



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.008.04.2023

**Pani
Danuta Smaga
Starosta Puławski**

Al. Królewska 19
24-100 Puławy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Puławach (dalej: Starostwo), Al. Królewska 19, 24-100 Puławy.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Danuta Smaga, Starosta Puławski (dalej: Starosta) od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do 27 lipca, tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	<ol style="list-style-type: none">1. Jerzy Bielak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/75/2023 z 13 kwietnia 2023 r.2. Ewa Antoniak, doradca techniczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/127/2023 z 25 lipca 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2, 573)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Starosta - Szef Obrony Cywilnej Powiatu Puławskiego, nie wykonywał zadań związanych z zapewnieniem mieszkańcom Powiatu miejsc w schronach i ukryciach oraz w zakresie przygotowania budowli ochronnych na potrzeby powiatowego centrum zarządzania kryzysowego.

Na terenie powiatu nie było schronów, znajdowały się tylko miejsca ukrycia, będące własnością gmin, wspólnot mieszkaniowych lub osób prywatnych.

Dane o liczbie i stanie budowli ochronnych, którymi dysponował Starosta, nie były weryfikowane i nie odpowiadały stanowi faktycznemu. Nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych według wymaganych wzorów określonych w obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r. wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju (SOCK) z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego³.

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

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

³ Dalej: wytyczne SOCK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Według regulaminu organizacyjnego⁵ Starostwa zadania związane z organizacją i nadzorowaniem obrony cywilnej w Powiecie Puławskim zostały przypisane Wydziałowi Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności (dalej: WZKiOL), a w szczególności⁶ stanowisku ds. obronnych i kancelarii tajnej oraz stanowisku ds. ochrony ludności, przetwarzania danych i łączności, które m.in. realizowały zadania z zakresu obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Z dniem 31 stycznia 2022 r. Starosta zarządzeniem⁷ zmienił (ograniczył) zadania WZKiOL

i zakres ich realizacji. Do obowiązków osoby zatrudnionej na stanowisku ds. ochrony ludności należało analizowanie potrzeb oraz planowanie środków na realizację zadań Starosty jako szefa obrony cywilnej Powiatu, opracowanie i bieżąca aktualizacja oraz uruchamianie procedur „Planu Obrony Cywilnej Powiatu Puławskiego” i „Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego” oraz innych dokumentów niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania Powiatu w stanach zagrożenia i bezpieczeństwa. Do zadań WZKiOL należało też opracowywanie informacji i sprawozdań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. W okresie objętym kontrolą w WZKiOL nastąpiła zmiana kierownika - do 1 marca 2021 r. pracował poprzedni kierownik, a od 3 lipca 2021 r. zaczął pracę obecny, również nastąpiła zmiana osób zajmujących się obroną cywilną⁸.

W regulaminie organizacyjnym Starostwa i w zakresie czynności pracownika odpowiedzialnego za sprawy OC⁹, zatrudnionego do 28 lipca 2021 r., odniesiono się ogólnie do spraw związanych z obroną cywilną, natomiast jego następcy szczegółowo określono zakres zadań jednak nie ujęto spraw dot. budownictwa ochronnego.

Pracownicy zatrudnieni w WZKiOL posiadali wymagane wykształcenie i przygotowanie zawodowe oraz odbyli szkolenia, które pozwalały na wykonywanie powierzonych im zadań, określonych szczegółowo w zakresach czynności.

W Starostwie nie wprowadzono pisemnych procedur w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem, a także finansowaniem budowli ochronnych. Starosta wyjaśniła, że przyczyną nieopracowania i niewdrożenia wewnętrznej procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych był brak podstaw prawnych. Ostatnim aktem prawa regulującym problematykę schronów było rozporządzenie Rady Ministrów

⁴ 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.

⁵ Załącznik do uchwały nr 102/2019 Zarządu Powiatu Puławskiego z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Puławach, zmieniony uchwałą nr 319/2020 Zarządu Powiatu Puławskiego z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Puławach (dalej: regulamin organizacyjny).

⁶ Zarządzenie nr 74/2019 Starosty Puławskiego z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowego określenia zakresu zadań komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Puławach oraz ich podziału na stanowiska pracy.

⁷ Nr 10/2023 Starosty Puławskiego z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 74/2019 Starosty Puławskiego z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowego określenia zakresu zadań komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Puławach oraz ich podziału na stanowiska pracy.

⁸ Do 28 lipca 2021 r. pracował poprzedni inspektor, a od 15 marca 2021 r. - obecny.

⁹ Obrony Cywilnej.

z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, wydane na podstawie art. 140 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł ten został uchylony art. 1 ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw i utracił moc z dniem 1 lipca 2004 r. Wraz ze zmianą przepisów w 2004 r., utraciło moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, a wraz z nim bezpowrotnie zniknęło z obowiązujących przepisów prawa pojęcie budowli ochronnych, a tym samym możliwość nadzoru nad tymi budowlami. Ponadto proces zmian własnościowych tzn. powstawanie wspólnot mieszkaniowych, które to wspólnoty w większości przypadków stały się właścicielami tych obiektów, dopełniło aktu utraty jakiegokolwiek kontroli nad ówczesnie funkcjonującymi budowlami ochronnymi”.

(akta kontroli str. 4-86, 194-199)

1.2. Analiza dokumentacji dotyczącej dziesięciu wniosków o wydanie pozwolenia na budowę (wraz z załączoną dokumentacją projektową) złożonych w okresie objętym kontrolą oraz wydanych pozwoleń na budowę: czterech obiektów użyteczności publicznej¹⁰ oraz sześciu obiektów budownictwa wielorodzinnego¹¹ z garażami i komórkami lokatorskim umieszczonymi w podziemnej kondygnacji wykazała, że podczas procedury związanej z udzielaniem pozwoleń na budowę ww. obiektów nie uwzględniano wymagań obrony cywilnej, związanych z tworzeniem miejsc w budowlach ochronnych.

Starosta wyjaśniła, że organ nie weryfikował projektów budowlanych nowo wznoszonych budynków (użyteczności publicznej i wielorodzinnych) pod względem obrony cywilnej, o czym mowa w wytycznych SOCK. Zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹² Starosta jako organ administracji architektoniczno–budowlanej nie posiada umocowań prawnych do weryfikowania projektów budowlanych pod względem obrony cywilnej na etapie prowadzenia postępowań dot. udzielania pozwolenia na budowę zarówno przy inwestycjach z zakresu inwestycji celu publicznego, jak również przy budownictwie wielorodzinnym. Art. 35 ustawy Prawo budowlane daje organowi możliwość weryfikacji dołączonej dokumentacji projektowej wyłącznie w ściśle określonym zakresie. Natomiast wytyczne SOCK z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego nie zostały uwzględnione w art. 35 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 194-198, 250-457)

Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej.

Starosta wyjaśniła, że podane sformułowanie „wymagania obrony cywilnej”, zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, jest jednym z wymagań, jakie należy spełnić przy projektowaniu i budowie obiektów budowlanych w sposób określony

¹⁰ Budowa budynku: Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Puławach, Urzędu Gminy w Żyrzynie wraz z Ośrodkiem Opieki Społecznej i Samorządowej Administracji Placówek Oświatowych, hali sportowej wraz z zapleczem socjalno-technicznym w m. Osiny, hali sportowej wraz z zapleczem socjalno-technicznym w m. Skrudki.

¹¹ Kubatura analizowanych sześciu obiektów kształtowała się od 4124 m³ do 80 119 m³.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm. (dalej: Prawo budowlane).

w przepisach, w tym techniczno–budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Poszczególne wymogi określone w art. 5 Prawa budowlanego stanowią ogólne zestawienie, które winno dotyczyć poszczególnych obiektów w zależności od ich przeznaczenia i zamierzonego sposobu użytkowania. W odniesieniu do kwestii określenia w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, poinformowała, że wszelkie sprawy związane ze zmianą przepisów prawa oraz wymogów dotyczących weryfikowania dokumentacji projektowej na etapie poprzedzającym udzielanie pozwoleń na budowę nie leżą w kompetencjach starosty. Stwierdziła, że wyłącznie przepisy prawa stanowiące elementy przepisów wykonawczych do ustawy Prawo budowlane mają podstawę do weryfikacji dokumentacji projektowej we wskazanym zakresie.

(akta kontroli str. 200-204)

1.3. Starostwo posiadało „Plan obrony cywilnej Powiatu Puławskiego”¹³, opracowany w grudniu 2012 r. zgodnie z wymogami określonymi w § 3 pkt 2 i 3 oraz § 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 gmin¹⁴, w którym ostatniej aktualizacji dokonano

w dniu 23 lutego 2018 r., co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ponadto opracowano plany działania w zakresie obrony cywilnej Powiatu Puławskiego na rok 2020 i 2021, które uzgodniono z Lubelskim Urzędem Wojewódzkim w Lublinie¹⁵. Odnośnie nieopracowania „Planu działania w zakresie obrony cywilnej Powiatu Puławskiego” na rok 2022 Starosta wyjaśniła: „Szef Obrony Cywilnej Województwa Lubelskiego nie ustalił zadań w zakresie przygotowania

i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej na rok 2022 dla szefów obrony cywilnej powiatów. Ponadto od 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁶, z tym dniem utraciła moc obowiązującą ustawa o powszechnym obowiązku obrony, a tym samym utraciły moc wszystkie przepisy regulujące tematykę obrony cywilnej, w tym rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, stanowiące podstawę opracowywania planów działania w zakresie obrony cywilnej”.

(akta kontroli str. 87-157)

1.4. Według „Planu obrony cywilnej Powiatu Puławskiego”, opracowanego w 2012 r. i aktualizowanego do 23 lutego 2018 r., na terenie powiatu puławskiego i miasta Puławy są jedynie miejsca ukrycia, natomiast nie ma schronów. Miejsc ukrycia jest 7532 dla 20 741 osób, w tym cztery zakładowe dla 849 osób i 7528 pozostałych dla 19 892 osób. Znajdują się one w obiektach podpiwniczonych. Miejsca ukrycia nie są własnością Powiatu Puławskiego. Spośród 7532 miejsc ukrycia trzy dla 757 osób stanowią własność komunalną, jedno dla 92 osób stanowi własność spółdzielczą, 13 dla 714 osób są własnością wspólnot mieszkaniowych, natomiast 7515 stanowi własność prywatną. W „Planie obrony cywilnej Powiatu Puławskiego” brak jest danych, gdzie znajdują się miejsca ukrycia na terenie gmin, z wyjątkiem dziewięciu miejsc ukrycia w Mieście Puławy dla 687 osób.

¹³ Przyjęty zarządzeniem nr 68/2012 Starosty Puławskiego - Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 30 października 2012 r. w sprawie opracowania Planu Obrony Cywilnej Powiatu Puławskiego.

¹⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 96 poz. 850, uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

¹⁵ Dalej: LUW.

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2305, ze zm.

Powyższe dane (odnośnie liczby miejsc ukrycia i dla ilu osób), podane w „Planie obrony cywilnej Powiatu Puławskiego”, były rozbieżne z danymi podanymi w 2021 r. przez Starostwo do LUW w związku z aktualizacją Planu Obrony Cywilnej Województwa Lubelskiego. Z danych podanych przez poszczególne gminy wchodzące w skład Powiatu Puławskiego i Miasto Puławy wynika, iż miejsca ukrycia¹⁷ znajdują się w czterech gminach i w Mieście Puławy, w budynkach stacjonarnych w łącznej liczbie 6216 (o 1316 mniej niż w Planie) dla 25 024 osób¹⁸ (o 4283 więcej niż w Planie).

Ww. 25 024 miejsca ukrycia w budynkach stacjonarnych zapewniały schronienie w latach 2020-2022 dla 22,8%, 23% i 23,1% liczby ludności Powiatu¹⁹.

Na terenie dziesięciu gmin wchodzących w skład Powiatu Puławskiego i Miasta Puławy nie było żadnego schronu.

W „Planach działania w zakresie obrony cywilnej Powiatu Puławskiego” na rok 2020 i 2021 zaplanowano w zakresie infrastruktury technicznej nadzorowanie i realizację przeglądów oraz opracowanie bazy danych istniejących w gminie budowli ochronnych. Zadanie to nie było realizowane, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W planach działania zaplanowano jedynie coroczne przeprowadzanie kontroli w trzech urzędach gmin w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej przez szefów OC danej gminy. W treści protokołów pokontrolnych nie odniesiono się do budowli ochronnych.

Według § 16 wytycznych SOCK, przeglądy mające na celu sprawdzenie stanu technicznego oraz utrzymania budowli ochronnych ujmowane są w rocznych planach działania właściwych terenowo szefów obrony cywilnej. Planowe przeglądy całego zasobu budowli ochronnych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego powinny odbywać się w ciągu 10 lat, a pozaplanowe stosownie do potrzeb, w przypadku konieczności sprawdzenia stanu budowli ochronnej.

(akta kontroli str. 87-170)

1.5. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie realizowało inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 194-199)

1.6. Od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r., tj. do dnia obowiązywania wytycznych SOCK na terenie powiatu realizowano jedną inwestycję celu publicznego, tj. budowę budynku Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Puławach²⁰, której inwestorem była Komenda PPSP. Według wniosku o pozwolenie na budowę złożonego w dniu 17 grudnia 2020 r. oraz wydanego pozwolenia na budowę²¹ z dnia 24 marca 2021 r. zakres przyszłych prac obejmował rozbiórkę istniejącego budynku Komendy PPSP wraz z likwidacją sieci zewnętrznych i budowę nowego budynku Komendy PPSP, budynku magazynowego oraz boiska wielofunkcyjnego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną. We wniosku o pozwolenie na budowę i w załączonym do niego

¹⁷ W dokumentacji opracowanej przez poszczególne gminy nie określono kategorii ukryć i nie wskazano, iż to są ukrycia doraźne, o których mowa w § 1 ust. 4 załącznika do wytycznych SOCK.

¹⁸ W Gminie Puławy znajdują się 3224 miejsca ukrycia dla 11 608 osób, w Mieście Puławy odpowiednio dziewięć dla 687 osób, w Gminie Końskowola jedno dla 260 osób, w Gminie Kurów 1932 dla 8769 osób i w Gminie Janowiec 1050 dla 3700 osób.

¹⁹ Według danych podanych na stronie internetowej Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego stan ludności w powiecie puławskim wynosił: w 2019 r. - 113 173 osoby, w 2020 r. - 109 913 osób, w 2021 r. - 108 699 osób i w 2022 r. (w I półroczu) - 108 263 osoby.

²⁰ Dalej: Komenda PPSP.

²¹ Decyzja nr AB.6740.9.173.2021.

projekcie budowlanym nie uwzględniono zapewnienia ochrony ludności, zgodnie z wymogami obrony cywilnej. Na etapie projektowania i budowy nie uwzględniono miejsc ochrony w ukryciach podstawowej odporności zgodnie z § 2 wytycznych SOCK.

Inwestycja była realizowana przez Komendę PPSP. W latach 2020-2022 na ww. inwestycję Starostwo wydatkowało kwotę 3 014 200 zł, w tym na opracowanie projektu 172 200 zł oraz na roboty budowlane (w szczególności prace wyburzeniowe i ziemne) 2 842 000 zł²².

(akta kontroli str. 250-254, 312-334, 458-477)

Starosta wyjaśniła, że „Podczas procedury związanej z udzielaniem pozwoleń na budowę obiektów użyteczności publicznej – budynku Komendy PPSP organ nie weryfikował projektu budowlanego pod względem obrony cywilnej, o czym mowa w wytycznych SOCK z 4 grudnia 2018 r., z uwagi, że zgodnie z art. 35 ustawy Prawo budowlane organ ten nie posiada umocowań prawnych do weryfikowania projektów budowlanych pod względem obrony cywilnej na etapie udzielania pozwolenia na budowę. W obecnym stanie prawnym brak jest przepisów wykonawczych do ustawy Prawo budowlane regulujących kwestie związane z wymogiem uwzględniania wymagań obrony cywilnej w ww. obiektach. Art. 8 ustawy Prawo budowlane zawiera informację, że *„Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, dodatkowe warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki służące bezpieczeństwu lub obronności państwa, albo których przepisów, wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1, nie stosuje się do tych budynków, biorąc pod uwagę funkcję tych budynków oraz potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa lub obronności państwa”*. Stwierdziła, że w okresie prowadzenia postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę ww. obiektu takie rozporządzenie nie zostało wydane”.

Przed wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt budowlany (projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany) i udzielającej pozwolenia na budowę organ weryfikuje dołączoną dokumentację wyłącznie w zakresie określonym w art. 35 Prawa budowlanego. Delegacja ustawowa nie daje organowi administracji architektoniczno-budowlanej możliwości sprawdzania rozwiązań projektowych projektu architektoniczno-budowlanego. Za rozwiązania te odpowiada wyłącznie projektant sporządzający projekt architektoniczno-budowlany”.

(akta kontroli str. 194-198, 244-247)

1.7. W budżecie Powiatu Puławskiego na lata 2020-2023 nie planowano i nie wydatkowano środków finansowych na obronę cywilną (rozdział 75414), a tym samym na utrzymanie, konserwację oraz finansowanie budowli ochronnych.

W tym okresie wydatki Powiatu wynosiły: w 2020 r. - 150 000 tys. zł, w 2021 r. - 152 792 tys. zł, w 2022 r. - 172 525 tys. zł, a na 2023 r. zaplanowano kwotę 205 568 zł (do 28 lutego wydatkowano 39 647 tys. zł).

(akta kontroli str. 194-199, 478-509)

1.8. Odnośnie do problemów lub trudności, w tym o charakterze prawnym i finansowym, związanych z realizacją zadań w ramach obrony cywilnej (budowli ochronnych), Starosta wyjaśniła, że działanie jednostek samorządu terytorialnego oparte jest na realizacji tych zadań, które na mocy przepisów ustawy zostały przekazane do realizacji. Oznacza to, że jednostka samorządu może realizować

²² Środki finansowe na realizację tego etapu budowy zostały przekazane Starostwu przez Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie w ramach „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”. Planowane zakończenie inwestycji w 2025 r.

tylko te zadania, które ustawodawca powierzył jej do realizacji. Brak natomiast określonej regulacji uniemożliwia realizację danego zadania. Tym samym utrata mocy przepisów umożliwiających budowę budowli ochronnych wyklucza, w sensie prawno-finansowym, możliwość wydatkowania środków publicznych na takie cele. Wspomniana powyżej trójstopniowość jednostek samorządu terytorialnego nie pozwala na przyjęcie, że kompetencja ta – w domniemaniu – przysługuje samorządowi stopnia powiatowego. Bezspornym jest brak możliwości domniemania właściwości powiatu dla realizacji określonego zadania w przypadku obowiązku jego realizacji. Reasumując, należy zadać pytanie, czy zaistniała sytuację formalno-prawną można kwalifikować jako trudności i problemy o charakterze prawnym i finansowym, czy też np. zaniechanie legislacyjne ze strony organów Państwa, w szczególności administracji rządowej.

(akta kontroli str. 194-198)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Od 23 lutego 2018 r. Starostwo nie aktualizowało opracowanego w 2012 r. „Planu obrony cywilnej Powiatu Puławskiego”. Obowiązek jego aktualizacji do 31 marca danego roku wynikał m.in. z „Planów działań w zakresie obrony cywilnej Powiatu Puławskiego na rok 2020 i 2021”, w których sformułowano wymóg nadzorowania i realizacji przeglądów infrastruktury technicznej oraz opracowania bazy danych istniejących w gminie budowli ochronnych. Powyższe plany działania zostały zatwierdzone przez Starostę Puławskiego jako Szefa Obrony Cywilnej Powiatu oraz uzgodnione z LUW.

Starosta wyjaśniła, że nie była informowana przez poprzedniego kierownika Wydziału i jego pracowników o braku aktualizacji ww. Planu do lipca 2021 r., jak również nie zna rzeczywistych przyczyn tego stanu. „Z chwilą zatrudnienia nowych pracowników od lipca 2021 r. podjęto działania z dziedziny obronności oraz zaplanowano na 2022 r. kompleksową aktualizację ww. Planu. W związku z tym, iż w 2022 r. (od lutego) pojawiły się nowe zadania związane z wybuchem wojny na Ukrainie i napływem cudzoziemców na teren powiatu puławskiego, w tym tworzenie zbiorowych miejsc zakwaterowania oraz w związku z wejściem w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o obronie Ojczyzny, która nie uwzględnia tematyki obrony cywilnej, odstąpiono od aktualizacji Planu Obrony Cywilnej Powiatu Puławskiego”.

(akta kontroli str. 87-157, 200-207)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie nie podejmowano działań zapewniających mieszkańcom Powiatu miejsc schronienia i ukrycia, w szczególności nie realizowano zadań wynikających z corocznie przyjmowanych planów działania w zakresie obrony cywilnej Powiatu Puławskiego.

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

2.1. Starosta nie przygotował i nie zapewnił budowli ochronnych przeznaczonych na potrzeby powiatowego centrum zarządzania kryzysowego. Kwestie te nie zostały ujęte w „Planie Obrony Cywilnej Powiatu Puławskiego”, „Planach działania

w zakresie obrony cywilnej Powiatu Puławskiego” na rok 2020 i 2021 oraz w „Ocenie stanu przygotowania OC w Powiecie Puławskim” za 2020 r. i za 2021 r. Starosta wyjaśniła, że „w Starostwie Powiatowym w dniu 23 kwietnia 2008 r. zatwierdzono obowiązujący „Plan Przemieszczenia Zarządu Powiatu Puławskiego i Stanowiska Kierowania Starosty na Zapasowe Miejsce Pracy” dla zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Plan ten nie przewiduje wprost miejsc schronień i ukryć. W Planie wskazano budynek posiadający podpiwniczenie, gdzie można tymczasowo zapewnić bezpieczeństwo pracownikom urzędu”.

Z ww. Planu (który był dokumentem jawnym) wynika, że powiatowe centrum zarządzania kryzysowego umieszczone zostało w budynku, który nie posiadał schronu.

Starosta wyjaśniła, że od 1 lipca 2004 r. nie ma powszechnie obowiązujących przepisów prawa nakładających na organy samorządu zadania w zakresie przygotowania, organizowania i utrzymania budowli ochronnych. Ponadto, na podstawie obwieszczenia Rady Ministrów z 18 grudnia 2001 r., z dniem 30 marca 2001 r. utraciły także moc inne przepisy: zarządzenie nr 15 Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej z 3 listopada 1986 r. w sprawie zasad wykorzystywania i eksploatacji budowli ochronnych oraz zarządzenie nr 16 Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej z 12 grudnia 1986 r.

w sprawie zasad planowania przygotowania budowli ochronnych²³.

(akta kontroli str. 87-157, 205-209, 249)

2.2. Starostwo nie wyposażyło istniejących budowli ochronnych w środki łączności, wodę, środki sanitarne, system odkażania i filtrowania, wyjście ewakuacyjne z budynku.

Starosta wyjaśniła, że nie podjęto działań mających na celu przygotowanie do zaopatrzenia budowli ochronnych w niezbędne środki z uwagi na brak podstaw prawnych oraz brak finansowania przedmiotowego zadania.

(akta kontroli str. 205-209)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie nie przygotowano budowli ochronnych na potrzeby powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, a wskazany przez Starostę budynek jako zapasowe miejsce administracji Powiatu w sytuacji kryzysowej nie spełniał wymogów określonych dla budowli ochronnych. Nie podjęto też żadnych działań w celu przygotowania i wyposażenia budowli ochronnych w środki łączności, wodę, środki sanitarne, system odkażania i filtrowania oraz wyjścia ewakuacyjne z budynków.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Starostwo nie prowadziło zestawienia zbiorczego budowli ochronnych i miejsc ukryć do doraźnego przygotowania, znajdujących się na terenie powiatu oraz ewidencji budowli ochronnych i ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania

²³ Dz. Urz. z 1986 r. Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Nr 2 poz. 6.

zgodnie z § 30 i § 31 wytycznych SOCK, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Z pisma Starostwa²⁴ z dnia 4 października 2022 r., skierowanego do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego LUW, wynika, iż na terenie powiatu puławskiego nie występują budowle ochronne, a jedynie sześć doraźnych ukryć dla ludzi, tj. w Gminie Janowiec cztery miejsca dla 70 osób, w Gminie Końskowola jedno miejsce dla 260 osób i w Gminie Kurów jedno miejsce dla 220 osób.

(akta kontroli str. 192-193, 205-209)

3.2. W okresie objętym kontrolą Starosta pełniący funkcję Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Puławskiego do 22 kwietnia 2022 r. nie nadzorował przygotowań oraz aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i miejsc ukryć do doraźnego przygotowania na terenie powiatu puławskiego.

(akta kontroli str. 205-209)

Kierownik WZKiOL w dniu 21 stycznia 2022 r. wystąpił do Prezydenta Miasta Puławy, burmistrzów i wójtów z terenu powiatu puławskiego, w związku z aktualizacją „Planu Obrony Cywilnej Województwa Lubelskiego”, o przedłożenie sprawozdań za 2021 r., m.in. wykazu istniejących budowli ochronnych (schronów i ukryć w budynkach stacjonarnych) z podaniem liczby, powierzchni, pojemności oraz stanu technicznego i możliwości ich wykorzystania. Na podstawie sprawozdań przedłożonych przez gminy i Miasto Puławy kierownik WZKiOL na wniosek kontrolera NIK sporządził „Wykaz istniejących schronów i ukryć w powiecie puławskim wykazanych w Ocenie Stanu przygotowań Obrony Cywilnej przez poszczególne gminy i Miasto Puławy w latach 2020-2021”. Z ww. wykazu wynika, iż na terenie dziesięciu gmin wchodzących w skład Powiatu Puławskiego i Miasta Puławy nie ma schronów. W czterech gminach i w Mieście Puławy znajduje się łącznie 6216 miejsc ukrycia dla 25 024 osób²⁵.

(akta kontroli str. 172-191)

3.3. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Szef Obrony Cywilnej Powiatu Puławskiego dwukrotnie dokonał oceny stanu ochrony ludności i obrony cywilnej

w Powiecie Puławskim za 2020 r. i za 2021 r. Ww. oceny przekazano do LUW odpowiednio 26 lutego 2021 r. i 14 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 510-570)

3.4. Oceny stanu ochrony ludności i obrony cywilnej w Powiecie Puławskim za 2020 r. i za 2021 r. zostały opracowane na podstawie przesłanych ocen stanu obrony cywilnej gmin z terenu powiatu puławskiego i miasta Puławy, które następnie zostały przekazane tylko do LUW. Starostwo nie przedkładało ww. dokumentacji innym organom i podmiotom.

W opracowanych przez Starostwo ocenach stanu ochrony ludności i obrony cywilnej w Powiecie Puławskim za 2020 r. i za 2021 r. zawarto jedynie dane liczbowe odnośnie liczby budowli ochronnych z podziałem na schrony - 0 i ukrycia - 7532 dla 20 741 osób, w tym zakładowe - cztery dla 849 osób i pozostałe - 7528 dla 19 892 osób. Według sporządzonych ocen wszystkie ww. budowle ochronne wymagały remontu, ich stan techniczny i wyposażenie budowli ochronnych określono na podstawie danych z 2003 r. Wydatki poniesione w latach 2020 -2021

²⁴ ZK.5553.6.2022.

²⁵ Gmina Puławy 3224 miejsca ukrycia dla 11 608 osób, Miasto Puławy dziewięć dla 687 osób, Gmina Końskowola jedno dla 260 osób, Gmina Kurów 1932 dla 8769 osób i Gmina Janowiec 1050 dla 3700 osób.

na budowie ochronne w Powiecie Puławskim wynosiły 0 zł. Opracowane ww. oceny nie zawierały informacji odnośnie liczby budowli ochronnych, ich stanu technicznego i przyszłych potrzeb.

Szef Obrony Cywilnej Powiatu Puławskiego nie posiadał informacji na temat podejmowanych przez organ nadrzędny działań mających na celu poprawę stanu funkcjonowania obrony cywilnej.

Starosta wyjaśniła, że „Decyzją Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji od 10 października do 17 grudnia 2022 r. został przeprowadzony przez Państwową Straż Pożarną na terytorium Polski spis budowli ochronnych, w wyniku którego powstała aplikacja „Schrony” dostępna od 7 kwietnia 2023 r. Powyższa aplikacja, na której zatytułowanie nie mieliśmy jako Powiat wpływu, wskazuje miejsca doraźnego schronienia. Do chwili obecnej nie wpłynęły, zarówno do Starostwa Powiatowego w Puławach jak i do Rady Powiatu Puławskiego zapytania oraz wątpliwości związane z funkcjonowaniem tej aplikacji oraz interpretacji jej przez mieszkańców naszego powiatu”.

(akta kontroli str. 244-247, 510-570)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych obejmującej istniejące schrony i ukrycia oraz ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania na terenie powiatu puławskiego, o których mowa w § 30 i § 31 wytycznych SOCK, co było działaniem nierzetelnym.

Starosta wyjaśniła, że przyczyną nieprowadzenia ewidencji budowli ochronnych i miejsc ukryć jest przede wszystkim brak powszechnie obowiązujących przepisów prawa nakładających realizację takiego zadania na organy samorządu terytorialnego – w tym na Powiat oraz przekonanie, że wytyczne z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego (co opisano powyżej). W związku z brakiem regulacji ustanawiających wymogi techniczne i zasady eksploatacji budowli identyfikacja takich obiektów jako budowli ochronnych na potrzeby założenia ewidencji nie była możliwa. Wobec braku podstaw prawnych i możliwości identyfikacji takich obiektów Starostwo nie prowadziło ewidencji budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 200-204)

2. Nie zrealizowano ujętych w „Planach działania w zakresie obrony cywilnej Powiatu Puławskiego” na rok 2020 i 2021 działań dot. nadzorowania i realizacji przeglądów oraz opracowania bazy danych istniejących w gminie budowli ochronnych na podstawie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Województwa.

Starosta wyjaśniła, że w latach 2021-2022 nie realizowano nadzorowania i realizacji przeglądów oraz opracowania baz danych w gminach budowli ochronnych z uwagi na brak w tym okresie definicji budowli ochronnych w obowiązujących przepisach. Przedstawiciele Starostwa jedynie w 2021 r. przeprowadzili kontrole z zakresu OC w trzech gminach Powiatu Puławskiego, które nie wykazywały w „Ocenie Realizacji Zadań OC Gmin” schronów oraz miejsc ukryć. Brak prowadzenia baz danych dot. budowli ochronnych spowodowane było brakiem obowiązujących przepisów prawa nakładających realizację takiego zadania na organy samorządu terytorialnego oraz przekonanie, że wytyczne z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego (wskazywano w poprzednich odpowiedziach). Poza tym warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, opublikowane przez Szefa Obrony

Cywilnej Kraju, były traktowane jako wskazówki, niewiążące zalecenia wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 8 ustawy Prawo budowlane, który zawiera delegację dla Rady Ministrów, zgodnie z którą może ona w rozporządzeniu „określić dodatkowe warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki służące bezpieczeństwu lub obronności państwa”. W związku z brakiem regulacji ustanawiających wymogi techniczne i zasady eksploatacji budowli ochronnych (Rada Ministrów nie wydała stosownego rozporządzenia a określenie warunków technicznych nie było kompetencją SOCK) jednoznaczna identyfikacja takich obiektów jako budowli ochronnych na potrzeby założenia bazy danych takich obiektów nie była możliwa.

(akta kontroli str. 115-157, 244-247)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie nie prowadzono zbiorczych zestawień budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, znajdujących się na terenie powiatu oraz nie sprawowano nadzoru nad prowadzeniem ewidencji budowli ochronnych przez jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład Powiatu Puławskiego. Sporządzone oceny za 2020 r. i za 2021 r. stanu przygotowań obrony cywilnej Powiatu w zakresie budowli ochronnych nie posiadały znamion ocen, lecz były zestawieniami liczby budowli ochronnych w powiecie, które to liczby były rozbieżne z danymi podanymi w 2021 r. przez Starostwo do LUW w związku z aktualizacją Planu Obrony Cywilnej Województwa Lubelskiego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski 1. Zaktualizowanie danych dotyczących budowli ochronnych znajdujących się na terenie Powiatu Puławskiego i przesłanie ich do Wojewody Lubelskiego.

Ze względu na zmianę uwarunkowań organizacyjno-prawnych, polegających na utracie mocy obowiązującej wszelkich regulacji prawnych dotyczących obrony cywilnej, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w zakresie pozostałych stwierdzonych nieprawidłowości.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Lublinie. 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
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Lublin, dnia 28 lipca 2023 r.

Kontroler
Ewa Antoniak
Doradca techniczny

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
Podpis

.....
Podpis