



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.009.04.2023



RPW/47837/2023

2023-09-25

Pani
Gabriela Lisius
Starosta Wejherowski

Starostwo Powiatowe w Wejherowie
ul. 3 Maja 4
84-200 Wejherowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wejherowie, ul. 3 Maja 4, 84-200 Wejherowo (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gabriela Lisius, Starosta Wejherowski, od 19 listopada 2018 r. (dalej: „Starosta”)
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	Od 1 stycznia 2020 r. do 3 lipca 2023 r. 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 Gdańsku
Kontroler	Agata Bloch, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/68/2023 z dnia 3 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Starostwie zapewniono właściwe przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego i ochrony ludności na wypadek zagrożenia. W strukturze organizacyjnej Starostwa oraz zakresach odpowiedzialności i obowiązków pracowników uwzględniono zadania związane z obroną cywilną. Posiadane wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe z zakresu zarządzania kryzysowego, kierowania działaniami ratowniczymi oraz odbyte szkolenia pozwalały wypełniać powierzone im zadania. Plan obrony cywilnej i plany działania w zakresie obrony cywilnej SOC³ powiatu wejherowskiego na lata 2020, 2021 i 2022 uwzględniały potrzebę zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia. Na terenie powiatu nie występują budowle ochronne, a jedynie obiekty budowlane w postaci przejść podziemnych i tuneli, dla których prowadzono zestawienie obiektów budowlanych, które mogłyby być wykorzystane na miejsca ukrycia. Nie zaktualizowano w terminie określonym w zarządzeniu Starosty Wejherowskiego w sprawie opracowania Planu Obrony Cywilnej Powiatu Wejherowskiego⁴ wykazu obiektów budowlanych mogących być wykorzystywanych jako miejsca ukrycia (nie wykreślono z rejestru miejsca ukrycia Nr 1 w Rumii). Starosta dokonywał oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu w obszarze budownictwa ochronnego w formie rocznych Ocen stanu

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

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

³ Szef Obrony Cywilnej

⁴ Zarządzenie Nr 81/2012 Starosty Wejherowskiego z dnia 19 października 2012 r. w sprawie opracowania Planu Obrony Cywilnej Powiatu Wejherowskiego.

przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej dla Powiatu Wejherowskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania z zakresu obrony cywilnej przypisano w Starostwie Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego⁶. Dotyczyły one w szczególności: planowania i prowadzenia działalności w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej powiatu, opracowywania planu obrony cywilnej powiatu oraz opiniowania planów obrony cywilnej miast i gmin w powiecie, dokonywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej, organizowania i koordynowania ćwiczeń i szkoleń z zakresu obrony cywilnej, przygotowania i zapewnienia działania elementów systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania, aktualizowania obsady, organizowania szkoleń i treningów dla Powiatowego Ośrodka Analizy Danych i Alarmowania, planowania i organizowania ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia ludności na znacznym obszarze, prowadzenia w imieniu Starosty działalności kontrolnej w gminach powiatu w zakresie obrony cywilnej, współdziałania z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, opracowania kalendarza imprez o zasięgu powiatowym z zakresu realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa w powiecie, zapewnienia wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, prowadzenia ewidencji materiałowej sprzętu OC. Ponadto do zadań ww. Wydziału z zakresu spraw obronnych należało opracowywanie i bieżąca aktualizacja planu operacyjnego funkcjonowania powiatu w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, opracowywanie i aktualizacja planu przygotowań podmiotów leczniczych na terenie powiatu na potrzeby obronne państwa w z planem rozwinięcia zastępczych miejsc szpitalnych w powiecie, opracowywanie i aktualizowanie służby Stałego Dyżuru na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, przygotowanie do działania Akcji Kurierskiej Starostwa w czasie ogłoszenia mobilizacji lub w czasie wojny w ramach powszechnego obowiązku obrony, planowanie, organizowanie i nadzór nad realizacją przedsięwzięć związanych ze szkoleniami i ćwiczeniami z zakresu spraw obronnych, organizowanie i przeprowadzanie kwalifikacji wojskowej w powiecie, zapewnienie funkcjonowania stanowiska kierownika dla starosty w dotychczasowym i zapasowym miejscu pracy.

(akta kontroli str. 3-20)

W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywały kolejno trzy Regulaminy Organizacyjne⁷. Zadania z zakresu obrony cywilnej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarządzania kryzysowego, obronności, w okresie do 20 grudnia 2021 r.

⁵ 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.

⁶ Dalej: WBIZK

⁷ Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Wejherowie z dnia 30 stycznia 2019 r. (przyjęty uchwałą nr VI/32/19 z dnia 30 stycznia 2019 r w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wejherowie), Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Wejherowie z dnia 13 października 2020 r. (przyjęty uchwałą Zarządu Powiatu Wejherowskiego nr VI/290/20 z dnia 13 października 2020 r.).

Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Wejherowie z dnia 21 grudnia 2021 r. (przyjęty Uchwałą Zarządu Powiatu Wejherowskiego nr VI/462/21 dnia 21 grudnia 2021 r.), zmieniony Uchwałą w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego z dnia 23 sierpnia 2022 r. (przyjęty Uchwałą Zarządu Powiatu Wejherowskiego nr VI/593/22 z dnia 23 sierpnia 2022 r.) oraz zmieniony Uchwałą w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego z dnia 21 grudnia 2021 r. (przyjęty Uchwałą Nr VI/793/23 Zarządu Powiatu Wejherowskiego

realizowane były przez Referat Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, a od 21 grudnia 2021 r. – Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Z dniem 26 czerwca 2023 r. wykreślono z Regulaminu Organizacyjnego zadania regulujące funkcjonowanie obrony cywilnej z zadań przypisanych Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego z uwagi na uchylenie przepisów regulujących funkcjonowanie obrony cywilnej w Polsce.

Zadania komórek organizacyjnych Starostwa dotyczące obrony cywilnej/ochrony ludności, obronności i zarządzania kryzysowego, nie obejmowały kwestii związanych z budownictwem ochronnym.

(akta kontroli str. 21-138)

Pracownicy Starostwa, którym przypisano ww. zadania⁸, byli przygotowani do ich realizacji, zakres ich obowiązków i odpowiedzialności obejmował wykonywanie spraw z tego obszaru. Posiadane wykształcenie z zakresu zarządzania kryzysowego, kierowania działaniami ratowniczymi, doświadczenie zawodowe zdobyte na stanowisku Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Wejherowie czy też w Inspektoracie obrony cywilnej w Urzędzie Miejskim w Wejherowie oraz odbyte szkolenia pozwalały wypełniać powierzone zadania. W okresie objętym kontrolą jeden z pracowników brał udział w trzech szkoleniach i jednej konferencji z zakresu obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 139-151)

W Starostwie nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznej procedury postępowania w sprawach z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych. Naczelnik WBiZK wyjaśnił, że w zasobach budowlanych Powiatu i zasobach jednostek organizacyjnych Powiatu nie występują obiekty lub miejsca, które można byłoby zakwalifikować do schronów czy też ukryć. W związku z powyższym nie było potrzeby tworzenia dodatkowej procedury w tym zakresie.

(akta kontroli str. 370, 403-405)

1.2. Na podstawie badania dokumentacji 10 wybranych postępowań w sprawie wydania pozwolenia na budowę, wszczętych na wnioski złożone w okresie objętym kontrolą, stwierdzono, że nie weryfikowano wymagań dotyczących obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹. W decyzjach o wydaniu pozwolenia na budowę wskazywano, że złożony projekt zagospodarowania działki oraz projekt budowlany był zgodny z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, kompletny i został opracowany przez osobę (-y) posiadające stosowne uprawnienia. Ponadto wskazywano, że zakres kontroli projektu budowlanego przez organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę określony został w art. 35 ust. 2 ustawy Prawo budowlane. W tym zakresie nie mieściła się kontrola obiektu budowlanego pod kątem zgodności ze wszystkimi przepisami regulującymi zasady projektowania obiektów budowlanych, w tym z warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę i zatwierdzenie projektu budowlanego nie oznaczało potwierdzenia, że projekt został sporządzony zgodnie ze wszystkimi obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Za zgodność projektu z przepisami odpowiedzialność ponosił projektant (art. 20 ustawy Prawo budowlane).

z dnia 26 czerwca 2023 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego – uchylono § 26 ust. 3 dotyczący zadań z zakresu obrony cywilnej).

⁸ Naczelnik WBiZK oraz inspektor w WBiZK.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

W jednym planie zagospodarowania przestrzennego¹⁰ wskazano, że projektowanie obiektów budowlanych winno odbywać się w sposób zapewniający ochronę ludności zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej określonymi odrębnymi przepisami; niezależnie od zasilania z sieci wodociągowej, należy przewidzieć zaopatrzenie ludności z awaryjnych studni publicznych zgodnie z przepisami publicznymi; należy zapewnić słyszalność syreny alarmowej, tzn. obszar planu winien być objęty zasięgiem akustycznym syreny alarmowej, włączonej do scentralizowanego, radiowego systemu alarmowego miasta Redy.

W jednej decyzji o warunkach zabudowy¹¹ w punkcie dotyczącym szczególnych warunków wynikających z charakteru inwestycji wskazano, że obiekt należy projektować zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ustawy Prawo budowlane

(akta kontroli str. 408-482)

Zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnika WBiZK przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej zgodnie z art. 35 ustawy Prawo budowlane sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania przestrzennego działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, kompletność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, posiadanie przez projektanta i projektanta sprawdzającego odpowiednich uprawnień budowlanych, ich przynależność do właściwej izby samorządu zawodowego. Ponadto organ sprawdza kompletność projektu zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹². W ocenie Naczelnika WBiZK niezbędne jest określenie w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i realizacji inwestycji. Starosta jako organ administracji architektoniczno-budowlanej nie ma kompetencji do zachęcania inwestorów prywatnych realizujących inwestycje do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia.

(akta kontroli str. 403-407)

1.3. W okresie objętym kontrolą sporządzono, zgodnie z § 3 pkt 2 i 3 oraz § 5 ust. 1 obowiązującego do 22 kwietnia 2022 r.¹³ rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹⁴, Plany Obrony Cywilnej Powiatu Wejherowskiego oraz Plany działania na lata 2020, 2021 i 2022. Zostały one opracowane i zatwierdzone w uzgodnieniu z SOC Województwa Pomorskiego, tj.:

- a. Plan Działania Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Wejherowskiego w zakresie obrony cywilnej na 2020 r.
- b. Plan Działania Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Wejherowskiego w zakresie obrony cywilnej na 2021 r.

¹⁰ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Redy w rejonie ulic Łąkowej, Gdańskiej, Obwodowej i Ceynowy – uchwała Nr LII/442/2010 Rady Miejskiej w Redzie z dnia 12 lipca 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 103 poz. 2019).

¹¹ Nr 17/2008 z dnia 3 marca 2008 r. wydana przez Burmistrza Miasta Rumi.

¹² Dz.U. z 2022, poz. 1679.

¹³ Rozporządzenie uchylone ustawą z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305, ze zm.).

¹⁴ Dz.U. Nr 96, poz. 850, dalej „rozporządzenie w sprawie działania SOCK”

c. Plan Działania Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Wejherowskiego w zakresie obrony cywilnej na 2022 r. nie został zatwierdzony przez SOC Powiatu Wejherowskiego.

Przyjęte kierunki działań obrony cywilnej w latach 2020-2022 dotyczyły m.in. wzmocnienia przygotowania struktur obrony cywilnej do prowadzenia działań ratowniczych na bazie sił i środków jednostek organizacji pozarządowych i innych podmiotów realizujących zadania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wdrażanie nowych regulacji dotyczących obrony cywilnej.

W Starostwie opracowano, uzgodniono i zatwierdzono Wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Wejherowskiego na lata 2020-2024. Zasadniczym kierunkiem działania OC w latach 2020-2024 było wzmocnienie przygotowania struktur obrony cywilnej do prowadzenia działań ratowniczych na bazie sił i środków jednostek organizacji pozarządowych i innych podmiotów realizujących zadania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wdrażanie nowych regulacji dotyczących obrony cywilnej. Doskonalenie mechanizmów systemu ochrony ludności w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa w zakresie ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach, współdziałania podmiotów realizujących zadania ochrony ludności w czasie pokoju, w sytuacjach katastrof naturalnych i klęsk żywiołowych, a także dążenie do zapewnienia warunków realizacji zadań obrony cywilnej w stanie gotowości obronnej państwa podczas kryzysu i czasu wojny.

(akta kontroli str. 183-286, 346-368)

1.4. Plan obrony cywilnej i plany działania w zakresie obrony cywilnej SOC Powiatu Wejherowskiego na lata 2020, 2021 i 2022 uwzględniały potrzebę zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu działania SOCK.

W Planie Obrony Cywilnej Powiatu Wejherowskiego zadania związane z budowlami ochronnymi ujęte zostały w pkt 1 ppkt 5a Planu głównego „Zadania i obowiązki osób oraz podmiotów, którym powierzono realizację zadań obrony cywilnej” oraz w ppkt 5b Planu głównego „Zestawienie zadań obrony cywilnej, realizowanych przez powiatowe jednostki administracyjne”. W pkt 3 ppkt 6 Planu „Załączniki funkcjonalne – Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych” wskazano natomiast lokalizacje pięciu obiektów budowlanych w postaci przejść podziemnych i tuneli, które mogły być wykorzystane na ukrycia.

(akta kontroli str. 183-286, 346-368)

Zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnika WBIZK w czasie tworzenia Planu Obrony Cywilnej Powiatu Wejherowskiego w roku 2012 wpisano zadanie dotyczące przygotowania i organizowania budowli ochronnych. Zadanie to przypisano m.in. Staroście – jako kierownikowi Starostwa i zwierzchnikowi służbowemu kierownikom powiatowych jednostek organizacyjnych. Celem tego zapisu było zewidencjonowanie w zasobach budowlanych Starostwa lub jednostek organizacyjnych Starostwa miejsc lub obiektów, które można byłoby zakwalifikować do budowli ochronnych. Następnie właściwe komórki organizacyjne Starostwa dokonałyby według swoich kompetencji oceny przydatności, a w kolejnym etapie przygotowania oraz zorganizowania tych obiektów. W wyniku dokonanych w ówczesnym czasie analiz, stwierdzono, że w zasobach budowlanych Starostwa nie występują obiekty lub miejsca, które można byłoby zakwalifikować do schronów czy też ukryć. W związku z powyższym zapisy dotyczące tego zadania stały się bezprzedmiotowe.

(akta kontroli str. 403-405)

W Planach działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020-2022 w dziale odnoszącym się do zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, jako jedno z zadań do

realizacji wskazano prowadzenie weryfikacji, analizowania istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich liczby, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń. Analogicznie w Wieloletnim Planie działania w zakresie obrony cywilnej SOC Powiatu Wejherowskiego na lata 2020-2024 jako jedno z zadań do realizacji wskazano Analizowanie i weryfikowanie na poszczególnych poziomach administracyjnych, istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego w szczególności w zakresie ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń, zgodnie z wytycznymi SOCK¹⁵ z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

(akta kontroli str. 346-368)

Plan obrony cywilnej powiatu wejherowskiego zgodnie z zarządzeniem Starosty Wejherowskiego z dnia 19 października 2012 r. miał podlegać bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak niż co dwa lata. Zgodnie z pkt 1 ppkt 8 Planu obrony cywilnej ustalone zostały dwa tryby aktualizacji planu, tj. pierwszy dotyczący aktualizacji zapisów merytorycznych wykazów, map, etc. – ustala się corocznie na czwarty kwartał z możliwością uszczegółowienia w Rocznym planie działania w zakresie Obrony Cywilnej SOC powiatu wejherowskiego. Drugi natomiast dotyczył aktualizacji Kart realizacji zadań OC - ustalono jako realizację wniosków wypracowanych w trakcie organizowanych ćwiczeń i treningów Obrony Cywilnej wg wskazanego rocznego planu. W Starostwie nie aktualizowano na bieżąco (nie rzadziej jednak niż co dwa lata) Planu obrony cywilnej powiatu wejherowskiego w odniesieniu do obiektów budowlanych mogących być wykorzystywanych jako ukrycia wskazanych w pkt 3 ppkt 6 Planu, co zostało opisane w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 163-286)

1.5. W okresie objętym kontrolą Powiat nie realizował inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej, w tym w ramach inwestycji celu publicznego. Naczelnik WBiZK wskazał, że art. 5 ustawy Prawo budowlane dotyczy zasad projektowania budynków i obiektów, które zobowiązany jest przestrzegać projektant. Niezbędne jest określenie w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i realizacji inwestycji. Starosta jako organ administracji architektoniczno-budowlanej nie ma kompetencji do zachęcania inwestorów prywatnych realizujących inwestycje do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia.

Starosta wskazała, że w myśl wytycznych SOCK to SOC gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), a nie Starosta, uwzględnia planowanie miejsc w budowach ochronnych w granicach administracyjnych miast, w sporządzanych projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzjach zabudowy. W związku ze stwierdzonym brakiem w powiecie wejherowskim schronów i ukryć do doraźnego przygotowania uzgodniono z poszczególnymi gminami w powiecie wykorzystanie bazy zinwentaryzowanych przez Państwową Straż Pożarną¹⁶, tzw. Miejsc Doraźnego Schronienia (MDS), które mogą zapewnić mieszkańcom powiatu schronienie na wypadek zagrożenia – głównie przed ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi. Jednocześnie wszelkimi dostępnymi kanałami komunikacji z mieszkańcami (TV lokalna, strony internetowe powiatu, aplikacja „Blisko”, itp.) jest rozpowszechniana stworzona przez PSP aplikacja PSP 2.0, która wskazuje dostępne miejsca doraźnego schronienia najbliższe miejsca zamieszkania zainteresowania danej osoby.

¹⁵ Szefa Obrony Cywilnej Kraju

¹⁶ Dalej: „PSP”.

(akta kontroli str. 403-407, 483-488)

1.6. W budżecie Powiatu nie przewidziano środków na utrzymanie, konserwację oraz finansowanie budowli ochronnych. Starosta wyjaśniła, że w latach 2020-2021 zaplanowano i wydatkowano środki finansowe na obronę cywilną w zakresie przeglądu i konserwacji sprzętu będącego w zasobach magazynu OC¹⁷ Starostwa, zakup sprzętu i wyposażenia magazynu OC i Zarządzania Kryzysowego, zakup pneumatycznego namiotu ratowniczego wraz z dwoma butlami ciśnieniowymi na wyposażenia magazynu OC i Zarządzania Kryzysowego. W 2021 r. zakupiono wyposażenie magazynu OC i Zarządzania Kryzysowego – rękaw przeciwpowodziowy oraz wyposażenie elektrycznego namiotu medycznego¹⁸.

(akta kontroli str. 483-488)

1.7. Aktualny stan prawny, a w szczególności brak aktu prawnego rangi ustawowej i obronie cywilnej oraz stosownych rozporządzeń, w zakresie wymogów i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne wpływa na trudności w zakresie ewidencjonowania, utrzymania, wyposażenia oraz funkcjonowania obiektów ochronnych. W ocenie Naczelnika WBiZK, w odniesieniu do budowy schronów czy też ukryć nie ma regulacji prawnych w tym zakresie. Jedynym aktem urzędowym, który określał wymagania techniczne dla schronów i ukryć były „Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne” stanowiące załącznik nr 1 do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. Zdaniem Naczelnika WBiZK to nie prawo, ale tylko sugestia, jak powinny wyglądać schrony. Nie ma obowiązku stosowania tego dokumentu. „Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne” stanowiące załącznik nr do Wytycznych SOCK z dnia 4 grudnia 2018 r., nie stanowią przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W polskim systemie prawnym nie było zdefiniowanego pojęcia budowli ochronnej (schronu i ukrycia), tym samym żaden podmiot nie był zobowiązany do prowadzenia ich ewidencji, konserwacji, finansowania czy planowania użycia. Naczelnik WBiZK wskazał również, że po uchyleniu przepisów o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej, realizacja zadań z zakresu obrony cywilnej została zawieszona do czasu wprowadzenia uregulowań w tym zakresie (Uchwałą Zarządu Powiatu Wejherowskiego nr VI/793/23 z dnia 26 czerwca 2023 r. uchylono zadanie regulujące funkcjonowanie obrony cywilnej zadań przypisanych WBiZK). Natomiast w odniesieniu do aplikacji miejsc doraźnego schronienia – PSP 2.0 udostępnionej przez PSP, Naczelnik WBiZK wskazał, że z uwagi na brak schronów czy też ukryć na terenie powiatu wejherowskiego, dokonano inwentaryzacji i uwzględniono obiekty ogólnodostępne typu: garaże podziemne, piwnice, tunele itp., które można zakwalifikować jako miejsca doraźnego schronienia. Obiekty te były dotychczas niezarejestrowane. Starostwo nie prowadziło badań wśród mieszkańców powiatu wejherowskiego z zakresu wpływu braku budowli ochronnych i ukryć na poczucie ich bezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 395-399)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość:

Plan OC powiatu w zakresie wykazu obiektów budowlanych, które mogły być wykorzystywane jako miejsca ukrycia nie został zaktualizowany w terminie określonym w § 8 obowiązującego wówczas zarządzenia Starosty Wejherowskiego z dnia 19 października 2012 r. (nie wykreślono miejsca ukrycia Nr 1 w Rumii). Zgodnie z tym przepisem plan OC podlegał bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak, niż co dwa lata,

¹⁷ magazynu Obrony Cywilnej Starostwa

¹⁸ 2020 r. – 23 tys. zł, 2021 – 20,6 tys. zł.

a co najmniej od 2020 r. powyższy obiekt nie był już wykazywany przez Urząd Miasta Rumii jako miejsce ukrycia w przesyłanych do Starostwa dokumentach, związanych z ochroną ludności i obroną cywilną¹⁹.

Dodać w tym miejscu należy, iż w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, z dniem 23 kwietnia 2022 r. zostało uchylone m.in. 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, m.in. na podstawie którego wydano ww. zarządzenie Starosty Wejherowskiego z dnia 19 października 2012 r.

Z wyjaśnień Naczelnika WBiZK, który na podstawie pkt VI ppk 3 opisu stanowiska pracy, był odpowiedzialny za wykonywanie zadań związanych z kierowaniem oraz koordynowaniem przygotowań i realizacją przedsięwzięć obrony cywilnej, wynikało, że powyższe było spowodowane przeoczeniem.

(akta kontroli str. 166-168, 371-374, 387-394, 642-644)

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna Starostwa umożliwiała realizację działań w zakresie budowy ochronnych. W planie obrony cywilnej oraz planach działania uwzględniano kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia. W terminie określonym w zarządzeniu Starosty Wejherowskiego w sprawie opracowania Planu Obrony Cywilnej Powiatu Wejherowskiego, nie zaktualizowano wykazu obiektów, które mogły być wykorzystywane jako miejsca ukrycia, tj. nie wykreślono miejsca ukrycia Nr 1 w Rumii.

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

Na podstawie dostępnej w jednostce dokumentacji dotyczącej Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego ustalono, że Starosta nie zapewnił budowy ochronnych do funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Zapewnił i przygotował miejsce funkcjonowania zapasowego stanowiska kierowania w pomieszczeniach istniejącego budynku użyteczności publicznej.

Naczelnik WBiZK wskazał, że zgodnie z § 10 pkt 2 Wytocznych SOCK, jako SOC Powiatu przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie zapasowych stanowisk kierowania w pomieszczeniach istniejących budynków użyteczności publicznej. Starosta wyznaczył zapasowe miejsce pracy w uzgodnieniu z Wojewodą Pomorskim. Dokumentacja zapasowego miejsca pracy jest dokumentem niejawnym o klauzuli „Zastrzeżone”. Zapasowe miejsce pracy nie spełniało funkcji budowli ochronnych i ukrycia do doręcznego przygotowania.

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

(akta kontroli str. 370, 403-404)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

¹⁹ W dniu 21 lutego 2020 r. Urząd Miasta Rumii przesłał do Starostwa oceną stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Gminie Miejskiej Rumii według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Odstąpiono od formułowania oceny cząstkowej z powodu braku budowli ochronnej przeznaczonej na potrzeby funkcjonowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych i ukryć znajdujących się na terenie powiatu.

Naczelnik WBiZK wyjaśnił, że Starosta jako Szef Obrony Cywilnej Powiatu zobowiązany był zgodnie z wytycznymi do prowadzenia w formie tabelarycznej zestawienia zbiorczego budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania znajdujących się na terenie powiatu na podstawie informacji, które przekazują szefowie OC gmin/miast. Na podstawie sporządzanych corocznie przez szefów OC gmin/miast „Ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” przekazywanych do Starostwa nie wykazano w żadnej gminie/mieście powiatu wejherowskiego budowli ochronnych i ukryć. W związku z brakiem na terenie powiatu budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania nie było podstawy do sporządzania zbiorczego zestawienia.

(akta kontroli str. 483-488)

W Planie obrony cywilnej w pkt 3 ppkt 6 „Załączniki funkcjonalne – Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych” wskazano lokalizacje pięciu obiektów budowlanych w postaci przejść podziemnych i tuneli, które mogły być potencjalnie wykorzystane na ukrycia (dwóch wykreślonych w 2022 r. i dwóch wykreślonych przed 2017 r.), w których schronienie mogłoby znaleźć 1700 mieszkańców powiatu.

(akta kontroli str. 163-286, 642-644)

W zestawieniu budowli ochronnych²⁰ nie wykazano na terenie powiatu wejherowskiego budowli ochronnych (schronów i ukryć scharakteryzowanych zgodnie z konwencją genewską), jak również ukryć do doraźnego przygotowania. Zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnika WBiZK w dotychczas sporządzanych corocznych Ocenach OC, tego typu obiekty nie były ewidencjonowane. Szefowie OC gmin nie przesyłali do powiatu zestawień tabelarycznych z zakresu ilości obiektów spełniających funkcje doraźnego schronienia. Z przeprowadzonych rozmów z przedstawicielami gmin wynika, że takie obiekty w powiecie nie występują.

(akta kontroli str. 370, 403-405)

3.2. W okresie objętym kontrolą Starosta pełniąc funkcję szefa obrony powiatu wejherowskiego 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 niezetelnych danych w tym zakresie. W przekazywanych ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w latach 2019, 2020 i 2021 Gminy Miasta Reda wykazywano jedno miejsce ukrycia, które nie zostało wykazane w ocenie stanu przygotowań

²⁰ Wykaz budowli ochronnych na terenie powiatu wejherowskiego – stan na dzień 25.05.2023 r.

w zakresie ochrony i obrony ludności w powiecie wejherowskim na dzień 31 grudnia 2019, 2020 i 2021 r.

Zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnika WBIZK, Szef OC gm. Reda poza informacją wskazaną w corocznych ocenach OC nie przedstawił dodatkowych, wymaganych informacji w zakresie wskazanego obiektu. Z uwagi na brak tych informacji, wskazywany obiekt, który jest tunelem nie był podawany w zbiorczej ocenie OC powiatu jako budowla ochronna spełniająca określone kryteria zawarte w wytycznych SOCK.

(akta kontroli str. 371-386, 389-394)

3.3. W okresie objętym kontrolą Starosta sporządził Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w powiecie wejherowskim za lata 2020-2021, obejmujące m.in. informacje charakteryzujące istniejące zasoby budownictwa ochronnego w powiecie wejherowskim. Oceny te zostały przekazane do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku²¹ w terminach wynikających z Planów działania SOC Powiatu Wejherowskiego w zakresie obrony cywilnej na 2020 r. i 2021 r.

W Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za lata 2019-2021, przekazane zostały informacje dotyczące przygotowania obrony cywilnej powiatu w obszarze budownictwa ochronnego, z których wynika, że nie występują na jego obszarze żadne budowle ochronne. Wskazano również na brak wydatkowania środków finansowych na utrzymanie budowli ochronnych.

Starosta – Szef Obrony Cywilnej Powiatu Wejherowskiego – zlecił w okresie objętym kontrolą przeprowadzenie trzech kontroli²² z zakresu zadań obrony cywilnej wynikających z Planów działania w zakresie obrony cywilnej SOC Gminy Choczewo za lata 2020 i 2021 przeprowadzonej w dniu 13 października 2021 r., Gminy Łęczyce za lata 2020 i 2021 – przeprowadzonej w dniu 3 listopada 2021 r. oraz kontroli dokumentacji Stałego Dyżuru przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Rumia w dniu 17 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 371-386, 369, 634-641)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta dokonywał oceny stanu przygotowań obrony cywilnej Powiatu w obszarze budownictwa ochronnego w formie rocznych Ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej na Powiatu Wejherowskiego. Na terenie powiatu wejherowskiego nie było budowli ochronnych w tym schronów i miejsc doraźnego schronienia oraz miejsc ukrycia. W związku z powyższym w Starostwie nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych zgodnie z Wytycznymi SOCK.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

²¹ Odpowiednio w dniach: 21 lutego 2019 r., 21 lutego 2020 r., 21 lutego 2021 r.

²² Protokół kontroli nr ZK.5553.3.2021 z dnia 13 października 2021 r., nr ZK.5553.3.2021 z dnia 3 listopada 2021 r., nr ZK.5553.3.2021 z dnia 17 grudnia 2021 r.


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 Gdańsku. 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.

Gdańsk, dnia 22 września 2023 r.

Kontroler
Agata Bloch
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor
p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
2 up. 
.....
podpis