



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.03.2023

Pan
Robert Piaśnik
Burmistrz Miasta i Gminy Olkusz
Rynek 1
32-300 Olkusz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Olkusz, Rynek 1, 32-300 Olkusz (dalej: <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Piaśnik – Burmistrz Miasta i Gminy Olkusz (dalej: <i>Burmistrz</i>)
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 19 września 2023 r.). Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych, jeżeli miały one związek z zakresem przedmiotowym 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 Krakowie
Kontroler	Rafał Rossowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/38/2023 z 18 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Burmistrz podejmował działania związane z zapewnieniem miejsca schronienia i ukrycia w razie wystąpienia zagrożenia, polegające na utrzymaniu budowli ochronnych oraz bieżącej aktualizacji m.in. liczby i usytuowania ukryć do doraźnego przygotowania. Zaznaczyć jednak należy, że na terenie Gminy w budowlach ochronnych zapewniono miejsca zaledwie dla 2% jej mieszkańców, a w ukryciach do doraźnego przygotowania mogło się schronić 63,7%,

Urząd był organizacyjnie i kadrowo przygotowany do realizacji zadań w obszarze ochrony ludności. Burmistrz opracował wymagane dokumenty dotyczące obrony cywilnej, tj. Plan obrony cywilnej Gminy oraz Wieloletni plan działania na lata 2018-2022 i Roczne plany³ działania w zakresie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, co było zgodne z § 5 pkt 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁴. Plan obrony cywilnej był na bieżąco aktualizowany.

W latach 2020-2022 Burmistrz planował i wydatkował środki na bieżące utrzymanie i konserwację budowli ochronnych w łącznej kwocie 59,6 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy 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 okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Burmistrz sprawował rzetelny nadzór nad realizacją zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych. Prowadzona w Urzędzie ewidencja budowli ochronnych była kompletna i została udostępniona na stronie internetowej Urzędu. Corocznie sprawdzano stan techniczny wszystkich budowli ochronnych. Burmistrz wywiązał się z obowiązku dokonania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej gminy.

Burmistrz wyznaczył zapasowe miejsce pracy Głównego Stanowiska Kierowania Burmistrza Miasta i Gminy Olkusz, jednakże nie dysponował budowlą ochronną przeznaczoną na potrzeby stanowiska kierowania obroną cywilną i stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi, pomimo zalecenia wynikającego z Wytycznych SOC.

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

³ Na 2020 r., 2021 r. i 2022 r.

⁴ Dz. U. Nr 96, poz. 850; rozporządzenie uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r. Dalej: rozporządzenie w sprawie działania szefów 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

W Urzędzie obowiązywał Regulamin organizacyjny przyjęty Zarządzeniem Nr 0050.24.90.2014 Burmistrza Miasta i Gminy w Olkuszu z 12 lutego 2014 r. w sprawie *wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Olkuszu*. Od czasu jego wprowadzenia regulamin organizacyjny zmieniano łącznie 33 razy. Ostatniej zmiany dokonano 15 czerwca 2022 r.

W regulaminie wskazano, że do spraw Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych⁸ należały sprawy organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, problematyki ochrony ludności i dotyczące wykonywania przez Burmistrza funkcji Szefa Obrony Cywilnej oraz związane z realizacją zadań obronnych. Jako zadania z zakresu problematyki ludności i wykonywania funkcji Szefa Obrony Cywilnej wskazano:

- a. realizację Planu Obrony Cywilnej Gminy z uwzględnieniem zagrożeń czasu wojny oraz zamiaru działania i jego logistycznego zabezpieczenia,
- b. tworzenie jednostek organizacyjnych obrony cywilnej oraz nadawanie im przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych,
- c. opracowywanie planów obrony cywilnej w zakresie: ewakuacji, zabezpieczenia ukryć dla ludności, zabezpieczenia środków ochrony przed skażeniami oraz zabezpieczenia żywności, wody, produktów rolnych i zwierząt gospodarskich,
- d. utrzymanie w ciągłej sprawności systemów: wczesnego ostrzegania, wykrywania i rozpoznania skażeń oraz alarmowania ludności,
- e. realizację procesu szkolenia jednostek obrony cywilnej, szkoleń specjalistycznych oraz szkoleń z powszechnej samoobrony,
- f. przygotowanie dokumentacji oraz prowadzenie: treningów sztabowych, gier operacyjnych oraz ćwiczeń z formacjami obrony cywilnej, kadrą kierowniczą obrony cywilnej oraz służbami komunalnymi w gminie,
- g. bieżące dokonywanie analiz i ocen z zakresu zagrożeń czasu wojny w gminie.
- h. prowadzenie działalności sprawozdawczej z całości realizowanych zadań,
- i. realizację w imieniu Burmistrza - Szefa OC gminy procesu nadzoru i kontroli nad jednostkami organizacyjnymi na terenie gminy, na które nałożono zadania obrony cywilnej.

W regulaminie nie wymieniono wprost zadania dotyczącego przygotowania i organizowania budowli ochronnych.

W czerwcu 2022 r. dokonano zmiany regulaminu i zakresu działania WZK w ten sposób, że wykreślono wszystkie sprawy z zakresu problematyki ochrony ludności i dotyczące wykonywania przez Burmistrza funkcji Szefa Obrony Cywilnej.

W WZK zatrudnione były dwie osoby. Naczelnik WZK posiadał m.in. wykształcenie w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa, uczestniczył w szkoleniu obsługi sieci radiotelefonicznej, ukończył kurs specjalistów ds. obronnych administracji samorządowej. Druga z zatrudnionych w Wydziale osób nie posiadała wykształcenia związanego z ochroną ludności. Miała wykształcenie wyższe w zakresie górnictwa i geologii. W aktach osobowych tego pracownika nie było zaświadczeń dotyczących odbytych szkoleń lub kursów z zakresu obrony cywilnej lub budowli ochronnych.

⁷ 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.

⁸ Dalej: WZK.

W zakresach czynności obu pracowników wpisano zadanie przygotowania schronów i ukryć dla ludności. W związku ze zmianą regulaminu organizacyjnego w czerwcu 2022 r. zmieniono zakresy czynności pracowników i wykreślono wszystkie zadania związane z obroną cywilną.

(akta kontroli str. 11-33, 506-513, 527-535, 552-556)

W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych procedur postępowania w sprawach związanych z tworzeniem, utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych. Każdego roku zawierano z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Olkusz umowę na wykonywanie usługi polegającej na wykonywaniu czynności zarządzania nieruchomościami będących własnością Gminy Olkusz, tj. budowlami ochronnymi w budynkach wspólnot mieszkaniowych.

(akta kontroli str. 144-198, 514)

W Urzędzie obowiązywał Plan obrony cywilnej Miasta i Gminy Olkusz (dalej: *plan OC*) sporządzony w 2012 r. Plan OC został uzgodniony przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu – Starostę Olkuskiego i zatwierdzony przez Burmistrza. Został spełniony wymóg określony w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie *działania szefów obrony cywilnej*. Burmistrz sporządził także Wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2018-2022.

WZK sporządzał, na podstawie Wytycznych Burmistrza Miasta i Gminy w sprawie realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej w gminie Olkusz w 2020 r., *Roczne plany działania Burmistrza – Szefa Obrony Cywilnej Miasta i Gminy Olkusz* na poszczególne lata 2020-2022, które zostały zatwierdzone przez Burmistrza i uzgodnione z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu Olkuskiego, czym spełniono obowiązki określone w § 3 pkt 3 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie *działania szefów obrony cywilnej*. Wskazane dokumenty odwoływały się m.in. do wytycznych SOC.

(akta kontroli str. 34-143, 199-208, 209-227, 228-248, 249-257, 258-280, 281-297, 424-482)

W Planie OC przewidziano do realizacji zadanie *Przygotowanie istniejących budowli ochronnych oraz organizacja i przygotowanie ukryć doraźnych dla ludności*. W załączniku funkcjonalnym nr 6 do Planu OC stwierdzono, że zadanie to będzie realizowane w dwóch etapach, tj.:

- sprawdzenie dokumentacji i weryfikacja budowli ochronnych realizowane w czasie pokoju,
- przygotowanie do działania stanowisk kierowania szefów OC, przygotowanie istniejących budowli do ukrycia, wytypowanie i przygotowanie przez mieszkańców ukryć doraźnych realizowane w przypadku zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.

Roczne plany działania zawierały zadania dotyczące budowli ochronnych i uwzględniały potrzeby zapewnienia odpowiedniej liczby ukryć i schronienia dla mieszkańców Gminy.

(akta kontroli str. 34-143, 209-227, 258-280, 281-282, 283-297)

W okresie od 2018 r. do 19 września 2023 r. Urząd realizował łącznie sześć inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej. Do szczegółowej analizy wybrano, w sposób celowy, dokumentację projektową *Budowy Przedszkola w Sołectwie Osiek* realizowaną od 2019 r. i *Rozbudowę Zespołu Szkolno-Przedszkolnego o część przedszkolną w Sołectwie Zederman - od 2021 r.*

W przedstawionej do analizy dokumentacji projektowej tych inwestycji nie stwierdzono zapisów uwzględniających miejsca ochronne w ukryciach podstawowej odporności, co było rekomendowane w § 2 wytycznych SOC.

(akta kontroli str. 485-491, 527)

Burmistrz wyjaśnił, że sformułowanie zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawo budowlane jest obowiązkiem spoczywającym na podmiotach odpowiedzialnych za inwestycję, podobnie jak zapewnianie bezpieczeństwa pożarowego czy odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych. Z uwagi na potrzebę praktycznego wdrożenia tego przepisu uregulowanie materii budownictwa ochronowego jest pilną potrzebą. Konieczne jest zwłaszcza: określenie zasad budowy, eksploatacji i utrzymywania budowli ochronnych, w tym również udostępniania obiektów na wypadek zagrożenia, a także praktyczne wdrożenie przepisów Prawa budowlanego poprzez określenie wymagań obrony cywilnej, przepisów zawierających wymagania ochronne, konstrukcyjno-projektowe, budowlane i techniczno-eksploatacyjne, jakie powinny spełniać schrony i ukrycia. Wieloletnie zaniedbania na szczeblu ministerialnym doprowadziły do stanu, w którym regulacja budownictwa ochronnego ma charakter wadliwy. Należałoby doprowadzić do uregulowania tej materii poprzez przyjęcie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o ochronie ludności oraz Prawie budowlanym, a także opracowania instrukcji budowlanej zawierającej wytyczne i podstawowe zasady projektowania budynków zgodnie z wymogami obrony cywilnej oraz jasne zasady finansowania projektowania i budowania budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 500-502)

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd nie zachęcał i nie podejmował działań w kierunku zachęcania prywatnych inwestorów do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia.

(akta kontroli str. 485-491)

W okresie od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r. w Gminie uchwalono łącznie osiem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁹ i cztery zmiany. Szczegółowej analizie, pod kątem uwzględniania miejsc w budowlach ochronnych w sporządzanych projektach mpzp zgodnie z wytycznymi SOC, poddano dwa mpzp dobrane w sposób celowy, z czego jeden był aktualizowany w okresie między 4 grudnia 2018 r. a 22 kwietnia 2022 r., tj.:

- 1) Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Śródmieście – Piaski (Uchwała Nr XIX/227/2020 Rady Miejskiej w Olkuszu z dnia 15 września 2020 r.)
- 2) Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów inwestycyjnych po południowej stronie linii kolejowej w Olkuszu (Uchwała Nr XVII/208/2020 Rady Miejskiej w Olkuszu z dnia 14 lipca 2020 r.), który zmieniono Uchwałą Nr XXIX/366/2021 Rady Miejskiej w Olkuszu z dnia 14 września 2021 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XVII/208/2020 Rady Miejskiej w Olkuszu z dnia 14 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów inwestycyjnych po południowej stronie linii kolejowej w Olkuszu.

Poddane analizie mpzp nie uwzględniały potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, na co wskazywał § 6 wytycznych SOC.

Oba mpzp zostały pozytywnie uzgodnione bez uwag i zastrzeżeń oraz na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym m.in. przez:

- 1) Wojewodę Małopolskiego,
- 2) Starostę Krakowskiego,
- 3) Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Krakowie,
- 4) Komendanta Karpackiego Oddziału Straży Granicznej w Nowym Sączu,
- 5) Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie,
- 6) Komendanta Powiatowego Policji w Krakowie,
- 7) Dyrektora Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Delegatury w Katowicach,
- 8) Szefa Agencji Wywiadu.

(akta kontroli str. 485-491, 523-524)

⁹ Dalej: mpzp.

Naczelnik Wydziału Urbanistyki i Ochrony Zabytków wyjaśniła, że w uzasadnieniu do projektów w punkcie dotyczącym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa zawarto informację, iż projekt planu miejscowego został sporządzony z zapewnieniem wymogów bezpieczeństwa i obronności państwa, co zostało potwierdzone stosownymi uzgodnieniami. Wojewoda Małopolski ocenił zgodność ww. planów z przepisami prawa i nie wniósł do nich żadnych zastrzeżeń w zakresie uwzględnienia w planach potrzeb obronności bezpieczeństwa państwa.

Ponadto Naczelnik wyjaśniła, że *poddane analizie mpzp nie odnosily się literalnie do kwestii poruszanych w §§ 6 i 7 wytycznych SOC, tj. uwzględnienia planowania miejsc w budowlach ochronnych czy planowania podwójnych funkcji w obiektach, jednak nie zawierają również żadnych zakazów ani nakazów dotyczących tej problematyki, czyli nie naruszają przepisów odrębnych w zakresie obronności. W nowoprojektowanych obiektach realizacja podwójnej funkcji, w szczególności w garażach podziemnych lub innych pomieszczeniach najniższej kondygnacji jest możliwa na każdym terenie przeznaczonym do zabudowy, co interpretować należy jako spełnienie wymogu zabezpieczenia potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Przytoczone wytyczne nie stanowią powszechnie obowiązującego prawa, obowiązek ich uwzględnienia nie wynika też z przepisów regulujących tryb sporządzania planu miejscowego i jego zakres. Przeciwnie - wprowadzanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nakazów lub zakazów, niewynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego mogłoby stanowić naruszenie prawa w zakresie przekroczenia władztwa planistycznego i stanowić podstawę do unieważnienia tych planów.*¹⁰

(akta kontroli str. 525)

Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, ponieważ na podstawie art. 11 pkt 2 oraz art. 17 pkt 2 tej ustawy w toku prowadzonych procedur planistycznych burmistrz każdorazowo zawiadamia na piśmie organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu studium lub mpzp oraz o możliwości składania wniosków. W dalszej kolejności na podstawie art. 11 pkt 5 lit. d oraz art. 17 pkt 6 lit. b występuje do właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa o opinie i uzgodnienia dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium lub w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Do każdego opracowania planistycznego uzyskuje się pozytywne opinie oraz uzgodnienia, w tym od właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa. Ponadto każde opracowanie planistyczne odpowiednio uzgadniane i opiniowane jest przez Wojewodę Małopolskiego (Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego) oraz WZK Urzędu, przez co następuje monitoring rozwiązań planistycznych przez służby wojewody i burmistrza w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 485-491)

W okresie objętym kontrolą administrowaniem budynków, w których znajdowały się budowle ochronne, zajmowało się Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. W corocznych umowach wskazywano kwoty wynagrodzenia zarządcy oraz wykaz obowiązków dotyczący utrzymania budowli ochronnych. Wydatki na utrzymanie i konserwacje wyniosły łącznie 59,6 tys. zł, z tego w 2020 r. 18,4 tys. zł, w 2021 r. – 20,3 tys. zł i w 2022 r. – 20,9 tys. zł. W latach 2020-2022 na zakup mediów

¹⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 2 maja 2012r., sygnatura PNK-I.4131.466.2012.

wydatkowano odpowiednio 125,56 zł, 50,56 zł i 3,32 zł. Ponadto w 2020 r. wydatkowano 497,96 zł na zakup żarówek energooszczędnych.

(akta kontroli str. 144-176, 177-198, 485-491)

Burmistrz nie występował do Wojewody Małopolskiego ani do Starosty Olkuskiego o środki na organizację nowych miejsc ukrycia.

Burmistrz wyjaśnił, iż wynikało to z wcześniejszego rozeznania możliwości pozyskania takich środków. Z otrzymanych informacji wynikało, że w budżecie nie posiadają one takich środków. Inne gminy z powiatu olkuskiego również nie korzystały z takiej pomocy.

(akta kontroli str. 500-502)

Na pytanie, jakie problemy lub trudności, w tym o charakterze prawnym i finansowym, związane z realizacją zadań w ramach ochrony ludności (obrony cywilnej) i zarządzania kryzysowego zidentyfikowano oraz czy ewentualne okoliczności miały wpływ na prawidłową realizację zadań w tym zakresie, Burmistrz odpowiedział m.in., że najważniejszym problemem związanym z realizacją zadań w ramach ochrony ludności jest brak jednoznacznych norm prawnych nakazujących realizację powyższych zadań oraz niesprecyzowanie sposobu finansowania. Uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ - bez wprowadzenia w jej miejsce kompleksowych regulacji dotyczących obrony cywilnej - znacząco utrudniło skuteczną realizację zadań z zakresu obrony cywilnej na szczeblu lokalnym. Stan rozwiązań prawnych w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej jest w sporej części zbieżny z zadaniami określonymi przepisami innych ustaw, takich jak o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej, o stanie klęski żywiołowej oraz o zarządzaniu kryzysowym. Zadania te są powierzane różnym podmiotom. Powoduje to powielanie dokumentów planistycznych o podobnym charakterze, przeprowadzanie analiz zagrożeń w tym samym zakresie, brak jasnych zasad finansowania, które powinno opierać się na finansowaniu przez państwo. Samorządy ewentualnie mogłyby takie finansowanie wspierać własnymi środkami, w ramach swoich możliwości. Wskazane wyżej okoliczności w znacznym stopniu utrudniły lub uniemożliwiły samorządom jakąkolwiek działalność w zakresie realizacji zadań z obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 485-491)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był organizacyjnie i kadrowo przygotowany do realizacji zadań w obszarze ochrony ludności. Burmistrz sporządził Plan OC oraz wieloletnie plany działania w zakresie obrony cywilnej oraz roczne plany działania zgodnie z § 3 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie działania szefów obrony cywilnej. Plan OC Miasta i Gminy był aktualizowany na bieżąco. W latach 2020-2022 Burmistrz planował i wydatkował środki na bieżące utrzymanie i konserwację budowli ochronnych.

Sporządzone w Urzędzie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniały obiektów podwójnej funkcji¹², pomimo że zalecały to wytyczne SOC (§ 7).

NIK zwraca uwagę, że nie uwzględniano miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego zgodnie z wytycznymi SOC oraz nie występowało do Wojewody Małopolskiego o środki na tworzenie miejsc ochrony w budowlach ochronnych, pomimo wykonywania w Gminie takich inwestycji.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 372 j.t.

¹² Np. garaże podziemne lub inne pomieszczenia najniżej położonych kondygnacji, które w razie zagrożenia pełniłyby funkcję ukryć podstawowej odporności.

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

Na terenie miasta i gminy znajdowało się 14 budowli ochronnych dla mieszkańców mogących pomieścić łącznie 905 osób oraz jedna budowla zakładowa dla 108 osób. W przypadku 229 budynków mieszkalnych i 38 budynków użyteczności publicznej lub zakładowych można było wykorzystać piwnice na ukrycia doraźne dla odpowiednio 28 700 i 3470 osób.

W latach 2012-2022 liczba mieszkańców Gminy zmniejszyła się z 49 722 mieszkańców w 2012 r. do 45 087 mieszkańców na koniec 2022 r., dla których (nie uwzględniając miejsc ukrycia w zakładach pracy) przygotowanych było 905 miejsc, co stanowiło od 1,8% do 2,0% liczby mieszkańców. W 2022 r. ukrycia doraźne zapewniono dla 63,7% mieszkańców.

(akta kontroli str. 46-61, 176, 298-302, 536)

Urząd Miasta i Gminy w Olkuszu podjął działania mające na celu przygotowanie się do zaopatrzenia budowli ochronnych w niezbędne środki np. zapasy żywności, środki czystości, lekarstwa poprzez wytypowanie hurtowni, dyskontów spożywczych, dyskontów przemysłowych, aptek znajdujących się na terenie Gminy, w których możliwe będzie dokonanie stosownego zaopatrzenia, co m.in. zawierał Plan OC w załączniku funkcjonalnym do procedury nr 10 i 11.

Zgromadzenie niezbędnych zapasów, wody pitnej i żywności zgodnie z wytycznymi SOC (§ 71) zalecano dopiero w przypadku podwyższenia stanu gotowości obronnej państwa lub innego zagrożenia.

(akta kontroli str. 113-143, 483-484)

Budowle ochronne wykazane w ewidencji zostały wybudowane w latach 1955-1961. Modernizację przeprowadzono w ośmiu budowlach w latach 2011-2017 Stan wszystkich budowli oceniono jako częściowo przygotowane. W czasie pokoju jedna z budowli pełniła funkcję miejskiego magazynu OC, a pozostałe wykorzystywane były jako piwnice lokatorskie i/lub pomieszczenia magazynowe.

Budowlami ochronnymi dla mieszkańców znajdujących się na terenie Gminy zarządzało Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Olkuszu. Do obowiązków Przedsiębiorstwa należało dbanie o stan techniczny i porządkowo-sanitarny budowli ochronnych, wykonywanie konserwacji i drobnych napraw, utrzymanie w sprawności urządzeń komunalnych (węzłów sanitarnych instalacji), wykonywanie konserwacji i drobnych napraw urządzeń schronowych.

(akta kontroli str. 42-65, 298)

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Burmistrz nie przygotował budowli ochronnych niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 483-484)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Burmistrz nie przygotował budowli ochronnych niezbędnych do zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, w tym do funkcjonowania gminnego centrum zarządzania kryzysowego, co było działaniem nierzetelnym.

Według art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹³ zadania z zakresu planowania cywilnego powinny uwzględniać zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Burmistrz jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze gminy (art. 19 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), a do 22 kwietnia 2022 r. był także terenowym organem obrony cywilnej – szefem obrony cywilnej gminy (art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴). Stosownie do § 10 pkt 1 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania organów realizujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz organów, na które nałożono realizację w czasie wojny zadań obronno-mobilizacyjnych na potrzeby urzędów miejskich właściwy terenowo szef obrony cywilnej przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie: budowli ochronnych przeznaczonych na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) oraz stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKZO), spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej) określone w załączniku do wytycznych.

Burmistrz wyjaśnił, że na terenie gminy nie ma budowli ochronnych spełniających wymagania określone w wytycznych SOC. Wskazał, że w wytypowanych obiektach na Główne Stanowisko Kierowania Burmistrza Miasta i Gminy Olkusz w sytuacji podwyższenia stanu gotowości obronnej państwa zostaną przeprowadzone prace adaptacyjne polegające na przystosowaniu podpiwniczenia na doraźne budowle ochronne.

(akta kontroli str. 298, 483-484)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK zwraca uwagę, że budowle ochronne mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa pracownikom Urzędu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej wpływającej negatywnej na poziom bezpieczeństwa ludzi np. w sytuacji wystąpienia konfliktu zbrojnego.

Burmistrz, według stanu na koniec 2022 r., zapewnił miejsca w budowlach ochronnych dla 2% mieszkańców oraz w ukryciach do doraźnego przygotowania dla 63,7% mieszkańców. Gmina zleciła zewnętrznej jednostce zarządzanie budowlami ochronnymi znajdującymi się na jej terenie, w celu utrzymania odpowiedniego stanu technicznego.

Burmistrz wytypował zapasowe miejsce pracy Głównego Stanowiska Kierowania Burmistrza Miasta i Gminy Olkusza, jednakże nie zostało ono zlokalizowane w budowni ochronnej ani nie miało dostępu do takiej budowli. NIK zwraca uwagę, że w sytuacji kryzysowej wpływającej negatywnej na poziom bezpieczeństwa ludzi, np. wystąpienia konfliktu zbrojnego, funkcjonowania administracji publicznej na poziomie gminy może być utrudnione.

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

Urząd prowadził, zgodnie z § 31 wytycznych SOC, w formie tabelarycznej ewidencję budowli ochronnych oraz w oddzielnej tabeli – ewidencję ukryć do doraźnego przygotowania.

(akta kontroli str. 46-61, 298)

Prowadzona ewidencja zawierała dane na temat stanu technicznego budowli ochronnych oraz przeprowadzane corocznie ich kontrole i po 22 kwietnia 2022 r. umożliwiały realizację zadania własnego gminy w zakresie spraw porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli wskazanego w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym¹⁵, tj. pozwalała na wskazanie mieszkańcom lokalizacji budowli ochronnych, w których mogli znaleźć schronienie.

(akta kontroli str. 298, 331-421)

Naczelnik WZK wyjaśnił, że *co roku informacja (wykaz) dot. ewidencji budowli ochronnych przekazywana była do Starostwa Powiatowego w Olkuszu. Przekazywane informacje nie zawierały wniosków dotyczących poprawy stanu ilościowego lub jakościowego schronów i ukryć. W 2022 r. Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Olkuszu przeprowadzała inwentaryzację budowli ochronnych lub miejsc do doraźnego ukrycia, także tych, których właścicielem jest Gmina Olkusz. Inwentaryzacji budowli ochronnych należących do Gminy Olkusz dokonano w obecności administratora budynków, tj. Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej sp. z o.o.*

(akta kontroli str. 492-495)

Ewidencja budowli ochronnych prowadzona była w sposób rzetelny i zawierała wszystkie elementy wymienione w § 32 wytycznych SOC. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmian w ewidencji.

(akta kontroli str. 298, 303-330, 331-421, 492-495)

Zgodnie z § 36 wytycznych SOC Burmistrz sporządził karty ewidencyjne dla wszystkich budowli ochronnych objętych ewidencją (z wyłączeniem ukryć do doraźnego przygotowania). Karty zawierały w szczególności: charakterystykę budowli ochronnej wraz z jej wyposażeniem, orientacyjną wytrzymałość, szkic pomieszczeń budowli ochronnej oraz jej usytuowanie w terenie.

(akta kontroli str.303-330)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie zgłaszał innym organom obrony cywilnej (na szczeblu powiatu, województwa lub kraju) problemów związanych ze zlikwidowaniem lub zmianą sposobu użytkowania schronów i ukryć.

Naczelnik WZK wyjaśnił, że *w 2013 r. skierowano wniosek do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego z prośbą o wykreślenie z ewidencji budowli ochronnych na terenie Gminy Olkusz trzech ukryć zakładowych znajdujących się na terenie dawnej Olkuskiej Fabryki Naczyń Emaliowanych. Podstawą skierowania wniosku był brak możliwości dalszego ich wykorzystania na cele związane z obroną cywilną. Nowy właściciel nie był zainteresowany utrzymaniem ich stanu ochronnego i utrzymywaniem w tym zakresie kontaktów z Urzędem. Wniosek ten został pozytywnie rozpatrzony przez Małopolski Urząd Wojewódzki o czym poinformowano Burmistrza Miasta i Gminy Olkusz pismem nr WB - IV.6430.1.2.2013 z dnia 20 czerwca 2013 r.*

(akta kontroli str. 303-330, 496-499)

¹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.).

Wykaz miejsc schronienia był dostępny na stronie internetowej Urzędu w zakładce zawierającej informacje z zakresu powszechnej samoobrony¹⁶. Wykaz zamieszczono także w BIP Urzędu¹⁷.

(akta kontroli str. 515, 521)

Burmistrz wyjaśnił, że *miejsca potencjalnego schronienia dla ludności w sytuacji zagrożenia znajdują się, zgodnie z Planem OC, w podpiwniczonych wielorodzinnych budynkach mieszkalnych na terenie całego miasta i ich wykaz w powszechnie dostępnej formie nie miałby wpływu na zwiększenie informacji o ich dostępności.*

(akta kontroli str. 519, 521, 526)

Naczelnik WZK wyjaśnił, że nie prowadzono innych (prócz publikacji na stronie BIP) działań informacyjnych dot. budowli ochronnych na terenie Miasta i Gminy Olkusz. *Nie bez znaczenia jest fakt, że był to okres, kiedy panowała pandemia SARS-CoV-2. W latach wcześniejszych organizowano wycieczki dla młodzieży szkolnej do wybranych budowli ochronnych na terenie miasta.*

W latach 2020-2023 ewidencja budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania oraz karty ewidencyjne obiektów nie były udostępniane do wglądu. Do Urzędu Miasta i Gminy w Olkuszu nie wpłynął ani jeden wniosek o udostępnienie takiej ewidencji.

(akta kontroli, str.496-499)

Stan technicznych trzynastu budowli ochronnych był sprawdzany corocznie¹⁸ w ramach kontroli przygotowań do samoobrony na podstawie § 10 ust. 2 pkt 3 w związku z § 10 ust. 1 pkt 2-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności¹⁹. Kontrole były przeprowadzane zgodnie z §§ 18 i 19 wytycznych SOC przez przedstawiciela PGK posiadającego uprawnienia budowlane. Sprawdzeniu podlegał stan techniczny m.in. fundamentów, ścian zewnętrznych, stropów, wieńców, stolarki, schodów, instalacji oraz urządzeń wyposażenia budowli ochronnych. W sprawozdaniach wskazywano na materiał z jakiego wykonano sprawdzany element, klasyfikowano stan techniczny²⁰ oraz wskazywano stopień zużycia elementów. W uwagach wskazywano sposób wykorzystania budowli w chwili dokonywania sprawdzenia. Z przeprowadzonych czynności sprawdzających sporządzano *sprawozdanie ze sprawdzenia stanu budowli ochronnych*, którego integralną częścią była *ocena stanu technicznego elementów budowli ochronnej* dla każdej budowli oddzielnie.

(akta kontroli str. 331-421)

Naczelnik WZK wyjaśnił, że do Urzędu Miasta i Gminy w Olkuszu nie wpłynął ani jeden wniosek dotyczący nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego i liczby budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 496-499)

W latach 2020-2022 w Urzędzie, zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie działania szefów obrony cywilnej, sporządzano ocenę stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej gminy m.in. w obszarze budownictwa ochronnego i przekazywano do Starosty Olkuskiego w wyznaczonych terminach. Ocena zawierała m.in. charakterystykę istniejących zasobów budownictwa

¹⁶https://www.umig.olkusz.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=3574:powszechna-samoobrona&catid=6&Itemid=220&highlight=Wyjwb3dzemVjaG5hliwic2Ftb29icm9uYSIsinBvd3N6ZWNoBmEgc2Ftb29icm9uYSJd&lang=pl.

¹⁷ <https://bip.malopolska.pl/umigolkusz,m,422640,ewidencja-budowli-ochronnych-w-gminie-olkusz.html>.

¹⁸ Czerwiec 2020 r., listopad 2021 r. i listopad 2022 r.

¹⁹ Dz. U. Nr 91, poz. 421; uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

²⁰ Stan dobry (0-15%), średni (16-35%), dostateczny (35-55%), dopuszczający (56-75%) i nieodpowiedni (76-95%).

ochronnego w województwie małopolskim – Gmina Olkusz oraz ewidencję budowli ochronnych. W żadnym ze sprawozdań nie sformułowano uwag i wniosków. Nie przeprowadzono oceny za 2022 r.

(akta kontroli str. 214, 270, 282, 298, 303-330, 422-423, 424-482, 516-518, 537-556)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę realizacji zadań w obszarze przygotowania budowli ochronnych. Prowadzona w Urzędzie ewidencja budowli ochronnych była kompletna i udostępniona na stronie internetowej Urzędu. Pracownicy Urzędu na bieżąco weryfikowali gromadzone dane o liczbie i pojemności budowli ochronnych. Corocznie sprawdzano stan techniczny wszystkich budowli ochronnych.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

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 Krakowie. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

Kraków, 29 września 2023 r.

Kontroler:

/-/

Rafał Rossowski

specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli

w Krakowie

/-/

Jolanta Stawska