



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.005.04.2023

Pan Maciej Sonik  
Starosta Krapkowicki  
Starostwo Powiatowe w Krapkowicach  
ul. Jana Kilińskiego 1  
47-303 Krapkowice

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Krapkowicach, ul. Jana Kilińskiego 1, 47-303 Krapkowice <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciek Sonik, Starosta Krapkowicki, od dnia 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego</li><li>2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia</li><li>3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Wojciech Jarzyna, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/37/2023 z 5 kwietnia 2023 r. Marcin Blajda (kontroler prowadzący), legitymacja służbowa nr 3112. (akta kontroli str. 1-4)

<sup>1</sup> Dalej: Starostwo lub Urząd.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W Starostwie stworzone zostały warunki umożliwiające prawidłową realizację zadań związanych z budownictwem ochronnym, co jednak nie zapewniło mieszkańcom powiatu krapkowickiego wystarczającej liczby odpowiednich i bezpiecznych miejsc schronienia i ukrycia w razie wystąpienia zagrożenia.

W strukturze organizacyjnej Urzędu oraz zakresach zadań pracowników uwzględniono zagadnienia związane z obroną cywilną, a w opracowanych planach - kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia. Starosta, jako Szef Obrony Cywilnej Powiatu Krapkowickiego, wydawał wytyczne do działalności w dziedzinie obrony cywilnej, w których określone zostały zadania związane m.in. z budownictwem ochronnym, tj. przeprowadzenie przeglądu takich zasobów na terenie gmin, w oparciu o ustalenia Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego<sup>4</sup>, oraz uwzględnianie miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności, w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej.

Uwarunkowania te nie przyczyniły się jednak do zapewnienia odpowiednio utrzymanych i wyposażonych budowli ochronnych (schronów i ukryć) dla mieszkańców powiatu. Starosta nie zapewnił także budowli ochronnej przeznaczonej do zapewnienia ciągłości funkcjonowania Starostwa, a w szczególności Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w sytuacji kryzysowej.

Prowadzona w kontrolowanej jednostce ewidencja budowli ochronnych nie zawierała części informacji wskazanych w Wytycznych SOC, jak też nie obejmowała ukryć do doraźnego przygotowania.

---

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

<sup>4</sup> Obowiązujące do dnia 22 kwietnia 2022 r. Dalej: Wytyczne SOC.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 Struktura organizacyjna Urzędu oraz zakres zadań pracowników zajmujących się tematyką obrony cywilnej w Starostwie, umożliwiły realizację zadań związanych z zapewnieniem miejsc schronienia w budowlach ochronnych.

W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywały kolejno trzy Regulaminy Organizacyjne<sup>6</sup>. W dwóch pierwszych realizację zadań z zakresu obrony cywilnej, obronności i zarządzania kryzysowego, przypisano Wydziałowi Administracji i Spraw Obywatelskich<sup>7</sup>, w ramach którego działało Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego<sup>8</sup>. W treści trzeciego Regulaminu realizację ww. zadań przypisano PCZK, wyodrębniając tą komórkę organizacyjną ze struktury Wydziału Administracji i Spraw Obywatelskich oraz wyznaczając na kierownika PCZK Sekretarza Powiatu. Zadania komórek organizacyjnych Starostwa dotyczące obrony cywilnej/ochrony ludności, obronności i zarządzania kryzysowego, nie obejmowały kwestii związanych z budownictwem ochronnym.

(akta kontroli str. 12, 17, 29, 35, 127, 134)

Pracownicy Starostwa, którym przypisano zadania związane z zarządzaniem kryzysowym, obronnością i ochroną ludności<sup>9</sup>, posiadali wykształcenie umożliwiające prawidłową ich realizację<sup>10</sup>. W okresie objętym kontrolą ww. pracownicy brali udział w sześciu szkoleniach z zakresu obrony cywilnej. W jednym przypadku program szkolenia obejmował problematykę związaną z budownictwem ochronnym<sup>11</sup>.

(akta kontroli str. 41-121)

W Starostwie nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznej procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych. Starosta wyjaśnił, że *nie było takiego obowiązku ustawowego*.

(akta kontroli str. 382)

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Krapkowicach z dnia 25 lipca 2016 r. (przyjęty treścią Uchwały nr 548/2016 Zarządu Powiatu Krapkowickiego z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Krapkowicach. Regulamin Organizacyjny Starostwa w okresie objętym kontrolą zmieniany był treścią Uchwał Zarządu Powiatu Krapkowickiego Nr 548/2016 z dnia 25 lipca 2016 r., Nr 1418/2018 z dnia 16 listopada 2018 r., Nr 699/2020 z dnia 13 sierpnia 2020 r., Nr 1158/2021 z dnia 30 września 2021 r.), Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Krapkowicach z dnia 17 lutego 2022 r. (przyjęty treścią Uchwały nr 1288/2022 Zarządu Powiatu Krapkowickiego z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Krapkowicach. Regulamin Organizacyjny Starostwa w okresie objętym kontrolą został zmieniony treścią Uchwały Zarządu Powiatu Krapkowickiego Nr 1460/2022 z dnia 4 sierpnia 2022 r.) oraz Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Krapkowicach z dnia 28 lutego 2023 r. (przyjęty treścią Uchwały nr 1662/2023 Zarządu Powiatu Krapkowickiego z dnia 28 lutego 2023 r. (z dniem wejścia w życie 7 marca 2023 r.).

<sup>7</sup> § 26 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Krapkowicach z dnia 25 lipca 2016 r. oraz § 24 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Krapkowicach z dnia 17 lutego 2022 r. Dalej: Wydział.

<sup>8</sup> Dalej: PCZK.

<sup>9</sup> W zakresach obowiązków tych osób nie wyodrębniono zadań dotyczących budowli ochronnych.

<sup>10</sup> M.in. absolwenci studiów na kierunkach: Inżynieria Bezpieczeństwa, Bezpieczeństwo Narodowe, Zarządzanie (w zakresie Zarządzanie Kryzysowe i Pomoc Humanitarna).

<sup>11</sup> Szkolenie dla nowo zatrudnionych pracowników na stanowiskach związanych z prowadzeniem spraw obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego, zorganizowane przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu z dnia 6 października 2021 r. W programie szkolenia wyszczególniono temat: *Realizacja zadań z zakresu budownictwa ochronnego, zaopatrzenia ludności w wodę pitną w warunkach specjalnych, zagrożenia bezpieczeństwa państwa i zakłóceń na rynku ropy naftowej*.

1.2 Na podstawie badania próby dokumentacji dotyczącej 10 wniosków o wydanie pozwolenia na budowę, złożonych w okresie objętym kontrolą stwierdzono, że na etapie ich analizy oraz wydawania pozwoleń, w Starostwie nie uwzględniano wymagań obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>12</sup>. Starosta wyjaśnił, że nie uwzględniano ww. wymagań, w związku z brakiem przepisów prawnych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne. Starosta wyjaśnił również, że termin „wymagania obrony cywilnej” w odniesieniu do etapu projektowania i budowy obiektów budowlanych rozumie się przez realizowanie zapisów w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, zapisów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin i decyzjach o warunkach zabudowy, uzgadnianie projektów budowlanych pod kątem wymagań obrony cywilnej na terenie gminy przez właściwego szefa obrony cywilnej gminy. W mojej opinii potrzebne jest określenie w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych. Nie wprowadzono nowych aktów prawnych określających zasady realizacji poszczególnych zasad obrony cywilnej. Należy podkreślić potrzebę pilnego uregulowania sfery ochrony ludności. Wskazuję na brak odpowiednich planów i procedur oraz zasobów umożliwiających właściwe zarządzanie w przypadku sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str. 126, 369, 381)

1.3. W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywał Plan Obrony Cywilnej Powiatu Krapkowickiego<sup>13</sup>. Starosta jako Szef Obrony Cywilnej Powiatu Krapkowickiego opracował także Wytyczne oraz Plany działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020<sup>14</sup>, 2021<sup>15</sup>, 2022<sup>16</sup>.

(akta kontroli str. 140-188)

1.4 W planach obrony cywilnej i planach działania uwzględniano kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia. Zadania związane z budowlami ochronnymi ujęte zostały w części III Planu *Załączniki funkcjonalne*, w pkt 6 *Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych*. W ppkt. 6.1 zawarto definicje i opisy rodzajów budowli ochronnych takich jak schrony, ukrycia i szczeliny przeciwlotnicze, a także przewidziane dla nich wyposażenie. W ppkt. 6.2 *Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych na terenie Powiatu Krapkowickiego* wskazano natomiast lokalizacje budowli ochronnych oraz zamieszczono zapis, że *zakłada się, że w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia mieszkańców Powiatu Krapkowickiego, wystąpienia sytuacji związanych z użyciem środków trujących lub w wyniku prognozowania działań zbrojnych, właściwi terytorialnie szefowie OC gmin zlecą wykonanie lub przystosowanie ukryć dla ludności cywilnej*. Wskazano również, że *z uwagi na obecny stan prawny nie zabezpiecza się środków pieniężnych na utrzymanie, wyposażenie, remont i modernizację, w związku z czym struktura pomieszczeń schronowych ulega pogorszeniu*. W Planie stwierdzono, że *oprócz*

<sup>12</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 2351, ze zm.

<sup>13</sup> Stanowiący załącznik do Zarządzenia Starosty Krapkowickiego Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Krapkowickiego Nr AO.120.68.2014 z dnia 25 listopada 2014 r. Dalej: Plan. Aktualizacji Planu dokonano w dniach 7 września 2020 r. oraz 26 lipca 2022 r. m.in. w zakresie odnoszącym się do obowiązujących aktów prawnych.

<sup>14</sup> Stanowiące załącznik do Zarządzenia Starosty Krapkowickiego Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Krapkowickiego Nr AO.120.157.2019 z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie realizacji zadań obrony cywilnej w Powiecie Krapkowickim w 2020 roku.

<sup>15</sup> Stanowiące załącznik do Zarządzenia Starosty Krapkowickiego Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Krapkowickiego Nr AO.120.2.2021 z dnia 15 stycznia 2021 r. w sprawie realizacji zadań obrony cywilnej w Powiecie Krapkowickim w 2021 roku.

<sup>16</sup> Stanowiące załącznik do Zarządzenia Starosty Krapkowickiego Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Krapkowickiego Nr AO.120.4.2022 z dnia 3 stycznia 2022 r. w sprawie realizacji zadań obrony cywilnej w Powiecie Krapkowickim w 2022 roku.

wskazanych budowli ochronnych, ukrycia stanowić będą głównie umocnione podpiwniczenia w istniejących budynkach, instytucjach miejskich, placówkach oświatowych oraz w nowym budownictwie. Zakłada się również, że na wypadek alarmu o skażeniach lub uprzedzenia o zagrożeniu skażeniami i zakażeniami, każda rodzina przygotowuje pomieszczenia mieszkalne w celu ochrony przed oddziaływaniem na organizm ludzki opadu substancji promieniotwórczych, środków trujących i niebezpiecznych dla zdrowia środków biologicznych.

W Planie wskazane zostały osoby odpowiedzialne za przestrzeganie postanowień ww. załącznika i związanych z nim procedur, instrukcji i przynależnych dokumentów<sup>17</sup> oraz za jego przeglądy i aktualizacje<sup>18</sup>.

W załączniku Nr OC-01 do Planu, zalecono<sup>19</sup>, że na wypadek alarmu, każda rodzina powinna posiadać odpowiednio zabezpieczone pomieszczenie. W razie potrzeby, do wykonania przewidziano następujące prace:

a/ uszczelnić wszystkie okna, drzwi i futryny odpowiednią taśmą lub watą, drzwi zewnętrzne dodatkowo obić kocem oraz w odległości około 1 – 1,5 metra zawiesić zasłonę z koca lub kołdry, tak aby stanowiła pewnego rodzaju barierę ochronną;

b/ uszczelnić dokładnie wszystkie szpary, szczeliny, otwory kominowe oraz miejsca, w których przechodzą przewody wodociągowe, centralnego ogrzewania, kanalizacji, itp.;

c/ zakleić szczelnie wszystkie kratki wentylacyjne, w taki jednak sposób, aby w razie potrzeby zapewnić wentylację pomieszczenia (...) w przewodzie nawiewnym można umieścić prosty filtr przeciwpyłowy – ramkę z rozpiętą wielowarstwową gazą, a poniżej specjalną kieszeń na zbieranie cząstek pyłu opadającego z filtra – gazy;

d/ podnosić walory ochronne miejsca ukrycia, podsypując odpowiednią ilością ziemi obszary wokół zewnętrznych ścian budynku oraz zabudowując lub osłaniając workami z piaskiem otwory okienne lub nieużywane otwory drzwiowe.

(akta kontroli str. 140-144, 147-148)

W okresie objętym kontrolą Starosta zapewnił przekazywanie komunikatów do lokalnej gazety oraz zamieszczenie na stronie internetowej Powiatu informacji o treningach ostrzegania i alarmowania lub uruchomieniu syren na terenie powiatu krapkowickiego, wskazujących też rodzaj i czas alarmów oraz sygnałów alarmowych. Starosta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą, nie przeprowadzono ćwiczeń z zakresu zabezpieczania lokali, budynków mieszkalnych do ochrony przed skażeniami i zakażeniami. W okresie pandemii, ze względu na zagrożenie epidemiczne, nie przeprowadzono żadnych ćwiczeń.

(akta kontroli str. 381, 385-395)

W Planach działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020-2021 w dziale odnoszącym się do zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, jako jedno z zadań do realizacji wyszczególniono Zestawienie zbiorcze ewidencji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania<sup>20</sup>. W analogicznym planie na rok 2022, powyższego zadania nie zamieszczono. Starosta wyjaśnił, że Plany działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020-2021 zostały opracowane na podstawie Planu działania w zakresie OC Wojewody Opolskiego, w związku z tym w Planie działania na rok 2022 nie zawarto informacji dotyczącej zestawienia zbiorczego ewidencji budowli ochronnych oraz ukryć doraźnego przygotowania.

(akta kontroli str. 163, 176, 381)

<sup>17</sup> Kierownicy jednostek organizacyjnych oraz osoby prawne i fizyczne.

<sup>18</sup> Pracownicy Wydziału Administracji i Spraw Obywatelskich.

<sup>19</sup> Pkt. 6.3.1. str. 66.

<sup>20</sup> Termin realizacji 31 maja.

We wszystkich Wytocznych Starosty wskazano m.in., że w celu zapewnienia właściwego poziomu przygotowań obrony cywilnej<sup>21</sup>, w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego, należy uwzględniać miejsca ochronne w ukryciach podstawowej odporności, dla takiej liczby osób, która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zasobów budynków. Dodatkowo w Wytocznych na 2020 r. oraz 2022 r. wskazano na potrzebę przeprowadzenia przeglądów zasobów budownictwa ochronnego na terenie gmin, w oparciu o ustalenia Wytocznych SOC.

Starosta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą, *nie analizowano dla jakiej liczby mieszkańców właściwi terytorialnie szefowie OC gmin planowali/zakładali zlecić wykonanie lub przystosowanie ukryć, w związku z niedostatecznymi regulacjami prawnymi z zakresu obrony cywilnej.*

(akta kontroli str. 153, 163, 167, 176, 180)

1.5 Powiat nie realizował inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej, w tym w ramach inwestycji celu publicznego. Kierownik Referatu Administracji Architektoniczno-Budowlanej, w Wydziale Budownictwa i Środowiska Starostwa wyjaśnił, że *w okresie od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r. Powiat Krapkowicki nie był inwestorem decyzji o pozwoleniu na budowę dla nowych budynków użyteczności publicznej.* Wyjaśnił również, że w okresie objętym kontrolą szefowie obrony cywilnej gmin z terenu powiatu, nie zwracali się do niego w celu ustalenia trybu wstępnego typowania obiektów budowlanych, które potencjalnie mogą być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 122, 373)

1.6 W budżecie Starostwa nie przewidziano środków finansowych na utrzymanie, konserwację oraz finansowanie budowli ochronnych. Starosta wyjaśnił, że w latach 2020-2023 nie planowano i nie wydatkowano środków finansowych na zadania dotyczące budowli ochronnych. W zakresie wydatków przeznaczonych na obronę cywilną<sup>23</sup>, poniesiono jedynie w 2021 roku wydatek w wysokości 5 290 zł na zakup agregatu prądotwórczego na potrzeby realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej. W okresie objętym kontrolą Powiat nie był właścicielem ani zarządcą żadnej budowli ochronnej.

(akta kontroli str. 368, 382)

1.7 W ocenie Starosty, temat niedostatecznej regulacji prawnej zadań z zakresu obrony cywilnej jest problematyczny dla samorządów terytorialnych. Brak jest regulacji prawnych rangi ustawowej o obronie cywilnej oraz stosownych rozporządzeń w zakresie wymogów i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne. W polskim systemie prawnym nie ma zdefiniowanego pojęcia budowli ochronnych (schronu i ukrycia), w związku z tym brak jest zobowiązań co do prowadzenia ewidencji, konserwacji i wyposażenia. Nie wprowadzono też uregulowań prawnych obejmujących zasady budowy oraz finansowania budowli ochronnych. Starosta wyjaśnił również, że po uchynieniu przepisów o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, zadania obrony cywilnej realizowano na podstawie konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., których uzupełnieniem są dwa protokoły dodatkowe z 1977 r. dotyczące ochrony ofiar. Zadania obrony cywilnej realizowano też w oparciu o zatwierdzony przez Wojewodę Opolskiego, Plan działania obrony cywilnej na rok 2022.

(akta kontroli str. 369-370)

<sup>21</sup> W zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej.

<sup>22</sup> Na podstawie § 45 ust. 1 i 2 Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

<sup>23</sup> Rozdział 75414.

W odniesieniu do zawartości Aplikacji „SCHRONY” - miejsca doraźnego schronienia – PSP 2.0, udostępnionej przez Państwową Straż Pożarną, Starostwa wyjaśnił, że w jego zdaniem, dane zawarte w tej aplikacji stwarzają fałszywe poczucie bezpieczeństwa wśród mieszkańców. W całym Powiecie Krapkowickim można odnaleźć wiele miejsc doraźnego schronienia na wypadek klęsk żywiołowych. Są to głównie piwnice pod obiektami użyteczności publicznej, czy też piwnice w blokach mieszkalnych. Dostęp do wielu z nich może być ograniczony, ze względu na stan własności, np. wspólnot mieszkaniowych. Zamiast schronów, znajdziemy w aplikacji np. piwnice lub garaże. Ponadto nowopowstała aplikacja zawiera bazę miejsc doraźnego schronienia, na wypadek wystąpienia klęski żywiołowej, które nie zapewniają wystarczającej ochrony np. w sytuacji zagrożenia konfliktem zbrojnym. Obecnie konieczne jest, aby jak najszybciej zakończyły się prace legislacyjne nad projektem ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej, która w sposób jasny określać będzie zakres i obowiązki na poszczególnych szczeblach samorządu.

(akta kontroli str. 383)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna Starostwa oraz organizacja pracy tej jednostki umożliwiły realizację działań w zakresie budowy ochronnych. W planach obrony cywilnej i planach działania uwzględniano kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia.

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 zapewnił przygotowania budowli ochronnych umożliwiających funkcjonowanie PCZK w sytuacji wystąpienia zagrożenia. Tym samym nie zostały zapewnione warunki do bezpiecznej i sprawnej realizacji - przez pracowników PCZK - zadań o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>24</sup> oraz funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>25</sup>.

Starosta wyjaśnił, że PCZK nie posiada budowli ochronnych przeznaczonych na potrzeby jego funkcjonowania, natomiast na wypadek wystąpienia zagrożenia Starostwo dysponowało zapasowym miejscem pracy<sup>26</sup>, które nie miało jednak dostępu do budowli ochronnej.

W związku z brakiem budowli ochronnych, kontrolowana jednostka nie ponosiła wydatków związanych z wyposażeniem i utrzymaniem takich obiektów.

(akta kontroli str. 368)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>24</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1526.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 122

<sup>26</sup> Wyposażone w meble biurowe, łącze telefoniczne i internetowe oraz sprzęt niezbędny do udzielania pierwszej pomocy.



W związku z brakiem budowli ochronnej przeznaczonej na potrzeby funkcjonowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, odstąpiono od formułowania oceny cząstkowej.

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

3.1 W okresie objętym kontrolą Starosta prowadził ewidencję<sup>27</sup> budowli ochronnych i ukryć znajdujących się na terenie powiatu, w której wyodrębniono schrony i ukrycia w podziale na poszczególne gminy oraz przeznaczenie<sup>28</sup>. Ewidencja nie obejmowała ukryć do doraźnego przygotowania znajdujących się na terenie powiatu, jak też nie była prowadzona rzetelnie, co opisane zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 274-276)

Według danych zamieszczonych w ww. ewidencji budowli ochronnych i ukryć, na terenie powiatu, zapewniono następującą liczbę miejsc w budowlach ochronnych:  
a/ według stanu na 31 grudnia 2019 r. – w jednym zakładowym schronie (w gminie Zdieszowice) dla 102 osób, w zakładowym miejscu ukrycia (w gminie Gogolin) dla 40 osób oraz w miejscu ukrycia dla ludności (w gminie Krapkowice) dla 88 osób;  
b/ według stanu na 31 grudnia 2020 r. oraz 31 grudnia 2021 r. – w jednym zakładowym schronie (w gminie Zdieszowice) dla 102 osób oraz w jednym zakładowym miejscu ukrycia (w gminie Gogolin) dla 40 osób.

(akta kontroli str. 374-376)

3.2 W okresie objętym kontrolą Starosta sprawował nadzór nad aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć znajdujących się na terenie powiatu. Zgodnie z wymaganiami określonymi w Planach działania w zakresie obrony cywilnej, Szefowie obrony cywilnej z jednostek samorządu terytorialnego na terenie powiatu przekazywali Staroście ewidencje budowli ochronnych obejmujące poszczególne gminy. Nie wystąpiły przypadki braku przekazywania lub przekazywania nierzetelnych danych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 335-367)

3.3 W okresie objętym kontrolą Starosta sporządził *Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej Powiatu Krapkowickiego* za lata 2020-2021, obejmujące m.in. informacje o stanie budowli ochronnych. Oceny te zostały przekazane do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu<sup>29</sup>. W *Ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej Powiatu Krapkowickiego za 2021 rok* zawarte zostały jednak błędne dane, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Starosta – Szef Obrony Cywilnej Powiatu Krapkowickiego – zlecił w latach 2020-2021 przeprowadzenie kontroli problemowych w zakresie oceny stanu przygotowań i realizacji zadań obrony cywilnej na obszarze działania Szefa Obrony Cywilnej Gminy Strzeleczyki<sup>30</sup>, Gminy Gogolin<sup>31</sup> i Gminy Krapkowice<sup>32</sup>. W programach kontroli, które były przeprowadzane przez pracowników Starostwa Powiatowego w Krapkowicach, nie uwzględniono jednak tematyki dotyczącej budowli ochronnych. W powyższym

<sup>27</sup> Wykaz zasobów budownictwa ochronnego.

<sup>28</sup> Zakładowe oraz dla pozostałej ludności.

<sup>29</sup> Odpowiednio w dniu 25 lutego 2021 r. oraz 22 lutego 2022 r.

<sup>30</sup> W 2020 r.

<sup>31</sup> W 2021 r.

<sup>32</sup> W 2021 r.

zakresie Starosta wyjaśnił, że to szef OC Powiatu ustala program tych kontroli, po uregulowaniu podstaw prawnych z zakresu OC tematyka budowli ochronnych zostanie wpisana do programu kontroli, które następnie zostaną przeprowadzone w każdej z podległych gmin.

(akta kontroli str. 189-273, 277-334, 382)

3.4 W Ocenach stanu przygotowań obrony cywilnej Powiatu Krapkowickiego za lata 2020-2021, w sposób opisowy zostały przedstawione informacje dotyczące przygotowania obrony cywilnej powiatu w obszarze budownictwa ochronnego. I tak opisano: a/ liczbę budowli ochronnych z podziałem na schrony i ukrycia, b/ możliwość ukrycia ludności z podziałem na schrony i ukrycia, c/ stan techniczny i wyposażenie budowli ochronnych<sup>33</sup>. Wskazano też na brak wydatkowania środków finansowych na utrzymanie budowli ochronnych. W ww. dokumentach nie sformułowano wniosków odnoszących się do budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 198-199, 240-241)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie zapewnił w pełni rzetelnego nadzoru nad procesem sporządzania i prowadzenia ewidencji budowli ochronnych i w konsekwencji nie zwracał się do Szefów OC gmin o:

a/ uzupełnienie przekazywanych ewidencji o elementy określone w § 32 pkt 1, 2, 6, 8-10, 12-13 Wytucznych SOC. Tym samym prowadzona w Starostwie ewidencja nie zawierała następujących informacji: numeru ewidencyjnego, danych adresowych, orientacyjnej wytrzymałości w megapaskalach [MPa]<sup>34</sup>, roku budowy, roku ostatniej modernizacji, określenia stanu przygotowania, sposobu wykorzystania w okresie pokoju, dodatkowych adnotacji o budowli ochronnej. Ponadto, w ewidencji z wszystkich lat objętych kontrolą, w kolumnie *Budowle ochronne ogółem*, nie zsumowano wszystkich danych, którą to nieprawidłowość skorygowano w trakcie trwania kontroli NIK.

Starosta wyjaśnił, że ewidencja nie zawierała ww. elementów w związku z brakiem przekazania przez gminy przedmiotowych informacji. Wyjaśnił też, że *Wytuczne SOC to jedynie zalecenia i nie ma obowiązku ich stosowania*.

Zdaniem NIK realizacja zapisów Wytucznych SOC, dokumentu wydanego przez centralny organ administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej, byłaby wyrazem rzetelnego działania i służyłaby zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu.

Brak zsumowania wszystkich danych w kolumnie *Budowle ochronne ogółem* był spowodowany, jak wyjaśnił Starosta, oczywistą omyłką pisarską. Starosta wyjaśnił że w okresie objętym kontrolą dokumentację dotyczącą ewidencji budowli ochronnych prowadzono na wzorach z lat poprzednich, a informacje zawarte w ewidencji budowli ochronnych, w okresie objętym kontrolą, uzyskiwane były od szefów OC gmin na podstawie tabeli dotyczącej charakterystyki występujących zasobów budownictwa ochronnego w Powiecie Krapkowickim, według schematu narzuconego przez Wojewodę Opolskiego.

(akta kontroli str. 274-276, 374-376, 379, 382-383, 396)

<sup>33</sup> Gmina Gogolin – stan techniczny dobry, obiekt bez wyposażenia; Gmina Krapkowice – budowla ochronna wyposażona jest w instalację elektryczną, stan techniczny wymaga gruntownego remontu i modernizacji, bez wyposażenia; Gmina Zdzeszowice – budowla (schron) jest w dostatecznym stanie technicznym, lecz nie spełnia swojego przeznaczenia – zdemontowano filtry i dmuchawy powietrza. Obecnie jest przeznaczony na magazyn. Analogiczne zapisy

<sup>34</sup> O wartości określonej na podstawie dokumentacji, ekspertyzy lub z uwzględnieniem typowych wytrzymałości.

b/ przekazanie przewidzianej w § 31 ust. 2 Wytycznych SOC<sup>35</sup> ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania. Tym samym w Starostwie nie prowadzono takiej ewidencji, co uniemożliwiało jej wykorzystanie na potrzeby ochrony ludności w sytuacji ewentualnego podwyższenia gotowości obronnej państwa lub innego zagrożenia. Starosta wyjaśnił, że ww. ewidencji nie prowadzono, z uwagi na brak dostatecznych informacji oraz brak obowiązku realizacji ww. zadania. Starosta wyjaśnił też, że w okresie objętym kontrolą szefowie OC poszczególnych gmin przekazywali na bieżąco dane o ukryciach do doraźnego przygotowania, które zawarte były w Planie działania w zakresie obrony cywilnej za dany rok kalendarzowy zgodnie z tabelą *Ocena stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej. Z uwagi na fakt, iż Gminy nie są w posiadaniu bardziej szczegółowych informacji zawartych w § 31 ust. 2 Wytycznych SOC, nie były one przekazywane do Starostwa.*

(akta kontroli str. 379, 383, 396)

2. Starosta nierzetelnie sporządził *Ocenę stanu przygotowań obrony cywilnej za 2021 rok* w zakresie ewidencji zasobów budownictwa ochronnego.

*W Ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej Powiatu Krapkowickiego za 2021 rok, w tabeli nr 4 Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w Powiecie Krapkowickim* wskazano, że na terenie Powiatu Krapkowickiego znajdują się dwa miejsca ukrycia, jedno zakładowe i drugie dla pozostałej ludności. Z ewidencji budowli ochronnych wynikało natomiast, że w tym okresie na terenie Powiatu Krapkowickiego znajdowało się tylko jedno miejsce ukrycia<sup>36</sup>.

Główny Specjalista w Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił, że *omyłkowo wpisano błędne dane dotyczące liczby ukryć. Pracownik realizujący zadania z zakresu obrony cywilnej, pracując na wzorach z lat poprzednich, nie zweryfikował danych otrzymanych z gminy Krapkowie.*

(akta kontroli str. 228, 241, 375, 384)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta dokonywał oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu w obszarze budownictwa ochronnego. Jednak prowadzona w kontrolowanej jednostce ewidencja budowli ochronnych nie zawierała części informacji wskazanych w Wytycznych SOC, jak też nie obejmowała ukryć do doraźnego przygotowania.

## IV. Wnioski

#### Wnioski

W związku z faktem, że z dniem 23 kwietnia 2022 r. uchylone zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województwa powiatów i gmin<sup>37</sup>, a od dnia 22 kwietnia 2022 r. przestały obowiązywać Wytyczne SOC, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych.

<sup>35</sup> Właściwi terenowo szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin prowadzą w formie tabelarycznej w oddzielnej tabeli – ewidencje ukryć do doraźnego przygotowania obejmujące: a/ wstępnie wytypowane ukrycia w istniejących obiektach budowlanych; b/ miejsca planowanych budowli wolnostojących.

<sup>36</sup> Zakładowe.

<sup>37</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 850.

## 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 Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, 16 czerwca 2023 r.

Kontroler:

Marcin Blajda  
doradca ekonomiczny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu  
Dyrektor



DYREKTOR  
Janusz Madej  
Wicedyrektor  
Delegatury NIK w Opolu

podpis