizowanych przez jednostki organizacyjne na terenie powiatu* ujęto zadanie 6 *Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych* w podziale na zadanie 6.1. *Doprowadzenie budowli do sprawności techniczno-eksploatacyjnej, przygotowanie do oznakowania schronów i ukryć* i 6.2. *Przystąpienie do przygotowania doraźnych budowli ochronnych*. Za realizację tych zadań odpowiedzialne było m.in. BZK.

(akta kontroli str. 53, 73, 88-91)

¹⁶ Obowiązywały do 22 kwietnia 2022 r.; dalej: wytyczne w sprawie planów.

¹⁷ Dokumenty niejawnne; dalej: plan operacyjny.

Integralną częścią planu obrony cywilnej był załącznik funkcjonalny nr 6/OC *Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych*, gdzie ponownie nawiązano do planu operacyjnego, który w czasie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i wojny przewidywał realizację zadań związanych z budownictwem ochronnym. Należały do nich:

- nadzór nad pracami związanymi z budową lub adaptacją istniejących obiektów budowlanych dla potrzeb ochrony ludności;
- budowa ukryć dla ludzi;
- opróżnianie pomieszczeń wytypowanych na zastępcze budowle ochronne i doprowadzanie ich do gotowości techniczno-eksploatacyjnej.

Zakładano, że doprowadzenie schronów i ukryć do sprawności techniczno-eksploatacyjnej realizowane miało być w czasie podwyższania gotowości obronnej miasta przez ich właścicieli, głównie podmioty gospodarcze, a przystosowanie podpiwniczeń (lub innych pomieszczeń) do funkcji ochronnych dla pozostałej ludności miało być realizowane w ramach powszechnej samoobrony przez prywatnych właścicieli tych obiektów.

Według stanu na 2016 r. zasoby budownictwa ochronnego w powiecie skarżyskim obejmowały 25 budowli ochronnych o łącznej pojemności 2252 osób, w tym sześć o pojemności 1005 osób przeznaczonych dla pracowników zakładów pracy. Wszystkie budowle zaliczono do kategorii *Schrony*. Nie wskazano budowli, które ze względu na stan techniczny wymagałyby remontu lub modernizacji.

(akta kontroli str. 140-142)

W gminie Skarżysko-Kamienna liczba osób zameldowanych na pobyt stały według stanu na 31 grudnia wynosiła w: 2016 r. – 45 892, 2020 r. – 42 965, 2021 r. – 41 930 i 2022 r. – 41 062. W odniesieniu do tej liczby osób, wykazana w załączniku nr 6/OC do planu obrony cywilnej łączna pojemność budowli ochronnych wynosząca 2252 osób zapewniała w 2016 r. schronienie dla 4,9% mieszkańców zameldowanych na pobyt stały, w 2020 r. dla 5,2%, w 2021 r. dla 5,4% i w 2022 r. dla 5,5%.

(akta kontroli str. 316-327)

Plan obrony cywilnej ani plany działania na rok 2020 i 2021 nie uwzględniały zadań ukierunkowanych na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym Skarżyska-Kamiennej, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności, o których mowa w § 5 wytycznych SOC.

(akta kontroli str. 49-172, 174-194)

Według Prezydenta i kierownika BZK plany nie uwzględniały takich zadań (...) *ponieważ skomplikowana sytuacja prawna (budynki mieszkalne przejęte przez wspólnoty mieszkaniowe) oraz ograniczony dostęp i niewyjaśniona do końca sytuacja prawna (MESKO S.A.) powodowały, że zapewnienie miejsc w schronach i ukryciach nie jest możliwe do realizowania przez Prezydenta Miasta Skarżyska-Kamiennej.*

(akta kontroli str. 240-243)

Dane ujęte w planie obrony cywilnej były rozbieżne z danymi przekazanymi przez kierownika BZK, który wykazał, że na koniec 2016 r. na terenie gminy Skarżysko-Kamienna liczba miejsc w budowlach ochronnych (wyrażona w osobach) wynosiła 4327, tj. o 92% więcej niż w planie.

(akta kontroli str. 141-142, 341)

Kierownik BZK wyjaśnił: *Różnice te wynikają z faktu, że poprzedni pracownik (pracownicy) wprowadzili do ewidencji budowli ochronnych prawdopodobnie*

zaniżoną ich ilość. W trakcie bieżącej kontroli pracownik Biura dokonał weryfikacji ich ilości. Stąd wynika różnica. Nie mamy wiedzy, dlaczego poprzedni pracownik (pracownicy) podawali zaniżoną ich ilość i prowadzili nierzetelnie ewidencje. Ponieważ w trakcie kontrolowanego okresu nie występowały zmiany w ewidencji budowli ochronnych wcześniejsze błędnie wprowadzone dane uznawano za wiarygodne.

(akta kontroli str. 240-243)

Plan działania na 2020 r. przewidywał w okresie od stycznia do grudnia prowadzenie analizy i weryfikowanie istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń. Plan na 2021 r. uwzględniał weryfikację zasobów budownictwa ochronnego w porozumieniu z inspektorami nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 182, 192)

W latach 2020-2023 w Urzędzie nie realizowano inwestycji obejmujących projektowanie lub budowę nowych budynków użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 244)

Prezydent, odnosząc się do sformułowania *wymagania obrony cywilnej*, użytego w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁸, zgodnie z którym 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 zauważył: (...) *po uchyleniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP brak jest aktualnych przepisów dotyczących wymagań obrony cywilnej w zakresie budowli ochronnych. Nowa ustawa o obronie Ojczyzny nie zawiera takich regulacji. Wszystkie przygotowywane przez miasto dokumenty planistyczne uzgadniane są z organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Po wprowadzeniu regulacji prawnych dotyczących obrony cywilnej będziemy się do nich stosować. Zdaniem Prezydenta (...) określenie w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych jest bardzo ważne. Uregulowania prawne powinny być bardzo szczegółowe. Powinien być stworzony szczegółowy „katalog” obiektów, które na etapie projektowania muszą spełniać wymogi obrony cywilnej.*

(akta kontroli str. 39-43)

W latach 2020-2023 w UM nie podejmowano działań w celu zachęcania inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia. W opinii Prezydenta, gmina Skarżysko-Kamienna nie miała możliwości ingerowania w proces inwestycyjny prywatnych przedsiębiorców z powodu braku szczegółowych uregulowań prawnych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 240-241)

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 kwietnia 2023 r. Rada Miasta Skarżyska-Kamiennej uchwaliła cztery miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego¹⁹.

(akta kontroli str. 245-246)

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

¹⁹ Dalej: plany zagospodarowania.

Analiza dwóch z nich²⁰ wykazała, że plany zagospodarowania zostały uzgodnione m.in. z Wojewodą Świętokrzyskim, Dyrektorem Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Lublinie, Szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Kielcach i Agencją Wywiadu. W odniesieniu do potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹ w planach zamieszczono informację, że teren objęty ustaleniami planu położony był w zasięgu systemu alarmowania dźwiękowego. Ponadto plany nie były ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym Skarżyska-Kamiennej, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności jak zalecał § 5 wytycznych SOC. Plany zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniały także obiektów podwójnej funkcji. Jak wskazywał § 7 wytycznych SOC w sporządzanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego prezydent miasta planuje obiekty podwójnej funkcji, w szczególności nowo powstające garaże podziemne lub inne pomieszczenia najniższej położonej kondygnacji jako ukrycia podstawowej odporności, zapewniające w razie potrzeby możliwość zaadoptowania do funkcji ochronnej dla takiej liczby osób, która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków.

(akta kontroli str. 247-281)

Naczelnik Wydziału Rozwoju i Planowania Przestrzennego²² potwierdziła, że plany zagospodarowania nie obejmowały potrzeb obronności państwa, poza zapisami o zasięgu systemu alarmowania dźwiękowego. Jej zdaniem: *Treść art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera jedynie zapis o tym, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, ale nie ma dalej zapisów szczegółowych, więc każdy planista może rozumieć takie sformułowanie według swojego uznania, uwzględniając np. zapis o zasięgu systemu alarmowania dźwiękowego za wystarczający w tym zakresie.*

Wytyczne mówiące o ukierunkowaniu planów na docelowe zapewnienie wymaganej liczby miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach Naczelnik WRiPP uznała jedynie za wskazanie kierunku działań. W jej opinii: *Wytyczne (...) nie są aktem normatywnym, a jedynie wskazaniem kierunku działań. (...) W dokumencie Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020 w pkt 2.6 czytamy: „Zredefiniować system obrony cywilnej i ochrony ludności (...). Opracować ustawę kompleksowo regulującą problematykę obrony cywilnej do dnia dzisiejszego brak takiej ustawy.*

(akta kontroli str. 282-284)

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 kwietnia 2023 r. w Urzędzie nie zaplanowano i nie poniesiono żadnych wydatków na obronę cywilną (w tym na finansowanie budowli ochronnych) związanych z zakupem materiałów i wyposażenia (§ 4210), usług remontowych (§ 4270) i usług pozostałych (§ 4300).

(akta kontroli str. 285)

Prezydent wyjaśnił: *W zasobach Gminy budowle ochronne znajdują się w trzech obiektach. Zdecydowana większość budowli ochronnych nie jest w zasobach gminy*

²⁰ Przyjęte uchwałami Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej nr: XXXVII/312/2021 z 20 maja 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego „Kopernika-Sokola” na terenie miasta Skarżyska-Kamiennej i XLIII/353/2021 z 30 listopada 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany w części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego „Plac Floriański” na terenie miasta Skarżyska-Kamiennej.

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 977.

²² Dalej: Naczelnik WRiPP.

(wspólnoty mieszkaniowe). Brak jest uregulowań prawnych dotyczących remontów budowli ochronnych i ich utrzymania.

(akta kontroli str. 240-241)

W UM nie dysponowano informacjami o wysokości nakładów na budowle ochronne ani ewentualnych źródłach pochodzenia takich środków dla obiektów niebędących własnością lub niepozostających w trwałym zarządzie gminy Skarżysko-Kamienna.

(akta kontroli str. 286)

Odnosząc się do problemów związanych z realizacją zadań w obszarze budowli ochronnych Prezydent poinformował: *Brak aktualnych uregulowań prawnych dezorganizuje zarządzanie w przedmiotowym sektorze. W życie powinien wejść bardzo szczegółowy akt prawny regulujący zagadnienia związane z budowlami ochronnymi. (...) Zdaniem Prezydenta, taki akt powinien zawierać uregulowania dotyczące: wymogów i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, sposobu ewidencjonowania budowli ochronnych oraz ich utrzymania, ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za finansowanie tych budowli.*

Prezydent dodał: *W dniu 22 czerwca 1994 roku w życie weszła ustawa o własności lokali, w której po raz pierwszy pojawiło się pojęcie wspólnoty mieszkaniowej. Przez prawie 30 lat obowiązywania ustawy o własności lokali w przepisach o budowlach ochronnych nie uwzględniono powyższego faktu. (...) W chwili obecnej skutkuje to tym, że nie wiadomo, kto ma utrzymywać i wyposażać budowle (...). Nowe przepisy powinny także regulować uprawnienia pracowników obrony cywilnej do kontrolowania powyższych budowli.*

Prezydent ponadto wyjaśnił: *Po uchyleniu (...) przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ewentualne działania z zakresu obrony cywilnej powinny być realizowane poprzez działania z zakresu zarządzania kryzysowego. Jako Prezydent Miasta Skarżyska-Kamiennej nie mogę dopuścić do sytuacji, w której mieszkańcy miasta, mimo braku stosownych uregulowań prawnych, pozbawieni byłiby pomocy, np. w przypadku pożarów, podtopień czy innych miejscowych zagrożeń. Wynika to z zadań własnych Gminy ujętych w Ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (...).*

(akta kontroli str. 39-43)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zatwierdzony w 2016 r. plan obrony cywilnej do dnia 31 maja 2023 r. – wbrew założeniom określonym w pkt 1.11 tego dokumentu – nie był w ogóle aktualizowany. Założono w nim, że plan powinien podlegać bieżącej aktualizacji, w szczególności z chwilą zajścia zmian mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej, jednak nie rzadziej niż co dwa lata.

(akta kontroli str. 47-48, 87, 173)

Kierownik BZK odpowiedzialny na podstawie pkt 1.11 planu za jego aktualizację oraz Prezydent wyjaśnili: *Plan Obrony Cywilnej z 2016 r. nie był aktualizowany, ponieważ nie było zmian mających istotny wpływ na realizację zadań obrony cywilnej.*

(akta kontroli str. 39-45)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że bez względu na okoliczności plan obrony cywilnej należało aktualizować nie rzadziej niż co dwa lata. Aktualizacji wymagały chociażby dane o liczbie i pojemności budowli ochronnych.

2. Prezydent:

- nie sporządził planu działania na 2022 r.,
- zatwierdził plan działania na 2021 r. bez uprzedniego uzgodnienia ze starostą,
- nie sporządził wieloletniego planu działania,

co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie planów, stosownie do którego obowiązkiem szefów obrony cywilnej gmin było opracowanie wieloletnich i rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej, które podlegały uzgodnieniu z właściwymi dla swojego terenu działania organami obrony cywilnej. Sporządzenie w okresie listopad-grudzień 2020 r. wieloletniego planu działania na lata 2021-2025 było ponadto założeniem ujętym w zatwierdzonym przez Prezydenta *Planie działania w zakresie obrony cywilnej w mieście Skarżysko-Kamienna na 2020 r.*

Tryb uzgadniania rocznego planu działania wynikał także z § 5 ust. 1 wytycznych w sprawie planów, stosownie do którego roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej przed zatwierdzeniem przedstawia się do uzgodnienia nadrzędnemu organowi obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 173-194)

Według wyjaśnień Prezydenta:

- *Nie opracowano planu działania w zakresie obrony cywilnej na rok 2022 ponieważ (...) nie wpłynęły do Urzędu Miasta wytyczne ze Starostwa Powiatowego. Wytyczne Wojewody Świętokrzyskiego Szefa Obrony Cywilnej Województwa na rok 2022 także nie wpłynęły.*
- *Plan działania w zakresie obrony cywilnej w mieście Skarżysko-Kamienna na 2021 r. nie został zatwierdzony przez starostę, ponieważ pracownik merytoryczny przebywał w tym czasie na długotrwałym zwolnieniu chorobowym. Równocześnie sytuacja związana z wystąpieniem na terenie kraju Covid-19 spowodowała ograniczenia w komunikacji urzędów.*
- *Powodem zaniechania opracowywania wieloletnich planów (...) był brak wytycznych. W planie działania (...) na 2020 r. zawarto zapis o sporządzeniu wieloletniego planu działania na lata 2021-2025. Ze względu na brak wytycznych planu nie opracowano. Plany działania obrony cywilnej tworzone były zawsze na podstawie wytycznych (zaleceń) przekazywanych do Urzędu Miasta przez Starostwo Powiatowe.*

(akta kontroli str. 39-43, 240-241)

Najwyższa Izba Kontroli nadmienia, że przekazane przez starostę skarżyskiego w marcu 2021 r. zalecenia z dnia 2 lutego 2021 r. do działania w zakresie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej oraz plan działania dotyczyły lat 2021 i 2022, zatem Prezydent otrzymał wskazówki pozwalające opracować plan działania na 2022 r. Również wojewoda świętokrzyski – przekazując w styczniu 2021 r. wytyczne do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej – zaznaczył, że były to wytyczne na lata 2021-2022. Podkreślił w nich też konieczność przeprowadzenia aktualizacji planów działania na 2022 r. Ponadto starosta skarżyski w zaleceniach z dnia 2 lutego 2021 r. podkreślił: *Należy realizować postanowienia wynikające z § 5 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin w zakresie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania (...) należy realizować postanowienia ww. przepisu w zakresie swojej działalności, w tym podejmować*

działania w celu zapewnienia realizacji powyższego przepisu przez właściwe terenowe organy obrony cywilnej na terenie gminy. Również wojewoda świętokrzyski w wytycznych ze stycznia 2021 r. zobowiązał szefów obrony cywilnej gmin do opracowania planów zgodnie z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 214-239)

OCENA CZĄSTKOWA

UM był organizacyjnie i kadrowo przygotowany do realizacji zadań w obszarze ochrony ludności, choć pracownicy nie byli kierowani na szkolenia z zakresu budownictwa ochronnego. Prezydent w ogóle nie opracował wieloletniego planu działania ani planu działania na 2022 r., natomiast plan działania na 2021 r. zatwierdził bez uzgodnienia go ze starostą. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniały obiektów podwójnej funkcji, pomimo że zalecały to wytyczne SOC (§ 7). Z uwagi na brak uregulowań prawnych dotyczących remontów budowli ochronnych i ich utrzymania w latach 2020-2022 w Urzędzie nie zaplanowano ani nie wydatkowano żadnych środków na budowę ochronne.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z prowadzoną w Urzędzie ewidencją budowli ochronnych w latach 2020-2022 (na dzień 31 grudnia) na terenie Skarżyska-Kamiennej było 25 budowli ochronnych. Według kart ewidencyjnych, 19 budowli ochronnych było schronami o pojemności 1603 osób, a sześć ukryciami o pojemności 621 osób.

W trakcie kontroli NIK, pracownicy BZK zweryfikowali dane wykazane w ewidencji budowli ochronnych, a następnie zwiększyli liczbę budowli z 25 do 58 w latach 2020-2021 oraz do 45 w roku 2022. Tym samym liczba miejsc zwiększyła się z 2224 do 6166 w latach 2020-2021 i do 4327 w 2022 r. Pracownicy BZK wyjaśnili, że przed weryfikacją ewidencja zawierała niepoprawne dane.

(akta kontroli str. 328-334, 342, 346-403, 414, 501-504, 506)

Według tych skorygowanych danych, w razie wystąpienia zagrożenia miejsce schronienia w budowlach ochronnych na obszarze Skarżyska-Kamiennej mogło szacunkowo znaleźć: w 2020 r. – 14%, w 2021 r. – 15% i w 2022 r. – 11% mieszkańców gminy²³. Prezydent wyjaśnił, że zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej terenie gminy nie było możliwe do zrealizowania.

(akta kontroli str. 240, 241, 316-327, 342)

Prezydent nie ustalił ze starostą skarżyskim trybu wstępnego typowania obiektów budowlanych, które mogłyby być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.503, 505, 508-511, 529-532)

Plan obrony cywilnej przewidywał do realizacji zadania związane z przygotowaniem się do zaopatrzenia budowli ochronnych w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia. W czasie kryzysu były to m.in.: podjęcie przygotowań organizacyjnych mających na celu zapewnienie ciągłości zaopatrzenia ludności w żywność i artykuły rolno-spożywcze w rejonach objętych kryzysem, realizacja przedsięwzięć w zakresie utrzymania ciągłości zaopatrzenia ludności w żywność i artykuły rolno-spożywcze

²³ Zameldowanych na pobyt stały.

w rejonach objętych kryzysem, zintensyfikowanie działań związanych z bezpieczeństwem żywności, podjęcie przygotowań organizacyjnych mających na celu zapewnienie ciągłości zaopatrzenia ludności w żywność i artykuły rolno-spożywcze w rejonach objętych działaniami zbrojnymi, budowa doraźnych ujęć wody pitnej. W czasie wojny przewidziano m.in. zadania polegające na: dystrybucji artykułów pierwszej potrzeby (w tym żywności), podjęciu przygotowań organizacyjnych do wzmożonej ochrony produktów rolnych i pochodzenia zwierzęcego, żywności, zwierząt hodowlanych i pasz przed skażeniami i zakażeniami, zintensyfikowanie działań związanych z bezpieczeństwem żywności oraz realizacja przedsięwzięć wynikających z reglamentacji żywności.

(akta kontroli str. 92-94, 521)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu nie podejmowali działań mających na celu przygotowanie się do zaopatrzenia budowli ochronnych w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia. Prezydent wyjaśnił: *w przypadku wspólnot mieszkaniowych zaopatrzenie budowli ochronnych w żywność i wodę musiałoby się wiązać z wyłączeniem budowli ochronnej z użytkowania celem zabezpieczenia zapasów lub wydzieleniem na terenie budowli ochronnej magazynu na żywność, co spowodowałoby zmniejszenie powierzchni użytkowej budowli ochronnej. Budowle ochronne znajdujące się obecnie i wcześniej na MESKO S.A. ze względu na charakter produkcji (...) są dla pracowników Urzędu trudno dostępne. Prezydent dodał: (...) Zgodnie z § 71 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 04.12.2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego doposażenie w specjalistyczne instalacje, wymianę filtropochłaniaczy, zgromadzenie niezbędnych zapasów wody i żywności zalecane jest dopiero w przypadku podwyższenia stanu gotowości obronnej państwa lub innego zagrożenia. Powyższy paragraf nie precyzuje co należy uznawać za inne zagrożenie. Ponieważ w okresie kontrolowanym nie wprowadzono stanu podwyższonej gotowości obronnej państwa oraz nie występowały inne zagrożenia, zapasów wody i żywności nie gromadzono.*

(akta kontroli str. 500, 503, 505, 513, 515)

Przeprowadzone z udziałem specjalisty w dziedzinie budowli ochronnych²⁴ oględziny jednej²⁵ z budowli ochronnych wykazały, że budowla ta nie była utrzymana w należytym stanie technicznym, nie spełniała wymagań określonych w przepisach ustawy Prawo budowlane ani wymagań określonych dla schronu w wytycznych SOC²⁶. Płaszczyzny hermetyzacji zostały naruszone przez poprowadzenie instalacji wewnętrznych, wyjście zapasowe było niedrożne, a urządzenia filtrowentylacyjne wymagały serwisu. Nieużytkowanie obiektu nie wpływało na dalsze trwałe obniżanie wymagań ochronnych i pogorszenie warunków bezpieczeństwa. W ocenie specjalisty, po przeprowadzeniu niezbędnych prac, możliwe będzie przywrócenie pełnej funkcji ochronnej obiektu.

(akta kontroli str. 288-304)

Kontrole i przeglądy techniczne przeprowadzone w latach 2020-2022 wykazały, że większość budowli ochronnych na terenie gminy Skarżysko-Kamienna wymagała remontu, a część budowli należących do MESKO S.A. była w stanie wykluczającym ich dalsze użytkowanie jako ukryć ze względu na wstępnie wysoki stopień degradacji i zniszczenia.

(akta kontroli str. 448-449, 464-474, 494-496, 518, 520)

²⁴ Dalej: specjalista.

²⁵ Schron, ul. Południowa 3. Nieruchomość niebędąca w zarządzie gminy Skarżysko-Kamienna. Budowla nieużytkowana. Dobór celowy, według osądu kontrolera.

²⁶ Budowla posiadała naruszone płaszczyzny hermetyzacji poprzez prowadzenie przez nie instalacji oraz niedrożne wyjście zapasowe. Urządzenie filtrowentylacyjne wymagały serwisu.

Z przekazanych do UM w 2022 r. przez zarządców/administratorów budowli ochronnych informacji na temat m.in. stanu technicznego 13 budowli wynikało, że budowle te nie miały sprawnych urządzeń filtrowentylacyjnych²⁷, część była nieoświetlona, nie wszystkie posiadały drzwi wejściowe wyposażone w uszczelki, w wielu brak było wody lub instalacji wodociągowej.

(akta kontroli str. 481-493)

Prezydent wyznaczył budowle ochronne, które miały zapewnić funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str. 528)

Budowla przeznaczona na potrzeby zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej na zapasowym miejscu pracy spełniała wymogi określone w ustawie Prawo budowlane, była utrzymywana w należyтым stanie technicznym oraz użytkowana w sposób niewpływający na dalsze trwałe obniżanie wymagań ochronnych i pogorszenie warunków bezpieczeństwa. Budowla nie posiadała jednak niezbędnego wyposażenia²⁸. Istniejące wyjście zapasowe było niedrożne. W ocenie specjalisty, budowla powinna mieć jeszcze jedno wyjście zapasowe, a w celu zapewnienia funkcji ochronnej konieczne jest wykonanie oceny technicznej wskazującej zakres wymaganych prac.

(akta kontroli str. 305-315, 528)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prezydent nie ustalił ze starostą skarżyskim trybu wstępnego typowania obiektów budowlanych, które potencjalnie mogły być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania, z wykorzystaniem dostępnej dokumentacji obiektów budowlanych, co w świetle § 45 ust. 1 wytycznych SOC było działaniem nierzetelnym.

Odnosząc się do przyczyn tego zaniechania Prezydent wyjaśnił: *Wytyczne (...) nie są aktem normatywnym, a jedynie wskazaniem kierunku działań. (...) na terenie miasta Skarżyska-Kamiennej, zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej pełni Starosta Skarżyski. Brak precyzyjnych zapisów odnoszących się do ustaw i stanowiących akty normatywne regulujące pojęcie obronności cywilnej wprowadzają chaos i niedomówienia pomiędzy jednostkami odpowiedzialnymi za zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia.*

(akta kontroli str. 503, 505, 508-511, 513, 514, 529-532)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wytyczne SOC zostały zatwierdzone przez centralny organ administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej i przekazane do stosowania w celu zapewnienia właściwej realizacji zadań związanych z budownictwem ochronnym. Ich realizacja byłaby zatem wyrazem rzetelnego działania, zwiększającego poziom bezpieczeństwa obywateli gminy.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent nie dysponował rzetelną wiedzą o tym, jaka liczba mieszkańców Skarżyska-Kamiennej może znaleźć schronienie w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania ani nie ustalił trybu wstępnego typowania obiektów budowlanych do wykorzystania na ukrycia do doraźnego przygotowania. Większość poddanych kontroli budowli ochronnych wymagała remontu. Prezydent zaplanował działania mające na celu zaopatrzenie budowli ochronnych w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia i wyznaczył budowle ochronne na potrzeby zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.

²⁷ Za wyjątkiem budowli ochronnej przy ul. Aptecznej 3.

²⁸ Drzwi, zaworów przeciwwybuchowych, wentylacji.

Jednak wyznaczony do tego celu zespół pomieszczeń, mimo utrzymania w należyтым stanie technicznym, nie był odpowiednio wyposażony, a wyjście zapasowe wymagało udrożnienia.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie sporządzono papierową ewidencję budowli ochronnych²⁹ w formie tabelarycznej, przy czym była ona prowadzona nierzetelnie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 328-334, 345, 506)

Wszystkie budowle ujęte w ewidencji budowli ochronnych miały założone karty ewidencyjne, które zostały sporządzone przed wprowadzeniem wytycznych SOC.

(akta kontroli str. 346-404)

W UM nie założono ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, gdyż takich miejsc na terenie gminy Skarżysko-Kamienna nie typowano, co przedstawiono w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 503, 505, 508-511)

W odniesieniu do problemów związanych z prowadzeniem ww. ewidencji, odpowiedzialny za te zadania pracownik wyjaśnił: *zarządy wspólnot mieszkaniowych i wspólnoty mieszkaniowe nie zgłaszały do Urzędu (...) jakichkolwiek informacji związanych ze zmianą wyposażenia budowli ochronnych (demontaż urządzeń, złomowanie, remonty itp.), ich przeznaczenia na czas pokoju a także zmianie sposobu użytkowania. Brak powyższych informacji stanowi dla mnie duże utrudnienie w trakcie prowadzenia ewidencji budowli ochronnych (...). Ponadto dodał: (...) około 10 lat wcześniej podjąłem próbę zgłoszenia telefonicznego do pracownika SUW w Kielcach stanu technicznego budowli ochronnych celem ich weryfikacji i przekwalifikowania. Pracownik Urzędu Wojewódzkiego w rozmowie telefonicznej poinformował mnie o tym, że złoży na mnie skargę do ówczesnego Prezydenta Miasta, twierdząc, że to on będzie o tym decydował, a nie ja. Powyższe skutecznie zniechęciło mnie do dalszych działań w tym kierunku.*

(akta kontroli str. 504, 506-507)

W okresie objętym kontrolą, wbrew § 27 wytycznych SOC, Prezydent nie udostępnił w BIP Urzędu³⁰ ewidencji budowli ochronnych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 445, 446)

W Urzędzie nie były prowadzone działania informacyjne na temat dostępnych miejsc schronienia lub ukrycia na terenie gminy Skarżysko-Kamienna.

(akta kontroli str. 447)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały wnioski o udzielenie informacji publicznej dotyczące budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 418-444)

W październiku 2020 r. pracownicy BZK wraz z przedstawicielami MESKO S.A. dokonali przeglądu 11 budowli ochronnych należących do MESKO S.A.³¹ Celem przeglądu było zapoznanie się ze stanem ogólnym budowli ochronnych oraz ustalenie dalszego sposobu i trybu postępowania w świetle ich stanu technicznego i potrzeb

²⁹ Ewidencja sporządzona przed wydaniem wytycznych SOC.

³⁰ <https://bip.skarzysko.pl/>

³¹ Budowle o numerach ewidencyjnych: 6, 7, 11-17, 58 i 60.

spółki. W notatce sporządzonej po przeglądzie stwierdzono, że większość budowli ochronnych była w stanie technicznym wykluczającym ich dalsze użytkowanie jako ukryć ze względu na wstępnie wysoki stopień degradacji i zniszczenia³², który mógłby spowodować negatywne skutki w sytuacjach kryzysowych i zagrożenia wobec chroniących się w nich osób. Jedna z budowli³³ miała zasypane i zabetonowane wejście. Z uwagi na potrzebę precyzyjnego określenia stanu technicznego tych budowli, porównania ich stanu z warunkami technicznymi, określonymi w załączniku do wytycznych SOC, a także określenia ich przydatności, zawarto porozumienie pomiędzy Urzędem a MESKO S.A. w celu przeprowadzania szczegółowej kontroli tych budowli w 2020 r. Kontrola do 31 maja 2023 r. nie została przeprowadzona. Prezydent wyjaśnił: (...) przedstawiciele MESKO S.A. i pracownicy Biura ustalili, że pracownicy Spółki dokonają poprzez swoich uprawnionych specjalistów weryfikacji, kontroli i przeglądu stanu technicznego obiektów (...) o numerach ewidencyjnych 6, 7, 11-17, 58 i 60 i poinformują Urząd Miasta o powyższym fakcie. (...) Do chwili obecnej MESKO S.A., mimo wcześniejszych deklaracji, nie przekazało do Urzędu Miasta, informacji o stanie technicznym budowli ochronnych o numerach ewidencyjnych 6, 7, 11-17, 58 i 60. W chwili obecnej brak jest podstaw prawnych do podjęcia działań mających na celu wykreślenie z ewidencji budowli ochronnych kolejnych budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 448-453, 494-496, 513-515)

W listopadzie 2021 r. pracownicy BZK wraz z osobą posiadającą uprawnienia do projektowania, kierowania i nadzorowania robotami budowlanymi dokonali przeglądu 13 budowli ochronnych zlokalizowanych na byłych terenach MESKO S.A.³⁴ Celem kontroli była ocena stanu technicznego budowli ochronnych i możliwości ich dalszego użytkowania. W wyniku przeglądu udokumentowanego protokołem oględzin i opinią techniczną ustalono, że: (...) obiekty straciły swój dotychczasowy charakter, nie nadają się do użytkowania ani na stały ani czasowy pobyt ludzi, a przebywanie w nich może być niebezpieczne dla zdrowia i życia użytkowników. (...) brak możliwości remontowych obiektów. Prace remontowe (...) obejmowałyby w dużej części rozbiórkę obiektów i ich wymianę. Postępowanie (...) całkowicie nieopłacalne. Ze względu na konstrukcję i posadowienie, nieopłacalna byłaby również całkowita rozbiórka obiektów.

(akta kontroli str. 464-474, 494-496)

W październiku 2022 r. pracownik BZK uczestniczył wraz z przedstawicielem Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Skarżysku-Kamiennej w kontroli, której celem była ogólna ocena stanu technicznego budowli ochronnych. W jej wyniku stwierdzono, że wszystkie budowle wymagały remontu. Z kontroli nie sporządzono protokołu oględzin. Inspektor ZK wyjaśnił, że kontrola przeprowadzona była przy pomocy aplikacji, która nie pozwalała na sporządzenie wydruku.

(akta kontroli str. 494-496)

Kontrole nie zostały odnotowywane w książce obsługi bieżącej i konserwacji obiektu budowlanego. Inspektor ZK wyjaśnił, że budowle ochronne nie mają założonych oddzielnych książek obiektów. Dodał, że zarządcy budynków, w którym znajdują się obecnie budowle ochronne, prowadzą książki remontów i przeglądów okresowych dla całego budynku bez wyszczególnienia remontów i konserwacji budowli ochronnych, ponieważ budowle te nie są wydzieloną częścią budynków.

(akta kontroli str. 494-496, 499)

³² Ubytki betonu w stropach, skorodowane zbrojenia stropów i ścian, zawilgocenie, zatęchłe mury, uszkodzone instalacje elektryczne, wodne i kanalizacyjne.

³³ Przy zakładzie Budowy Maszyn i Narzędzi Specjalnych DM-5.

³⁴ Budowle o numerach ewidencyjnych: 1-5,8, 18-24.

Urząd nie występował ani nie zlecał kontroli w celu uzyskania informacji na temat stanu technicznego miejsc ukrycia lub schronienia, których właścicielem lub zarządcą były inne podmioty lub instytucje.

(akta kontroli str. 497)

W Urzędzie do 22 kwietnia 2022 r. realizowano obowiązek dokonywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej gminy odnośnie do budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 408-413, 415-417)

Oceny stanu przygotowań za lata 2019-2021 (stan na 31 grudnia) były dokonywane nierzetelnie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 408-417, 500-504, 506)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencja budowli ochronnych była prowadzona nierzetelnie, gdyż nie zawierała:
 - informacji o numerach ewidencyjnych budowli, ich przeznaczeniu, typie, roku budowy oraz stanie przygotowania (przygotowanie częściowe, pełne przygotowanie, w gotowości eksploatacyjnej), co było niezgodne z § 32 wytycznych SOC;
 - dla pozycji 50 – nazwy administratora;
 - dla pozycji 1-6,10, 11, 13-15, 18-26, 28-44, 46, 49-56, 58-60 – sposobu wykorzystania w czasie pokoju.

Ponadto ewidencja nie uwzględniała wszystkich budowli ochronnych istniejących na terenie gminy Skarżysko-Kamienna. Jak wynika ze sporządzonego na potrzeby kontroli zestawienia budowli ochronnych, powinna ona zawierać o 20 budowli więcej, tj. te, które wcześniej z ewidencji wykreślono.

Kierownik BZK oraz pracownik odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji nie wskazali przyczyn niezakończenia w Urzędzie, po wydaniu wytycznych SOC, ewidencji budowli ochronnych zawierającej informacje, o których mowa w § 32 tych wytycznych.

W złożonych wyjaśnieniach wskazali natomiast, że brak informacji o numerach ewidencyjnych oraz roku budowy wynika z błędów poprzedników. Dodali, że brak informacji o przeznaczeniu, typie budowli, stanu przygotowania wynika z niedopatrzenia inspektora ZK. Odnosząc się do braku wpisu nazwy administratora dla pozycji 50 oraz sposobu wykorzystania w czasie pokoju inspektor ZK oraz kierownik BZK dodali: (...) *dane zawarte w Ewidencji Budowli Ochronnych były (...) wprowadzane przez byłego Naczelnika Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych. Nie jestem w stanie odpowiedzieć, dlaczego w pkt 50 nie wpisano nazwy administratora a w poz. 1-6,10, 11, 13-15, 18-26, 28-44, 46, 49-56, 58-60 nie wpisano sposobu wykorzystania w czasie pokoju.* Na pytanie, dlaczego w sporządzonym na potrzeby kontroli NIK zestawieniu budowli ochronnych, uwzględniono więcej budowli niż w ewidencji, kierownik BZK oraz inspektor ZK wyjaśnili, że nie mają wiedzy, na jakiej podstawie pracownik/pracownicy, którzy wcześniej ją prowadzili dokonali wykreśleń. Wskazali, że budowle te w ewidencji przekazanej przez Świętokrzyski Urząd Wojewódzki na potrzeby kontroli Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Skarżysku-Kamiennej były wykazane jako istniejące, a karty ewidencyjne tych budowli nie zostały przeniesione do zbioru kart budowli wykreślonych.

(akta kontroli str. 328-340, 503-506, 508-511, 516-519)

2. W okresie objętym kontrolą Prezydent nie zamieścił w BIP Urzędu ewidencji budowli ochronnych, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy o dostępie do informacji publicznej, stosownie do którego udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych, a do 22 kwietnia 2022 r. także z § 27 wytycznych SOC, zgodnie z którym na szczeblu gminy ewidencja udostępniana jest w formie tabelarycznej na stronie podmiotowego organu nadzorującego w BIP w zakresie obejmującym dane adresowe, przeznaczenie, typ budowli ochronnej, pojemność i stan przygotowania.

(akta kontroli str. 445, 446)

Prezydent wyjaśnił, że pracownik, któremu powierzono zadania związane z budowlami ochronnymi nie sygnalizował potrzeby zamieszczenia ewidencji w BIP Urzędu.

(akta kontroli str. 508-511)

3. Inspektor ZK w roku 2020 i 2022 oraz inspektor OZK w roku 2021 nierzetelnie dokonywali ocen stanu przygotowań obrony cywilnej gminy w obszarze budownictwa ochronnego, gdyż:

- dane w nich wykazywane nie były zgodne z posiadaną przez Urząd dokumentacją; w ocenach za lata 2019-2021 wykazano 25 budowli ochronnych, które zakwalifikowano jako schrony, tymczasem z kart ewidencyjnych założonych przez Urząd wynikało, że w tych latach na terenie Skarżyska-Kamiennej były 22 schrony oraz 36 ukryć;
- w ocenach za lata 2019-2021 nie podano informacji w zakresie potrzeb remontowych budowli ochronnych, mimo że formularze ocen, stanowiące załącznik do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach, wymagały uzupełnienia w tym zakresie.

(akta kontroli str. 346-403, 408-413, 415-417)

Z wyjaśnień inspektora ZK oraz inspektora OZK wynika, że ocena stanu przygotowań obrony cywilnej gminy w obszarze budownictwa ochronnego dokonywana była na podstawie danych zgromadzonych przez byłego naczelnika Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych, których – do czasu kontroli NIK w Urzędzie – nie weryfikowano. Po analizie dokumentacji dotyczącej budowli ochronnych okazało się, że prawidłowa liczba schronów to 22, a ukryć 36. Co do braku informacji w zakresie potrzeb remontowych budowli ochronnych wyjaśnili, że doszło do tego przez pomyłkę.

(akta kontroli str. 414, 501-506)

OCENA CZĄSTKOWA

Ewidencja budowli ochronnych była w Urzędzie prowadzona nierzetelnie, w szczególności nie uwzględniała wszystkich budowli ochronnych istniejących na terenie gminy Skarżysko-Kamienna. Prezydent nie udostępnił mieszkańcom Skarżyska-Kamiennej na stronie BIP informacji o wykazie budowli ochronnych, mimo że naruszało to art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy o dostępie do informacji publicznej, a do 22 kwietnia 2022 r. takie zalecenie wynikało także z § 27 wytycznych SOC. Prezydent zadbał o sprawdzenie stanu technicznego budowli ochronnych. Dokonywana w Urzędzie ocena stanu przygotowań obrony cywilnej gminy odnośnie do budowli ochronnych prowadzona była w oparciu o nieaktualne dane, które zweryfikowano dopiero podczas kontroli NIK.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski i uwagi

NIK nie formułuje wniosków ani uwag w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami ze względu na uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisów wydanych na jej podstawie.

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.

Kielce, 25 lipca 2023 r.

Kontrolerzy

Tomasz Majewski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis

Przemysław Pikuła
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis