



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.006.04.2023

Paweł Cieśliński
Starosta Działdowski
Starostwo Powiatowe w Działdowie
ul. Kościuszki 3
13-200 Działdowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Działdowie ul. Kościuszki 3, 13-200 Działdowo (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Cieśliński – Starosta Działdowski (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 30 maja 2023 r.) ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Hubert Sikorski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/57/2023 z 17 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

W strukturze organizacyjnej Starostwa wyodrębniono komórki organizacyjne, którym przypisano realizację zadań dotyczących obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego oraz wyznaczono osoby posiadające wiedzę i kompetencje do realizacji zadań z tego zakresu. Jednakże z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą na terenie powiatu działdowskiego nie znajdowały się budynki ochronne, struktura organizacyjna Starostwa nie obejmowała zadań związanych z ich przygotowaniem i organizowaniem. Ponadto w Starostwie nie planowano budowy nowych obiektów tego typu. Pozytywnie należy ocenić, iż Starostwo opracowało wymagane przepisami prawa: „Plan obrony cywilnej powiatu działdowskiego” i roczne „Plany działania w zakresie obrony cywilnej Starosty Działdowskiego”, uzgadniane z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim (dalej: Wojewoda).

Należy natomiast zauważyć, że lokalizacja Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego Starosty Działdowskiego w budynku nieposiadającym schronu i niezapewnienie mu dostępu do jakiegokolwiek budowli ochronnej nie w każdej sytuacji kryzysowej zabezpieczała funkcjonowanie administracji publicznej.

W zakresie nadzoru nad podległymi Staroście w obszarze obrony cywilnej gminami, sporządzano corocznie i przekazywano Wojewodzie zbiorczą „Ocenę stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w powiecie działdowskim”. Oceny te zawierały m.in. informacje, że na terenie powiatu nie znajdują się budowle ochronne. Ze względu głównie na sytuację pandemiczną, nie

¹ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

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

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

prowadzono jednak kontroli w tych jednostkach w zakresie obrony cywilnej, w tym w obszarze budownictwa ochronnego.

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. W Starostwie zadania z zakresu obrony cywilnej realizował Wydział Zarządzania Kryzysowego i Komunikacji (dalej: Wydział). Na stanowisku Naczelnika Wydziału zatrudniona była osoba posiadająca 23-letni staż pracy w Starostwie, która miała wykształcenie wyższe m.in. o kierunku MBA in Community Management oraz studia podyplomowe w zakresie administracji. Osoba ta uczestniczyła w szkoleniu z zakresu realizacji zadań obrony cywilnej, organizowanym przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz z zakresu spraw obronnych i obrony cywilnej, organizowanym przez Starostę.

Naczelnikowi podlegała osoba zatrudniona od 2019 r. na stanowisku podinspektora ds. obronności i reagowania kryzysowego, posiadająca wykształcenie wyższe o kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne, w specjalności administracja bezpieczeństwa i porządku oraz ukończone studia podyplomowe w zakresie cyberbezpieczeństwa. Oprócz tego osoba ta uczestniczyła w szeregu szkoleń tematycznych, np.: organizacja i realizacja zadań obronnych i zarządzania kryzysowego w jednostkach samorządu terytorialnego (szkolenie nie obejmowało zagadnień budowli ochronnych).

Zakresy czynności naczelnika Wydziału i podinspektora ds. obronności zawierały zadania dotyczące obrony cywilnej. Nie obejmowały natomiast zadań związanych z przygotowaniem i organizowaniem budowli ochronnych. Zadań takich nie zawierał również regulamin organizacyjny Starostwa.

Pozostałych pięciu pracowników⁵ Starostwa, wyznaczonych do realizacji zadań związanych z obroną cywilną, pełniło dyżury w Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: PCZK lub Centrum), z których trzech posiadało wykształcenie wyższe (niekierunkowe) oraz przeszło szkolenie w zakresie posługiwania się metodyką oceny skażeń ATP-45D oraz oprogramowaniem SI PROMIEN w procesie prognozowania zagrożeń, organizowane przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

W związku z brakiem na terenie powiatu działdowskiego⁶ budowli ochronnych, Starostwo nie posiadało procedur postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem takich obiektów.

(akta kontroli str. 4-36)

1.2. W Starostwie nie weryfikowano wymagań dotyczących obrony cywilnej w trakcie procedury wydawania pozwolenia na budowę. Analiza 10 spośród 15 wniosków o wydanie pozwolenia na budowę na terenach miejskich budynków wielorodzinnych lub obiektów użyteczności publicznej, złożonych w okresie objętym kontrolą, wykazała bowiem że:

- zakres sprawdzenia wniosków był zgodny z wymaganiami art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷ (dalej: upb),

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 Zatrudnionych na stanowisku pomocy administracyjnej.

⁶ Powiat działdowski zajmuje powierzchnię ok. 954 km². W jego skład wchodzi 6 gmin: Miasto Działdowo, Działdowo, Iłowo-Osada, Płośnica i Rybno i gmina miejsko-wiejska Lidzbark. Ludność powiatu działdowskiego w 2020 r. wyniosła 64 768 mieszkańców.

- nie weryfikowano dokumentacji w zakresie art. 5 ust. 1 pkt 6 ww. upb, tj. ochrony ludności zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej,
- części opisowe projektów budowlanych nie zawierały odniesień do wymagań obrony cywilnej, innych niż przeciwpożarowe (budowli ochronnych).

(akta kontroli str. 92-97)

Starosta wyjaśnił, że weryfikowanie w zakresie obrony cywilnej w postępowaniach o wydanie pozwolenia na budowę następowało głównie pod kątem zachowania przepisów przeciwpożarowych, co mieści się w zakresie ogólnie rozumianej obrony cywilnej, brak jest natomiast dalszych szczegółowych regulacji. Tutejszy organ administracji architektoniczno-budowlanej przed wydaniem pozwolenia na budowę sprawdzał załączony do wniosku projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany w zakresie określonym w art. 35 upb oraz w przepisach wykonawczych. Zdaniem Starosty obecne przepisy należałoby doprecyzować poprzez dodanie stosownie m.in. w przepisie art. 34 i 35 Prawa budowlanego określeń zawartych w zakresie ochrony przeciwpożarowej, czyli zapisu: „i obrony cywilnej”. W obecnym stanie prawnym pojęcie obrony cywilnej jest zawarte w szerszym kontekście przepisów przeciwpożarowych, co zostało wykazane w komentarzu Prawa budowlanego w zakresie art. 5 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy. Starosta dodał, że art. 35 ust. 4 upb mówi, że w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4 organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

(akta kontroli str. 272-276)

1.3. Starostwo posiadało „Plan obrony cywilnej powiatu działdowskiego” (dalej: Plan), opracowany w 2012 r. i uzgodniony z Wojewodą 25 marca 2013 r. Plan został uzgodniony również m.in. z Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej, Komendantem Powiatowym Policji, Dyrektorem Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, Dyrektorem Zakładu Opieki Zdrowotnej i Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego. Był pięciokrotnie zmieniany⁸ w zakresie aktualizacji formacji obrony cywilnej, wykazu agregatów prądotwórczych, danych teled adresowych, sił i środków do usuwania zagrożeń powodziowych oraz wykazu telefonów instytucji, służb i straży.

Starostwo posiadało także „Wieloletni Plan działania w zakresie obrony cywilnej Starosty Działdowskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu na lata 2020-2024”, uzgodniony z Wojewodą. W okresie objętym kontrolą Starostwo opracowało także roczne⁹ „Plany działania w zakresie obrony cywilnej Starosty Działdowskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu” (dalej: Plany działania), również uzgodnione z Wojewodą. W planach tych, w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, ujęto m.in. zadania dotyczące analizy i weryfikacji istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich liczby, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń.

Starosta wyjaśnił, że zadania określone w Rocznych i Wieloletnim Planie działania w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej powiatu działdowskiego zostały zrealizowane poprzez sporządzanie rocznych ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, zakupu asortymentu na potrzeby obrony cywilnej (maski przeciwgazowe) oraz organizowanie szkoleń.

(akta kontroli str. 37-91, 249-262, 280-281)

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

⁸ W 2016 r., 2017 r., 2019 r. i dwa razy w 2021 r.

⁹ Na 2020 r., 2021 r. i 2022 r.

1.4. W opracowanym w 2012 r. Planie obrony cywilnej powiatu działdowskiego¹⁰ wykazano sześć obiektów na terenie powiatu¹¹, przygotowanych jako ukrycia dla ludności po ich przystosowaniu. Obiekty te nie zostały natomiast wykazane w zestawieniach zbiorczych budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania znajdujących się na terenie powiatu, zawartych w sporządzanych i przekazywanych Wojewodzie w okresie objętym kontrolą Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w powiecie działdowskim według stanu na koniec danego roku, tj. na koniec 2019 r., 2020 r. i 2021 r. Starosta wyjaśnił, że te zestawienia zbiorcze przedstawiały aktualne zestawienia na dany rok na podstawie informacji przekazywanych przez gminy. Informacje te nie zostały tylko zaktualizowane (wykreślone) w Planie obrony cywilnej powiatu działdowskiego. Starosta podał, że nie posiada informacji na temat obecnego stanu tych obiektów.

(akta kontroli str. 37-45, 280-281)

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

(akta kontroli str. 95, 98)

1.6. Wieloletnie Plany Finansowe Starostwa, obejmujące lata 2019-2026, nie zawierały zadań związanych z budową budowli ochronnych. Starosta wyjaśnił, że w Wieloletnim Planie Finansowym Starostwa nie ujęto zadań związanych z budową budowli ochronnych, gdyż w obowiązującym systemie prawnym nie ma regulacji nakładających na Starostę obowiązku tworzenia budowli ochronnych. Ponadto w latach 2020-2023 nie realizowano inwestycji dotyczących budowy nowych budynków użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 98, 263-271)

Wydatki na zadania związane z obroną cywilną wyniosły: 10,9 tys. zł w 2020 r., 12,1 tys. zł w 2021 r., 20,4 tys. zł w 2022 r., a na 2023 r. zaplanowano 28,6 tys. zł (do 20 kwietnia wydatkowano 2,3 tys. zł). Ww. wydatki dotyczyły m.in. kosztów organizacji powiatowych olimpiad wiedzy o obronie cywilnej, organizacji szkoleń dla pracowników Starostwa i gmin, konserwacji systemu łączności (wymiana anteny, radia), zakupu 10 masek z filtropochłaniaczami.

(akta kontroli str. 101-138)

1.7. Starosta nie zidentyfikował ewentualnych problemów związanych z realizacją zadań z zakresu obrony cywilnej (w tym budowli ochronnych). Wyjaśnił on, że w Starostwie nie występowały trudności o charakterze prawnym i finansowym związane z realizacją zadań w ramach obrony cywilnej. Podał również, że w okresie objętym kontrolą nie występował do Wojewody o dotacje na dofinansowanie zadań z zakresu obrony cywilnej, w szczególności w zakresie budownictwa ochronnego, gdyż nie zachodziła taka potrzeba.

(akta kontroli str. 272-281)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹⁰ Wymóg opracowania planu obrony cywilnej obowiązywał do 22 kwietnia 2022 r. (§ 3 pkt 2 uchylonego 23 kwietnia 2022 r. 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, Dz. U. Nr 96 poz. 850).

¹¹ Tj. podpiwniczenie budynku Zespołu Szkół nr 2 przy ul. Polnej w Działdowie na 200 osób oraz podpiwniczenia budynków wielorodzinnych w Lidzbarku łącznie dla 880 osób, z możliwością ich przystosowania jako miejsca ukrycia, w ciągu 48 godzin.

OCENA CZĄSTKOWA

Na terenie powiatu działdowskiego nie występowały budowle ochronne, a struktura organizacyjna Starostwa nie obejmowała zadań związanych z ich przygotowaniem i organizowaniem. Przydzielone zadania, uprawnienia oraz wiedza, umiejętności i doświadczenie osób odpowiedzialnych za realizację zadań objętych zarządzaniem kryzysowym były dostosowane do zakresu prowadzonych działań. Przeznaczone przez Powiat środki na obronę cywilną były jednakże nieznaczne, wynosiły bowiem od 10 tys. zł do 20 tys. zł rocznie i nie obejmowały wydatków związanych z finansowaniem budowli ochronnych.

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

PCZK zlokalizowane było w Działdowie w budynku nieposiadającym schronu. Jednocześnie nie zapewniono Centrum dostępu do jakiegokolwiek budowli ochronnej. Starosta wyjaśnił, że wynikało to z faktu, iż w zasobach Powiatu nie znajdują się budowle ochronne.

Centrum zajmowało, wspólnie z powiatowym stanowiskiem kierowania Państwowej Straży Pożarnej, jeden pokój o powierzchni ok. 30 m², zlokalizowany na pierwszym piętrze budynku. Na wyposażeniu PCZK były: biurko, krzesła, komputer, telefon, fax, radiostacja i radiotelefon oraz urządzenie do nasłuchu. Funkcjonowało ono jako całodobowa służba dyżurna podporządkowana bezpośrednio Staroście. Do obowiązków dyżurnych PCZK należało w szczególności zbieranie informacji o zagrożeniach na terenie powiatu, ciągła analiza tych zagrożeń, obsługa urządzeń łączności radiowej, radiotelefonicznej, teleinformatycznej oraz systemów łączności przewodowej w ramach zarządzania kryzysowego, prowadzenie treningów łączności z jednostkami podległymi oraz współpracującymi z Centrum, zbieranie informacji o zagrożeniach z centrów zarządzania kryzysowego powiatów sąsiednich.

(akta kontroli str. 99-100, 277-279)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo, w związku z brakiem na terenie powiatu działdowskiego budowli ochronnych, umieściło PCZK w budynku nieposiadającym dostępu do schronu. Nie zapewniono mu również dostępu do jakiegokolwiek innej budowli ochronnej. Lokalizacja ta nie zabezpieczała funkcjonowania administracji publicznej w każdej sytuacji kryzysowej (np. działań wojennych).

OBSZAR**3. Nadzór i kontrola realizacji działań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji**

Opis stanu faktycznego

3.1. W Starostwie nie prowadzono zbiorczego zestawienia budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, o którym mowa w § 30 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego¹², gdyż na terenie powiatu działdowskiego nie zlokalizowano żadnych budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 140-248, 272-276)

¹² Wytyczne te obowiązywały do 22 kwietnia 2022 r.

3.2. Starosta, w oparciu o pozyskane z gmin¹³ oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej na koniec poszczególnych lat 2019-2021, sporządzał corocznie i przekazywał Wojewodzie dane zbiorcze dotyczące powiatu działdowskiego. W informacjach tych, w tabeli pt. Budowle ochronne (schrony i ukrycia), podano, zgodnie z informacjami otrzymanymi od szefów obrony cywilnej gmin, że „Na terenie powiatu działdowskiego nie znajdują się budowle ochronne”.

(akta kontroli str. 139-248, 272-276)

3.3. W latach 2020-2023 (do 30 kwietnia) Starosta nie prowadził kontroli w zakresie obrony cywilnej w gminach powiatu działdowskiego, w tym w obszarze budownictwa ochronnego. Starosta wyjaśnił, że w latach 2020-2021, z uwagi na obowiązujący stan epidemii, wszystkie kontrole zostały zawieszane, a w 2022 r. zaplanowane kontrole nie odbyły się z uwagi na brak podstaw prawnych (wejście w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁴).

(akta kontroli str. 280-281)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą nadzór Starosty nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania polegał na agregowaniu danych z gminnych ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej na terenie powiatu i przekazywaniu ich Wojewodzie. Zgodnie z tymi informacjami na terenie powiatu działdowskiego nie znajdowały się budowle ochronne.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, 16 czerwca 2023 r.

Kontroler
Hubert Sikorski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
z up.
Piotr Wanic
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

¹³ Według wzoru otrzymanego od Wojewody.

¹⁴ Dz. U. poz. 2305 ze zm.

