



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.9.01.2023

Pan
Michał Zieliński
Wojewoda Wielkopolski
Wielkopolski Urząd Wojewódzki
al. Niepodległości 16/18
61-713 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wielkopolski Urząd Wojewódzki, 61-713 Poznań al. Niepodległości 16/18, (dalej także: Urząd lub WUW)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Michał Zieliński, Wojewoda Wielkopolski od 29 stycznia 2021 r. (dalej także: Wojewoda) Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, stanowisko Wojewody Wielkopolskiego zajmowali (lub wykonywali obowiązki wojewody): Aneta Niestrawska ¹ (od 16 grudnia 2020 r. do 28 stycznia 2021 r.) Łukasz Mikołajczyk (od 25 listopada 2019 r. do 15 grudnia 2020 r.) <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 3)</p>
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	<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.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2020-2023 (do 5 lipca) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli (dalej: okres objęty kontrolą).
<i>Podstawa prawna</i>	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Tomasz Nowiński, doradca prawny - upoważnienie do kontroli nr LPO/60/2023 z dnia 5 kwietnia 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1)</p>

¹ Jako I Wicewojewoda Wielkopolski wykonywała obowiązki wojewody na mocy art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r., poz. 135, t.j.)

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu stworzone zostały odpowiednie warunki organizacyjne, umożliwiające realizowanie zadań Wojewody jako terenowego organu obrony cywilnej (do 22 kwietnia 2022 r.) oraz jako organu właściwego w sprawach zarządzania kryzysowego. Zadania te, w tym dotyczące budownictwa ochronnego, realizował Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: WBiZK), w którym zostały one przypisane konkretnym, posiadającym odpowiednie przygotowanie, pracownikom.

Zgodnie z wymogami wynikającymi z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁴ opracowane zostały i uzgodnione z Szefem Obrony Cywilnej Kraju: plan obrony cywilnej województwa wielkopolskiego, wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej województwa i plany działania obrony cywilnej na poszczególne, objęte kontrolą lata, tj.: 2020, 2021 oraz 2022 r. W dokumentach tych nie odnoszono się jednak do zadań i przedsięwzięć dotyczących przygotowania i organizowania budowli ochronnych, ograniczając się do zawartego w planie obrony cywilnej liczbowego zestawienia takich miejsc na terenie województwa. Realizowany był obowiązek przekazywania Szefowi Obrony Cywilnej Kraju ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.

Na zadania związane z budowlami ochronnymi nie planowano i nie wydatkowano żadnych środków finansowych, a w okresie funkcjonowania Stanowiska Kierowania Obroną Cywilną oraz Stanowiska Kierowania Zadaniem Obronnym Wojewoda (po 2009 r.) nie dysponował budowlą ochronną przeznaczoną na ich potrzeby. Prowadzoną od 2010 r. przez WBiZK ewidencję budowli ochronnych i miejsc ukrycia jako nieaktualną wybrakowano w maju 2023 r. Wojewoda, we współpracy z Państwową Strażą Pożarną, pozyskał aktualne dane o budowlach ochronnych i miejscach ukrycia na terenie województwa wielkopolskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W statucie WUW⁵ wskazano, że realizacja zadań Wojewody w zakresie objętym działami administracji rządowej: obrona narodowa oraz sprawy wewnętrzne należy do zakresu działania Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Regulamin organizacyjny WUW⁶ stanowił, że Wydział ten m.in. realizuje zadania w zakresie związanym ze sprawami obronnymi i obroną cywilną oraz zarządzaniem kryzysowym, w tym: tworzeniem warunków organizacyjnych i technicznych, kierowaniem oraz koordynacją realizacji zadań obronnych na obszarze województwa; planowaniem zadań obronnych i przygotowaniem systemu kierowania województwem na czas podwyższenia gotowości obronnej państwa; planowaniem, organizowaniem i nadzorowaniem wykonywania zadań obronnych i koordynowaniem działania organów samorządu terytorialnego w tym zakresie; obroną cywilną, w tym

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

⁴ Dz. U. Nr 96, poz. 850. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

⁵ Treść Statutu i aktów zmieniających dostępna jest pod adresem: <https://www.poznan.uw.gov.pl/statut-i-regulaminy>

⁶ Treść Regulaminu Organizacyjnego WUW dostępna jest pod adresem: <https://www.poznan.uw.gov.pl/node/22429>

koordynacją i kierowaniem działalnością w zakresie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej oraz ustalaniem zadań szefom obrony cywilnej powiatów i kontrolą ich realizacji, zarządzaniem kryzysowym, planowaniem cywilnym.⁷

W obowiązującym w kontrolowanym okresie Regulaminie Organizacyjnym Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego⁸ wyodrębniony Oddział Planowania Cywilnego realizował zadania związane m.in. z: koordynacją i kierowaniem działalnością w zakresie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej oraz ustalaniem zadań szefom OC powiatów i kontrolą ich realizacji; dokonywaniem oceny stanu przygotowania OC na terenie województwa; opracowywaniem planu OC województwa, opiniowaniem i uzgadnianiem planów OC powiatów, opracowywaniem i uzgadnianiem planów działania OC; opiniowaniem projektów aktów prawa miejscowego dotyczących i mających wpływ na realizację zadań OC; koordynowaniem realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego w zakresie OC. Realizację wymienionych zadań obejmował zakres obowiązków pracownika⁹ zatrudnionego w tym Oddziale na stanowisku inspektora wojewódzkiego do spraw obrony cywilnej, obsługi kancelaryjno-biurowej wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego oraz zagrożeń epizootycznych¹⁰. Taki zakres obowiązków określony został 20 lipca 2020 r. i nie był zmieniany w zakresie zadań związanych z obroną cywilną po utracie mocy przepisów jej dotyczących. Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że zakres obowiązków tego pracownika został już odpowiednio zaktualizowany.

Zakres obowiązków pracownika zatrudnionego na stanowisku starszego inspektora w wyodrębnionym Oddziale Logistyki¹¹ obejmował m.in. sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem i zapewnieniem funkcjonowania budowli ochronnych i urządzeń specjalnych, a także innych obiektów i urządzeń służących potrzebom ochrony ludności w województwie oraz prowadzenie ich ewidencji.

W regulaminie organizacyjnym WBiZK obowiązującym od 31 stycznia 2023 r. określono m.in. zadania związane z: „planowaniem, organizowaniem i realizowaniem przedsięwzięć zapewniających Wojewodzie wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym; planowaniem, organizowaniem, nadzorowaniem oraz prowadzeniem kontroli przygotowania jednostek samorządu terytorialnego oraz odpowiednich podmiotów leczniczych na potrzeby obronne” (zadania Oddziału Spraw Obronnych) oraz „sprawowania nadzoru nad przygotowywaniem i zapewnieniem funkcjonowania budowli ochronnych i urządzeń specjalnych, a także innych obiektów i urządzeń służących potrzebom ochrony ludności w województwie oraz prowadzenie ich ewidencji” (zadania Oddziału Logistyki).

(akta kontroli str. 9-12, 17, 23-32, 343)

1.2. W Regulaminie organizacyjnym WUW zadania w zakresie „opracowywania wniosków, opiniowania i uzgadniania dokumentów planistycznych o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym w zakresie wynikającym z rządowej polityki regionalnej,

⁷ Sprawy związane z Obroną Cywilną zostały wykreślone z Regulaminu Organizacyjnego WUW z dniem 1 stycznia 2023 r. (Zarządzenie Nr 711/22 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 29 grudnia 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego).

⁸ Od dnia 31 stycznia 2023 r. obowiązuje Regulamin organizacyjny WBiZK wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora Generalnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, w którego treści nie wymieniono zadań związanych z obroną cywilną. Treść regulaminu organizacyjnego WBiZK i jego zmian dostępna jest pod adresem: <https://www.poznan.uw.gov.pl/struktura-urzedu/wydzial-bezpieczenstwa-i-zarzadzania-kryzysowego>

⁹ Pracownik ten posiadał wykształcenie wyższe, ukończył kierunek Bezpieczeństwo Narodowe, specjalność Administracja Bezpieczeństwa Publicznego na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹⁰ Zakres obowiązków miał postać pisemną i był pisemnie „przyjęty do wiadomości i stosowania” przez pracownika.

¹¹ Zakres obowiązków miał postać pisemną i był pisemnie „przyjęty do wiadomości i stosowania” przez pracownika.

zadań i programów rządowych”¹² przypisane zostały Wydziałowi Infrastruktury i Rolnictwa.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że: „W praktyce, zgodnie z regulaminem, uchwały w powyższym zakresie są kierowane do wyżej wymienionego Wydziału, a Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego otrzymywał również treść przedmiotowych uchwał pod kątem zadań w zakresie obrony cywilnej i spraw obronnych. W okresie objętym kontrolą, w przedmiotowych uchwałach gmin, które trafiły do WBiZK nie były realizowane jakiegokolwiek inwestycje związane z realizacją zadań w zakresie obrony cywilnej.”

W okresie objętym kontrolą do WBiZK przekazano łącznie 934 wnioski o uzgodnienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp). W 2020 r. było to 217 wniosków; w 2021 r. - 283; 2022 r. - 272 oraz w 2023 r. - 162¹³.

Treść zbadanych pięciu uchwał¹⁴ nie obejmowała zagadnień związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa.

Odnosnie do niezgłaszania wniosków lub uwag wobec braku w mpzp zagadnień związanych z potrzebami obronnymi i bezpieczeństwem państwa, Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że „przeszkodą do takiego działania był brak określenia sposobu uwzględniania potrzeb obrony cywilnej w zagospodarowaniu przestrzennym oraz zasad finansowania ewentualnych zmian”.

(akta kontroli str. 7-8, 291-292)

1.3. W okresie objętym kontrolą¹⁵ WUW nie realizował inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej¹⁶, w których mieliby przebywać ludzie.

WUW brał w tym okresie udział w realizacji jednej inwestycji, tj. utworzeniu i wyposażeniu wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego w miejscowości Borki, w gminie Słupca. Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że „obiekt ten nie jest przeznaczony, ani przewidywany jako budowla dla zbiorowej ochrony ludności, a zgromadzone w nim narzędzia i sprzęt mają przeznaczenie przede wszystkim przeciwpowodziowe”.

(akta kontroli str. 7)

1.4. Plan obrony cywilnej województwa wielkopolskiego został opracowany i uzgodniony z Szefem Obrony Cywilnej Kraju w 2016 r. (aktualizowany był dziewięć razy, w tym w latach 2020-22 czterokrotnie - głównie w zakresie danych). Plan posiadał sześć załączników funkcjonalnych, z których załącznik oznaczony numerem 5 zatytułowano: „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych”. Załącznik ten zawierał jedynie tabelaryczne „Zestawienie miejsc w budowlach ochronnych na terenie województwa wielkopolskiego (na podstawie danych z planów OC powiatów)”. Z rejestru zmian i aktualizacji dotyczących tego załącznika wynikało, że aktualizowany on był czterokrotnie: w styczniu i marcu 2019 r., w lutym 2020 r. oraz w marcu 2021 r.

Załącznik zawierał także adnotację o treści: „Prace nad opracowaniem pełnego

¹² W tym uzgodnienie projektu planu przygotowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego, wynikające z art. 17 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 967)

¹³ Do Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa w tych okresach wpłynęło odpowiednio: 479; 468; 580 oraz 316 wniosków o uzgodnienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

¹⁴ Badanie obejmowało treść pięciu losowo wybranych uchwał dotyczących gmin: Zbąszyń (wniosek o uzgodnienie treści uchwały z 14 lutego 2022 r.), Grodzisk Wielkopolski (26 września 2022 r.), Kościan (21 grudnia 2022 r.), Zaniemyśl (27 czerwca 2023 r.), Czempień (30 czerwca 2023 r.).

¹⁵ Także w latach 2018 -2020, tj. od czasu wydania przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju wytycznych z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

¹⁶ W rozumieniu § 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225),

załącznika – dalszych jego rozdziałów, zostaną wznowione po zakończeniu prac prowadzonych przez Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie nad kierunkiem działań i ustaleń w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce”.

(akta kontroli str. 77-93, 103-109)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że: „Prace nad opracowaniem pełnego załącznika funkcjonalnego nr 5 do Planu Obrony Cywilnej województwa wielkopolskiego w zakresie budowy ochronnych i ukryć doraźnych były wstrzymane do momentu wydania *Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 04.12.2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego* (informacje uzyskane w trybie roboczym z KG PSP, które mówiły, że prace w tym zakresie trwają). Użycie sformułowania "pełnego załącznika" było ukierunkowane na przewidywane rozszerzenie zawartych danych ilościowych przy wykorzystaniu kryteriów szerszego podziału budowli ochronnych na inne rodzaje, wynikające z ich specyfikacji czy lokalizacji. Z uwagi na powyższe przewidywano ewentualność zawarcia w tym załączniku części opisowej, mówiącej o definicjach budowli ochronnych i ich podziale. Niestety rozpoczęte na początku 2020 roku działania przerwała pandemia koronawirusa Covid-19, a wkrótce przepisy dot. obrony cywilnej zostały uchylone (w kwietniu 2022 r.)”.

(akta kontroli str. 291)

1.5. W grudniu 2017 r. został opracowany i uzgodniony z Szefem Obrony Cywilnej Kraju „Wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej szefa Obrony Cywilnej województwa wielkopolskiego”. Plan ten zawierał wskazanie pięciu zakresów działania (organizacyjny; planowanie; wykrywanie zagrożeń, ostrzeganie i alarmowanie; szkolenia, ćwiczenia; logistyka), wskazanie w ramach tych zakresów zadań do wykonania, ich wykonawców oraz współwykonawców i terminów realizacji (obejmujących okres lat 2018-2023). Ujęte w tym planie zadania w większości odnosiły się do struktur i organizacji formacji OC, prowadzenia ich szkoleń oraz doskonalenia zasad funkcjonowania. Nie było wśród nich wprost wskazanych zadań związanych z budowlami ochronnymi.

W okresie objętym kontrolą opracowano także, uzgodnione z Szefem Obrony Cywilnej Kraju, roczne plany działania w zakresie OC na rok: 2020, 2021 oraz 2022, w układzie: zadanie; wykonawca i współwykonawca; termin realizacji. Żadne spośród wymienionych w tych planach zadań nie dotyczyło wprost budowli ochronnych. Związane z tym były natomiast takie zadania jak np.: organizacja szkoleń w zakresie obrony cywilnej i ochrony ludności (zadanie szefów poszczególnych OC) oraz inwentaryzacja posiadanych zasobów materiałowych i sprzętowych OC (zadanie szefów poszczególnych OC oraz Oddziału Logistyki WBiZK).

(akta kontroli str. 17, 117-158)

1.6. W rocznych planach działania założono wydatki na cele związane z OC: w 2020 i 2021 r. w kwocie po 50 tys. zł, oraz w 2022 r. w kwocie 31 tys. zł.

Według ustawy budżetowej, w rozdziale 75414 – obrona cywilna, kwoty wydatków na lata 2020, 2021 oraz 2022 zostały zaplanowane w wysokości odpowiednio: 50.000 zł (zrealizowano 38,7% tej kwoty – nie dokonywano wydatków związanych z budowlami ochronnymi); 5.000 zł (zrealizowano 100% tej kwoty – nie dokonywano wydatków związanych z budowlami ochronnymi) oraz 6000 zł (zrealizowano 12% tej kwoty – nie dokonywano wydatków związanych z budowlami ochronnymi).

(akta kontroli str. 33-34)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że „nie zabezpieczano środków na budowle ochronne z uwagi na fakt, iż Wojewoda Wielkopolski nie posiadał i nie utrzymywał tego rodzaju obiektów”.

(akta kontroli str. 18)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Wielkopolski nie udzielał jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego ani nie przeznaczał na te cele środków rezerwy celowej

(akta kontroli str. 343)

1.7. Odnośnie do problemów związanych z realizacją zadań w ramach zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (obrony cywilnej), Dyrektor WBiZK podał, że: „Zagadnienia związane z budowlami ochronnymi, wchodzącymi niegdyś w skład obrony cywilnej na przestrzeni co najmniej ostatnich dwóch dekad były obciążone problemami wynikającymi głównie z braku odpowiednich, powszechnie obowiązujących regulacji prawnych. Nie bez znaczenia pozostaje kwestia finansowania zadań polegających na budowie lub utrzymaniu budowli ochronnych. Brak odpowiednich przepisów rangi ustawowej stanowił blokadę wydatkowania środków publicznych na powyższe cele. Odrębnym, trudno pomijalnym zagadnieniem jest skala kosztów, jakie może generować wykonanie ww. zamierzeń przez organy administracji publicznej. Podsumowując, obecnie dużą trudność w realizowaniu zadań w przedmiotowym zakresie może stanowić brak regulacji prawnych dotyczących obrony cywilnej i zasad jej funkcjonowania oraz sposobu finansowania.”.

(akta kontroli str. 7-8)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Stworzone w WUW warunki organizacyjne umożliwiły realizowanie zadań związanych z obroną cywilną (do dnia 22 kwietnia 2022 r.) oraz zarządzaniem kryzysowym. Zgodnie w wymogami prawnymi sporządzono plan OC województwa oraz wieloletni i roczne plany działania w zakresie OC. W budżecie województwa nie przeznaczano i nie wydatkowano żadnych środków finansowych na zagadnienia związane z budowlami ochronnymi.

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.

2.1. Zgodnie z § 10 obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r. Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4.12.2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego¹⁷, w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania organów realizujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz organów, na które nałożono realizację w czasie wojny zadań obronno-mobilizacyjnych, na potrzeby urzędów wojewódzkich i miejskich właściwy terenowo szef obrony cywilnej przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie: budowli ochronnych przeznaczonych na Stanowiska Kierowania Obroną Cywilną (dalej: SKOC) oraz Stanowiska Kierowania Zadaniem Obronnymi (dalej: SKZO), spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej).

W okresie objętym kontrolą (do dnia 22 kwietnia 2022 r.) Wojewoda nie posiadał budowli ochronnych przeznaczonych na potrzeby SKOC oraz SKZO.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że „wytyczne SOC nie stanowiły aktu prawa powszechnie obowiązującego, tym samym mogły być uznane jedynie jako wskazówki dla

¹⁷ Dalej: wytyczne SOC

właściwych organów, określające metody postępowania w tych sprawach. W ślad za wytycznymi nie wdrożono programu dofinansowania adaptacji obiektów lub refundacji ponoszonych przez właścicieli kosztów ich utrzymania, remontu lub budowy, podczas gdy wielkość potrzebnych środków finansowych oraz brak odpowiednich przepisów rangi ustawowej stanowił istotną przeszkodę realizacji takich zamierzeń. Analizę praktycznych aspektów wdrożenia wytycznych i dyskusje nad dalszymi działaniami przerwał ogłoszony stan epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, podczas którego większość aktywności organów i instytucji skierowała uwagę na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19”.

Dyrektor WBiZK wskazał, że: „w roku 2004 przestało obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, w którym zawarte były definicje schronu i ukrycia oraz zadania z tym związane, nałożone na właściwych terenowo szefów obrony cywilnej. Od tego czasu w wielu przypadkach organy sukcesywnie zaprzestały inwestycji w już istniejące schrony i ukrycia, a także nie planowano i nie wymagano w przepisach budowlanych budowy nowych tego typu obiektów. Wydatkowanie środków przez gminy i powiaty na powyższe cele znajdowało się w zakresie decyzyjnym ich organów zarządzających i w chwili obecnej oczekuje się na uchwalenie ustawy o ochronie ludności, która w projektach przewidywała zasady funkcjonowania obrony cywilnej oraz sposób jej finansowania, w tym finansowania budowli ochronnych”.

Dodatkowo Dyrektor WBiZK podał, że do 2009 r. Wojewoda Wielkopolski posiadał SKOC oraz SKZO w obiekcie umocnionym (bunkrze), zlokalizowanym w należącym do samorządu województwa wielkopolskiego budynku niedaleko siedziby WUW. W obiekcie tym mieściła się WOADA (Wojewódzki Ośrodek Analizy Danych i Alarmowania), który obsługiwany był przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Obrony Cywilnej, a potem WBiZK. W 2009 r. obiekt budowlany, w którym mieścił się bunkier został rozebrany z uwagi na potrzebę wybudowania w tym miejscu nowej siedziby urzędu marszałkowskiego. Wobec toczącej się dyskusji na temat kształtu przyszłej Obrony Cywilnej, Wojewoda nie odtwarzał fizycznie WOADA, a jego funkcję przejęło WCZK od tego czasu zlokalizowane w budynku stanowiącym siedzibę WUW. W tym też roku utworzono¹⁸ Awaryjne Ruchome Centrum Kierowania Wojewody Wielkopolskiego (ARCK). Stanowiło ono zabezpieczenie dodatkowej siedziby Wojewody na wypadek sytuacji kryzysowych. Zostało ono zlikwidowane w 2018 r.¹⁹, co wynikało ze zmian w strukturze WBiZK, polegających na przeniesieniu do innej części budynku WUW siedziby Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego i wyposażenia go w nowoczesne systemy informatyczne oraz łączności. W konsekwencji wymusiło to zastosowanie odpowiednich serwerów bazodanowych i infrastruktury energetycznej, wymaganej do ich zasilania.

(akta kontroli str. 18, 35-42)

2.2. Od 2009 r. WCZK nie posiadało budowli ochronnej i mieściło się w kompleksie siedziby WUW. W okresie objętym kontrolą WCZK znajdowało się w murowanym, pięciokondygnacyjnym budynku, a pomieszczenia przeznaczone na jego działalność znajdowały się na poziomie przyziemia stanowiąc jeden kompleks, w którego skład wchodziły m.in.: sala operacyjna, w której służbę pełnili dyżurni WCZK; sala konferencyjna; pomieszczenie socjalne z typowymi drzwiami i oknami²⁰. Drogi ewakuacyjne z WCZK prowadziły zarówno do wewnątrz jak i na zewnątrz budynku. W pomieszczeniach zastosowano wentylację grawitacyjną (sala operacyjna klimatyzowana, klimatyzatory umieszczono na zewnątrz budynku), wyposażono je

¹⁸ na mocy zarządzenia Wojewody Wielkopolskiego Nr 312/09 z 25 sierpnia 2009 r.

¹⁹ na podstawie zarządzenia Wojewody Wielkopolskiego Nr 189/18 z 27 maja 2018 r.

²⁰ Drzwi wejściowe przeszklone o konstrukcji z profili aluminiowych, drzwi wewnętrzne drewniane, okna ramowe drewniane, umieszczone na podwyższonym do ok. 1,5 m poziomie, zakratowane (część z nich posiada możliwość uchylenia krat – zapasowa droga ewakuacyjna).

w agregat prądowrczy oraz zasilanie awaryjne UPS. Wykazany w protokołach kontroli okresowych stan techniczny budynku oraz jego instalacji wewnętrznych w kontrolowanym okresie był dobry.

(akta kontroli str. 215-288)

2.3. Odnośnie do przygotowania niezbędnych środków (np. wody, żywności) na potrzeby funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej w sytuacji wystąpienia zagrożenia, Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że nie przygotowywano się do wyposażenia budowli ochronnych, bowiem Wojewoda nie posiadał budowli ochronnych. Ewentualne zabezpieczenie SKOC następowałoby poprzez zakupy w ogólnodostępnych sieciach handlowych lub w przypadku chaosu wywołanego sytuacją kryzysową poprzez zaopatrzenie z RARS.

(akta kontroli str. 18)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie dysponował budowlą ochronną przeznaczoną na potrzeby SKOC (do dnia 22 kwietnia 2022 r.), SKZO oraz WCZK. Budynek, w którym mieściło się WCZK i jego instalacje wewnętrzne utrzymywane były w dobrym stanie technicznym.

OBSZAR

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

3.1. W okresie do 22 kwietnia 2022 r., jako część załącznika nr 5 do Planu obrony cywilnej województwa wielkopolskiego (wcześniej opis w punkcie 1.4.), prowadzone było tabelaryczne zestawienie miejsc w budowlach ochronnych na terenie województwa wielkopolskiego. Zestawienie to sporządzone było w układzie: nazwa powiatu; istniejące schrony i ukrycia w szczególności: ilość i pojemność; przeznaczenie w szczególności: dla ludności (ilość miejsc) i inne. Z danych w tym zestawieniu wynikało, że po ostatniej ich aktualizacji w marcu 2021 r., w województwie wielkopolskim było: 590 schronów o pojemności łącznej 64.197 osób oraz 17.932 ukrycia o pojemności 105.235 osób (razem miejsca schronienia zapewniono dla 169.432 osób). Według danych na dzień 31 marca 2021 r.²¹, stanowiło to 4,83% liczby ludności zamieszkałej w województwie wielkopolskim.

(akta kontroli str. 111)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że ponadto w 2010 r. utworzona została ewidencja budowli ochronnych na terenie województwa wielkopolskiego, która obejmowała dane dotyczące m.in.: adresu, rodzaju obiektu (schrony i ukrycia), powierzchni (w m²), wyposażenia²², liczby miejsc oraz współrzędnych geograficznych. Dyrektor podał, że „po otrzymaniu wytycznych SOC podczas wstępnych analiz dokumentu uznano, iż dane posiadane w Ewidencji w znacznym stopniu odzwierciedlają układ ewidencji tam określony. Mając na uwadze brak w wytycznych SOC wskazania terminu stworzenia ewidencji, o której mowa w § 31, postanowiono w WBiZK tymczasowo korzystać z dotychczasowej ewidencji a równolegle podjąć prace dostosowujące ją do wymogów wytycznych SOC. Powyższe warunkowane było także koniecznością stworzenia takich ewidencji przez gminy i powiaty. Przedmiotowe działania znacznie

²¹ W dniu tym w województwie zamieszkiwało 3.504,6 tys. osób (źródło: Urząd Statystyczny w Poznaniu, dane dostępne pod adresem: <https://poznan.stat.gov.pl/opracowania-biezace/opracowania-sygnalne/ludnosc/stan-i-struktura-demograficzna-ludnosc-i-liczba-budynkow-i-mieszkan-wyniki-ostateczne-nsp-2021,3,1.html>).

²² agregaty filtrowentylacyjne, instalacja elektryczna, wodna, agregat, C.O.

opóźniło zaangażowanie WBiZK w zadania związane z epidemią COVID-19. Po agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę podczas czynności roboczych stwierdzono znaczące rozbieżności danych zawartych w Ewidencji ze stanem faktycznym. W związku z tym podjęto działania polegające na zbieraniu informacji od jednostek samorządu terytorialnego co zbiegło się z ogłoszeniem ogólnopolskiej akcji inwentaryzacji stanu schronów, ukryć oraz miejsc doraźnego schronienia przez Państwową Straż Pożarną. W rezultacie stwierdzono utratę praktycznego znaczenia Ewidencji, a w świetle utraty mocy wytycznych SOC postanowiono po zakończeniu wspomnianej inwentaryzacji PSP pozyskać te dane, jako najbardziej wiarygodne. W związku z powyższym dokument Ewidencji został poddany brakowaniu za zgodą Archiwum Państwowego w Poznaniu”.

(akta kontroli str. 307-308)

Na podstawie wniosku z dnia 13 lutego 2023 r. Archiwum Państwowe w Poznaniu, w dniu 23 lutego 2023 r. wydało zgodę na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej zawierającej w teczce oznaczonej numerem ZK 6633 „ewidencję budowli ochronnych na terenie województwa wielkopolskiego”. Zgodnie z protokołem z dnia 8 maja 2023 r. m.in. ta teczka została zakwalifikowana do zniszczenia, co nastąpiło w dniach 22-24 maja 2023 r. poprzez pocięcie w odpowiedniej niszczarce.

(akta kontroli str. 313-331)

WBiZK posiadał pozyskane z PSP dane stanowiące zestawienie schronów, ukryć oraz miejsc doraźnego schronienia na terenie województwa wielkopolskiego. Sporządzone ono było w układzie: rodzaj inwentaryzacji (rozpoznanie operacyjne); rodzaj dojazdu do obiektu (droga utwardzona, nieutwardzona, pożarowa, brak drogi); szacowana pojemność w osobach; szacowana pojemność w m. kw.; ocena jakościowa obiektu (według skali od 1 do 10); kategorie obiektów (miejsca doraźnego schronienia, ukrycia, schron), przeznaczenie (dla mieszkańców, dla zakładów pracy), województwo, powiat, adres, długość geogr., szerokość geogr.

Zestawienie zawierało 19.581 pozycji i wynikało z niego, że na terenie województwa wielkopolskiego znajdują się: schrony mogące pomieścić 32.599 osób; ukrycia mogące pomieścić 146.021 osób; miejsca doraźnego schronienia mogące pomieścić 6.910.126 osób. Łącznie dla 7.088.746 osób, co stanowiło, według danych na dzień 31 grudnia 2022 r.²³, ponad dwukrotnie (202,9 %) przekraczało liczbę ludności zamieszkałej w województwie wielkopolskim.

(akta kontroli str. 337-339)

Dyrektor WBiZK podał, że po ogłoszeniu ogólnopolskiej akcji inwentaryzacji stanu schronów, ukryć oraz miejsc doraźnego schronienia przez Państwową Straż Pożarną, powyższe dane, w postaci zestawienia roboczego, zostały uzyskane w trybie służbowym od PSP jako najbardziej wiarygodne.

(akta kontroli str. 307-308)

3.2. W okresie do 22 kwietnia 2022 r. dane do zestawienia na potrzeby oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej (opis w pkt 1.4. i 3.1.) pozyskiwane były drogą mailową poprzez kierowanie przez WBiZK wezwań i monitów do jednostek samorządu terytorialnego. Dane od samorządów pozyskiwane były także drogą poczty elektronicznej. Nie były prowadzone kontrole w tym zakresie.

W dniu 20 lipca 2022 r. do jednostek samorządu powiatowego i miast na prawach powiatu skierowano pocztą elektroniczną prośbę o wskazanie „potencjalnych,

²³ W dniu tym w województwie zamieszkiwało 3.493,6 tys. osób (źródło: Urząd Statystyczny w Poznaniu, dane dostępne pod adresem: <https://poznan.stat.gov.pl/zakladka-1/>).

realnych miejsc ukrycia ludności cywilnej” według usystematyzowanych danych obejmujących m.in.: rodzaj ukrycia (schrony dopuszczone do użytkowania jako schrony, schrony nie spełniające już wymagań technicznych dla schronów, szczeliny przeciwlotnicze, piwnice, garaże, przejścia i parkingi podziemne). W piśmie zakreślono termin na udzielenie odpowiedzi do 7 października 2022 r.

(akta kontroli str. 20, 43-53)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że po ogłoszeniu ogólnopolskiej akcji inwentaryzacji stanu schronów, ukryć oraz miejsc doraźnego schronienia przez Państwową Straż Pożarną, w toku kontaktów roboczych pracownicy powiatów zwracali uwagę na możliwe istotne rozbieżności pomiędzy zebranymi danymi a finalnymi zestawieniami, które powstaną po ocenie dokonanej przez zespoły PSP. Uzyskane materiały od kilkunastu powiatów potwierdzały te spostrzeżenia. W konsekwencji postanowiono wstrzymać się z czynnościami do zakończenia inwentaryzacji PSP i pozyskać zgromadzone przez PSP dane, co było również powiązane z oczekiwaniem na regulację zagadnienia przez przepisy projektowanej ustawy o ochronie ludności.

(akta kontroli str. 19-20)

3.3. WBiZK corocznie przekazywał Szefowi Obrony Cywilnej Kraju „Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” dotyczące okresu objętego kontrolą (do 22 kwietnia 2022 r.), sporządzone według wzoru tabeli stanowiącej załącznik do Wytycznych z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie opracowania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach (opis w punkcie 3.1). Oceny te przekazano: 17 marca 2021 r. według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. oraz 21 kwietnia 2022 r. według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 55-63)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Prowadzoną od 2010 r. przez WBiZK ewidencję budowli ochronnych i miejsc ukrycia jako nieaktualną wybrakowano w maju 2023 r. Wojewoda pozyskał dane w ww. zakresie z ewidencji sporządzonej przez Państwową Straż Pożarną. W okresie objętym kontrolą (do dnia 22 kwietnia 2022 r.) Wojewoda pozyskiwał od jednostek samorządu terytorialnego dane na potrzeby oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej i przekazywał te oceny Szefowi Obrony Cywilnej Kraju.

V. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

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

VI. 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 piśmie²⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. 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.

Poznań, dnia 10 sierpnia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:
Tomasz Nowiński
doradca prawny


Elektronicznie
podpisany przez Tomasz
Jacek Nowiński
Data: 2023.08.10
08:25:18 +02'00'

Podpis

Dyrektor:
z up. dr Zuzanna Kaźmierczak
p.o. wicedyrektor


Elektronicznie
podpisany przez
Zuzanna
Kaźmierczak
Data: 2023.08.10
09:01:09 +02'00'

Podpis

²⁴ Istnieje możliwość zgłoszenia zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, proszę o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.