

Katowice, dnia 10 stycznia 2020 r.

**ZALECENIA W ZAKRESIE REALIZACJI USTALEŃ ZESPOŁU
KONTROLNEGO UJĘTYCH W PROTOKOLE Z KONTROLI
KOMPLEKSOWEJ WYKONYWANIA ZADAŃ OBRONNYCH
W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM PRZEPROWADZONEJ
W DNIACH 10 - 14 CZERWCA 2019 ROKU**

„W Y C I A G”

I. PRZEPROWADZENIE KONTROLI WYKONYWANIA ZADAŃ OBRONNYCH W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM PREZES RADY MINISTRÓW ZARZĄDZIŁ NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA RADY MINISTRÓW Z DNIA 13 STYCZNIA 2004 r. W SPRAWIE KONTROLI WYKONYWANIA ZADAŃ OBRONNYCH (DZ. U. NR 16, poz. 151 z późn. zm.)

II. WYKAZ KOMÓREK I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH PODDANYCH KONTROLI

1. Śląski Urząd Wojewódzki:

- 1) Wydziały: Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Finansów i Budżetu, Infrastruktury, Kontroli, Zdrowia, Nadzoru Właścicielskiego,
- 2) Biuro Organizacyjno-Budżetowe.

2. Jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, w tym:
 - a) Wydziały: Komunikacji i Transportu, Kontroli, Nadzoru Właścicielskiego i Obsługi Prawnej, Zdrowia i Polityki Społecznej, Kadr i Płac,
 - b) Biuro ds. Planowania Przestrzennego,
 - c) Pełnomocnik ds. związanych z obronnością i bezpieczeństwem publicznym;
- 2) Starostwa Powiatowe w: Gliwicach, Tarnowskich Górach, Częstochowie, Lublińcu, Kłobucku, Bielsku-Białej, Cieszynie, Pszczynie,
- 3) Urzędy Miast w: Katowicach, Chorzowie, Będzinie, Bytomiu, Gliwicach, Jaworznie, Tarnowskich Górach, Radzionkowie, Częstochowie, Lublińcu, Kłobucku, Bielsku-Białej, Czechowicach-Dziedzicach, Cieszynie, Wiśle, Ustroniu, Skoczowie,
- 4) Urzędy Gmin: Zbrosławice, Konopiska, Poczesna, Kłomnice, Jasienica, Miedźna, Pawłowice,
- 5) Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach oraz miejskie i powiatowe zarządy dróg w: Katowicach, Bytomiu, Częstochowie, Gliwicach, Tarnowskich Górach, Kłobucku.

3. Administracja zespolona, w tym:

- 1) Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach i komendy powiatowe (miejskie) Państwowej Straży Pożarnej w: Jaworznie, Tarnowskich Górach, Częstochowie, Bielsku-Białej,
- 2) Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach i komendy powiatowe (miejskie) policji w: Katowicach, Bytomiu, Gliwicach, Tarnowskich Górach, Częstochowie, Lublińcu, Kłobucku,
- 3) Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego,
- 4) Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego.

4. Placówki medyczne i służby zdrowia:

- 1) Katowickie Centrum Onkologii,
- 2) NZOZ Szpital Specjalistyczny im. Prof. E. Michałowskiego w Katowicach,
- 3) SPZOZ Zespół Szpitali Miejskich w Chorzowie,
- 4) Szpital Miejski Nr 4 Sp. z o.o. w Gliwicach,
- 5) Szpital Wielospecjalistyczny w Jaworznie,
- 6) Beskidzkie Centrum Onkologii – Szpital Miejski im. Jana Pawła II w Bielsku-Białej,
- 7) Szpital Wojewódzki w Bielsku-Białej,
- 8) Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Cieszynie,
- 9) Śląskie Centrum Rehabilitacji i Prewencji w Ustroniu,
- 10) Szpital Powiatowy w Pszczynie.

5. Inne:

- 1) TAURON Ciepło Sp. z o.o. w Katowicach,
- 2) Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów S.A. w Katowicach,
- 3) Koleje Śląskie Sp. z o.o. w Katowicach,
- 4) Międzynarodowy Port Lotniczy Katowice w Pyrzowicach,
- 5) Messer Polska Sp. z o.o. w Chorzowie,
- 6) Przedsiębiorstwo Inżynieryjne IMB-Podbeskidzie Sp. z o.o. w Skoczowie,
- 7) PPG „Polifarb” Cieszyn S.A. w Cieszynie,
- 8) Przedsiębiorstwo Górnicze „Silesia” Sp. z o.o. w Czechowicach-Dziedzicach.

III. ZAGADNIENIA JAKIE PODLEGAŁY KONTROLI

1. Tworzenie warunków do realizacji zadań obronnych.
2. Realizacja planowania operacyjnego.
3. Realizacja programowania obronnego.
4. Przygotowanie elementów systemu obronnego państwa, umożliwiające mobilizacyjne rozwinięcie Sił Zbrojnych RP.
5. Realizacja zadań wynikających ze współpracy cywilno-wojskowej.
6. Realizacja zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS) na rzecz wojsk sojusznicych.
7. Przygotowanie transportu i infrastruktury transportowej na potrzeby obronnc państwa.
8. Przygotowanie do realizacji zadań w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.
9. Przygotowanie koncepcji stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.
10. Planowanie i realizacja zadań gospodarczo-obronnych, w tym:
 - a) inwestycje obronne i przygotowania obronne przedsiębiorców,
 - b) przygotowanie podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa.
11. Planowanie i organizowanie świadczeń na rzecz obrony.
12. Uwzględnianie potrzeb obronności w planowaniu zagospodarowania przestrzennego.
13. Przygotowanie rezerw osobowych na potrzeby wykonywania zadań obronnych.
14. Realizacja procesu przygotowań jednostek przewidzianych do militaryzacji.
15. Przygotowanie szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa.
16. Planowanie i realizacja szkolenia obronnego.
17. Kontrola realizacji zadań obronnych.

IV. WYCIĄG Z USTALEŃ ZESPOŁU KONTROLNEGO:

Ad 1. W zakresie tworzenia warunków do realizacji zadań obronnych, Zespół kontrolny stwierdził:

- przyjęty system kierowania przygotowaniach obronnych w województwie należy uznać za właściwy,
- kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w bardzo ograniczonym zakresie regulują poszczególne obszary przygotowaniach obronnych w drodze własnych aktów prawnych czy dokumentów,
- niepełne ujmowanie i przypisywanie zadań obronnych w zakresach obowiązków (czynności),
- powierzanie pracownikom komórek obronnych zadań spoza zakresu przygotowaniach obronnych (zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo publiczne, obrona cywilna, ochrona informacji niejawnych, prowadzenie kancelarii itp.),
- niektóre komórki ds. obronnych borykają się z niewystarczającą obsadą etatową,
- negatywnym przykładem jest Urząd Gminy Kłomnice, gdzie nie tworzy się warunków do realizacji zadań obronnych, a wójt nie posiada dopuszczenia do informacji niejawnych, co uniemożliwia kierowanie wykonywaniem zadań obronnych.
- w większości skontrolowanych urzędów stwierdzono brak wskazania w regulaminach organizacyjnych odpowiedzialności osób zajmujących kierownicze stanowiska za kierowanie wykonywaniem i koordynację wykonywania zadań obronnych,
- osoby bezpośrednio odpowiedzialne za prowadzenie spraw obronnych z reguły są dobrze przygotowane merytorycznie do realizacji zadań.

W opisanym obszarze kontrolowanej działalności w protokole pokontrolnym wyróżniono Urząd Miejski w Częstochowie, w którym zadania obronne przypisano wszystkim komórkom urzędu, w szczególności Wydziałowi Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych. Zespół kontrolny stwierdził, że przyjęte w województwie rozwiązania w zakresie tworzenia warunków do realizacji zadań obronnych zapewniają wykonywanie tych zadań na dobrym poziomie.

Zalecenia w celu podniesienia poziomu wykonywania powyższych zadań:

- a) dokonać aktualizacji regulaminów organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego w celu:
 - poprawnej identyfikacji wszystkich zadań obronnych,
 - przypisania koordynacyjnej roli w obszarze zadań obronnych osobom zajmującym kierownicze stanowiska w urzędach (starostwach),
 - przypisania zadań obronnych właściwym komórkom merytorycznym,
 - ujęcia zadań obronnych w zakresach obowiązków pracowników bezpośrednio realizujących te zadania,
- b) stosownie do liczby i zakresu realizowanych zakresu zadań obronnych, zapewnić adekwatną liczebnie oraz merytorycznie obsadę komórek organizacyjnych (stanowisk) właściwych do spraw obronnych,
- c) objąć szkoleniem obronnym problematykę tworzenia warunków do realizacji zadań obronnych.

Ad 2. W zakresie realizacji planowania operacyjnego, Zespół kontrolny stwierdził:

- plany operacyjne funkcjonowania organów samorządu terytorialnego obciążone są uchybieniem polegającym na systemowym pominięciu ocen, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań operacyjnych wykonywanych w ramach przygotowaniach obronnych państwa przez organy administracji rządowej

- i organy samorządu terytorialnego. Wada ta powinna zostać usunięta w ramach obecnej edycji procesu pozamilitarnego planowania operacyjnego.
- we wszystkich kontrolowanych podmiotach wykonano karty realizacji zadań operacyjnych, a zawarte w nich procedury realizacyjne opracowane zostały w sposób wyczerpujący,
 - w procesie planistycznym przyjęto bardzo zachowawczą metodologię podziału zadań operacyjnych, co skutkuje stosunkowo częstym włączaniem nadmiernej liczby współwykonawców do realizacji niektórych zadań. Z drugiej zaś strony, istnieją przypadki niedoszacowania potencjału i wagi zadaniowanych podmiotów.

W opisanym obszarze kontrolowanej działalności w protokole pokontrolnym podkreślono duże zaangażowanie personelu realizującego zadania obronne w województwie śląskim. Zespół kontrolny stwierdził, że sformułowane w trakcie kontroli uwagi nie podważają pozytywnej ogólnej oceny realizacji zadań w zakresie kontrolowanego obszaru.

Ad 4. W zakresie przygotowania elementów systemu obronnego państwa, umożliwiającego mobilizacyjne rozwinięcie Sił Zbrojnych RP, Zespół kontrolny stwierdził:

- przygotowanie elementów systemu obronnego państwa, umożliwiające mobilizacyjne rozwinięcie Sił Zbrojnych RP, na terenie województwa śląskiego realizowane jest zgodnie z zadaniami określonymi w *rozporządzeniu Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej oraz Infrastruktury z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie trybu doręczania kart powołania i rozplakatowania obwieszczeń o stawieniu się osób do czynnej służby wojskowej.*
- w *Wytycznych Wojewody Śląskiego z dnia 6 października 2015 r. w sprawie przedsięwzięć związanych z organizacją i funkcjonowaniem akcji kurierskiej* nakazano aktualizację dokumentacji akcji kurierskiej na terenie województwa śląskiego w przypadku zmian, a także raz w roku, nawet w przypadku braku zmian, co jest na bieżąco realizowane w dokumentacji przekazanej do urzędu wojewódzkiego, jednak nie zawsze ma to miejsce w dokumentach przekazanych do właściwego starostwa powiatowego (na terenie Starostwa Powiatowego w Tarnowskich Górach stwierdzono aktualizację tylko jednego planu),
- pojedyncze przypadki wydania decyzji w sprawie przeznaczenia do funkcji kuriera z błędami merytorycznymi,
- z dużym zaangażowaniem prowadzone są kontrole w zakresie prawidłowości i aktualności dokumentacji oraz organizacji i przebiegu akcji kurierskiej w starostwach i urzędach gmin (miast) województwa śląskiego. Taki stan wynika z bardzo dużego zaangażowania WBiZK ŚUW w wykonywanie zadań w tym obszarze przygotowań obronnych,
- w kontrolowanych urzędach dokonano właściwego typowania i przecnaczenia osób do pełnienia funkcji kurierów. W niektórych przypadkach do funkcji kurierów przeznaczono strażników miejskich, a na świadczenia rzeczowe w celu doręczania dokumentów przewidziano taksówki,
- osoby funkcyjne są właściwie przygotowane do realizacji zadań związanych z prowadzeniem akcji kurierskiej w celu doręczania dokumentów powołania w przypadku zarządzenia ćwiczeń wojskowych w trybie natychmiastowego stawiennictwa oraz w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Znane są też zasady przyjmowania oraz przekazywania sygnałów, uruchomienia akcji kurierskiej oraz przekazywania informacji o jej przebiegu i wynikach,
- w kontrolowanych organach administracji samorządowej właściwie opracowano plany rozplakatowania obwieszczeń w związku z ogłoszeniem powszechnej mobilizacji,

- na bardzo dobrym poziomie realizowana jest współpraca organów administracji publicznej z terenowymi organami wykonawczymi Ministra Obrony Narodowej w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespolonej (szefami wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowymi komendantami uzupełnień) i organami Policji w zakresie spraw wynikających z przywołanego wyżej rozporządzenia.

W opisanym obszarze kontrolowanej działalności w protokole pokontrolnym wyróżniono *Plan akcji kurierskiej Miasta Będzin*, który gwarantuje skuteczność akcji kurierskiej, nawet w przypadku wymiany większości osób biorących udział w akcji kurierskiej oraz *Plan akcji kurierskiej Miasta Częstochowa*. Bardzo dobrze opracowano dokumenty związane z zabezpieczeniem porządku w czasie trwania akcji kurierskiej w Komendzie Powiatowej Policji w Lublińcu. Opracowany w tej komendzie dokument *Organizacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas mobilizacji, militaryzacji, w tym udział w przechowywaniu i doręczaniu kart powołania, wezwań dla żołnierzy rezerwy w rejonie odpowiedzialności umożliwia doręczenie kart powołania siłami Policji w przypadku niemożliwości ich doręczania przez administrację publiczną.*

Zalecenia w celu podniesienia poziomu wykonywania powyższych zadań:

- egzekwować pełną realizację zarządzenia Wojewody Śląskiego nr 396/15 z dnia 31 lipca 2015 w sprawie wprowadzenia założeń i schematu akcji kurierskiej na terenie województwa śląskiego, w szczególności prowadzić aktualizację planów akcji kurierskiej/kopii planów przekazanych do starostw powiatowych.
- dokonać przeglądu decyzji administracyjnych w sprawie przeznaczania do wykonywania świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz akcji kurierskiej oraz zmienić wadliwe decyzje¹.

Ad 5. W zakresie realizacji zadań wynikających ze współpracy cywilno-wojskowej, Zespół kontrolny stwierdził:

- do pozytywów zalicza się uwzględnienie współpracy cywilno-wojskowej w dokumentach o charakterze koncepcyjnym, stanowiących punkt wyjścia do dalszych działań,
- znajomość kontrolowanej problematyki ocenia się dobrze, za wyjątkiem uwarunkowań współpracy cywilno-wojskowej w sytuacjach kryzysowych, wynikających z nowych kategorii zagrożeń polityczno-militarnych (działań poniżej progu wojny, hybrydowej agregacji zagrożeń).

Zespół kontrolny stwierdził, że zadania wynikające ze współpracy cywilno-wojskowej realizowane są na dobrym poziomie.

Zalecenia w celu podniesienia poziomu wykonywania powyższych zadań:

- zestawić porozumienia i uzgodnienia dotyczące współpracy cywilno-wojskowej na poszczególnych poziomach przygotowań obronnych województwa, ocenić je w kontekście wartości merytorycznej i organizacyjnej, a wyniki uwzględnić w dokumentacji planowania operacyjnego nowej edycji...”

Ad 6. W zakresie realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS) na rzecz wojsk sojusznicznych, Zespół kontrolny stwierdził:

- *Wytyczne Wojewody Śląskiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku w sprawie przygotowania warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych z zakresu przygotowania i koordynacji wsparcia sojusznicznych sił zbrojnych w czasie*

¹ Dotyczy organów samorządu terytorialnego uprawnionych do wydawania decyzji administracyjnych w sprawie przeznaczania do wykonywania świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony.

pokoju, sytuacji kryzysowych i wojny, wykonujących zadania lub przemieszczających się przez obszar województwa śląskiego w sposób wyczerpujący określają obszar wsparcia HNS, rolę Wojewody Śląskiego w systemie HNS, obowiązki administracji publicznej w województwie śląskim, a także zasady działania i współpracy jednostek organizacyjnych w planowaniu i organizowaniu HNS,

- w Urzędzie Gminy Kłomnice odnotowano brak dokumentacji PK HNS, a także niską wiedzę pracownika odpowiedzialnego za przedmiotowy obszar,
- komendy Policji i Państwowej Straży Pożarnej, zgodnie z przyjętymi w tych służbach procedurami, otrzymały w swoich pionach funkcjonalnych, Plany Podziału Zadań HNS, które w pełni zabezpieczają organizacyjne aspekty realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza.

W opisanym obszarze kontrolowanej działalności w protokole pokontrolnym na wyróżnienie zasługuje dobra współpraca w tym zakresie pomiędzy jednostkami organizacyjnymi administracji publicznej w województwie śląskim. Zespół kontrolny stwierdził, że przyjęty kierunek działań i zakres przygotowań do realizacji zadań wynikających z realizacji wsparcia przez państwo-gospodarza na rzecz wojsk sojuszniczych, umożliwia ich realizację w stopniu bardzo dobrym.

Ad 8. W zakresie przygotowania do realizacji zadań w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, Zespół kontrolny stwierdził:

- wszystkie podmioty podlegające kontroli wskazały i przygotowały lub są w trakcie przygotowania obiektów na potrzeby rozwinięcia stanowisk kierowania,
- skontrolowane podmioty opracowały niezbędną dokumentację stanowisk kierowania (m.in. regulaminy, instrukcje pracy, plany przemieszczenia oraz funkcjonowania na stanowiskach kierowania),
- zdarzają się przypadki opracowania Kart Opisu Głównego Stanowiska Kierowania bez nadania stosownej klauzuli tajności. Mimo, że przepisy z zakresu przygotowań obronnych tego nie wymagają, idea tworzenia GSK w zapasowych miejscach pracy opiera się na zapewnieniu ciągłości działania i podejmowania decyzji przez dany organ, a zatem niewskazane jest ujawnienie lokalizacji GSK w zapasowym miejscu pracy,
- nagminne jest niedotrzymywanie wyznaczonego w zarządzeniu nr 342/16 Wojewody Śląskiego z dnia 11 października 2016 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w województwie śląskim terminu opracowania regulaminów głównego stanowiska kierowania oraz przesyłania do ŚUW Kart Opisu Głównego Stanowiska Kierowania,
- w odniesieniu do stanowisk kierowania zdarzają się niedopracowane karty realizacji zadań operacyjnych – co może wynikać z faktu, że dokumentacja stanowisk kierowania w województwie śląskim jest obecnie opracowywana na podstawie ww. zarządzenia Wojewody Śląskiego z 2016 r., natomiast część kart opracowano w latach 2011-2012 r.,
- przyjęte rozwiązania w większości zapewniają możliwość przejścia i funkcjonowania określonych podmiotów na stanowiskach kierowania.

W opisanym obszarze kontrolowanej działalności w protokole pokontrolnym podkreślono ujednoczenie dokumentacji stanowisk kierowania w województwie śląskim przez WBiZK ŚUW i wskazanie innym podmiotom elementów jakie powinna ona zawierać. Zespół kontrolny stwierdził, że przygotowanie elementów systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w województwie śląskim należy ocenić pozytywnie.

Zalecenia w celu podniesienia poziomu wykonywania powyższych zadań:

- a) zarówno w procesie szkolenia obronnego, jak i w ramach realizowanych kontroli, położyć szczególny nacisk na problematykę przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Powyższe pozwoli wyeliminować przypadki, w których przyjęte rozwiązania odbiegały od możliwości realizacji zadań obronnych przez podmiot, tym samym negatywnie wpływając na ciągłość jego działania i podejmowania decyzji.

Ad 9. W zakresie przygotowania koncepcji stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa, Zespół kontrolny stwierdził:

- na wszystkich szczeblach administracji wydano stosowne zarządzenia w sprawie organizacji i funkcjonowania stałego dyżuru,
- w podmiotach objętych kontrolą znajdowała się dokumentacja stałego dyżuru wykonana na poziomie dobrym, pozwalająca na realizację zadań. We wszystkich przypadkach zostały wskazane miejsca pełnienia dyżuru wyposażone w niezbędną infrastrukturę teleinformatyczną,
- w doskonaleniu systemu stałych dyżurów w województwie śląskim należy zwrócić uwagę na najniższy szczebel systemu, zwłaszcza na podmioty podległe wójtom. W niektórych przypadkach do organizacji stałego dyżuru wyznaczono podmioty o ograniczonych możliwościach realizacji takiego przedsięwzięcia (braki kadrowe, duża częstotliwość rotacji pracowników). W ich przypadkach wystarczyłoby wskazanie jedynie punktów kontaktowych.

Zespół kontrolny stwierdził, że system stałych dyżurów w województwie śląskim umożliwia sprawne przyjmowanie i przekazywanie sygnałów, decyzji, zadań oraz informacji Wojewody Śląskiego związanych z podwyższaniem lub obniżaniem gotowości obronnej państwa, uruchamianiem zadań ujętych w *Planie operacyjnym funkcjonowania Województwa Śląskiego* oraz przekazywaniem decyzji organów uprawnionych do uruchomienia i realizacji zadań ujętych w *Planie Reagowania Obronnego RP*.

Ad 10. W zakresie planowania i realizacji zadań gospodarczo-obronnych, w tym przygotowania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa, Zespół kontrolny stwierdził:

- w kontrolowanych urzędach oraz podmiotach leczniczych zostały prawidłowo opracowane plany przygotowań podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa. Dokumentacja planistyczna została zatwierdzona przez odpowiednie organy administracji. Informacje zawarte w planach kontrolowanych jednostek i podmiotów leczniczych są zgodne z danymi w *Planie przygotowań podmiotów leczniczych województwa śląskiego na potrzeby obronne państwa* oraz z potrzebami w zakresie wydzielenia łóżek szpitalnych zgłaszanymi przez służby mundurowe. *Plany wydzielenia łóżek szpitalnych dla potrzeb służb mundurowych*, w szczególności dla Sił Zbrojnych RP, opracowane zostały zgodnie z instrukcjami wydanymi przez ŚUW oraz zostały uzgodnione z właściwymi przedstawicielami resortowymi,
- Wojewoda Śląski zaplanował znacznie większą ogólną liczbę łóżek bazy szpitalnej niż przewidują minimalne normy określone w rozporządzeniu. Natomiast problemem pozostaje brak możliwości zaplanowania na terenie województwa odpowiedniej liczby łóżek zabiegowych na potrzeby obronne. Zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach*, łóżka zabiegowe powinny stanowić 50% ogólnej bazy szpitalnej wymaganej na czas zagrożenia bezpieczeństwa i wojny - wskaźnik ten nie jest osiągnięty w podmiotach leczniczych na terenie województwa śląskiego.

- Znaczącym czynnikiem ograniczającym możliwości zabezpieczenia łóżek o profilu zabiegowym jest niedobór kadr medycznych (w tym specjalistów w dziedzinach chirurgicznych) oraz niedobór odpowiedniej infrastruktury,
- organy samorządu terytorialnego oraz podmioty lecznicze właściwe ze względu na lokalizację tworzonych zastępczych miejsc szpitalnych (ZMSz) posiadają odpowiednio uzgodnioną i zatwierdzoną dokumentację w tym zakresie,
 - w większości przypadków osoby odpowiedzialne za opracowanie dokumentacji planistycznej posiadały właściwe przygotowanie merytoryczne w zakresie realizacji zadań na potrzeby obronne państwa,
 - największy problem w ramach przygotowań podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa stanowi zapewnienie odpowiedniej liczby wykwalifikowanej kadry medycznej. Problem ten był sygnalizowany w kontrolowanych podmiotach leczniczych przez kierownictwo szpitali i pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań obronnych,
 - sposób zatrudniania lekarzy (w szczególności tzw. kontrakty medyczne) uniemożliwia przypisanie ich do świadczenia usług medycznych w konkretnym podmiocie leczniczym, ponieważ ta sama kadra medyczna może być wykazywana w innych jednostkach ochrony zdrowia. Sporządzenie bilansu personelu medycznego przez podmioty lecznicze oraz jednostki samorządu terytorialnego jest w takiej sytuacji bardzo utrudnione. Tym samym sporządzone w tych jednostkach i podmiotach bilanse dotyczące liczby personelu medycznego przewidzianego do zabezpieczenia funkcjonowania podmiotów leczniczych, poszerzonej bazy szpitalnej czy ZMSz, są mało wiarygodne i nie dają gwarancji zapewnienia wskazanej w tych bilansach liczby personelu na potrzeby obronne.

W opisanym obszarze kontrolowanej działalności w protokole pokontrolnym wyróżniono dobór obiektów, w których tworzone są ZMSz oraz współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tworzącymi ZMSz, a podmiotami leczniczymi sprawującymi nadzór nad tworzonymi ZMSz. Na podkreślenie zasługuje zaangażowanie i współpraca WBiZK oraz Wydziału Zdrowia ŚUW w zakresie opracowania prawidłowego, zbiorczego bilansu personelu medycznego na poziomie województwa i korygowania niezgodności powstałych w jednostkach na szczeblu samorządowym i w podmiotach leczniczych.

Zalecenia w celu podniesienia poziomu wykonywania powyższych zadań:

- a) dokonać szczegółowej analizy i weryfikacji wyliczeń potrzeb wg wskaźników zatrudnienia personelu medycznego, wynikających z załącznika nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach²,
- b) przeprowadzić ponowną analizę podmiotów leczniczych w zakresie możliwości przygotowania łóżek zabiegowych, ze szczególnym uwzględnieniem posiadania odpowiedniej infrastruktury, możliwości diagnostycznych, a także specjalistów w dziedzinach chirurgicznych³.

Ad 11. W zakresie planowania i organizowania świadczeń na rzecz obrony, Zespół kontrolny stwierdził:

- kontrolowane komórki i jednostki organizacyjne właściwie dokumentują i prowadzą postępowania zmierzające do wydawania stosownych decyzji administracyjnych,
- nie we wszystkich kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego opracowano dokumenty takie jak: *Plany świadczeń osobistych przewidzianych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny; Plany świadczeń rzeczowych*

² Zadanie realizowane będzie przez ŚU.W.

³ Zob. przypis nr 2.

- przewidzianych do realizacji w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz Rejestry wydanych decyzji administracyjnych w sprawach świadczeń,*
- nie budzi zastrzeżeń prowadzenie postępowań związanych z odwołaniami od wydanych decyzji administracyjnych w sprawie przeznaczenia do wykonywania świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony. Niewielka liczba odwołań składanych od wydanych decyzji świadczy o bardzo dobrym typowaniu osób, rzeczy ruchomych i nieruchomości przeznaczonych do świadczeń na rzecz obrony oraz o prawidłowym prowadzeniu spraw na szczeblu samorządowym.

W opisanym obszarze kontrolowanej działalności w protokole pokontrolnym wyróżniono **Oddział Spraw Obronnych WBiZK ŚUW** za właściwą koordynację przedsięwzięć jednostek samorządu terytorialnego na obszarze województwa (wszystkie jednostki samorządu terytorialnego przesłały Wojewodzie Śląskiemu zestawienia zawierające liczbę i rodzaje świadczeń) oraz za sposób organizacji i realizacji szkoleń w zakresie świadczeń na rzecz obrony (w 2018 roku przeszkolono ponad 250 osób w tym 35 przedsiębiorców). Za wysoki poziom przygotowań obronnych w obszarze świadczeń na rzecz obrony (jakość wykonania planów, rejestrów, zestawień, a także wydanych decyzji) wyróżnić należy **Urząd Miejski w Będzinie**. Zespół kontrolny stwierdził, że zakres wykonywanych przedsięwzięć związanych z planowaniem i organizowaniem świadczeń na rzecz obrony zapewnia możliwość działania w wyższych stanach gotowości obronnej państwa w województwie śląskim.

Zalecenia w celu podniesienia poziomu wykonywania powyższych zadań:

zwiększyć nadzór wojewody nad procesem planowania świadczeń w jednostkach samorządu terytorialnego, w szczególności nad wykonaniem:

- *Planów świadczeń osobistych przewidzianych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny,*
- *Planów świadczeń rzeczowych przewidzianych do realizacji w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.*

Ad 12. W zakresie uwzględniania potrzeb obronności w planowaniu zagospodarowania przestrzennego, Zespół kontrolny stwierdził:

- kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego posiadają merytorycznie przygotowane komórki organizacyjne, z potencjałem wystarczającym do realizacji zadań planowania i zagospodarowania przestrzennego. Szereg pracowników posiada kierunkowe wykształcenie, co przekłada się na kompleksowe podejście do problematyki zagospodarowania przestrzennego,
- dokumentacja planistyczna prowadzona jest przejrzysto i czytelnie, a procedury sporządzania, opiniowania, uzgadniania oraz uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego realizowano prawidłowo, w oparciu o unormowania prawne, wynikające z *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,*
- prawie we wszystkich kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego (za wyjątkiem Urzędu Miasta Częstochowa), na każdym etapie sporządzania dokumentów planistycznych, uczestniczyły właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,
- podczas opracowywania dokumentów planistycznych, w większości przypadków zostały uwzględnione uwagi i wnioski ww. organów dotyczące potrzeb w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa,
- istnieją przypadki nieujmowania informacji na temat terenów zamkniętych resortu obrony narodowej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

- przestrzennego, co stanowi naruszenie art. 10 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazującego na konieczność określenia w studium granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych. Powyższy fakt stanowi podstawę do stwierdzenia niespójności dokumentów planistycznych niższego rzędu (tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) z *Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego*, co jest niezgodne także z art. 9 ust. 2 ww. ustawy,
- istnieją przypadki braku przeprowadzania oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co jest naruszeniem art. 32 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, narzucającym konieczność oceny aktualności studium co najmniej raz w czasie kadencji rady gminy.

Zalecenia w celu podniesienia poziomu wykonywania powyższych zadań:

zapewnić realizację ustawowego obowiązku uzgadniania/opiniowania gminnych dokumentów planistycznych z właściwym organem wojskowym, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, w celu właściwego zabezpieczenia potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa w dokumentach planistycznych z obszaru zagospodarowania przestrzennego.

Ad 13. W zakresie przygotowania rezerw osobowych na potrzeby wykonywania zadań obronnych, Zespół kontrolny stwierdził:

- wszystkie kontrolowane urzędy zaplanowały realizację zadań obronnych w oparciu o własny stan osobowy i posiadane środki,
- w wielu przypadkach nie uwzględniono potrzeby zachowania ciągłości funkcjonowania urzędów, w tym konieczności przeprowadzenia analizy stanu osobowego niezbędnego do funkcjonowania urzędu w podwyższonych stanach gotowości obronnej. Przykładem takiej sytuacji może być Urząd Miasta w Lublińcu, w którym pracownik zatrudniony na ½ etatu zajmuje się sprawami przygotowań obronnych, jest jednocześnie kierownikiem kancelarii, odpowiada za rejestrację osób podlegających powszechnemu obowiązkowi obrony i obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej oraz ma nałożone inne zadania wynikające z zakresu pracy urzędu,
- nie we wszystkich kontrolowanych instytucjach przeprowadzono stosowne analizy, zmierzające do określenia ogólnych kryteriów i zestawów osób reklamowanych, wobec czego przy reklamowaniu nie brano pod uwagę osób, mających za zadanie zapewnienie funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych infrastruktury urzędu, obsad stałych dyżurów, czy też osób niezbędnych do zapewnienia przemieszczenia i działania ZMP,
- większość kontrolowanych podmiotów właściwie dokumentuje i prowadzi postępowania zmierzające do reklamowania osób od pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, zarówno z urzędu jak i na wniosek,
- praktycznie we wszystkich kontrolowanych jednostkach wnioski i zawiadomienia w sprawie reklamowania były realizowane zgodnie z obowiązującymi procedurami i wzorami,
- w nielicznych przypadkach, nie wpływających na bieżącą działalność urzędów, stwierdzono drobne uchybienia np.: brak potwierdzenia o skutecznym powiadomieniu osób o ich reklamowaniu, w tym pouczeniu o obowiązku zgłaszania wszelkich zmian mających wpływ na reklamowanie,
- niewystarczające jest zaangażowanie jednostek organizacyjnych w proces upowszechniania informacji dotyczącej realizacji kwalifikacji wojskowej. W celu jej przeprowadzenia zostały podjęte prawidłowe czynności, jednakże z punktu widzenia

efektywności nie zapewniły zadowalającego poziomu stawiennictwa osób objętych procedurą, do których niejednokrotnie nie docierała informacja o obowiązku stawienia się do kwalifikacji wojskowej.

Zespół kontrolny stwierdził, że pomimo stwierdzonych mankamentów, przygotowanie rezerw osobowych na potrzeby wykonywania zadań obronnych w województwie śląskim jest realizowane na dobrym poziomie.

Zalecenia w celu podniesienia poziomu wykonywania powyższych zadań:

- a) przeprowadzić szkolenie obronne jednostek samorządu terytorialnego dotyczące reklamowania osób od pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, w szczególności w zakresie procedur reklamowania „na wnioski”⁴,
- b) zwiększyć nacisk na efektywne prowadzenie w szkołach i placówkach wychowawczych akcji informacyjnych na rzecz podnoszenia świadomości osób podlegającym kwalifikacji wojskowej, w zakresie podmiotowym i przedmiotowym⁵.

Ad 16. W zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego, Zespół kontrolny stwierdził, iż:

- wydawane przez wojewodę, jako koordynatora szkolenia, wytyczne do szkolenia obronnego zawierają wymagane przez § 8 pkt 1 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego* wnioski z realizacji szkolenia, kierunki szkolenia, wskazówki dotyczące planowania, organizowania i realizacji szkolenia oraz wzory sporządzanych programów i planów. Innowacją urzędu wojewódzkiego było wprowadzenie wzoru programu realizacji szkolenia obronnego,
- uzgadnianie przez wojewodę planów szkolenia opracowanych przez marszałka województwa, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przebiegało właściwie,
- odpowiednio odbywa się kwalifikowanie osób podlegających szkoleniu przez marszałka województwa, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Dotyczy to również obejmowania szkoleniem wojewódzkich i powiatowych służb, inspekcji i straży (w szczególności przedstawicieli komend wojewódzkich i komend miejskich Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej), a także osób realizujących zadania obronne w samorządowych jednostkach organizacyjnych,
- pewien niedosyt budzi kwalifikowanie osób zajmujących stanowiska kierownicze na Wyższe Kursy Obronne i Kursy Obronne...,
- dokumentacja szkoleniowa w jednostkach samorządu terytorialnego została ujednoczona zgodnie z zaleceniem z poprzedniej kontroli kompleksowej z 2008 r.,
- pozytywnym elementem szkolenia obronnego organizowanego przez Wojewodę Śląskiego jest prowadzenie zajęć instruktażowych dla organów samorządu terytorialnego w zakresie organizacji i prowadzenia ćwiczeń obronnych, co należy uznać za element zapewnienia pod względem merytorycznym, spójnego systemu organizacji i prowadzenia zajęć praktycznych przez organizatorów szkolenia i ważne uzupełnienie wytycznych Ministra Obrony Narodowej w tym zakresie.

W opisanym obszarze kontrolowanej działalności w protokole pokontrolnym wyróżniono szkolenie obronne prowadzone w województwie śląskim w formie zajęć praktycznych. Na szczególne wyróżnienie zasługują wiedza merytoryczna pracowników oraz sposób prowadzenia dokumentacji szkoleniowej w podmiotach: Oddział Spraw Obronnych WBiZK ŚUW, Pełnomocnik ds. Związanych z Obronnością

⁴ Zadanie realizowane będzie przez Ś.U.W.

⁵ Zadanie realizowane będzie przy współpracy z Śląskim Kuratorem Oświaty.

i Bezpieczeństwem Publicznym UMWS, Starostwo Powiatowe w Gliwicach, Urząd Gminy Jasienica, Starostwo Powiatowe w Cieszynie, Urząd Miejski w Jaworznie i Urząd Miasta Częstochowy. Zespół kontrolny stwierdził, że planowanie i realizacja szkolenia obronnego w województwie śląskim wspierają realizację zadań obronnych na poziomie dobrym.

Ad 17. W zakresie kontroli realizacji zadań obronnych, Zespół kontrolny stwierdził:

- zamierzenie realizacji kontroli problemowych w wytypowanych organach samorządu terytorialnego jest realizowane planowo i cyklicznie nie tylko w stosunku do podległych jednostek organizacyjnych, ale również kontrolą objęte zostały komórki organizacyjne danego urzędu,
- w procesie przygotowania kontroli pominięte zostało formalne zarządzenie kontroli przez uprawniony do tego organ (w zakresie wynikającym z § 11 ust. 2 i § 13 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych), a w protokołach pokontrolnych w części kontrolowanych jednostek wskazywano termin odwołania krótszy niż to wynika z obowiązującego rozporządzenia (7 dni zamiast 14). Wymienione uwagi mogą stanowić podstawę do zakwestionowania wyników kontroli, zwłaszcza w wypadku jej niekorzystnych wyników. W związku z tym powinny być one niezwłocznie uwzględnione przy planowaniu i organizowaniu kolejnych kontroli problemowych wykonywania zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego.

Zespół kontrolny stwierdził, że wydane przez Wojewodę Śląskiego regulacje w zakresie planowania, organizowania i prowadzenia kontroli oraz przyjęty sposób ich realizacji mają charakter systemowy, tym samym zapewniają wojewodzie skuteczny nadzór nad realizacją zadań obronnych na terenie województwa śląskiego.

Zalecenia w celu podniesienia poziomu wykonywania powyższych zadań:

- a) dokonać przeglądu i nowelizacji obowiązujących zarządzeń Wojewody Śląskiego pod kątem zgodności z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych⁶,
- b) objąć nadzorem wdrażanie znowelizowanych regulacji przez organy samorządu terytorialnego, w szczególności w zakresie przygotowania i zarządzania przez nie kontroli problemowych, a także w odniesieniu do zgodności zapisów w protokołach pokontrolnych z obowiązującym rozporządzeniem⁷.

IV. PODSUMOWANIE

W zatwierdzonym przez Prezesa Rady Ministrów „Protokole z kontroli kompleksowej wykonywania zadań obronnych w województwie śląskim przeprowadzonej w dniach 10 – 14 czerwca 2019 roku” stwierdzono, że:

„Sposób realizacji przygotowań obronnych oraz przyjęte rozwiązania systemowe i organizacyjne w stopniu dobrym i bardzo dobrym (w zależności od kontrolowanych obszarów przygotowań obronnych) umożliwiają wojewodzie wykonywanie i koordynowanie zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa na terenie województwa śląskiego”.

Ponadto formułując wnioski i zalecenia uznano, iż należy⁸:

- rozważyć wprowadzenie „odgórnie” rozwiązań zmierzających do obowiązku cyklicznego opracowywania koncepcji funkcjonowania urzędów w przypadku wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej, w szczególności

⁶ Zadanie realizowane będzie przez ŚI U.W.

⁷ Zob. przypis nr 6.

⁸ Zadania realizowane będą przez ŚI U.W.

- uwzględniających świadomość osób funkcyjnych samorządu terytorialnego w zakresie racjonalnego gospodarowania zasobami, w tym zarządzania kapitałem ludzkim,
- w terminie jednego miesiąca od otrzymania zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów protokołu, opracować *Harmonogram realizacji zaleceń pokontrolnych*, który po akceptacji Wojewody Śląskiego, przesłać do wiadomości Ministra Obrony Narodowej. W *Harmonogramie...* uwzględnić uwagi, wnioski i zalecenia Zespołu Kontrolnego wynikające z części II - IV protokołu, wdrażać je sukcesywnie, zgodnie z przyjętymi ustaleniami oraz wykorzystać podczas wykonywania dokumentów na kolejne lata,
 - w II kwartale 2020 r. przekazać do Ministra Obrony Narodowej pisemną informację o stanie realizacji przyjętego Harmonogramu... .

Przekazując Państwu niniejszy wyciąg, proszę o wykorzystanie ujętych w nim wniosków do poprawy bieżącej działalności kierowanych jednostek samorządu terytorialnego w obszarze będącym przedmiotem kontroli. Dziękuję jednocześnie za dotychczasowy trud i wysiłek włożony w proces przygotowań obronnych prowadzony w gminach i powiatach województwa śląskiego. Liczę na dalszą realizację zadań opisywanych w zaleceniach, zarówno w skontrolowanych jak i w pozostałych niekontrolowanych jednostkach organizacyjnych istotnych dla sprawnego funkcjonowania systemu obronnego państwa, na poziomie co najmniej tak dobrym, jak stwierdził to Zespół kontrolny powołany przez Prezesa Rady Ministrów, zarówno w protokole z kontroli jak i na spotkaniu podsumowującym jej przebieg.


Zastępca Dyrektora
Józef Korzusnik