



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.9.1.2023

Pan
Zbigniew Bogucki
Wojewoda Zachodniopomorski
Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki
ul. Wały Chrobrego 4
70-502 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie ¹ , ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Bogucki Wojewoda Zachodniopomorski ² od 30 listopada 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Tomasz Hinc, Wojewoda Zachodniopomorski w okresie od 5 marca 2018 r. do 29 listopada 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli..
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ⁵ Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Adam Borowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/125/2023 z 16 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2, 7, 11-12)

¹ Dalej: ZUW lub Urząd.

² Dalej: Wojewoda.

³ Tj. do 29 września 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

⁵ Dalej: NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda zapewnił właściwe przygotowanie organizacyjne ZUW do realizacji zadań związanych z obroną cywilną, w tym z budownictwem ochronnym. Wyzaczył komórkę organizacyjną do realizacji tych zadań i zatrudnił w niej wykwalifikowaną kadrę. Nie przełożyło się to jednak na właściwą realizację części zadań Wojewody jako Szefa Obrony Cywilnej Województwa.

Przedstawiane Wojewodzie do uzgodnienia projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁷ nie wymagały zgłaszania do nich uwag w zakresie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa bądź zapewnienia obywatelom schronienia w budowach ochronnych na wypadek zagrożenia.

W okresie obowiązywania przepisów regulujących problematykę obrony cywilnej, w tym ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony⁸ i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych i wytycznych, problematykę budowli ochronnych uwzględniono zarówno w wytycznych Wojewody do działalności w dziedzinie obrony cywilnej, Planie Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego z 2014 r., jak i w rocznych planach obrony cywilnej. Jednakże nie zrealizowano przyjętego w planach obrony cywilnej województwa na rok 2021 i 2022 zadania opracowania zaktualizowanego wykazu budowli ochronnych, który miał być sporządzany na podstawie informacji pozyskanych z powiatów, a w karcie „Rejestr zmian” do Planu Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego nie odnotowywano zmian wprowadzanych w Planie Głównym po roku 2016.

ZUW nie posiadał zorganizowanego Stanowiska Kierowania Obroną Cywilną⁹ oraz Stanowiska Kierowania Zadaniem Obronno-Mobilizacyjnymi¹⁰ w budowach ochronnych poza siedzibą ZUW, tj. stanowisk na wypadek wystąpienia zagrożenia, o których mowa w § 78 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, co wynikało m.in. z dysponowania przez ZUW bezpiecznym miejscem przebywania Wojewody i grupy operacyjnej, z zapewnionymi źródłami wody i zasilania.

NIK negatywnie ocenia realizację przez Wojewodę zadań w zakresie sporządzania ocen stanu przygotowania obrony cywilnej województwa oraz w zakresie prowadzenia ewidencji budowli ochronnych. Oceny stanu przygotowania obrony cywilnej województwa za lata 2019, 2020 i 2021 przekazywane do Szefa Obrony Cywilnej Kraju w zakresie budowli ochronnych były nierzetelne, gdyż podawana w nich ogólna liczba budowli ochronnych nie wynikała z wykazywanej w tym samym dokumencie liczby schronów i ukryć. Ponadto ZUW nie dysponował wykazem budowli ochronnych województwa zachodniopomorskiego z lat 2020-2022 (do 23 kwietnia). Pierwszy z wykazów przedstawionych kontrolującemu sporządzono według stanu na dzień 22 listopada 2022 r.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: mpzp.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.; uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r.; dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony.

⁹ Dalej: SKOC.

¹⁰ Dalej: SKZO.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W Statutach ZUW, obowiązujących w okresie objętym kontrolą¹², określono m.in., że: ZUW zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowania ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w odrębnych ustawach; wykonuje zadania koordynacyjne w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw; w strukturach ZUW funkcjonuje m.in. Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego¹³. W Statucie ZUW z 8 kwietnia 2022 r.¹⁴ w § 20 wskazano m.in., że do zakresu działania Wydziału BiZK należy realizacja zadań Wojewody objętych m.in. działem administracji rządowej „sprawy wewnętrzne w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej oraz ochrony przeciwpożarowej”.

(dowód: akta kontroli str. 11, 13-43)

Po 23 kwietnia 2022 r., tj. po dniu wygaśnięcia ustawy o powszechnym obowiązku obrony i innych przepisów o obronie cywilnej, w Statucie ZUW z 8 marca 2022 r. nie wprowadzono zmian.

(akta kontroli str. 516)

Wojewoda wyjaśnił: *Z informacji otrzymanych z MSWiA wynikało, że aktualnie procedowana jest ustawa o ochronie ludności i klęskach żywiołowych, w której zawarte będą elementy z dziedziny obrony cywilnej. Projekt nowej ustawy był wielokrotnie konsultowany na poziomie wojewódzkim. Ponadto w piśmie Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA sygn. DOLiZK-OL-551-32/2022 z 2 czerwca 2022 roku, przypomina się o tym, że Rzeczpospolita Polska jest akcjonariuszem Protokołów Dodatkowych do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczących ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczących ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzonych w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. W ww. aktach prawnych obrona cywilna jest definiowana nie instytucjonalnie, a funkcjonalnie (czynnościowo), przez wskazanie składających się na nią działań, które co do zasady można wpisać w zakres zadań innych podmiotów niełączonych*

¹¹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Statuty ZUW wprowadzone:

a) zarządzeniem nr 205/2016 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Zachodniopomorskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Szczecinie; Statut zatwierdzony przez Ministra SWiA 9 czerwca 2016 r.; z uwzględnieniem zmian wprowadzonych zarządzeniami Wojewody Zachodniopomorskiego nr 390/2017 z dnia 2 listopada 2017 r., nr 89/2018 z dnia 3 kwietnia 2018 r., nr 173/2018 z dnia 8 sierpnia 2018 r., nr 206/2019 z dnia 3 września 2019 r., nr 157/2020 z dnia 26 maja 2020 r., nr 110/2021 z dnia 11 maja 2021 r.;

b) zarządzeniem nr 115/2022 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 8 kwietnia 2022 r. w sprawie nadania statutu Zachodniopomorskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Szczecinie; Statut zatwierdzony przez Ministra SWiA 29 kwietnia 2022 r.

¹³ Dalej: Wydział BiZK.

¹⁴ Statut ZUW obowiązujący od 27 maja 2022 r., po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego – publikacja z Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego Nr 2214 z 12 maja 2022 r.

wprost w porządku krajowym z obroną cywilną (np. Państwowa Straż Pożarna, ochotnicze straże pożarne, ratownictwo, w tym medyczne itp.), które są wykonywane na podstawie przepisów szczególnych. Jednocześnie w ww. piśmie wskazuje się na możliwość realizowania zadań dotyczących obrony cywilnej wymienionych w Konwencji na podstawie obowiązujących aktów prawnych. (...).

(akta kontroli str. 709, 716-717)

Zarówno w Regulaminie ZUW z 6 lipca 2016 r.¹⁵, jak i w Regulaminie ZUW z 30 grudnia 2022 r.¹⁶ określono m.in., że do zadań Wojewody należy: zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życiu, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach, a także wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i spraw obronnych. Wskazano także, że w Wydziale BiZK tworzy się Oddział Spraw Obronnych i Ochrony Ludności¹⁷. W Regulaminach tych określono również szczegółowy zakres działania Wydziału BiZK, w tym w z zakresu spraw obronnych i ochrony ludności, m.in. prowadzenie spraw dotyczących:

- planowania i prowadzenia kontroli w zakresie zadań obrony cywilnej realizowanych przez szefów obrony cywilnej powiatów,
- kierowania i koordynacji przygotowań oraz realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej na terenie województwa, a także ustalania zadań w tym zakresie dla szefów obrony cywilnej powiatów,
- dokonywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województwa,
- opracowywania, aktualizacji i wdrażania planu obrony cywilnej województwa oraz uzgadniania powiatowych planów obrony cywilnej,
- sporządzania wieloletnich i rocznych planów działania województwa w zakresie obrony cywilnej oraz uzgadniania rocznych planów działania powiatów,
- koordynowania, planowania i organizowania wojewódzkich szkoleń i ćwiczeń w zakresie spraw obronnych i obrony cywilnej prowadzonych na szczeblu wojewódzkim,
- ustalania wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie wojewódzkiego planu obrony cywilnej,
- zaopatrywania jednostek organizacyjnych obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, a także zapewnienie odpowiednich warunków przechowywania, konserwacji, eksploatacji, remontu i wymiany sprzętu oraz środków technicznych,
- opiniowanie aktów prawa miejscowego w zakresie dotyczącym obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 323-478)

¹⁵ Regulamin ZUW wprowadzony zarządzeniem nr 415/2016 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie, wg stanu aktualnego na dzień 13 grudnia 2019 r. i z uwzględnieniem zmian wprowadzonych po tej dacie zarządzeniami Wojewody Zachodniopomorskiego nr 27/2020 z dnia 17 stycznia 2020 r., nr 156/2020 z dnia 26 maja 2020 r., nr 182/2020 z dnia 6 lipca 2020, nr 199/2020 z dnia 23 lipca 2020, nr 225/2020 z dnia 26 sierpnia 2020, nr 268/2020 z dnia 5 października 2020 r., nr 338/2020 z dnia 26 listopada 2020 r., nr 4/2021 z dnia 18 stycznia 2021 r., nr 48/2021 z dnia 4 marca 2021 r., nr 215/2021 z dnia 8 września 2021 r. oraz nr 221/2021 z dnia 28 września 2021 r.

¹⁶ Regulamin ZUW wprowadzony zarządzeniem nr 374/2022 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie; z uwzględnieniem zmian wprowadzonych po tej dacie zarządzeniami Wojewody Zachodniopomorskiego nr 68/2023 z dnia 16 marca 2023 r., nr 140/2023 z dnia 7 czerwca 2023 r., nr 218/2023 z dnia 8 sierpnia 2023 r.

¹⁷ Dalej: Oddział SOiOL.

Po 23 kwietnia 2022 r., tj. po dniu wygaśnięcia ustawy o powszechnym obowiązku obrony, w Regulaminie ZUW z 6 lipca 2016 r., obowiązującym do 30 grudnia 2022 r. nie wprowadzano zmian w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej. Dotychczasowe uregulowania dotyczące realizacji zadań obrony cywilnej zostały powtórzone w Regulaminie ZUW z 30 grudnia 2022 r.

(dowód: akta kontroli str. 516)

Wojewoda wyjaśnił: *W cytowanym wcześniej piśmie Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA sygn. DOLiZK-OL-551-32/2022 z 2 czerwca 2022 r., przypomina się o tym, że Rzeczpospolita Polska jest akcjonariuszem Protokołów Dodatkowych do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczących ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczących ochrony ofiar nie międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzonych w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. zaznaczono, że aktualnie możliwe jest realizowanie zadań dotyczących obrony cywilnej wymienionych w Konwencji na podstawie obowiązujących aktów prawnych. W ramach prac planistycznych nad ochroną ludności (która z definicji jest składową obrony cywilnej), a w których niezbędne jest opracowanie wyżej wymienionych dokumentów, stworzono również systemy wspomagające ochronę ludności takie jak:*

1. *Krajowy System Wykrywania i Alarmowania – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach;*
2. *Ostrzeganie Ludności o Uderzeniach z Powietrza – podlegający pod Centrum Operacji Powietrznych SZRP;*
3. *Powiadamianie ludności przy pomocy syren alarmowych analogowych i cyfrowych, oraz przy pomocy komunikatów.*

Powszechna ochrona ludności wymaga by działania były planowane w cyklu rocznym i wieloletnim. Zaniechanie powyższych przedsięwzięć powoduje, że powrót do systematycznego planowania byłby bardzo trudny, a wręcz niemożliwy.

(akta kontroli str. 709-710, 717-718)

Według stanu na 1 września 2023 r., za wykonywanie zadań z zakresu ochrony ludności, poza dyrektorem Wydziału BiZK¹⁸, odpowiedzialnych było siedem osób, w tym zastępca dyrektora Wydziału BiZK ZUW¹⁹, kierownik Oddziału SOiOL w Wydziale BiZK²⁰, dwóch pracowników ZUW realizujących zadania w Oddziale SOiOL zatrudnionych na stanowiskach inspektora wojewódzkiego, trzech pracowników magazynu obrony cywilnej i przeciwpowodziowego.

(akta kontroli str. 8, 44-64, 517-518)

Najkrótszym doświadczeniem zawodowym w realizacji zadań dotyczących ochrony ludności legitymował się zastępca dyrektora Wydziału BiZK²¹ – 1 rok (całość w ZUW). W przypadku kierownika Oddziału SOiOL było to 39 lat (w tym 17 lat w ZUW). W przypadku dwóch inspektorów było to odpowiednio 5 lat i 1,5 roku (całość w ZUW), w przypadku osób realizujących zadania w magazynie wojewódzkim było to odpowiednio 11, 3 i 3 lata (całość w ZUW). Poza dwiema osobami realizującymi zadania w magazynie wojewódzkim, które posiadały wykształcenie średnie, pozostałe osoby posiadały wykształcenie wyższe²².

(akta kontroli str. 517-518)

¹⁸ Na stanowisku dyrektora Wydziału BiZK od 7 listopada 2016 r.

¹⁹ Na stanowisku zastępcy dyrektora Wydziału BiZK od 25 lipca 2022 r.

²⁰ Na stanowisku kierownika Oddziału SOiOL od 1 października 2018 r.

²¹ Z którym stosunek pracy rozwiązano we wrześniu 2023 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

²² Tj. ukończona Wyższa Szkoła Oficerska; w przypadku osoby realizującej zadania w magazynie wojewódzkim – Akademia Rolnicza na kierunku ekonomia.

Zadania dotyczące ochrony ludności określone zostały w zakresach czynności pracowników. W aktualnych zakresach czynności, przyjętych przez pracowników w okresie kwiecień-czerwiec 2023 r., określono że:

- a) do zadań kierownika Oddziału SOiOL należy m.in. koordynowanie szkolenia obronnego i obrony cywilnej w województwie; koordynowanie opracowania zarządzeń i wytycznych Wojewody Zachodniopomorskiego do działalności w zakresie obrony cywilnej; koordynowanie spraw związanych z planowaniem zadań ochrony ludności dotyczących opracowania m.in. rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej, opinii dotyczących uzgadniania rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej sporządzanych przez starostwa powiatowe; koordynowanie i nadzorowanie prac związanych z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć obrony cywilnej, w tym m.in. dokonywania oceny stanu przygotowania województwa w zakresie ochrony ludności, obrony cywilnej, opracowywania wojewódzkiego planu obrony cywilnej o opiniowania planów obrony cywilnej powiatów, tworzenia i przygotowania do działania formacji obrony cywilnej; koordynowanie i nadzorowanie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej;
- b) do zadań inspektora wojewódzkiego na stanowisku BZK-1.KK. należy m.in.: uczestniczenie w planowaniu szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej oraz w opracowywaniu dokumentacji dla tych szkoleń i ćwiczeń; uczestniczenie w opracowywaniu rocznych ocen stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie; udział w opracowywaniu i aktualizowaniu m.in. planu obrony cywilnej województwa zachodniopomorskiego; udział w opiniowaniu powiatowych planów obrony cywilnej; prowadzenie spraw związanych z opiniowaniem projektów aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej; udział w kontrolach realizacji zadań obrony cywilnej;
- c) do zadań inspektora wojewódzkiego na stanowisku BZK-1.AL. należy m.in.: koordynowanie i planowanie zadań związanych z działalnością wojewódzkiego magazynu obrony cywilnej i przeciwpowodziowego; prowadzenie spraw związanych z planowaniem zadań bieżących ochrony ludności, w tym opracowania rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej województwa, opracowywanie i bieżące aktualizowanie planu obrony cywilnej województwa; opracowywanie rocznych ocen stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie; udział w opracowywaniu i aktualizowaniu programu doskonalenia obrony cywilnej województwa; ustalanie oraz prowadzenie i aktualizowanie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych, funkcjonujących na obszarze województwa zachodniopomorskiego, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej zgodnie z wojewódzkim planem obrony cywilnej; przedstawianie propozycji zaopatrywania wojewódzkich formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej; opracowywanie informacji dotyczących realizowanych zadań w zakresie ochrony ludności; organizowanie kontroli wykonywania zadań obrony cywilnej.

Zakresy czynności pracowników magazynu obrony cywilnej i przeciwpowodziowej dotyczyły realizacji przez nich zadań związanych z funkcjonowaniem magazynu.

(akta kontroli str. 44-64)

Wojewoda wyjaśnił, że: *Obrona cywilna w Polsce stanowi system o sprecyzowanych zadaniach, strukturach i formach działania. Jest zespolona ze wszystkimi szczeblami administracji państwowej i samorządowej, podmiotami gospodarczymi (niezależnie od osobowości prawnej), organizacjami społecznymi oraz z całym społeczeństwem. Siłą obrony cywilnej jest jej powszechność, oznacza to, że wszyscy obywatele*

naszego kraju uczestniczą w ochronie grup ludzi, którzy znaleźli się w sytuacji zagrożenia. Podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej określa międzynarodowe prawo wojenne, zwłaszcza Protokół dodatkowy I z 1977 r. do Konwencji Genewskich z 1949 r. o ochronie ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, ratyfikowany przez Polskę w 1991 r. Organizację oraz zasady przygotowania i realizację zadań obrony cywilnej regulują też krajowe przepisy. Do 23 kwietnia 2022 r. obowiązywała w tym zakresie ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia i wytyczne. Nowa, uchwalona w marcu 2022 r. ustawa o obronie ojczyzny nie obejmuje swoim zakresem wprost zadań obrony cywilnej ale też, z drugiej strony, jednoznacznie nie wyklucza respektowania zapisów Konwencji Genewskich oraz Protokołu Nowojorskiego, które to Rzeczpospolita Polska ratyfikowała w 1991 r. Pozostawienie zapisów dotyczących obrony cywilnej dla wybranych pracowników ma też swój wymiar praktyczny. Pracownicy cały czas monitorują sytuację obrony cywilnej w województwie, prowadzą prace studyjne o charakterze planistycznym, organizacyjnym i szkoleniowym, utrzymują kontakty, poziom wiedzy oraz nie pozwalają na uszczerbek wieloletniego dorobku utrzymania infrastruktury oraz planów osiągnięcia wyższych stanów gotowości obronnej państwa. W momencie ustawowego przywrócenia obowiązywania zadań obrony cywilnej w kraju przytoczone wyżej aspekty pozostawienia zadań obrony cywilnej dla wyznaczonych pracowników pozwolą nie tylko urzędowi jako organowi administracji rządowej ale także organom administracji samorządowej i jednostkom organizacyjnym województwa na płynne utrzymanie, osiągniętego w latach poprzednich, poziomu realizacji zadań obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 710, 718-719)

W ramach podnoszenia kwalifikacji zawodowych i umiejętności:

- a) Kierownik Oddziału SOiOL uczestniczył m.in. w cyklicznych przedsięwzięciach takich jak: Konferencje Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania, Kurs Prognozowania Skażeń „Promień”, Konferencje dotyczące ćwiczeń Anakonda, Kaper, Renegade, Dragon, Konferencje dotyczące ochrony ludności organizowane przez KP PSP;
- b) inspektorzy wojewódzcy uczestniczyli m.in. w Konferencji Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania, Kursie Prognozowania Skażeń „Promień”, Konferencjach dotyczących ćwiczeń Anakonda, Dragon, szkoleniu na instruktora Obrony Cywilnej.

(akta kontroli str. 519-523)

W sprawie wskazania jakie akty prawne, po dniu 23 kwietnia 2022 r., stanowiły podstawę do dalszej realizacji przez ZUW zadań z zakresu obrony cywilnej, Wojewoda wyjaśnił: (...) pierwszym aktem prawnym stanowiącym podstawę do kontynuowania przez ZUW zadań z zakresu obrony cywilnej były i są zapisy międzynarodowego prawa wojennego, a zwłaszcza Protokołu dodatkowego I z 1977 r. do Konwencji Genewskich z 1949 r. o ochronie ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, który Polska ratyfikowała w 1991 r. Kolejną podstawę zachowania zadań obrony cywilnej dają zapisy Statutu ZUW ujęte w § 4 ustęp 3 mówiące o tym, iż „ZUW zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach”. Zapis ten jednoznacznie nakreśla obowiązek dbania o zdrowie i życie obywateli niezależnie od tego czy ten obowiązek jest potwierdzony i wzmocniony

ustawowo czy nie. Z kolei § 20 ustęp 10 Regulaminu ZUW wskazuje, iż do podstawowych obowiązków dyrektorów wydziałów należy „realizacja zadań w zakresie bezpieczeństwa, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i spraw obronnych”. W Wydziale BiZK ZUW, z racji podziału organizacyjnego, zadania te są realizowane w Oddziale SOiOL gdzie wybranym osobom funkcyjnym wpisano do zakresu obowiązków zadania związane z bezpieczeństwem i obroną cywilną.

(akta kontroli str. 710, 719)

1.2. W latach 2020-2023 (do 18 sierpnia) do ZUW wpłynęło do uzgodnienia 448 projektów mpzp.

(akta kontroli str. 8, 65-101)

Badaniem objęto pięć projektów mpzp²³, o których uzgodnienie wystąpiły następujące samorządy: Miasto Stargard (dla terenu w rejonie ulic Stefana Okrzei, Bolesława Limanowskiego, Wojska Polskiego), Gmina Police (pn. „Gmina północ”), Miasto Koszalin (dla terenu „Monte Cassino – Fałata”), Miasto Szczecin („Golęcino – Świętojańska”), Miasto Szczecin („Śródmieście – Zachód, Małkowskiego, Kosmos”).

W czterech projektach mpzp (i w uzasadnieniach do nich) zawarto takie zapisy jak:

- obiekty muszą zapewnić ochronę ludności zgodnie z wymogami obrony cywilnej, określonymi w przepisach odrębnych,
- nakaz realizacji obiektów budowlanych w sposób zapewniający ochronę ludności, zgodnie z wymogami obrony cywilnej, określonymi w odrębnych przepisach,
- nakaz zachowania istniejących obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej do zaopatrzenia w wodę dla potrzeb obrony cywilnej,
- istniejący obiekt obrony cywilnej – schron do zachowania; dopuszcza się rozbudowę, nadbudowę, zmianę sposobu użytkowania / likwidację po wykreśleniu z ewidencji budowli ochronnych,
- w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, mieszkalno-usługowych i usługowych, w nowo projektowanych garażach podziemnych lub innych pomieszczeniach najniższej kondygnacji (poniżej poziomu gruntu), należy zapewnić podstawową funkcję ochronną w wypadku stanu zagrożenia bezpieczeństwa państwa, dla liczby osób wynikającej z przeznaczenia budynku,
- teren opracowania nie obejmuje terenów zamkniętych służących obronności państwa – projekt mpzp podlega uzgodnieniu z organami wojskowymi,
- projekt mpzp zawiera ustalenia uwzględniające potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa – projekt mpzp podlega uzgodnieniom z odpowiednimi kompetencyjnie organami,
- w obszarze planu nie wyznaczono obszaru pod budownictwo ochronne na wypadek wprowadzenia stanu zagrożenia państwa; dla budynków mieszkalno-usługowych, w nowo projektowanych garażach podziemnych lub innych pomieszczeniach najniższej położonej kondygnacji ustalono realizację ukryć podstawowej odporności, zapewniających w razie potrzeby możliwość zaadoptowania ich do funkcji ochronnej dla liczby osób wynikającej z przeznaczenia budynku.

W jednym przypadku – dotyczy planu mpzp „Gmina północ”, który obejmował rozproszone tereny wiejskie:

- w projekcie nie zawarto zapisów odnoszących się do spraw w zakresie zapewnienia obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia,

²³ O których uzgodnienie jednostki samorządu terytorialnego wystąpiły w: 2020 r. – jeden projekt mpzp, 2021 r. – jeden projekt mpzp, 2022 r. – jeden projekt mpzp, 2023 r. – dwa projekty mpzp.

- w uzasadnieniu wskazano m.in., że projekt mpzp zawiera ustalenia uwzględniające potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa – projekt mpzp podlega uzgodnieniom z odpowiednimi kompetencyjnie organami.

W trakcie uzgodnień powyższych projektów mpzp Wojewoda uwagi zgłosił do jednego. Uwagi te nie dotyczyły kwestii odnoszących się do obronności i bezpieczeństwa państwa bądź zapewnienia obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia.

(akta kontroli str. 65-101, 524-579)

W okresie objętym kontrolą nie miały miejsca przypadki stwierdzenia nieważności przez Wojewodę uchwały rady gminy w całości bądź w części z uwagi na nieuwzględnienie w nich potrzeb obronności państwa.

(akta kontroli str. 710, 720)

1.3.-1.4. W okresie objętym kontrolą ZUW nie realizował inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej. Inwestycje tego typu nie były również realizowane w okresie wcześniejszym, w takim cyklu ich realizacji, aby zakończenie przypadło na lata 2020-2023.

(akta kontroli str. 8)

1.5.-1.6. W ZUW opracowano Plan Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego. Został on wprowadzony zarządzeniem Wojewody Zachodniopomorskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa Nr 18/2014 z 23 stycznia 2014 r. i uzgodniony z Szefem Obrony Cywilnej Kraju (pismo z 6 maja 2014 r.), z kierownikami podmiotów zewnętrznych z terenu województwa oraz z dyrektorami Wydziałów ZUW. Dokument ten zawierał m.in. Plan Główny, procedury postępowania, załączniki funkcjonalne, informacje uzupełniające, część graficzną. W części „Procedury postępowania” ujęto procedurę OC 09 „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych”. W części „Załączniki funkcjonalne” ujęto załącznik Nr 7 „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych”.

W związku ze zmianami wprowadzonymi do Planu Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego Część B „Procedury postępowania”, Część D „Informacje uzupełniające” oraz załączniki funkcjonalne Nr 1, 2, 5, 6 i 7 oznaczone były datą „2015 rok”.

Według wpisów w rejestrze zmian ostatnia zmiana Planu Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego miała miejsce w 2016 roku i dotyczyła rozdziału 7 Planu Głównego (str. 49-51), tj. aktualizacji formacji OC. Podstawą tej zmiany była sporządzona w 2016 roku Ocena stanu przygotowania OC w województwie za 2015 rok. W wyniku analizy poszczególnych części przedmiotowego Planu oraz załączników, przedłożonych w trakcie niniejszej kontroli NIK, ustalono, że:

- a) Plan ten zmieniany był jeszcze co najmniej raz – w 2022 roku do załącznika funkcjonalnego nr 7 „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych” włączono Ewidencję budowli ochronnych (względnie zewidencjonowanych ukryć do doraźnego przygotowania) województwa zachodniopomorskiego – stan na 22 listopada 2022 r., a czego nie odnotowano w rejestrze zmian;
- b) w pozostałych latach, tj. w latach 2017-2021, przedmiotowy Plan nie był aktualizowany / zmieniany.

(akta kontroli str. 8, 102-105)

Wojewoda wyjaśnił, że: (...) *Plan Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego był aktualizowany, jednak nie odnotowano tego w rejestrze zmian. Dokonywane zmiany zapisów planu miały jedynie charakter redakcyjny i nie zachodziła konieczność dokonywania zapisów o istotnym znaczeniu dla praktycznej*

strony funkcjonowania planu. W trakcie kontroli na skutek interwencji inspektora NIK uaktualniono arkusz aktualizacji planu Obrony Cywilnej.

(akta kontroli str. 711, 720)

Zmiany jakie odnotowano w rejestrze zmian Planu Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego w trakcie kontroli NIK, i o których mowa w powyższym wyjaśnieniu Wojewody, dotyczyły:

- aktualizacji Planu Głównego (nie wskazano w jakim zakresie) w wyniku sporządzenia stanu oceny przygotowania obrony cywilnej za rok 2018,
- aktualizacji Planu Głównego w zakresie zasobów magazynowych formacji OC (str. 54),
- aktualizacji Planu Głównego w zakresie stałego dyżuru (str. 45),
- aktualizacji Planu Głównego w zakresie struktury kierowania OC województwa (str. 46).

(akta kontroli str. 706)

Według danych zawartych w załączniku funkcjonalnym nr 7 „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych” do Planu Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego z 2014 r. na terenie województwa było łącznie 10 schronów wolnostojących, 334 schronów pod budynkami oraz 1 416 ukryć o łącznej powierzchni 98 770 m², w których możliwość ukrycia miało 110 260 osób. Stan techniczny wszystkich budowli ochronnych określono jako zadowalający.

(akta kontroli str. 586)

Według danych wykazanych w Ocenach stanu obrony cywilnej za rok:

- a) 2019 na terenie województwa zachodniopomorskiego znajdowały się łącznie 294 schrony oraz 1 965 ukrycia, w których możliwość ukrycia miały łącznie 153 501 osoby;
- b) 2020 i za rok 2021 na terenie województwa zachodniopomorskiego znajdowały się łącznie 292 schrony (o 2 mniej niż na koniec 2019 r.) oraz 1 965 ukrycia (bez zmian w porównaniu do liczby ukryć na koniec 2019 r.), w których możliwość ukrycia miały łącznie 153 501 osoby (bez zmian w porównaniu do stanu na koniec 2019 r.).

(akta kontroli str. 317-322, 580-581)

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba ludności województwa zachodniopomorskiego:

- a) na koniec 2010 r. wynosiła 1 723 741 osób, a na koniec 2015 r. - 1 710 482 osoby – tym samym w budowlach ochronnych wykazanych w Planie Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego z 2014 r. (załącznik funkcjonalny Nr 7) możliwość ukrycia się miało 6,4% ludności województwa;
- b) na koniec 2020 r. wynosiła 1 661 073 osoby – tym samym w budowlach ochronnych wykazanych w Ocenie stanu przygotowania OC za rok 2020 możliwość ukrycia się miało 9,2% ludności województwa;
- c) na koniec 2021 r. wynosiła 1 650 021 osób – tym samym w budowlach ochronnych wykazanych w Ocenie stanu przygotowania OC za rok 2021 możliwość ukrycia się miało 9,3% ludności województwa.

(akta kontroli str. 582-585)

Opracowany w ZUW Wieloletni Plan Działania w Zakresie Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2020-2024 Wojewoda zatwierdził 7 stycznia 2020 r. W zaplanowanych przedsięwzięciach i zadaniach ujęto:

- a) w zakresie organizacyjnym m.in.:
 - weryfikację ilości formacji obrony cywilnej oraz realizowanych przez nie zadań (realizacja w latach 2020-2024),

- systematyczne dokonanie przeglądu regulacji prawnych, planów i procedur współdziałania oraz wypracowanie wniosków dotyczących zmian w organizacji obrony cywilnej (lata 2020-2024),
- ćwiczenie GNIAZDO i GNIEWOSZ w zakresie doskonalenia elementów zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w województwie zachodniopomorskim (lata 2020-2022),
- przygotowanie i organizację jednej w województwie dyspozytorni medycznej (do 31 grudnia 2027 r.);

b) w zakresie planowania m.in.:

- prowadzenie bieżącej aktualizacji Planu Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego,
- dokonywanie analizy struktur oraz wyposażenia formacji obrony cywilnej, ze szczególnym uwzględnieniem stanów osobowych i faktycznych możliwości ich wykorzystania,
- dokonywanie analizy zasobów przewidzianych na wypadek zagrożeń chemicznych, biologicznych i promieniotwórczych,
- rozwijanie współpracy z organizacjami administracji zespolonej i niezespolonej, mającej na celu zwiększenie skuteczności planowanych działań;

c) w zakresie wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania m.in.:

- utrzymywanie w stałej gotowości systemu alarmowania i powiadamiania ludności,
- zakończenie procesu instalacji alarmowej centrali cyfrowej z centralami alarmowymi na szczeblu powiatu;

d) w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej m.in.:

- rozbudowę sieci łączności radiowej na potrzeby zarządzania kryzysowego w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- monitorowanie i egzekwowanie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 3 marca 2014 r. w sprawie normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowania niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej,
- utrzymywanie posiadanego sprzętu obrony cywilnej w pełnej sprawności technicznej poprzez właściwą konserwację, naprawy, remonty i legalizacje.

W zaplanowanych przedsięwzięciach i zadaniach nie wyszczególniono spraw związanych z budowlami ochronnymi i zapewnieniem odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców.

(akta kontroli str. 106-115)

Wojewoda wyjaśnił, że: *W wieloletnim planie działania w zakresie obrony cywilnej ujęto tylko ogólne kierunki działania, natomiast w rocznych planach działania wyszczególniono pozostałe zadania również związane z budowlami ochronnymi. Co do zasady, plany wieloletnie mają charakter dokumentu strategicznego, skupiającego uwagę na kierunkach działania wskazanych przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa. Kierunki te są szczegółowo rozpisywane w planach rocznych, przyjmując tryb wykonawczy. W planach rocznych ujmuje się wszelkie sprawy Obrony Cywilnej z tematyką budowli ochronnych łącznie.*

(akta kontroli str. 711-712, 721-722)

Plany Działania w Zakresie Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego na rok 2020, 2021 i 2022 zostały zatwierdzone przez Wojewodę Zachodniopomorskiego odpowiednio: 20 stycznia 2020 r., 4 stycznia 2021 r., 31 grudnia 2021 r. Przyjęte kierunki działania dotyczyły m.in.:

- koordynacji wspólnie prowadzonych ćwiczeń GNIEWOSZ-20, GNIEWOSZ-21, GNIEWOSZ-22, ANAKONDA-20, DEFENDER-20,

- wdrożenia nowych regulacji prawnych i aktów urzędowych dotyczących realizacji zadań obrony cywilnej (2020, 2021, 2022),
- angażowania jednostek organizacji pozarządowych w przygotowywanie struktur obrony cywilnej (2020, 2021, 2022),
- zweryfikowania przygotowania organów obrony cywilnej do przeprowadzenia ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze (2020, 2021, 2022),
- prowadzenia przygotowania koncepcyjnego do przyjęcia realizacji zadań obrony cywilnej przez podmioty wojewódzkiego systemu ratowniczo-gaśniczego (2021, 2022).

W Planach Działania w Zakresie Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego na rok 2021 i na rok 2022 w przedsięwzięciach i zadaniach w zakresie planowania ujęto m.in. „Opracowanie aktualnego / zaktualizowanego wykazu budowli ochronnych zlokalizowanych na obszarze powiatu / miasta na prawach powiatu” w terminie odpowiednio do 28 maja 2021 r. i do 28 maja 2022 r., po otrzymaniu zaktualizowanych wykazów z powiatów i miast na prawach powiatu. Zadania te nie zostały zrealizowane, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 116-202)

W § 5 Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. przyjęto, że w granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinno być ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności.

W Wytocznych Wojewody Zachodniopomorskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa, zarówno z 14 listopada 2019 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2020 r., jak i z 31 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2021 r., w zakresie budowli ochronnych, wskazano m.in., aby w sporządzanych mpzp i decyzjach o warunkach zabudowy planować obiekty podwójnej funkcji, w szczególności nowo powstające garaże podziemne lub inne pomieszczenia najniższej położonej kondygnacji jako ukrycia podstawowej odporności, zapewniające w razie potrzeby możliwość zaadoptowania do funkcji ochronnej dla takiej liczby osób, która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków. Nie odnoszono się w nich do kwestii zapewnienia w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania miejsc dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym miasta.

(akta kontroli str. 9, 479-494)

W sprawie ewentualnych działań podejmowanych w latach 2020-2022 w celu sprawdzenia / zweryfikowania czy w dokumentach planistycznych miast (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) zapewniono miejsce w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta Wojewoda wyjaśnił, że: *W latach 2020-2022 (do czasu obowiązywania ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin) Wojewoda Zachodniopomorski nie podejmował bezpośrednio działań mających na celu sprawdzenie / zweryfikowanie czy w dokumentach*

planistycznych miast (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w mpzp) zapewniono miejsce w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta. Wynika to z faktu braku takiego obowiązku, zapisanego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto bardzo często obszar uchwalonego planu, nie odnosi się do całego obszaru miasta.

(akta kontroli str. 712, 722)

1.7. W okresie objętym kontrolą ZUW nie planował i nie realizował wydatków na utrzymanie, konserwację i finansowanie budowli ochronnych (schronów i ukryć), które byłyby własnością ZUW.

W rozdziale 75414 Obrona cywilna:

- w 2020 r. z planowanej kwoty wydatków 238,4 tys. zł zrealizowano wydatki na kwotę 237,4 tys. zł, m.in. na: zakup sprzętu alarmowania i ostrzegania (syreny i centrale alarmowe), utrzymanie magazynu wojewódzkiego Obrony Cywilnej w Lubieszynie i prace porządkowe na jego terenie, zakup przyrządów, narzędzi, części zamiennych i materiałów eksploatacyjnych do pracowni radiologicznej; ponadto ze środków rezerwy celowej poz. 4 wydatkowano 399,7 tys. zł na zakup środków ochrony osobistej, kombinezonów ochronnych, indywidualnych pakietów ochrony biologicznej;
- w 2021 r. z zaplanowanej kwoty wydatków 165 tys. zł zrealizowano wydatki na kwotę 164,9 tys. zł, m.in. na: utrzymanie magazynu wojewódzkiego Obrony Cywilnej w Lubieszynie i jego doposażenie, zakup przyrządów, narzędzi, części zamiennych i materiałów eksploatacyjnych do pracowni radiologicznej;
- w 2022 r. (do 23 kwietnia) z zaplanowanej kwoty 57,2 tys. zł wydatkowano 55,2 tys. zł, m.in. na utrzymanie magazynu wojewódzkiego Obrony Cywilnej w Lubieszynie, zakup testów antygenowych.

W rozdziale 75421 Zarządzanie kryzysowe:

- w 2022 r. (od 23 kwietnia) wydatkowano 120,8 tys. zł (tj. 100% zaplanowanych wydatków), m.in. na: utrzymanie magazynu wojewódzkiego Obrony Cywilnej w Lubieszynie, zakup przyrządów, narzędzi, części zamiennych i materiałów eksploatacyjnych do pracowni radiologicznej, szkolenie z Wojewódzkiego Systemu Ostrzegania i Alarmowania, ćwiczenia obronne z zagadnieniami dotyczącymi wykonywania zadań w zakresie Obrony Cywilnej;
- w I półroczu 2023 r. z zaplanowanej na 2023 r. kwoty 250 tys. zł wydatkowano 120,8 tys. zł, m.in. na: utrzymanie magazynu wojewódzkiego Obrony Cywilnej w Lubieszynie, ćwiczenia obronne z zagadnieniami dotyczącymi wykonywania zadań w zakresie Obrony Cywilnej.

(akta kontroli str. 204-252)

1.8. W sprawie identyfikowanych problemów lub trudności, w tym o charakterze prawnym i finansowym, związanych z realizacją zadań w ramach obrony cywilnej, w szczególności dotyczących budowli ochronnych i miejsc ukrycia do doraźnego przygotowania, zapewnienia obywatelom miejsc schronienia na wypadek wystąpienia zagrożenia, Wojewoda wyjaśnił: *Z poziomu Szefa Obrony Cywilnej Województwa dostrzega się symptomy lekkiego i nie do końca przemyślanego podejścia do zarządzania obiektami budowli ochronnych będących w zarządzaniu szefów Obrony Cywilnej powiatów / gmin. Zbyt pochopne przeznaczanie tych obiektów na cele komercyjne w różnych dziedzinach, bez wyraźnego wskazania właściwego przeznaczenia w sytuacjach wymagających ich użycia dla potrzeb schronienia. Po wygaśnięciu ustawy o powszechnym obowiązku obrony, a co się z tym wiąże dokumentów normujących realizację zadań w ramach obrony cywilnej, w szczególności dotyczących budowli ochronnych i miejsc ukrycia do doraźnego*

przygotowania środki finansowe przeznaczone na obronę cywilną zostały przeniesione na zarządzanie kryzysowe. Nadmieniam, że zadanie finansowania budowli ochronnych w pierwszej kolejności służy na jednostki samorządu terytorialnego. Uchwalenie ustawy o ochronie ludności, w tym szczegółowych przepisów w zakresie zarządzania i ewidencji budowli ochronnych w znaczny sposób ułatwiłoby postępowanie w zakresie kompleksowego rozwiązania zadań Obrony Cywilnej.

(akta kontroli str. 712-713, 722-723)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. W latach 2021 i 2022 do dnia 28 maja w ZUW nie opracowano aktualnego / zaktualizowanego wykazu budowli ochronnych zlokalizowanych na obszarze powiatu / miasta na prawach powiatu. Obowiązek opracowania zaktualizowanego wykazu został określony w przedsięwzięciach i zadaniach w zakresie planowania w Planach Działania w Zakresie Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego na rok 2021 i na rok 2022. Powyższe wykazy miały być aktualizowane na podstawie danych otrzymywanych z powiatów i miast na prawach powiatu.

(akta kontroli str. 116-202)

Kierownik Oddziału SOiOL wyjaśnił, że: Zadania te najprawdopodobniej nie zostały zrealizowane. Na pewno był robiony arkusz Excel dotyczący liczby budowli ochronnych na terenie województwa zachodniopomorskiego, który stanowił element oceny stanu przygotowania obrony cywilnej województwa zachodniopomorskiego i przekazywany był do Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Obejmował on dane liczbowe. Natomiast wykaz budowli ochronnych na pewno został sporządzony przed końcem 2022 r. – wykaz wg stanu na 22 listopada 2022 r. został dołączony do załącznika funkcjonalnego Nr 7 do Planu Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego. Osoba która prowadziła wcześniej sprawy dotyczące ochrony ludności i budownictwa ochronnego pracowała w ZUW do 28 lipca 2020 r. (A. G.). Kolejna osoba sprawy te prowadziła od 29 lipca 2020 r. do 25 kwietnia 2021 r. (S. Sz.) i od 26 kwietnia do 5 czerwca 2021 r. (A. S.). Aktualny pracownik realizuje zadania od 13 kwietnia 2022 r. W pozostawionych plikach nie odnaleźliśmy pliku z ewentualnym wykazem budowli ochronnych z 2020, 2021 r. lub z I połowy 2022 r.

(akta kontroli str. 707)

OCENA CZĄSTKOWA

W ZUW określono komórkę organizacyjną oraz wskazano osoby odpowiedzialne za realizację spraw z zakresu obrony cywilnej, w tym budownictwa ochronnego. Wskazane osoby posiadały wykształcenie zawodowe oraz doświadczenie niezbędne do realizacji spraw z tego zakresu. Przedstawiane do uzgodnienia projekty mpzp nie wymagały zgłaszania do nich uwag w zakresie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa bądź zapewnienia obywatelom schronienia w budowlach ochronnych na wypadek zagrożenia. Zarówno w wytycznych Wojewody do działalności w dziedzinie obrony cywilnej, Planie Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego z 2014 r., jak i w rocznych planach obrony cywilnej uwzględniano problematykę budowli ochronnych. Nie zrealizowano jednak przyjętego w planach obrony cywilnej województwa na rok 2021 i 2022 zadania opracowania zaktualizowanego wykazu budowli ochronnych na podstawie informacji pozyskanych z powiatów, a w Planie Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego nie odnotowywano zmian wprowadzanych w Planie Głównym po roku 2016.

2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia.

Opis stanu faktycznego

2.1.-2.3 Do czasu obowiązywania ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, tj. do 23 kwietnia 2022 r. Wojewoda nie zapewnił budowli ochronnych na potrzeby Stanowiska Kierowania Obroną Cywilną (SKOC) oraz Stanowiska Kierowania Zadaniem Obronno-Mobilizacyjnym (SKZO), o których mowa w § 10 Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z budowlami ochronnymi. W piśmie z 4 września 2023 r.²⁴ Wojewoda wskazał, że w budynku ZUW, w pomieszczeniach Wojewódzkiego Centrum zarządzania Kryzysowego²⁵, zorganizowano stanowisko kierowania Wojewody. Do zadań WCZK należy m.in. zapewnienie Wojewodzie kierowania działaniami obejmującymi zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwania ich skutków, odtwarzania zasobów i infrastruktury krytycznej. W piśmie tym Wojewoda wskazał ponadto, że: ZUW posiada zapasowe ujęcie wody i alternatywne źródła zasilania. Dla zapewnienia bezpieczeństwa Wojewody w podziemiach ZUW zorganizowano bezpieczne miejsce przebywania Wojewody i grupy operacyjnej. Wyposażenie bezpiecznego miejsca przebywania, tj. sprzęt biurowy, kwaterunkowy, mobilne źródła zasilania, termosy i sprzęt na żywność i wodę znajdują się aktualnie w magazynie OC w Lubieszynie²⁶. Po wprowadzeniu stanu gotowości obronnej państwa czasu kryzysu wyposażenie bezpiecznego miejsca dostarczane jest z magazynu do ZUW. Do pisma dołączono plan rozmieszczenia bezpiecznego miejsca przebywania Wojewody.

(akta kontroli str. 9, 253-256)

W § 10 pkt 1 Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z budowlami ochronnymi określono, że 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 m.in. urzędów wojewódzkich właściwy terenowo szef obrony cywilnej przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie: budowli ochronnych przeznaczonych na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) oraz stanowiska kierowania zadaniem obronno-mobilizacyjnym (SKZO), spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej).

Wojewoda wyjaśnił, że: *Zgodnie z § 70 Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z budowlami ochronnymi Stanowiska Kierowania, (...) nie zaleca aby użytkować jako obiekty podwójnej funkcji, ale też Wytoczne tego nie zabraniają. W ramach przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, tworzy się „system kierowania” i w ramach tego systemu wszelkie zadania realizowane w ramach stałej gotowości obronnej państwa, czasu kryzysu i czasu wojny przygotowuje obsadę Głównego Stanowiska Kierowania, w swojej stałej siedzibie oraz obsadę Zapasowego miejsca pracy i Zapasowego Stanowiska Kierowania. Na tych stanowiskach podejmuje się wszelkie działania wynikające z zagrożenia, kryzysu lub wojny. Należy właściwie interpretować*

²⁴ Znak: BZK-1.640.51.2023.KK.

²⁵ Dalej: WCZK.

²⁶ Magazyn OC w Lubieszynie jest oddalony o ok. 15 km od siedziby ZUW.

system kierowania bezpieczeństwem narodowym, którego intencją jest kompleksowość i zarządzanie strukturami bezpieczeństwa w tym na obszarze województwa w sytuacjach pokoju, kryzysu i wojny. Wytyczne Szefa OC Kraju należy traktować jako wskazówki propozycji funkcjonowania systemu kierowania, które dotyczą jedynie wyselekcjonowanego obszaru w systemie bezpieczeństwa a nie stanowią one formy nakazowej. Organizując System Kierowania Bezpieczeństwem Narodowym uwzględnić należy kompleksowy i zintegrowany charakter kierowania na obszarze województwa (uwzględniając specyfikę każdego z nich) w celu zapewnienia województwie efektywnego i realnego kierowania działaniami we wszystkich fazach zarządzania bezpieczeństwem państwa. Organizacja systemu kierowania w województwie obejmuje system stanowiska kierowania rozwiniętego w głównej siedzibie urzędu jak i poza siedzibą. Nowoutworzone Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego odpowiada właśnie charakterowi wielofunkcyjności i integruje zarządzanie wszystkimi elementami struktury bezpieczeństwa województwa we wszelkich rodzajach zagrożeń w sposób kompleksowy i realny.

(akta kontroli str. 713, 723-724)

Wojewoda wyjaśnił, że: *Bezpieczne miejsce przebywania Wojewody (...) spełnia wymagania infrastrukturalne przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej), o których mowa w § 10 pkt 1 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z budowlami ochronnymi. W miarę narastania stopnia zagrożenia Bezpieczne Miejsce Przebywania Wojewody będzie sukcesywnie dostosowane do potrzeb długotrwałego przetrwania w nim oraz efektywnego kierowania.*

(akta kontroli str. 713, 724)

W sprawie rozważania w latach 2020-2022 możliwości wynajęcia od innych podmiotów budowli ochronnych (pomieszczeń w budowlach ochronnych) w celu adaptacji na Stanowiska Kierowania Obroną Cywilną lub Stanowiska Kierowania Zadaniem Obronno-Mobilizacyjnym Wojewoda wyjaśnił, że: *Wynajmowanie budowli ochronnych od innych podmiotów w celu adaptacji na Stanowisko Kierowania Obroną Cywilną lub Stanowisko Kierowania Zadaniem Obronno-Mobilizacyjnym stoi w sprzeczności z zapisami § 9 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz zasadami zapewnienia bezpieczeństwa tego typu stanowiskom. Wszelkie zadania nakładane na Stanowiska Kierowania przygotowane poza główną siedzibą muszą spełniać wymagania zapisane w powyższym rozporządzeniu w § 16 pkt 1- 10.*

(akta kontroli str. 713, 724-725)

WCZK zlokalizowane jest w pomieszczeniu nr 208 na drugim piętrze budynku ZUW. Pomieszczenie podzielone jest na dwie części, rozdzielone przezroczystą (szklaną) ścianą z wbudowanymi drzwiami (przejściem). Pomieszczenie główne (wejście z korytarza budynku) wyposażone jest m.in. w pięć stanowisk funkcyjnych, czteroekranową ściankę wizyjną, interaktywny ekran.

(akta kontroli str. 696-705)

Wojewoda wyjaśnił, że: *W przypadku wystąpienia zagrożenia, które uniemożliwiłaby funkcjonowanie WCZK w dotychczasowym miejscu w budynku ZUW, WCZK zostaje przeniesione do zapasowego miejsca pracy znajdującego się w (...)²⁷.*

(akta kontroli str. 713, 725)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁷ Tj. poza budynkiem ZUW.

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo, że w okresie obowiązywania Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. na wypadek wystąpienia zagrożenia w ZUW nie zorganizowano SKOC oraz SKZO w budynkach ochronnych poza siedzibą ZUW, NIK nie formułuje w tym zakresie nieprawidłowości. Wynika to m.in. z faktu dysponowania przez ZUW bezpiecznym miejscem przebywania Wojewody i grupy operacyjnej, z zapewnionymi źródłami wody i zasilania.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1.-3.2. Do 21 września 2023 r. pracownicy ZUW nie przedstawili kontrolerowi NIK ewidencji budowli ochronnych województwa zachodniopomorskiego prowadzonej do 23 kwietnia 2022 r., co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 4, 9, 257-293, 714)

W październiku 2022 r. Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Ochrony Ludności w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ZUW wystąpił do wszystkich powiatów z terenu województwa zachodniopomorskiego o sporządzenie i przesłanie wykazu ewidencji budowli ochronnych (względnie zewidencjonowanych ukryć do doraźnego przygotowania). Wykazy z poszczególnych powiatów, bądź informacje że na terenie powiatu nie znajdują się zewidencjonowane budowle ochronne / ukrycia do doraźnego przygotowania, do ZUW wpłynęły w okresie od 5 do 10 października 2022 r. Na podstawie otrzymanych danych pracownik Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ZUW opracował w formacie Ms Excel zestawienie zbiorcze budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania. Wydruk tego zestawienia zatytułowany „Ewidencja budowli ochronnych (wzgl. zewidencjonowanych ukryć do doraźnego przygotowania) województwa zachodniopomorskiego stan na 22 listopada 2022 r.” włączono do załącznika funkcjonalnego Nr 7 „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych” Planu Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego z 2014 r.

(akta kontroli str. 105, 587-691)

W ewidencji tej zawarto następujące dane: numer ewidencyjny (dla części pozycji), dane adresowe (powiat, miejscowość, adres), administrator, przeznaczenie (oznaczone literą M lub Z), typ budowli ochronnej (oznaczone literą S lub U), wytrzymałość [MPa] (dla części pozycji), pojemność osób, rok budowy (jeśli był znany), rok ostatniej modernizacji (dla części pozycji), stan przygotowania, sposób wykorzystania w czasie pokoju, dodatkowe informacje (dla części pozycji).

(akta kontroli str. 655-691)

Według symboliki użytej w kolumnie „TYP”, w powyższej ewidencji wykazano schrony (obiekty oznaczone literą S) i ukrycia (obiekty oznaczone literą U). Nie prowadzono odrębnej ewidencji dla ukryć do doraźnego przygotowania.

(akta kontroli str. 655-691)

Wojewoda wyjaśnił: *Symbol „U” użyty w ewidencji budowli ochronnych województwa zachodniopomorskiego stan na 22 listopada 2022 r. oraz stan na 28 sierpnia 2023 r. oznaczał „ukrycie”.*

(akta kontroli str. 714, 727)

W sprawie braku ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania Kierownik Oddziału SOiOL wyjaśnił: *Dokumenty zbiorcze były sporządzane na podstawie informacji przekazywanych przez powiaty / miasta na prawach powiatu. Według mojej wiedzy nigdzie nie były ewidencjonowane ukrycia do doraźnego przygotowania, o których mowa w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z grudnia 2018 r.*

(akta kontroli str. 708)

W trakcie kontroli NIK kontrolującemu przedłożono wydruk ewidencji budowli ochronnych województwa zachodniopomorskiego według stanu na 28 sierpnia 2023 r. W porównaniu do stanu na 22 listopada 2022 r. w ewidencji tej nie zaszły żadne zmiany.

(akta kontroli str. 9, 257-293, 655-691)

W okresie objętym kontrolą pracownicy ZUW przeprowadzili dwie kontrole problemowe w dziedzinie obrony cywilnej, tj. w czerwcu 2022 r. w Urzędzie Miasta Świnoujście i we wrześniu 2022 r. w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu. Zakres tych kontroli miał obejmować m.in. stan i utrzymanie budowli ochronnych, w tym ocenę stanu technicznego oraz prowadzenie ewidencji. W protokołach kontroli problemowych przeprowadzonych w powyższych dwóch jednostkach brak było zapisów dotyczących oceny stanu technicznego budowli ochronnych oraz prowadzonych ewidencji budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 9-10, 294-316)

Kierownik Oddziału SOiOL wyjaśnił: *Kontrole były przeprowadzone w czerwcu i we wrześniu 2022 r., tj. po uchyleniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Koncentrowały się jednak na sprawach związanych z ewakuacją ludności oraz systemem ostrzegania i alarmowania ludności, a także kalibracji sprzętu dozometrycznego. Ponadto był to czas, kiedy pozyskano informację o sprawdzaniu stanu i liczby budowli ochronnych przez Państwową Straż Pożarną.*

(akta kontroli str. 708)

W sprawie porównania danych ujętych w rządowej aplikacji „SCHRONY” odnośnie schronów, ukryć oraz miejsc doraźnego ukrycia z ewidencją budowli ochronnych województwa zachodniopomorskiego prowadzoną w ZUW Wojewoda wyjaśnił, że: *Po uruchomieniu aplikacji rządowej „SCHRONY” w dniu 6.04.2023 r. oraz jej aktualizacji w dniu 13.04.2023 r. pracownik merytoryczny ZUW na polecenie Dyrektora WBizK przesłał link do tej aplikacji do wszystkich starostw powiatowych i miast na prawach powiatu oraz o możliwości umieszczenia go na stronie starostw z informacją dla obywateli. Jednocześnie zwrócono się z prośbą o przekazanie linku do miast i gmin w swoim powiecie. Pracownik merytoryczny ZUW aktualnie jest w trakcie porównywania budowli ochronnych zawartych w aplikacji z bazą danych przesłanych z jednostek samorządu terytorialnego. Egzekwowanie tego zadania jest w toku.*

(akta kontroli str. 714-715, 727-728)

3.3.-3.4. W latach 2020-2022 w ZUW opracowywano oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województwa. Oceny te za 2019, 2020 i 2021 r. zostały przekazane do Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Przedmiotowe oceny zostały sporządzone w formie arkuszy Excel w liczbie po 26, z których jeden obejmował „Budowle ochronne (schrony i ukrycia)”. Dane dotyczące budowli ochronnych w arkuszach oceny stanu przygotowania obrony cywilnej województwa zachodniopomorskiego za lata 2019, 2020 i 2021, co do zasady, pozostawały niezmiennie. We wszystkich latach w kolumnie „budowle ochronne ogółem” wykazano po 2 411 budowli ochronnych ogółem, natomiast w kolumnach „schrony razem” wykazano po 292 lub 294 schrony, a w kolumnie „ukrycia razem” wykazano po 1 965 ukryć. Liczby wykazane w kolumnach „schrony razem” i „ukrycia razem” po ich zsumowaniu nie dawały łącznej liczby wykazywanej w kolumnie „budowle ochronne ogółem”, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Według danych podanych w powyższych ocenach za rok:

- a) 2019: w 294 schronach było miejsce dla 57 265 osób, w 1 965 ukryciach było miejsce dla 96 546 osób, w 2 411 budowlach ochronnych ogółem było miejsce dla 153 501 osób (suma schronów i ukryć to 2 259 budowli oraz 153 811 miejsc);

- b) 2020: w 292 schronach było miejsce dla 57 200 osób, w 1 965 ukryciach było miejsce dla 96 546 osób, w 2 411 budowlach ochronnych ogółem było miejsce dla 153 501 osób (suma schronów i ukryć to 2 257 budowli oraz 153 746 miejsc);
- c) 2021: w 292 schronach było miejsce dla 57 200 osób, w 1 965 ukryciach było miejsce dla 96 546 osób, w 2 411 budowlach ochronnych ogółem było miejsce dla 153 501 osób (suma schronów i ukryć to 2 257 budowli oraz 153 746 miejsc).
- (akta kontroli str. 317-322, 580-581)

W ocenach tych zawarto następujące wnioski:

- brak jest podstaw prawnych do realizacji zadania pn. budowle ochronne – wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego nie stanowią koniecznej i wyczekiwanej od lat podstawy prawnej (ocena za 2019 r., za 2020 r.),
- rozważenie możliwości zrezygnowania z pkt 6 „Przygotowanie oraz prowadzenie likwidacji skażeń i zakażeń ponieważ samorząd terytorialny, który odpowiada za to zadanie nie ma możliwości jego wykonania – zadanie powinny realizować jednostki PSP, MON (ocena za 2019 r., za 2020 r.),
- opracowanie przepisów prawnych dotyczących zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, zasad planowania i funkcjonowania punktów likwidacji skażeń (ocena za 2020 r.),
- doprecyzowanie przepisów dot. OC i jej finansowania z budżetu centralnego, zapewnienie Szefom OC poszczególnych szczebli kompetencji do udziału w podziale środków finansowych na realizację zadań obrony cywilnej w województwach, powiatach i gminach oraz do nadzoru nad wydawaniem tych środków (ocena za 2020 r.),
- zwiększenie ilości środków finansowych na zakup sprzętu w celu wyposażenia magazynu przeciwpowodziowego (ocena za 2020 r.),
- uchwalenie ustawy o ochronie ludności (ocena za 2021 r.).

(akta kontroli str. 692-695)

Kierownik Oddziału SOiOL wyjaśnił, że: *po otrzymaniu powyższych ocen stanu przygotowania obrony cywilnej województwa za rok 2019, 2020 i 2021 na pewno były podejmowane działania w kierunku zmiany / nowelizacji / przyjęcia nowych rozwiązań w przepisach prawnych (np. rangi rozporządzenia) w zakresie budowli ochronnych i ich finansowania. Rozmowy na ten temat odbywały się na corocznych warsztatach Szefa Obrony Cywilnej Kraju, które odbywały się po otrzymaniu przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju rocznych ocen stanu przygotowania obrony cywilnej z województw. Nie jestem natomiast w stanie podać szczegółów w tym zakresie, tj. kto, kiedy i jakie działania podejmował.*

(akta kontroli str. 707)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do 21 września 2023 r. pracownicy ZUW nie przedstawili kontrolerowi NIK ewidencji budowli ochronnych województwa zachodniopomorskiego prowadzonej do 23 kwietnia 2022 r., o której mowa w § 31 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

(akta kontroli str. 4, 9, 257-293, 714)

Wojewoda wyjaśnił, że: *W latach 2020 – 2022 ewidencja budowli ochronnych prowadzona była w formie tabelarycznej w tabeli w arkuszu Excel w rozdziale „Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej”. Powyższa tabela była sporządzana na polecenia Szefa Obrony Cywilnej Kraju Komendanta Głównego*

Państwowej Straży Pożarnej i raz w roku w ramach corocznego sprawozdania była przesyłana do KG PSP w Warszawie. Sposób raportowania do Szefa Obrony Cywilnej Kraju przyjęty przez ZUW był corocznie przyjmowany, aprobowany i nie zgłaszano żadnych uwag do jego treści.

(akta kontroli str. 714, 725-726)

Szczegółowy zakres informacji, o każdej z budowli ochronnych, jakie powinna zawierać ewidencja został określony w § 32 Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. Natomiast ewidencja, na którą powołuje się Wojewoda zawierała wyłącznie zbiorcze dane liczbowe o poszczególnych kategoriach budowli ochronnych.

2. W arkuszach „Budowle ochronne (schrony i ukrycia)” stanowiących element oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województwa zachodniopomorskiego za rok 2019, 2020 i 2021 przekazanych w latach 2020-2022 Szefowi Obrony Cywilnej Kraju zawarto nierzetelne dane. I tak:

- a) w kolumnie „Budowle ochronne ogółem” podano liczbę 2 411 (oceny za rok 2019, 2020 i 2021), gdy suma liczb podanych w kolumnach „schrony razem” oraz „ukrycia razem” wynosiła 2 259 (ocena za rok 2019) lub 2 257 (ocena za rok 2020 i 2021) – rozbieżność w podanych liczbach budowli ochronnych wyniosła od 152 do 154 budowli ochronnych;
- b) w kolumnie „schrony razem” podano liczbę 292 (oceny za rok 2020 i 2021), gdy suma liczb podanych w kolumnach „schrony zakładowe” oraz „schrony dla pozostałej ludności” wyniosła 294 – rozbieżność w podanych liczbach schronów wyniosła 2;
- c) w kolumnie „Ukrycia razem” podano liczbę 1 965 (oceny za rok 2019, 2020 i 2021), gdy suma liczb podanych w kolumnach „ukrycia zakładowe” oraz „ukrycia dla pozostałej ludności” wynosiła 2 387 – rozbieżność w podanych liczbach ukryć wyniosła 422.

(akta kontroli str. 317-322, 580-581)

Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Ochrony Ludności w Wydziale BiZK ZUW wyjaśnił, że: *W przypadku danych wykazanych w 2020 r. w ocenie za rok 2019 – trudno jest mi powiedzieć skąd wynikały takie błędy w dokumencie sporządzonym przez doświadczonego wieloletniego pracownika. W przypadku danych wykazanych w 2021 r. w ocenie za rok 2020 wynikało to m.in. z trwającej epidemii COVID-19 i licznymi zadaniami wykonywanymi w tym okresie przez pracownika. Opierał się on na danych otrzymywanych z powiatów i pliku z poprzedniego roku bez dokładnego sprawdzenia matematycznego zgodności poszczególnych danych liczbowych. W przypadku danych wykazanych w 2022 r. w ocenie za rok 2021 było to jedno z pierwszych zadań nowo zatrudnionego pracownika.*

(akta kontroli str. 708)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia realizację przez Wojewodę zadań w zakresie sporządzania ocen stanu przygotowania obrony cywilnej województwa za latami 2019, 2020 i 2021, a także w zakresie prowadzenia ewidencji budowli ochronnych. Przekazywane do Szefa Obrony Cywilnej Kraju oceny stanu przygotowania obrony cywilnej województwa za latami 2019, 2020 i 2021 w zakresie budowli ochronnych były nierzetelne – podawana ogólna liczba budowli ochronnych nie wynikała z wykazywanej liczby schronów i ukryć. Ponadto ZUW nie dysponował wykazem budowli ochronnych województwa zachodniopomorskiego z lat 2020-2022 (do 23 kwietnia).

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych. Przyczyną nieformułowania wniosków jest wejście w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny²⁸, która uchyliła m.in. ustawę o powszechnym obowiązku obrony, nie wprowadzając w jej miejsce kompleksowych regulacji dotyczących obrony cywilnej. W związku z tym utraciły moc także akty prawne niższego rzędu i wytyczne SOC wydane na podstawie uchylonej ustawy.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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.

Szczecin, 29 września 2023 r.

Kontroler
Adam Borowski
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor
z up.

.....
podpis

.....
podpis

²⁸ Dz. U. poz. 2305, ze zm.