



LKI.430.2.2023

Nr ewid. 79/2023/P/23/061/LKI

Informacja o wynikach kontroli

**ZAPEWNIENIE OBYWATELOM  
MIEJSC SCHRONIENIA W BUDOWLACH OCHRONNYCH  
NA WYPADEK WYSTĄPIENIA ZAGROŻENIA**

DELEGATURA W KIELCACH

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

**Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia**


Dyrektor Delegatury NIK w Kielcach



Grzegorz Walendzik

**Akceptuję:**

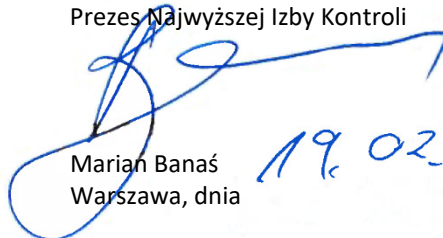
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Michał Jędrzejczyk

**Zatwierdzam:**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś  
Warszawa, dnia

19.02.2024

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJEĆ</b> .....	<b>4</b>
<b>1. WPROWADZENIE</b> .....	<b>5</b>
<b>2. OCENA OGÓLNA</b> .....	<b>7</b>
<b>3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI</b> .....	<b>9</b>
<b>4. WNIOSKI</b> .....	<b>21</b>
<b>5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI</b> .....	<b>22</b>
5.1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego .....	22
5.1.1. Struktura organizacyjna oraz kompetencje pracowników w obszarze budownictwa ochronnego .....	22
5.1.2. Działalność analityczna w dziedzinie budownictwa ochronnego .....	25
5.1.3. Podstawa prawna do realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego .....	26
5.1.4. Regulacje dotyczące budowy przydomowych schronów i ukryć doraźnych .....	35
5.1.5. Budowle ochronne w planowaniu przestrzennym i prawie budowlanym .....	37
5.1.6. Problematyka budownictwa ochronnego w planach obrony cywilnej i planach działania .....	43
5.1.7. Środki finansowe na utrzymanie i konserwację budownictwa ochronnego .....	45
5.1.8. Problemy i trudności w obszarze realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego .....	49
5.2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia .....	51
5.2.1. Zasoby budownictwa ochronnego .....	52
5.2.2. Stan techniczny budownictwa ochronnego .....	57
5.2.3. Przygotowanie do wyposażenia budownictwa ochronnego w niezbędne środki oraz zapewnienie budownictwa ochronnego przeznaczonych na potrzeby realizacji zadań administracji publicznej w sytuacji kryzysowej .....	65
5.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego oraz prowadzenie ich ewidencji .....	66
5.3.1. Prowadzenie ewidencji budownictwa ochronnego .....	66
5.3.2. Inwentaryzacja budownictwa ochronnego przez PSP .....	72
5.3.3. Udostępnianie informacji na temat budownictwa ochronnego mieszkańcom .....	77
5.3.4. Kontrola i nadzór nad realizacją zadań dotyczących budownictwa ochronnego .....	79
5.3.5. Dokonywanie ocen stanu przygotowań obrony cywilnej w obszarze budownictwa ochronnego .....	82
<b>6. ZAŁĄCZNIKI</b> .....	<b>87</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe .....	87
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych .....	91
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	96
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli .....	97
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....	98

Zdjęcie na okładce:  
materiały własne NIK

# WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>budowla ochronna</b>	pomieszczenie lub zespół pomieszczeń przeznaczonych do ochrony osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed skutkami działań zbrojnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych, katastrof ekologicznych, przemysłowych lub innych zagrożeń; budowle ochronne dzielą się na schrony i ukrycia <sup>1</sup> ;
<b>DOLiZK</b>	Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji;
<b>Komendant</b>	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej; do 22 kwietnia 2022 r. Komendant pełnił funkcję Szefa Obrony Cywilnej Kraju;
<b>MDS</b>	miejsce doraźnego schronienia pełniące rolę osłony przed ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi, takimi jak wichury, orkany, trąby powietrzne, a także odrywającymi się elementami konstrukcji obiektów budowlanych i połamanymi drzewami <sup>2</sup> ; w dalszej części informacji stosuje się zamiennie następujące pojęcia: ukrycie doraźne, miejsce doraźnego schronienia (MDS), ukrycie do doraźnego przygotowania i miejsce ukrycia na oznaczenie obiektów i rozwiązań osłonowych bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych;
<b>MSWiA</b>	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
<b>Minister</b>	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;
<b>obrona cywilna</b>	wypełnianie zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania <sup>3</sup> ;
<b>PSP</b>	Państwowa Straż Pożarna;
<b>rozporządzenie w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej</b>	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin <sup>4</sup> ;
<b>schron</b>	budowla ochronna o obudowie konstrukcyjnie zamkniętej, hermetycznej, zapewniającej ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi ze wszystkich stron <sup>5</sup> ;
<b>Szef OCK</b>	Szef Obrony Cywilnej Kraju, centralny organ administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej; do 22 kwietnia 2022 r. funkcję tę pełnił Komendant;
<b>szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin</b>	terenowe organy obrony cywilnej; do 22 kwietnia 2022 r. funkcje te pełnili odpowiednio wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast);
<b>ukrycie</b>	budowla ochronna niehermetyczna, wyposażona w najprostsze instalacje, zapewniająca ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron <sup>6</sup> ;
<b>ukrycie doraźne</b>	budowla bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych, zabezpieczająca przed niektórymi środkami rażenia oraz skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych (huragany, trąby powietrzne), zapewniająca stopień ochrony odpowiadający możliwościom techniczno-wykonawczym <sup>7</sup> ; w dalszej części informacji stosuje się zamiennie następujące pojęcia: ukrycie doraźne, miejsce doraźnego schronienia (MDS), ukrycie do doraźnego przygotowania i miejsce ukrycia na oznaczenie obiektów i rozwiązań osłonowych bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych;
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>8</sup> ;
<b>wytyczne SOC</b>	wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, obowiązujące do 22 kwietnia 2022 r.

<sup>1</sup> Definicja na podstawie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (wytyczne SOC).

<sup>2</sup> Definicja na podstawie Raportu dotyczącego budowli ochronnych przygotowanego przez Komendę Główną PSP po przeprowadzonej od października 2022 r. do lutego 2023 r. inwentaryzacji budowli ochronnych.

<sup>3</sup> Definicja na podstawie I protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 850 (uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.).

<sup>5</sup> Definicja na podstawie wytycznych SOC.

<sup>6</sup> Definicja na podstawie wytycznych SOC.

<sup>7</sup> Definicja na podstawie wytycznych SOC.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy kontrolowane jednostki stworzyły właściwe warunki do rozwoju budownictwa ochronnego i zapewniły mieszkańcom wystarczającą liczbę odpowiednich i bezpiecznych miejsc schronienia i ukrycia w razie wystąpienia zagrożenia?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy kontrolowane jednostki zapewniły warunki umożliwiające prawidłową realizację zadań związanych z budownictwem ochronnym?
2. Czy kontrolowane jednostki zapewniły wystarczającą liczbę odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz właściwie przygotowały się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia?
3. Czy kontrolowane jednostki prawidłowo sprawowały nadzór i kontrolę realizacji zadań w obszarze przygotowania budowli ochronnych i prowadziły ewidencję tych budowli?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, 16 urzędów wojewódzkich, 16 starostw powiatowych, 32 urzędy gmin

## Okres objęty kontrolą

2020–2023 do czasu zakończenia czynności kontrolnych (29 września)

Zgodnie z art. 61 lit. a I protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych ratyfikowanego przez Polskę w 1991 r.<sup>9</sup>, obrona cywilna oznacza wypełnianie zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Jednym z zadań obrony cywilnej jest przygotowanie i organizowanie schronów (art. 61 lit.a pkt iii).

Zagadnienia obrony cywilnej w Polsce, do 22 kwietnia 2022 r., regulowały przepisy ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 17 ust. 1 tej ustawy, centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej był Szef OCK (do 22 kwietnia 2022 r. funkcję tę pełnił Komendant). Podlegał on ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Terenowymi organami obrony cywilnej byli wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). Z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej została uchylona a wraz z nią m.in. rozporządzenie w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej<sup>11</sup>. Przeszły także obowiązywać wytyczne SOC z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

Obszar budownictwa ochronnego w Polsce pozostaje nieuregulowany od 1 lipca 2004 r. Tego dnia zostało uchylone rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej<sup>12</sup>. Był to ostatni akt prawny regulujący problematykę budowli ochronnych, odnoszący się do wymogów technicznych i zasad użytkowania tych obiektów.

Według *Oceny przygotowania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.*, przygotowanej w Komendzie Głównej PSP, tylko 1,3 % ludności Polski mogłoby skorzystać ze schronów. Miejsca w mniej bezpiecznych ukryciach wystarczyłyby dla kolejnego 1,5 % Polaków<sup>13</sup>.

Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych na zlecenie InfoSecurity24.pl pokazują, że ponad 80 % Polaków nie wie, gdzie w razie zagrożenia może znaleźć bezpieczne schronienie.

<sup>9</sup> Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

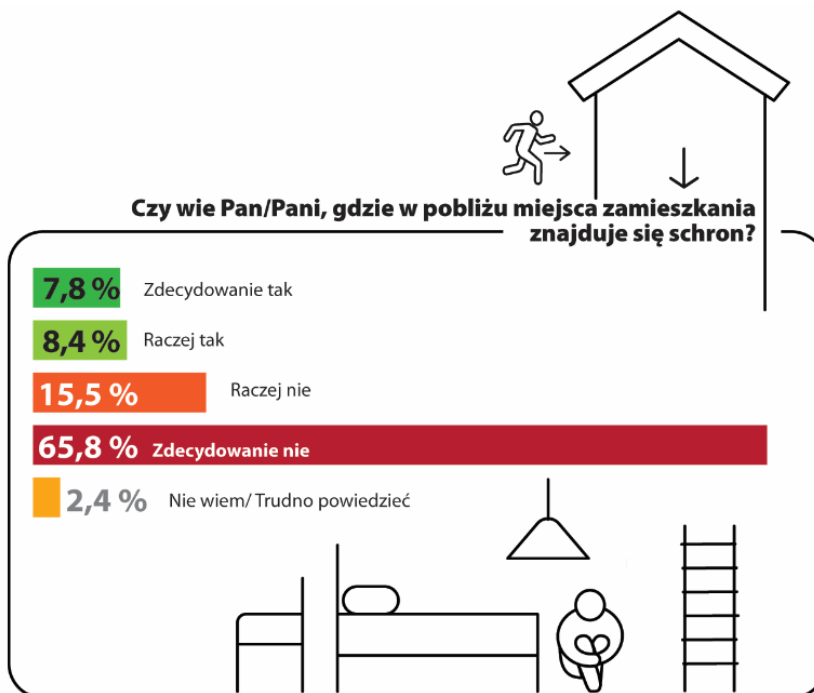
<sup>11</sup> Na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305, ze zm.).

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 93, poz. 429.

<sup>13</sup> <http://obronacywilna.pl/wp-content/uploads/Ocena-przygotowan-w-zakresie-ochrony-ludnosci-i-obrony-cywilnej-w-Polsce-za-2017-r.pdf> [dostęp 7 kwietnia 2022 r.].

## Infografika nr 1

Wiedza Polaków na temat lokalizacji najbliższych miejsc schronienia na wypadek zagrożenia



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie badania IBRiS na zlecenie InfoSecurity24.pl

Zagrożenia związane z trwającą od 24 lutego 2022 r. agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę powodują, że problem niewystarczających zasobów budownictwa ochronnego oraz braku przepisów regulujących obszar obrony cywilnej w Polsce nabierają szczególnego znaczenia. Budowle ochronne są uważane za najskuteczniejszy zbiorowy środek ochrony przed bronią masowego rażenia oraz konwencjonalnymi środkami rażenia w czasie wojny. Budowle te pełnią także ważną rolę w okresie pokoju chroniąc przed skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych.

## 2. OCENA OGÓLNA

Niezapewnienie właściwych warunków do rozwoju budownictwa ochronnego i wystarczającej liczby budowli

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność objętych kontrolą jednostek w zakresie stworzenia właściwych warunków do rozwoju budownictwa ochronnego i zapewnienia mieszkańcom wystarczającej liczby bezpiecznych miejsc schronienia w budowlach ochronnych w razie wystąpienia zagrożenia. Wynikało to przede wszystkim z braku odpowiedniej podstawy prawnej do realizacji zadań w obszarze budownictwa ochronnego, określającej źródła i zasady finansowania budowy, modernizacji i utrzymania tej infrastruktury.** Kontrolowane jednostki w zasadzie nie ponosiły wydatków na budowę, remont i wyposażenie budowli ochronnych. W konsekwencji nie wznoszono nowych budowli ochronnych, a istniejące (powstałe głównie w okresie zimnowojennym) zostały zlikwidowane lub uległy degradacji. Do takiego stanu przyczyniło się również nierealizowanie przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, a także większość skontrolowanych wojewodów, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), pełniących do 22 kwietnia 2022 r. funkcje odpowiednio Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, zaleceń sformułowanych w wytycznych z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła sposób przygotowania w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji projektów regulacji dotyczących obrony cywilnej i budownictwa ochronnego. Minister, pomimo wskazywania przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w przekazywanych do akceptacji *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za lata 2019–2021 r.*, że brak aktów prawnych regulujących obszar obrony cywilnej i budownictwa ochronnego jest jedną z głównych barier dla prawidłowego przygotowania i utrzymania budowli ochronnych, realizował nierzetelnie działania dotyczące przygotowania projektów odpowiednich aktów prawnych. Działania te nie zapewniły przygotowania projektu ustawy określającej zadania, organizację i zasady funkcjonowania obrony cywilnej, w terminie umożliwiającym wejście jej w życie przed 23 kwietnia 2022 r., tj. przed wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny i uchynieniem z tym dniem przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i innych aktów regulujących obronę cywilną. Jednocześnie w Ministerstwie nie podjęto działań mających na celu zawarcie w ustawie o obronie Ojczyzny przepisów przejściowych przedłużających obowiązywanie dotychczasowych przepisów odnoszących się do obrony cywilnej, co spowodowało powstanie luki prawnej i wywołało wątpliwości byłych organów obrony cywilnej odnośnie konieczności realizacji dotychczasowych zadań. Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej nie został przekazany do Sejmu do czasu zakończenia czynności kontrolnych. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie przygotował również rozporządzenia określającego warunki techniczne jakim powinny odpowiadać budowle ochronne.

W większości skontrolowanych urzędów gmin (69 %) nie zapewniono przewidzianej w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju liczby miejsc w budowlach ochronnych na poziomie 25 % ogółu mieszkańców. Według ewidencji budowli ochronnych, w większości niepełnych i niezwerifikowanych, na schronienie w budowlach ochronnych obejmujących schrony i ukrycia w 2022 r. mogło liczyć zaledwie 2 % mieszkańców gmin objętych kontrolą. W zasobach budowli dominują ukrycia doraźne, czyli obiekty bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych. W połowie skontrolowanych jednostek nie podjęto działań mających na celu przygotowanie się do zaopatrzenia budowli w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia.

Rzetelnej informacji dotyczącej zasobów budownictwa ochronnego nie dostarczyła zlecona przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2022 r. Komendantowi Głównemu

Państwowej Straży Pożarnej inwentaryzacja budowli ochronnych. Z *Raportu dotyczącego budowli ochronnych* przygotowanego po przeprowadzonej inwentaryzacji wynika, że schronienie w budowlach ochronnych obejmujących schrony i ukrycia w 2022 r. znajdzie 3,78 % mieszkańców, natomiast pojemność miejsc doraźnego schronienia przekracza populację Polski. W *Raporcie* (jego pełnej wersji) podkreślono, że Państwowa Straż Pożarna nie może wziąć odpowiedzialności za ocenę jakości obiektu oraz, czy dany obiekt zabezpieczy życie ludzkie podczas prowadzenia konfliktu zbrojnego. Informacja ta nie została jednak zawarta w upublicznionej skróconej wersji opracowania. Dokonana przez NIK analiza *Raportu* wykazała szereg rozbieżności w tym dokumencie.

Kontrola NIK wykazała, że przedstawione w *Raporcie* dane są nierzetelne i mogą stwarzać fałszywe poczucie bezpieczeństwa u mieszkańców. Zidentyfikowano obiekty wykazane w trakcie inwentaryzacji, które nie były dostępne. Stwierdzono również niezadawalający stan techniczny większości budowli (89 %) oraz np. niezapewnienie odpowiedniej wentylacji w jednym z obiektów metra warszawskiego<sup>14</sup>.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Szef Obrony Cywilnej Kraju oraz objęci kontrolą byli szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, do 22 kwietnia 2022 r. w ograniczonym zakresie korzystali ze swoich uprawnień do nadzoru i kontroli realizacji zadań w obszarze budowli ochronnych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, brak wystarczających zasobów budowli ochronnych, przepisów prawa w obszarze obrony cywilnej, a także wiedzy mieszkańców o lokalizacji miejsc schronienia, zwłaszcza w kontekście trwającej wojny w Ukrainie, wymaga podjęcia pilnych wielokierunkowych działań odbudowujących system ochrony ludności cywilnej w Polsce.

---

<sup>14</sup> Czerpnięto-wyrzutnia powietrza.



### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

**Brak przepisów regulujących sprawę budowy ochronnych główną barierą w rozwoju tego obszaru**

W opracowywanych corocznie (do 2022 r.) w Komendzie Głównej PSP i przekazywanych do MSWiA *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej* identyfikowano problemy, bariery i utrudnienia w realizacji zadań obrony cywilnej, w tym w obszarze budownictwa ochronnego. W opracowaniach tych wskazywano przede wszystkim na:

- potrzebę uregulowania w przepisach powszechnie obowiązujących kwestii związanych z budową i utrzymaniem budowli ochronnych oraz wprowadzenia definicji tych budowli;
- przestarzałe i nieprzystające w części do współczesnych warunków przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych dotyczących obrony cywilnej i priorytetowe dla zapewnienia właściwej realizacji zadań związanych z ochroną ludności wejście w życie ustawy regulującej obszary ochrony ludności i obrony cywilnej;
- niewystarczającą liczbę budowli ochronnych oraz niezadawalający ich stan techniczny;
- niezapewnienie wystarczających środków finansowych na budowę oraz utrzymanie i konserwację budowli ochronnych;
- nieuwzględnienie spraw obrony cywilnej w ustawie Prawo budowlane oraz przepisach wykonawczych wydanych na podstawie delegacji w niej zawartych.

Objęci kontrolą wojewodowie, starostowie, wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast) wśród głównych przeszkód w realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego, wymieniali zidentyfikowane w ww. *Ocenach* nieuregulowanie w przepisach powszechnie obowiązujących kwestii związanych z budową i utrzymaniem budowli ochronnych, niewystarczające środki finansowe na budowę i utrzymanie istniejących budowli ochronnych oraz brak definicji budowli ochronnej. [str. 25–26]

**Niezapewnienie odpowiedniej podstawy prawnej do realizacji zadań dotyczących budowy ochronnych**

Ostatnim aktem prawnym regulującym wymogi techniczne i zasady użytkowania budowli ochronnych w Polsce było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, uchylone z dniem 1 lipca 2004 r. Po utracie mocy prawnej tego rozporządzenia, pomimo zidentyfikowania głównej bariery w rozwoju budownictwa ochronnego, jaką stanowił brak przepisów prawa powszechnie obowiązującego regulujących kwestie związane z budową i utrzymaniem budowli ochronnych, działania podejmowane przez Ministra oraz Komendanta nie doprowadziły do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 29 września 2023 r., do wydania rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne. Przygotowanie w MSWiA projektu tego rozporządzenia odbywało się w sposób nierzetelny.

Stosowne rozporządzenie nie zostało wydane pomimo tego, że w 2019 r. do MSWiA wraz z projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej wpłynął z Komendy Głównej PSP projekt rozporządzenia dotyczącego warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne. Prace nad projektem rozporządzenia zostały zintensyfikowane dopiero w 2022 r. i prowadzone były w oparciu o materiał ekspercki na temat wymagań technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty zbiorowej ochrony i ich usytuowanie (projekt rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania obiektów zbiorowej ochrony z 22 marca 2022 r.) otrzymany z Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii.

Przygotowany w MSWiA projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa 13 grudnia 2022 r. został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych, a następnie 19 kwietnia 2023 r. już jako projekt rozporządzenia Ministra w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i obiekty służące bezpieczeństwu lub obronności państwa skierowany do uzgodnień międzyresortowych i społecznych. Część

regulacji zawartych w ww. projekcie, m.in. przepisy określające zasady kontroli i ewidencji obiektów zbiorowej ochrony oraz zadania i właściwość organów administracji publicznej wykraczało poza ustawowy zakres upoważnienia do wydania rozporządzenia określony w art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>15</sup>. Na fakt ten zwrócił uwagę m.in. Departament Prawny MSWiA w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych oraz kontrolerzy NIK w ramach kontroli prowadzonej w MSWiA. We wrześniu 2023 r. projekt został skierowany do ponownych uzgodnień międzyresortowych. Minister wyjaśnił, że nie jest możliwe wskazanie terminu zakończenia prac legislacyjnych. [str. 26–28]

Infografika nr 2

Przebieg prac nad przygotowaniem rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Wydanie wytycznych SOC próbą zapewnienia właściwej realizacji zadań związanych z budownictwem ochronnym**

W celu zapewnienia właściwej realizacji zadań związanych z budownictwem ochronnym do czasu systemowego uregulowania budownictwa ochronnego w przepisach ustawowych i aktach wykonawczych, Szef OCK wydał wytyczne z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (obowiązywały do 22 kwietnia 2022 r.).

W wytycznych tych Szef OCK wskazał szefom obrony cywilnej województw, powiatów oraz gmin zasady prowadzenia ewidencji, nadzoru i kontroli budowy ochronnych, planowania budowli ochronnych, w szczególności sposobu uwzględniania wymagań obrony cywilnej w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej, a także uwzględniania w planowaniu przestrzennym potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. W dokumencie tym zalecano projektowanie budowli ochronnych jako obiektów o podwójnej funkcji.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

Na poziomie wojewódzkim, próby wprowadzenia regulacji dotyczących budowli ochronnych podjął Wojewoda Podlaski. W wydanym w 2020 r. zarządzeniu<sup>16</sup> w sprawie wymagań obrony cywilnej, Wojewoda zobowiązał szefów obrony cywilnej powiatów i gmin do uwzględniania w aktach prawa miejscowego, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, decyzjach o warunkach zabudowy oraz dokumentacji projektowo-budowlanej aspektów obrony cywilnej dotyczących lokalizowania awaryjnych ujęć wody, budowli ochronnych oraz umiejscowienia elementów systemu ostrzegania i alarmowania ludności. [str. 29]

### **Luka prawna w obronie cywilnej**

Trudna sytuacja budownictwa ochronnego w Polsce związana z brakiem przepisów powszechnie obowiązujących dotyczących budowli ochronnych i środków na realizację tych zadań została dodatkowo skomplikowana po wejściu w życie ustawy o obronie Ojczyzny i uchyleniu z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz aktów regulujących obronę cywilną wydanych na podstawie upoważnień zawartych w tej ustawie.

W MSWiA oraz Komendzie Głównej PSP prowadzono prace nad dwoma projektami ustaw dotyczącymi obrony cywilnej: projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz projektem ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej. W trakcie uzgodnień tych projektów zwracano uwagę na konieczność pilnego wejścia w życie rozwiązań prawnych pozwalających na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ludności.

Podejmowane działania nie doprowadziły do opracowania projektu ustawy określającej zadania, organizację i zasady funkcjonowania obrony cywilnej w terminie umożliwiającym wejście jej w życie przed 23 kwietnia 2022 r.

Działania Ministra nie doprowadziły także do zawarcia w ustawie o obronie Ojczyzny przepisów przejściowych przedłużających obowiązywanie dotychczasowych przepisów odnoszących się do obrony cywilnej do czasu uchwalenia nowej ustawy. W konsekwencji, z dniem 23 kwietnia 2022 r. powstała w Polsce luka prawna w tym obszarze.

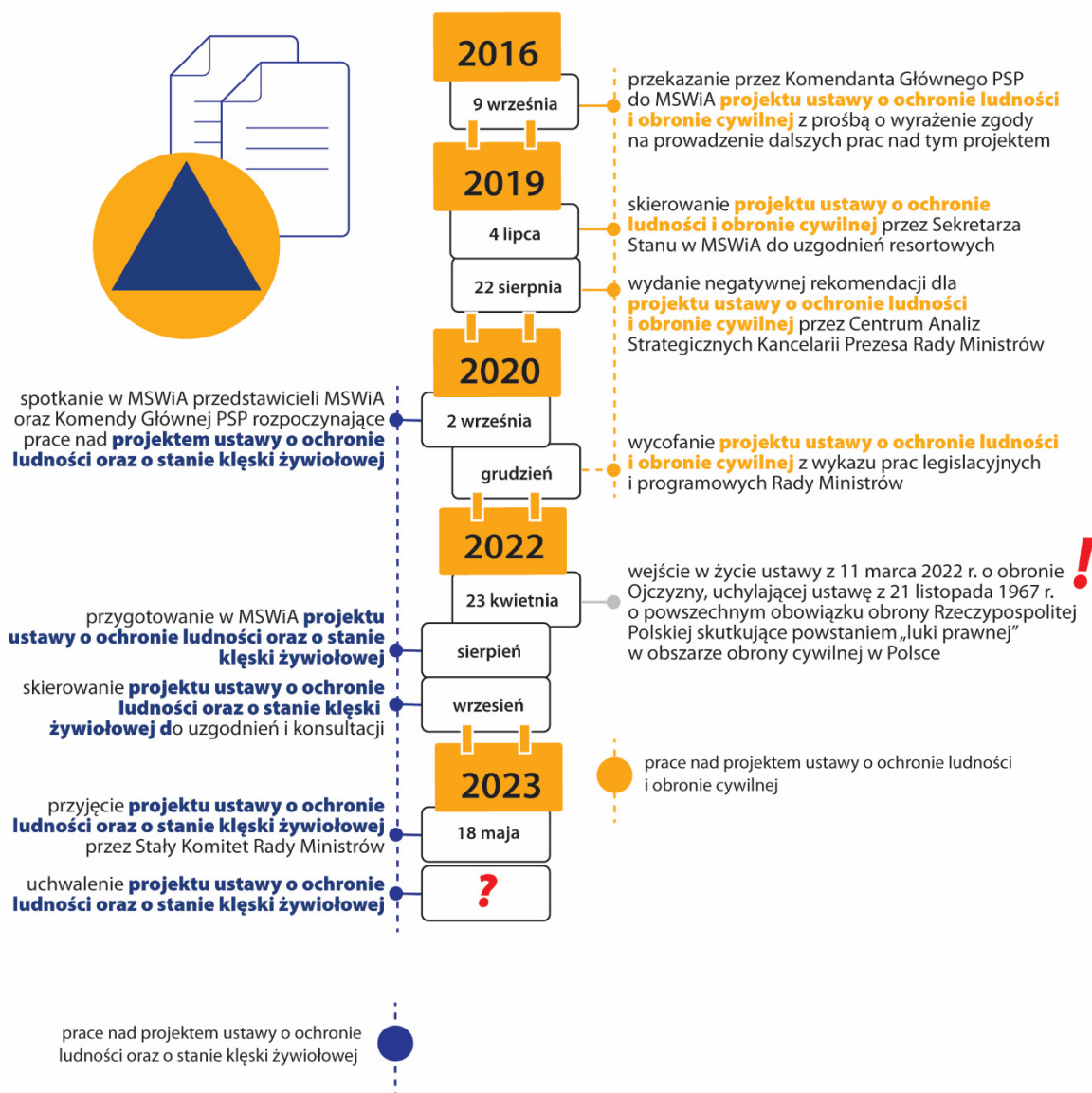
Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, został we wrześniu 2022 r. skierowany do uzgodnień i konsultacji. W dniu 18 maja 2023 r. projekt tej ustawy został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów<sup>17</sup>. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (29 września 2023 r.) projekt nie został jednak przekazany do Sejmu do dalszych prac legislacyjnych. [str. 31–33]

<sup>16</sup> Zarządzenie Nr 7/2020 z 19 stycznia 2020 r.

<sup>17</sup> Projekt z dnia 23 marca 2023 r.

Infografika nr 3

Proces przygotowania projektu ustawy regulującej obszar obrony cywilnej



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Wątpliwości co do konieczności realizacji dotychczasowych zadań obrony cywilnej**

Uchylenie przepisów regulujących obronę cywilną w Polsce spowodowało niepewność części byłych szefów obrony cywilnej odnośnie realizacji dotychczasowych zadań. Przejawem tego były m.in. pisma wojewodów kierowane do MSWiA. W związku z tym Dyrektor DOLiZK w celu uniknięcia zagrożenia braku realizacji przez struktury obrony cywilnej zadań istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, wskazywał Komendantowi na konieczność wystąpienia przez niego do wojewodów z wytycznymi podkreślającymi konieczność kontynuacji po 23 kwietnia 2022 r. realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej na dotychczasowych zasadach. Następnie, z uwagi na odmowę Komendanta, 2 czerwca 2022 r. sam skierował pismo do wojewodów, w którym wskazał, że zadania obrony cywilnej należy w dalszym ciągu realizować głównie w oparciu o postanowienia protokołów dodatkowych do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175. Konwencje genewskie przypisują zadania z zakresu obrony cywilnej organizacjom obrony cywilnej, przez które rozumie się m.in. formacje utworzone przez uprawnione władze strony konfliktu lub działające z ich upoważnienia i wyznaczone wyłącznie do tych zadań.

**Struktura organizacyjna kontrolowanych jednostek umożliwiła realizację zadań w obszarze budownictwa ochronnego**

Działania na szczeblu wojewódzkim, w związku z uchyleniem przepisów dotyczących obrony cywilnej, podjął Wojewoda Podlaski, który m.in. w dniu 18 października 2022 r. wydał zarządzenie nr 145/2022 w sprawie ustalenia zakresu przygotowania warunków do ochrony ludności na wypadek wojny. W wytycznych stanowiących załącznik do tego zarządzenia wskazał m.in., że ze względu na brak aktualnych norm prawnych dotyczących budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania należy korzystać pomocniczo z wytycznych SOC.

Po 22 kwietnia 2022 r. czynności związane z budownictwem ochronnym, zawarte m.in. w wytycznych SOC, realizowało 29 (45 %) z 64 objętych kontrolą wojewodów, starostów, wójtów i burmistrzów (prezydentów miast), pomimo braku do tego podstaw prawnych. [str. 33–34]

We wszystkich jednostkach komórkom organizacyjnym i/lub pracownikom przypisano obowiązki związane z wykonywaniem zadań dotyczących obrony cywilnej. Bezpośrednie odwołania do budownictwa ochronnego zawarte zostały w regulaminach organizacyjnych i/lub zakresach czynności pracowników 15 objętych kontrolą urzędów wojewódzkich (94 %), jednego starostwa powiatowego (6 %) oraz 16 urzędów gmin (50 %). Niemniej jednak w żadnej z kontrolowanych jednostek nie zostały opracowane i wdrożone wewnętrzne procedury postępowania w sprawach związanych z budową, utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych.

Zmian w regulaminach organizacyjnych i/lub zakresach obowiązków pracowników realizujących zadania dotyczące obrony cywilnej i budowli ochronnych, w związku z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny i uchyleniem z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących obrony cywilnej, dokonano w 10 z 66 objętych kontrolą jednostek (15 %). [str. 22–23]

**Właściwe kompetencje pracowników do realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego, pomimo braku szkoleń w obszarze budowli ochronnych**

Pracownicy skontrolowanych jednostek wyznaczeni do realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające na prawidłowe i rzetelne wykonywanie powierzonych obowiązków. Kierownicy jednostek zwracali uwagę na brak ofert szkoleniowych związanych bezpośrednio z tematyką budowli ochronnych.

Pracownicy objętych kontrolą jednostek uczestniczyli głównie w szkoleniach dotyczących obrony cywilnej, które nie obejmowały zagadnień budownictwa ochronnego. W szkoleniach dotyczących obrony cywilnej wzięli udział pracownicy 25 % skontrolowanych urzędów wojewódzkich, 19 % starostw powiatowych oraz 6 % urzędów gmin. [str. 25]

**Nieuwzględnianie wymagań obrony cywilnej, przewidzianych ustawą Prawo budowlane oraz wytycznymi SOC**

Inwestycje polegające na budowie obiektów użyteczności publicznej w okresie objętym kontrolą realizowało 30 z 64 skontrolowanych jednostek<sup>19</sup>. Jedynie w ramach jednej inwestycji (Urzędu Miasta Białystok) w ramach projektowania budynku uwzględniono w nim miejsce schronienia. Realizując pozostałe inwestycje nie odnoszono się do wymagań obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane ani nie uwzględniano zaleceń wytycznych SOC.

Szczegółowa analiza 188 postępowań w sprawie wydania pozwolenia na budowę, prowadzonych w każdym z 16 objętych kontrolą starostw powiatowych wykazała, że przed wydaniem pozwolenia na budowę projekty budowlane oceniane były m.in. pod względem zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi, z wymaganiami ochrony środowiska oraz decyzjami o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego bądź uchwałami o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Jedynie w przypadku jednego starostwa powiatowego sprawdzano natomiast spełnienie wymagań dotyczących obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane.

Potrzebę doprecyzowania tych przepisów lub określenia wprost w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych, dostrzeżono w 34 z 64<sup>20</sup> (53 %) skontrolowanych jednostek. [str. 39–41]

<sup>19</sup> Zagadnienia te nie były przedmiotem kontroli w MSWiA oraz Komendzie Głównej PSP.

<sup>20</sup> Zagadnienia te nie były przedmiotem kontroli w Komendzie Głównej PSP oraz MSWiA.

**Pomijanie problematyki budowli ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

Do potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>21</sup>, w trakcie przygotowywania i uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego bezpośrednio odniesiono się w siedmiu z 48<sup>22</sup> objętych kontrolą jednostek (15 %). Jedynie w dwóch jednostkach uwzględniono planowanie miejsc w budowlach ochronnych. W pozostałych jednostkach uwzględnianie potrzeb obronności i bezpieczeństwa odbywało się głównie poprzez uzgodnienie projektu planu z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa.

Prawie wszyscy objęci kontrolą wojewodowie (94 %) jako szefowie obrony cywilnej województw (do 22 kwietnia 2022 r.), dokonując oceny zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa nie sprawdzali, czy plany te uwzględniają potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa z punktu widzenia planowania miejsc w budowlach ochronnych, choć zalecenie takie zawarto w wytycznych SOC.

Kierownicy 20 z 48<sup>23</sup> (42 %) skontrolowanych urzędów wojewódzkich i gmin, jako zasadne i niezbędne wskazali doprecyzowanie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub sformułowanie nowych i jednoznacznych przepisów w tym zakresie. [str. 37–39]

**Nie wszyscy szefowie obrony cywilnej wywiązywali się prawidłowo z obowiązku sporządzania planów obrony cywilnej**

Prawie wszyscy objęci kontrolą szefowie obrony cywilnej (do 22 kwietnia 2022 r.) województw, powiatów i gmin (98 %) opracowali plany obrony cywilnej, zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej. Większość z nich (75 %) dokonywała aktualizacji planów obrony cywilnej w terminie określonym w § 16 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, tj. na bieżąco, nie rzadziej jednak niż co dwa lata.

Zadania związane z budownictwem ochronnym, polegające m.in. na doprowadzaniu budowli do sprawności techniczno-eksploatacyjnej i przygotowywaniu ukryć doraźnych zostały ujęte we wszystkich badanych planach obrony cywilnej.

Do obowiązków szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej, należało opracowywanie wieloletnich i rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej. Roczne plany działania na 2020 r. opracowano we wszystkich objętych kontrolą urzędach wojewódzkich, starostwach powiatowych i urzędach gmin (100 %), na 2021 r. – w 98 % z nich, natomiast na 2022 r. – 92,2 %.

Z obowiązku sporządzenia wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej, obejmujących pięcioletni okres planistyczny, nie wywiązano się w 17 % objętych kontrolą urzędów wojewódzkich, starostw powiatowych i urzędów gmin.

Zadania dotyczące budowli ochronnych nie zostały uwzględnione w rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej opracowanych w 13 z 64 objętych kontrolą jednostkach (20 %). Zagadnienia te nie zostały także ujęte w 11 (21 %) z 53 wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej. [str. 43–44]

**Brak wiarygodnej ewidencji budowli ochronnych na poziomie Komendy Głównej PSP i Ministerstwa**

Komendant nie zapewnił kompletnych oraz w pełni zweryfikowanych danych dotyczących liczby budowli ochronnych i ich pojemności w skali kraju. Informacje w tym zakresie zawarte w opracowywanych, w okresie objętym kontrolą, w Komendzie Głównej PSP *Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce*, w części dotyczącej budownictwa ochronnego zostały przygotowane z naruszeniem kryterium rzetelności. W ocenach ujęto nierzetelne dane przekazane przez wojewodów.

Przygotowane na potrzeby niniejszej kontroli przez Komendanta zestawienie budowli ochronnych zawierało jedynie dane o schronach i ukryciach w skali kraju i województw. Dane te nie były przedstawiane w podziale na powiaty i gminy. Zestawienie nie zawierało informacji odnośnie ukryć do doraźnego

<sup>21</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

<sup>22</sup> Tematyka ta nie była przedmiotem kontroli w MSWiA, Komendzie Głównej Policji oraz starostwach powiatowych.

<sup>23</sup> Zagadnienie to nie było badane w ramach kontroli prowadzonych w starostwach powiatowych.

**Nieprowadzenie  
lub prowadzenie  
w sposób nierzetelny  
ewidencji budowli  
ochronnych  
przez szefów obrony  
cywilnej województw,  
powiatów i gmin**

przygotowania. W zestawieniu występował ponad pięciokrotny spadek liczby budowli ochronnych w Polsce w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. przy jednoczesnym zwiększeniu pojemności tych budowli o ponad 430 tys. miejsc. Minister nie prowadził ewidencji budowli ochronnych na swoje potrzeby, dysponował jedynie danymi odnośnie budowli zamieszczanymi w przekazywanych przez Komendanta *Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce*. [str. 66–68]

Sformułowane w wytycznych SOC zalecenia dotyczące prowadzenia ewidencji budowli ochronnych obejmujących istniejące schrony i ukrycia, stosowano w 75 % objętych kontrolą urzędów wojewódzkich, 44 % starostw powiatowych oraz 56 % urzędów gmin. Przy czym niepełne lub nieaktualne dane stwierdzono w 58 % ewidencji budowli ochronnych obejmujących istniejące schrony i ukrycia prowadzonych w skontrolowanych urzędach wojewódzkich, 43 % starostw powiatowych oraz 50 % urzędów gmin.

Ewidencje ukryć do doraźnego przygotowania w oddzielnej tabeli, zgodnie z zaleceniem wytycznych SOC, prowadzono w 44 % skontrolowanych urzędów wojewódzkich, 19 % starostw powiatowych oraz 50 % urzędów gmin. W trzech urzędach gmin rozpoczęto prowadzenie ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania po 2022 r. Odsetek skontrolowanych jednostek, w których prowadzona ewidencja zawierała niepełne lub nieaktualne dane lub była prowadzona niezgodnie z zaleceniami wytycznych SOC, wynosił 56 % w przypadku urzędów wojewódzkich, 81 % w przypadku starostw powiatowych oraz 69 % – urzędów gmin.

Ustalenia kontroli wskazują, że spośród pięciu powiatów, starostowie których wskazali na brak jakichkolwiek budowli ochronnych, ukrycia do doraźnego przygotowania występowały i mogły zostać ujęte w ewidencji na terenie czterech powiatów. [str. 68–69]

**Inwentaryzacja PSP  
– brak rzetelnych  
danych o budowlach  
ochronnych**

Rzetelnej informacji dotyczącej zasobów budownictwa ochronnego nie zapewniła przeprowadzona w 2022 r. przez jednostki PSP inwentaryzacja budowli ochronnych. Inwentaryzacja została przeprowadzona na podstawie ustnego polecenia służbowego wydanego przez Sekretarza Stanu w MSWiA kierownictwu Komendy Głównej PSP. Wyniki tej inwentaryzacji, pomimo wskazania budowli ochronnych z podziałem na schrony, ukrycia oraz miejsca doraźnego schronienia, nie dawały zapewnienia, czy dany obiekt spełni swą funkcję w trakcie konfliktu zbrojnego. W *Raporcie dotyczącym budowli ochronnych* przygotowanym po inwentaryzacji podkreślono m.in., że rolą strażaków nie było określenie, czy dany obiekt zabezpieczy życie ludzkie podczas prowadzenia konfliktu zbrojnego, ale czy spełni rolę obiektu osłonowego w sytuacjach zdarzeń krótkotrwałych, niemilitarnych, np. wskutek anomalii pogodowych, a także określenie, czy dany obiekt jest zakwalifikowany jako infrastruktura krytyczna<sup>24</sup> czy nie.

Na potrzeby procesu inwentaryzacji w Komendzie Głównej PSP opracowana została specjalna aplikacja, w której przechowywane były wszystkie zebrane dane. Na jej podstawie opracowana została ogólnodostępna i darmowa aplikacja, [www.schrony.straz.gov.pl](http://www.schrony.straz.gov.pl), która umożliwia wyszukiwanie na mapie miejsc schronienia. W przypadku realnego zagrożenia aplikacja ta nie rozwiąże jednak problemu ewentualnego skierowania się większości mieszkańców danej miejscowości do jednej lokalizacji, gdyż aplikacja nie wskazuje mieszkańcom konkretnego miejsca schronienia, a pokazuje jedynie na mapie wszystkie dostępne w okolicy miejsca. [str. 72–77]

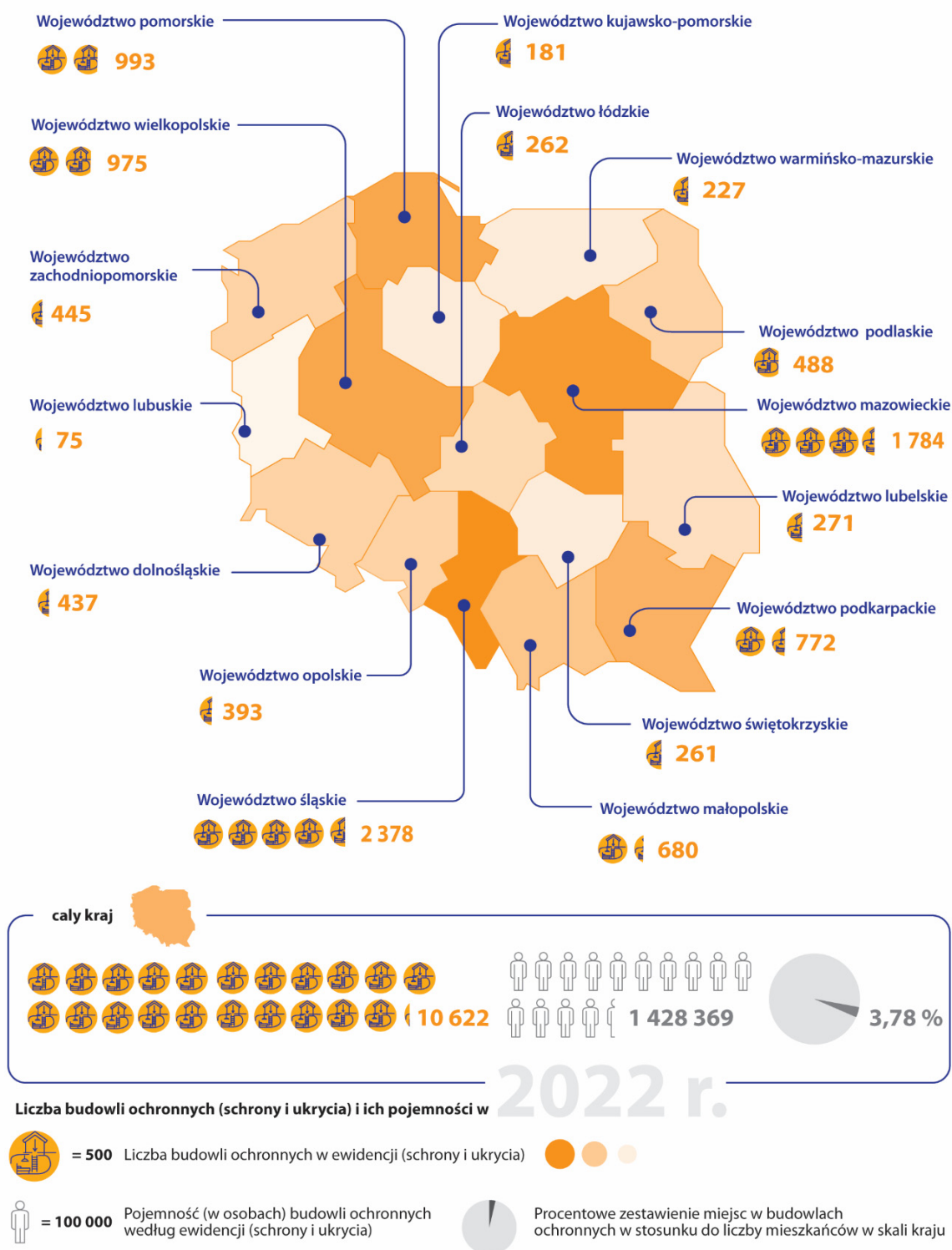
**Niewystarczająca  
liczba budowli  
ochronnych**

Według informacji dostępnych w MSWiA oraz Komendzie Głównej PSP, opierających się głównie na przeprowadzonej przez PSP inwentaryzacji budowli ochronnych, na schronienie w budowlach ochronnych (schrony i ukrycia) w skali kraju mogło liczyć zaledwie 3,78 % mieszkańców Polski. [str. 52–53]

<sup>24</sup> Infrastruktura krytyczna to, według ustawy o zarządzaniu kryzysowym, systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.

Infografika nr 4

Liczba budowli ochronnych (schrony i ukrycia) w 2022 r. w Polsce z podziałem na województwa



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Komendy Głównej PSP.

W większości objętych kontrolą urzędów gmin (69 %) podejmowane działania nie były ukierunkowane na zapewnienie miejsca w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25 % ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta, pomimo zalecenia sformułowanego w wytycznych SOC dążenia do takiego poziomu tego wskaźnika w ramach kształtowania polityki przestrzennej miast i realizacji nowych inwestycji celu publicznego. [str. 54–56]



Połowa gmin nie była przygotowana do zaopatrzenia budowli w niezbędne środki

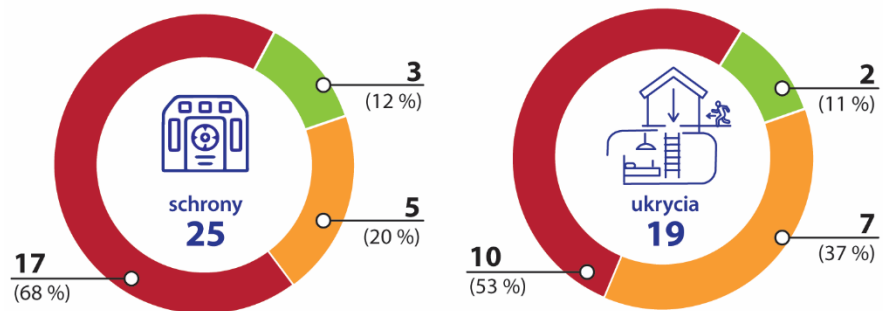
Niezadawalający stan techniczny większości budowli poddanych oględzinom

Spośród 24 miast i gmin, na terenie których znajdowały się budowle ochronne przeznaczone dla mieszkańców, w 12 urzędach tych jednostek samorządu (50 %) podjęto działania związane z przygotowaniem się do dostarczenia do budowli ochronnych niezbędnych środków (m.in. wody, żywności) na wypadek wystąpienia zagrożenia. Działania te polegały przede wszystkim na przeprowadzeniu rozeznania lokalnego rynku i wytypowaniu źródeł zaopatrzenia wraz z opracowaniem procedur stanowiących część planu obrony cywilnej lub miejskiego planu zarządzania kryzysowego. [str. 65]

W trakcie kontroli oględzinom poddano 39 budowli ochronnych (schrony i ukrycia) znajdujących się na terenie 20 gmin oraz pięć budowli zarządzanych przez czterech skontrolowanych wojewodów<sup>25</sup>. Według prowadzonych przez poszczególne jednostki ewidencji (aktualnych lub archiwalnych) 25 budowli sklasyfikowano jako schrony, a 16 jako ukrycia<sup>26</sup>. Oględziny prowadzone przez kontrolerów NIK przy udziale powołanych w tym celu specjalistów wykazały, że zaledwie 12 % schronów i 10 % ukryć było w bardzo dobrym stanie technicznym. W stanie należytym, charakteryzującym się częściowym przygotowaniem, niewymagającym znaczących nakładów finansowych, ale jednocześnie niespełniającym warunku hermetyczności było 20 % schronów. Za częściowo przygotowane uznano siedem (37 %) ukryć. Pozostałe 61 % budowli poddanych oględzinom nie spełniało warunków technicznych dla schronów lub ukryć (68 % schronów i 53 % ukryć).

Infografika nr 5

Stan techniczny budowli poddanych oględzinom



Stan techniczny budowli ochronnych poddanych oględzinom:

- bardzo dobry
- należyty (częściowe przygotowanie)
- niezadawalający (nie spełniający warunków technicznych dla schronów lub ukryć)

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Budowle sklasyfikowane jako schrony były niehermetyczne z powodu braku lub nieuszczelnienia drzwi, uszkodzenia lub przerwania płaszczyzn ochronnych. Zarówno w schronach, jak i w ukryciach stwierdzono przypadki zdewastowania pomieszczeń, braku instalacji, zagruzowania lub trwałego zamknięcia wyjść ewakuacyjnych. Brak było urządzeń filtrowentylacyjnych, a istniejące były niesprawne, niepoddawane konserwacji ani przeglądowi serwisowemu. W licznych przypadkach filtropochłaniacze, nawet jeśli były, to nie wymieniano ich od kilkunastu lat. [str. 57–64]

Możliwe wyłączenie obiektów metra z zasobów budownictwa ochronnego

Poddany oględzinom jeden z obiektów metra warszawskiego<sup>27</sup> nie był – w opinii powołanych specjalistów w dziedzinie budowli ochronnych – przygotowany do pełnienia funkcji ochronnej oraz nie nadawał się do stałego lub czasowego przebywania ludzi. Pierwsza linia metra warszawskiego od stacji A1 Kabaty do stacji A8 Wierzbno zaprojektowana została i budowana jako schron. Z uwagi jednak na rezygnację w trakcie budowy z niektórych elementów wyposażenia

<sup>25</sup> Poddana oględzinom budowla ochronna zarządzana przez Wojewodę Pomorskiego, była stanowiskiem kierowania przeznaczonym dla administracji, a nie miejscem schronienia dla ludności cywilnej.

<sup>26</sup> Trzy obiekty metra zostały na potrzeby przeprowadzenia oględzin zaliczone do kategorii ukryć doraźnych.

<sup>27</sup> Czerpnię-wyrzutnia powietrza.

i w konsekwencji niezapewnienie wymogu hermetyczności – co zostało potwierdzone w trakcie oględzin NIK – potencjał tej budowli jako schronu pozostaje niewykorzystany.

Ponadto, pomimo że stacje metra warszawskiego zostały uwzględnione jako doraźne (potencjalne) miejsca ukrycia dla mieszkańców stolicy w opracowanym w kwietniu 2022 r. przez Biuro Bezpieczeństwa Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dokumencie *Potencjalne miejsca ukrycia dla mieszkańców stolicy na wypadek zewnętrznego zagrożenia państwa*, to nałożenie przez Wojewodę Mazowieckiego na Metro Warszawskie sp. z o.o. obowiązków realizacji zadań na rzecz obronności państwa budzi wątpliwości, czy obiekty te będą podlegały ochronie na mocy międzynarodowych przepisów o ochronie ludności w trakcie konfliktu zbrojnego. W konsekwencji zdecydowanie zmniejszy się liczba miejsc ukrycia dostępnych dla mieszkańców Warszawy. [str. 58–59, 70–71]

**Brak środków  
na realizację zadań  
dotyczących budowli  
ochronnych**

Jedną z głównych przyczyn niewystarczającej liczby budowli ochronnych oraz ich niezadawalającego stanu technicznego były niskie, w stosunku do potrzeb, wydatki na utrzymanie, konserwację oraz budowę budowli ochronnych. Wydatki na budowle ochronne poniesiono jedynie w 6,25 % skontrolowanych urzędów wojewódzkich oraz 9,4 % urzędów gmin. Wysokość tych wydatków wyniosła 1322,2 tys. zł, przy czym wydatki na utrzymanie i konserwację stanowisk kierowania Wojewody Podlaskiego (1217,3 tys. zł) stanowiły 92,1 % ogółu tych wydatków. Widoczna jest ogromna dysproporcja w wielkości środków przeznaczanych w Polsce na obronę narodową i na budownictwo ochronne. W 2021 r. wydatki na budownictwo ochronne w Polsce wyniosły 214 tys. zł natomiast wydatki na obronę narodową 58 125 536 tys. zł.

W projekcie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej przewidziano utworzenie państwowego funduszu celowego pod nazwą Państwowy Fundusz Ochrony Ludności. Środki tego Funduszu przeznaczane miały być na finansowanie przez podmioty ochrony ludności zadań z zakresu ochrony ludności, m.in. na tworzenie i utrzymanie zasobów ochrony ludności, w tym zakupy i modernizację sprzętu, z uwzględnieniem sprzętu teleinformatycznego, budowę i utrzymanie baz magazynowych oraz budowę, modernizację i remont infrastruktury związanej z ochroną ludności. W związku z nieprzekazaniem do dnia zakończenia czynności kontrolnych (29 września 2023 r.) projektu ustawy do Sejmu, utworzenie Państwowego Funduszu Ochrony Ludności zostało odsunięte w bliżej nieokreślonej przyszłość.

Wydatkowanie środków na budowle ochronne dodatkowo skomplikowało uchylene z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku Rzeczypospolitej Polskiej i powstanie luki prawnej dotyczącej obrony cywilnej, co powoduje m.in. brak możliwości wydatkowania środków budżetowych w rozdziale 75414 *Obrona cywilna*. [str. 45–49]

**Nieprzygotowanie  
budowli ochronnych  
na potrzeby  
zapewnienia ciągłości  
funkcjonowania  
administracji  
publicznej**

Wszystkie objęte kontrolą jednostki (66) przygotowały stanowiska kierowania zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>28</sup>.

Budowle ochronne na potrzeby zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej zapewniono jednak jedynie w 6 % objętych kontrolą jednostkach. W żadnej z 48<sup>29</sup> skontrolowanych jednostek nie zastosowano się do zalecenia zawartego w § 10 wytycznych SOC i nie przygotowano budowli ochronnej, przeznaczonej na stanowisko kierowania obroną cywilną (SKOC) oraz stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi, spełniającej wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej). [str. 65]

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 98, poz. 978, ze zm. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 23 października 2023 r. przez ustawę o obronie Ojczyzny.

<sup>29</sup> Zagadnienie to nie było przedmiotem kontroli w MSWiA, Komendzie Głównej PSP oraz starostwach powiatowych.

<p><b>Utrudniony dostęp mieszkańców do informacji o budowlach ochronnych</b></p>	<p>Zalecenie wytycznych SOC dotyczące udostępniania ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na szczeblu gminy w formie tabelarycznej na stronie podmiotowej organu w Biuletynie Informacji Publicznej zrealizowano jedynie w 9 % skontrolowanych urzędów gmin.</p> <p>Informacje o budowlach ochronnych i miejscach schronienia były przedmiotem wniosków o udostępnienie informacji publicznej w 20 urzędach gmin objętych kontrolą (62,5 %). Nieprawidłowości dotyczące sposobu rozpatrzenia tych wniosków stwierdzono w trzech skontrolowanych jednostkach (9 %).</p> <p>W okresie obowiązywania wytycznych SOC, Szef OCK nie podawał do publicznej wiadomości procentowego zestawienia miejsc w budowlach ochronnych i ukryciach do doraźnego przygotowania w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju w poszczególnych województwach oraz miastach na prawach powiatu, z podaniem procentowego zwiększenia lub zmniejszenia liczby tych miejsc w porównaniu do roku poprzedniego, pomimo że takie zalecenie wynikało z § 69 wytycznych SOC.</p> <p>Alarmujące w tym kontekście są wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych na zlecenie InfoSecurity24.pl, według którego ponad 80 % badanych nie wie gdzie w pobliżu miejsca zamieszkania znajduje się schron. [str. 77–78]</p>
<p><b>Nierzetelne dane dotyczące budowli ochronnych w ocenach stanu przygotowań obrony cywilnej kraju, województw, powiatów i gmin</b></p>	<p>W latach 2020–2022, Komendant pełniąc funkcję Szefa OCK opracowywał i przekazywał odpowiednim organom, oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce<sup>30</sup>. Na potrzeby przygotowania tych ocen Komendant nie zapewnił jednak kompletnych oraz w pełni zweryfikowanych danych dotyczących liczby budowli ochronnych i ich pojemności. W odniesieniu do budowli ochronnych oceny te zawierały wyłącznie dane w skali kraju. Nie dokonywano w nich natomiast oceny w zakresie przygotowania i organizowania budowli ochronnych w województwach<sup>31</sup>, powiatach czy gminach.</p> <p>Wszyscy objęci kontrolą wojewodowie oraz starostowie, w okresie pełnienia funkcji szefa obrony cywilnej województw oraz powiatów, wywiązali się z obowiązku dokonania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej na ich obszarze działania za rok 2020 i 2021, wynikającego z § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej. Z obowiązku tego nie wywiązało się natomiast trzech wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) (9 %). Oceny te zostały przeprowadzone nierzetelnie w części dotyczącej budowli ochronnych w przypadku 37,5 % urzędów wojewódzkich, 25 % starostw powiatowych oraz 31 % gmin. [str. 85–86]</p>
<p><b>Nieuregulowanie zasad budowy przydomowych schronów i ukryć</b></p>	<p>Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (UD427), zawierający upoważnienie dla ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i przydomowe ukrycia doraźne oraz ich usytuowanie został w lipcu 2023 r. odrzucony decyzją Komisji Infrastruktury Sejmu RP.</p> <p>Regulacja zawierająca analogiczne upoważnienie została zawarta także w projekcie ustawy o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego uchwalonym przez Sejm RP w dniu 17 sierpnia 2023 r. Senat RP w dniu 7 września 2023 r. przyjął uchwałę o odrzuceniu projektu. Prace nad ustawą nie zostały zakończone.</p>

<sup>30</sup> Oceny sporządzane na podstawie § 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej oraz § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1911, ze zm.). Rozporządzenia te zostały uchylone przez ustawę o obronie ojczyzny: rozporządzenie w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej – z dniem 23 kwietnia 2022 r., natomiast rozporządzenie w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego – z dniem 23 sierpnia 2023 r.

<sup>31</sup> Za wyjątkiem sporządzonej w 2022 r. *Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2021 r.*, która zawierała dane dotyczące budownictwa ochronnego odnoszące się do województw.

Projekt rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i przydomowe ukrycia doraźne oraz ich usytuowanie jest opracowywany w Ministerstwie Rozwoju i Technologii przez powołany przez Ministra Rozwoju i Technologii zespół do spraw opracowania rozwiązań dotyczących przydomowych schronów i przydomowych ukryć doraźnych.

Dalsze etapy procesu legislacyjnego dotyczące tego projektu są uzależnione od wejścia w życie ustawy, która będzie zawierała upoważnienie do jego wydania. [str. 35–37]

**Potrzeba ułatwień  
w zakupie urządzeń  
filtrowentylacyjnych  
na potrzeby budowy  
przydomowych  
schronów**

Urządzenia filtrowentylacyjne do oczyszczania powietrza w warunkach skażeń promieniotwórczych, biologicznych lub chemicznych zostały ujęte w pozycji WT XIV ust. 11 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie klasyfikacji rodzajów materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, na których wytwarzanie lub obrót jest wymagane uzyskanie koncesji<sup>32</sup>.

W trakcie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (UD427), podczas I czytania w Komisji Infrastruktury w dniu 11 lipca 2023 r., została zgłoszona poprawka poselska, polegająca na zmianie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym<sup>33</sup>, dotycząca umożliwienia zakupu bez wymogu posiadania koncesji urządzeń filtrowentylacyjnych na potrzeby budowy przydomowych schronów.

Wyniki oględzin budowli ochronnych (publicznych) prowadzonych w toku kontroli NIK wskazują na zły stan techniczny urządzeń filtrowentylacyjnych. Większość z nich była niesprawną lub upłynął termin ich przydatności do użycia. [str. 36–37, 58]

**Niewykorzystywanie  
uprawnień  
do nadzoru  
i kontroli realizacji  
przedsięwzięć  
obrony cywilnej**

Nadzór Ministra nad działalnością Komendanta ograniczał się do analizy przekazywanych przez niego dokumentów i informacji, w szczególności sprawozdań z działalności Szefa OCK oraz *Ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* za poszczególne lata. W okresie objętym kontrolą Minister nie przeprowadził w Komendzie Głównej PSP kontroli w obszarze obrony cywilnej i jednego z jej zadań dotyczącego budownictwa ochronnego.

Komendant w okresie pełnienia funkcji Szefa OCK opiniował i uzgadniał roczne i wieloletnie plany działania dotyczące obrony cywilnej opracowywane przez szefów obrony cywilnej województw. Dokonywał także analiz ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach. Zarówno Minister jak i Komendant nie weryfikowali przyczyn zwiększania i zmniejszania się liczby budowli ochronnych na przestrzeni ostatnich lat, wynikających z zestawień zawartych w *Ocnach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce*.

Objęci kontrolą wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) w okresie pełnienia funkcji szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin w ramach kontroli realizacji zadań obrony cywilnej, o której mowa w § 4 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej, w ograniczonym zakresie sprawdzali sposób realizacji zadań w obszarze budownictwa ochronnego, mimo że zadania takie ujmowano w planach obrony cywilnej i planach działania.

Kontrole, których zakres obejmował budowle ochronne, w okresie objętym kontrolą przeprowadziło jedynie dwóch wojewodów (12,5 %) oraz 10 wójtów, burmistrzów, prezydentów (31 %). Działań kontrolnych dotyczących realizacji zadań budownictwa ochronnego nie prowadzono w żadnym z objętych kontrolą starostw powiatowych. [str. 79–82]

<sup>32</sup> Dz. U. poz. 1888.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1743.

## 4. WNIOSKI

**Wnioski de lege ferenda**

**Prezes Rady Ministrów**

Z ustaleń kontroli wynika, że obecnie w Polsce nie funkcjonuje system obrony cywilnej. Zasadniczą tego przyczyną jest brak jakichkolwiek podstaw prawnych do realizacji zadań obrony cywilnej, w tym ukierunkowanych na rozwój budownictwa ochronnego. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów pilnych działań, w tym zobowiązujących właściwych Ministrów – Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rozwoju i Technologii do przygotowania odpowiednich projektów aktów prawnych lub zmian w obowiązującym prawie, w celu:

- 1) przygotowania projektu ustawy kompleksowo regulującej problematykę obrony cywilnej oraz wprowadzenia (np. w formie odpowiednich rozporządzeń) przepisów określających:
  - a) szczegółowe zasady planowania, projektowania, utrzymania budowli ochronnych oraz prowadzenia ewidencji i kontroli ich stanu technicznego,
  - b) warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i ukrycia doraźne oraz ich usytuowanie;
- 2) przygotowania projektu nowelizacji ustawy Prawo budowlane poprzez wprowadzenie przepisów doprecyzowujących określone w art. 5 ust. 1 pkt 6 tej ustawy pojęcie zapewnienia *ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej* w trakcie projektowania i budowania obiektu budowlanego;
- 3) przygotowania projektu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie przepisów określających sposób uwzględnienia *potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa* przy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 8 tej ustawy oraz wskazujących zasady i tryb uwzględniania miejsc ochronnych na etapie opracowywania i uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 4) zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie klasyfikacji rodzajów materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, na których wytwarzanie lub obrót jest wymagane uzyskanie koncesji<sup>34</sup>, poprzez wyłączenie z obowiązku uzyskania licencji na obrót urządzeniami filtrowentylacyjnymi, takich urządzeń, które są wykorzystywane na potrzeby budowy przydomowych schronów.

Ponadto NIK wnosi o podjęcie działań przez:

**Minister Spraw  
Wewnętrznych  
i Administracji**

- 1) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, mających na celu wykorzystanie wyników inwentaryzacji budowli ochronnych przeprowadzonej w 2022 r. przez PSP, uzupełnionej o sprawdzenie budowli pod kątem możliwości zabezpieczenia mieszkańców podczas konfliktu zbrojnego, poprzez przygotowanie narzędzia o charakterze zbliżonym do alertu RCB, wskazującego mieszkańcom konkretne miejsca schronienia, co przyczyni się eliminowania nadmiernego gromadzenia osób w jednej budowlu;

**Wojewoda Mazowiecki  
i Prezydent Miasta  
Stołecznego Warszawy**

- 2) Wojewodę Mazowieckiego i Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, w celu rozstrzygnięcia przeznaczenia stacji metra warszawskiego pod kątem jego ewentualnego wykorzystania jako budowli ochronnej.

<sup>34</sup> Dz. U. poz. 1888.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

W strukturze organizacyjnej kontrolowanych jednostek wyodrębniono komórki organizacyjne, którym przypisano realizację zadań dotyczących obrony cywilnej lub wyznaczono osoby posiadające wiedzę i kompetencje do realizacji tych zadań. Właściwa struktura organizacyjna nie przełożyła się jednak na sprawną i skuteczną realizację zadań w obszarze budownictwa ochronnego.

Minister oraz Komendant posiadali wiedzę o niewystarczających zasobach budownictwa ochronnego i niezadawalającym stanie technicznym budowli ochronnych. Zidentyfikowali też główną barierę w rozwoju tego obszaru, jaką stanowił brak przepisów powszechnie obowiązujących, regulujących sprawy związane z budową i utrzymaniem budowli ochronnych, a także podejmowania inicjatyw w tym zakresie. Pomimo tego działania Ministra nie doprowadziły do wprowadzenia odpowiednich przepisów, przez co nie zapewniono podstawy prawnej do realizacji tych zadań.

System obrony cywilnej, w tym budownictwa ochronnego w Polsce potrzebuje pilnego stworzenia, w tym przyjęcia kompletnych i spójnych przepisów prawnych rangi ustawowej, definiujących budowlę ochronne oraz regulujących ich warunki techniczne, budowę i utrzymanie.

#### 5.1.1. Struktura organizacyjna oraz kompetencje pracowników w obszarze budownictwa ochronnego

**Prawidłowa struktura organizacyjna w obszarze realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego**

Zadania w zakresie obrony cywilnej, obejmujące budownictwo ochronne realizowane były przez komórki organizacyjne lub wyznaczonych pracowników.

##### Przykłady

W **MSWiA** za prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań w zakresie właściwości Ministra dotyczących ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej, ratyfikowanych umów i konwencji międzynarodowych w obszarze ochrony ludności, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i ratownictwa oraz prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad działalnością Komendanta odpowiedzialny był Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego.

W **Komendzie Głównej PSP** w okresie od 7 czerwca 2016 r. do 1 października 2021 r., wykonywanie zadań z zakresu ochrony ludności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego powierzonych Szefowi OCK należało do podstawowych zadań Biura do spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Do zadań tego biura należało m.in. opracowywanie kierunków działań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz przedkładanie ich do zatwierdzenia Szefowi OCK; opiniowanie planów obrony cywilnej; przygotowywanie założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców w uzgodnieniu z Szefem OCK; ocena stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin i przedkładanie wniosków Szefowi OCK; analizowanie realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej; opracowywanie, na potrzeby Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw wewnętrznych, informacji dotyczących obrony cywilnej.

Od 1 października 2021 r. zadania z zakresu ochrony ludności, w tym obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego powierzone Szefowi OCK należały do Biura Ochrony Ludności.

W Oddziale Obrony Cywilnej i Logistyki **Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie** wyznaczono stanowisko służbowe ds. gospodarki materiałowej i budowli ochronnych do realizacji zadań związanych z obroną cywilną (w tym budownictwem ochronnym), do którego zadań należało m.in. prowadzenie ewidencji zasobów budownictwa ochronnego w województwie lubelskim.

Zadania z zakresu obrony cywilnej w **Urzędzie Miasta Gdyni** wykonywał Referat Obrony Cywilnej wchodzący w skład Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. Zgodnie z § 40 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Gdyni, do zadań Referatu Obrony Cywilnej należało m.in.: dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej, opracowywanie planu obrony cywilnej miasta oraz opiniowanie planów obrony cywilnej wykonywanych przez instytucje, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne; koordynowanie oraz nadzór nad przygotowaniem do działania jednostek organizacyjnych obrony cywilnej; prowadzenie ewidencji budowli ochronnych oraz nadzór nad stanem ich utrzymania.

**Postanowienia w regulaminach organizacyjnych i zakresach czynności odwołujące się bezpośrednio do budowli ochronnych zawarto w blisko połowie skontrolowanych jednostek**

Bezpośrednie odwołania do budowli ochronnych zawarto w regulaminach organizacyjnych lub zakresach czynności pracowników realizujących zadania związane z obroną cywilną 15 objętych kontrolą urzędów wojewódzkich<sup>35</sup>, jednego starostwa powiatowego<sup>36</sup> oraz 16 urzędów gmin<sup>37</sup>. Jako przyczynę niewyodrębnienia w regulaminach organizacyjnych i zakresach czynności pracowników zadań dotyczących budowli ochronnych najczęściej wskazywano fakt, że zadania te mieściły się w ramach zadań obrony cywilnej.

W żadnej z objętych kontrolą jednostek nie opracowano i w związku z tym nie wdrożono wewnętrznych procedur postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych.

**W zdecydowanej większości jednostek nie dokonano zmian w regulaminach organizacyjnych w związku z uchynieniem przepisów regulujących obronę cywilną**

W związku z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny i uchynieniem z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych przepisów regulujących obronę cywilną, zmian w regulaminach organizacyjnych i/lub zakresach czynności pracowników zajmujących się tym obszarem dokonano w czterech urzędach wojewódzkich<sup>38</sup>, dwóch starostwach powiatowych<sup>39</sup> oraz trzech urzędach gmin<sup>40</sup>.

### Przykłady

W **Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku**, w związku ze zmianami w regulaminie organizacyjnym wprowadzonymi zarządzeniem nr 121/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 19 sierpnia 2022 r., od 20 sierpnia 2022 r. obowiązki i zadania związane z obroną cywilną zostały zastąpione następującymi regulacjami:

- 1) do zadań wspólnych wydziałów należy: realizowanie zadań pozamilitarnych przygotowań obronnych, zgodnie z zakresem działania określonym odrębnymi przepisami,
- 2) Oddział Przygotowań Obronnych i Obrony Cywilnej w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego został zastąpiony Oddziałem Ochrony Ludności i Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych.

<sup>35</sup> Za wyjątkiem Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.

<sup>36</sup> Starostwo Powiatowe w Aleksandrowie Kujawskim. Od 1 września 2023 r.

<sup>37</sup> Urząd Miejski w Giżycku, Urząd Miasta w Gdyni, Urząd Gminy Krasne, Urząd Miasta w Gliwicach (w okresie objętym kontrolą zadania prezydenta miasta Gliwice w sprawach obrony cywilnej i ochrony ludności realizowane były przez jednostkę budżetową miasta – Centrum Ratownictwa Gliwice; Prezydent Gliwic zapewnił warunki organizacyjne umożliwiające realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego, w tym w zakresie nadzoru nad działalnością Centrum), Urząd Miasta Żagań, Urząd Miasta Skarżysko- Kamienna, Urząd Miasta Kołobrzeg, Urząd Miejski w Czechowicach-Dziedzicach, Urząd Miasta Kędzierzyn Koźle, Urząd Miasta Świnoujście, Urząd Miasta Torunia, Urząd Miejski w Elblągu, Urząd Miejski w Suwałkach, Urząd Miasta Zielona Góra, Urząd Miejski w Żninie, Urząd Miejski w Białymstoku.

<sup>38</sup> Urzędy wojewódzkie w Białymstoku, Katowicach, Warszawie i Kielcach.

<sup>39</sup> Starostwa Powiatowe w Wejherowie i Zambrowie.

<sup>40</sup> Urząd Miasta Dęblin, Urząd Miasta i Gminy w Olkusz, Urząd Miasta Ostrołęka.

Z zadań Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego usunięte zostały wszystkie zadania związane z obroną cywilną, w tym m.in. dotyczące sporządzania i nadzoru nad planami obrony cywilnej, jednostkami obrony cywilnej. Wprowadzono natomiast katalog zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym.

W wyniku zmiany regulaminu organizacyjnego **Starostwa Powiatowego w Wejherowie**, dokonanej uchwałą w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego z dnia 21 grudnia 2021 r., uchylono § 26 ust. 3 dotyczący zadań z zakresu obrony cywilnej.

W czerwcu 2022 r. dokonano zamiany regulaminu organizacyjnego **Urzędu Miasta i Gminy w Olkusz** i z zakresu działania Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych wykreślono wszystkie sprawy związane z problematyką ochrony ludności i dotyczące wykonywania przez Burmistrza funkcji szefa obrony cywilnej gminy.

W jednostkach, w których nie dokonano zmian w regulaminie organizacyjnym i zakresach czynności pracowników w związku z uchyceniem z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych przepisów regulujących obronę cywilną wskazywano, że nie dokonano tego z uwagi na fakt, że brak umocowania prawnej obrony cywilnej w ustawodawstwie krajowym jest tymczasowy, a projekt nowej ustawy regulującej obronę cywilną zostanie uchwalony przez Sejm niezwłocznie.

#### Przykłady

Po wejściu w życie *ustawy o obronie Ojczyzny* i usunięciu z porządku prawnego centralnego organu administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej (Szefa OCK), **Komendant** nie wprowadził nowego regulaminu organizacyjnego Komendy ani nie zmienił obowiązującego. Komendant wyjaśnił: *(...) do czasu wejścia w życie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, która ureguje obszar obrony cywilnej w Polsce, uznano, że zmiany takie będą miały charakter przejściowy. Przesłaniem do tego jest również fakt, że w związku z utrwalonym latami porządkiem prawnym w dziedzinie obrony cywilnej w bieżącej działalności Komendy Głównej PSP, nadal część zadań powiązanych z obroną cywilną i funkcją Szefa Obrony Cywilnej Kraju jest realizowana. Proces zmiany regulaminu organizacyjnego KG PSP został przesunięty w związku z procedowanym projektem ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej i koniecznością uwzględnienia zadań wynikających z tej ustawy.*

Dyrektor DOLiZK w **MSWiA** wskazał, że zmiany nie zostały wprowadzone z uwagi na konieczność zachowania ciągłości działania oraz że brak umocowania prawnej obrony cywilnej w ustawodawstwie krajowym jest tymczasowy, zaś Polska jest obowiązana stosować ratyfikowaną Konwencję Genewską i Protokoły Dodatkowe do niej, które zobowiązują państwo sygnatariusza do realizacji wymienionych w nich zadań obrony cywilnej. Dyrektor dodał, że w przypadku dokonania korekty opisu stanowisk, w momencie ustanowienia stosownych przepisów zapewniających funkcjonowanie obrony cywilnej, zachodziłaby konieczność ponownej zmiany opisu stanowisk.

Zastępca Prezydenta **Miasta Białą Podlaska** wyjaśnił, że zmiany struktury organizacyjnej Urzędu Miasta wymagają przeprowadzenia konsultacji między wydziałami, referatami, przygotowania odpowiednich dokumentów (regulamin, zakresy czynności). Działania te wymagają czasu do ich przeprowadzenia i wdrożenia, a przede wszystkim jasnej sytuacji, co do obowiązujących przepisów. Zastępca nadmienił, że pracownicy Referatu Zarządzania Kryzysowego byli w stałym kontakcie z Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, m.in. w zakresie likwidacji zadań obrony cywilnej. Otrzymali odpowiedź, że należy się wstrzymać ze zmianami, ponieważ zadania obrony cywilnej będą uregulowane



**Kompetencje pracowników**

w podobnym zakresie jak w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w nowej ustawie o ochronie ludności, której projekt został przygotowany przez Komendę Główną PSP, a projekt ten miał być zatwierdzony przez Sejm w ekspresowym tempie, najpóźniej w lipcu 2022 r.

Pracownicy realizujący zadania dotyczące obrony cywilnej i budowli ochronnych posiadali kompetencje i doświadczenie w tej dziedzinie. W żadnej z kontrolowanych jednostek nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Zauważalny był natomiast brak szkoleń o tematyce bezpośrednio związanej z budownictwem ochronnym. W szkoleniach z tego zakresu uczestniczyli pracownicy tylko pięciu skontrolowanych urzędów wojewódzkich<sup>41</sup>, trzech starostw powiatowych<sup>42</sup> oraz dwóch urzędów gmin<sup>43</sup>. W okresie objętym kontrolą w takich szkoleniach brali udział pracownicy jedynie trzech jednostek<sup>44</sup>. Pracownicy pozostałych jednostek brali udział w szkoleniach i kursach z obrony cywilnej.

**Przykłady**

Pracownik Oddziału IV Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego **Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie** zatrudniony na stanowisku ds. budowli ochronnych, formacji obrony cywilnej i kontroli z zakresu obrony cywilnej uczestniczył w warsztatach szkoleniowych z zakresu budownictwa ochronnego zorganizowanych przez Szefa OCK w sierpniu 2018 r.

W 2019 r. pracownicy Wydziału Zarządzania Kryzysowego **Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle** brali udział w szkoleniu *doskonalącym dla pracowników realizujących zadania z zakresu obrony cywilnej i spraw obronnych w jednostkach samorządu terytorialnego województwa opolskiego*, które obejmowało także zagadnienia budownictwa ochronnego.

**Zidentyfikowanie głównych barier w rozwoju budownictwa ochronnego****5.1.2. Działalność analityczna w dziedzinie budowli ochronnych**

W okresie objętym kontrolą Komendant pełniąc funkcję Szefa OCK przekazywał do akceptacji Ministrowi *Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2019, 2020 oraz 2021 r.* W dokumentach tych dokonywano m.in. oceny stanu prawnego dotyczącego ochrony ludności i obrony cywilnej oraz sytuacji budownictwa ochronnego w Polsce oraz wskazywano problemy, bariery i utrudnienia związane z funkcjonowaniem obrony cywilnej i realizacją jednego z jej zadań dotyczącego przygotowania i utrzymania budowli ochronnych. Zwracano m.in. uwagę na:

- nieskorelowanie przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącej fundament prawny obrony cywilnej w Polsce i określającej organizację i struktury obrony cywilnej w kraju z I Protokołem Dodatkowym do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącym ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzonym w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. i występowaniem w pewnym sensie dualizmu prawnego;
- brak regulacji określających w spójny sposób zadania, organizację i zasady funkcjonowania obrony cywilnej i priorytetowe dla zapewnienia właściwej realizacji zadań związanych z ochroną ludności wejście w życie ustawy regulującej obszar ochrony ludności i obrony cywilnej;
- uregulowanie wielu kwestii związanych z obroną cywilną, jak chociażby dotyczących przygotowania budowli ochronnych, wyłącznie poprzez akty urzędowe Szefa OCK, które to nie posiadają wystarczającej mocy prawnej by móc skutecznie egzekwować chociażby minimalne wymagania w nich określone;

<sup>41</sup> Urzędy wojewódzkie w: Krakowie, Olsztynie, Opolu, Katowicach i Gorzowie Wielkopolskim.

<sup>42</sup> Starostwa powiatowe w: Puławach, Krapkowicach i Ostrowie Wielkopolskim.

<sup>43</sup> Urząd Miasta Kędzierzyn Koźle, Urząd Miasta Biała Podlaska.

<sup>44</sup> Urzędy wojewódzkie w: Katowicach i Gorzowie Wielkopolskim oraz starostwo powiatowe w Krapkowicach.

- brak przepisów prawa zawierających definicję budowli ochronnych oraz potrzebę uregulowania w przepisach powszechnie obowiązujących kwestii związanych z budową i utrzymaniem tych budowli;
- potrzebę kontynuowania prac nad projektem rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia oraz propozycjami zmian do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a także ustawy Prawo budowlane w przedmiocie budowy schronów przydomowych;
- nieuwzględnienie realizacji wszystkich zadań obrony cywilnej wymienionych w I Protokole Dodatkowym do Konwencji Genewskich, takich jak np. przygotowanie i organizowanie schronów, w aktach wykonawczych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej;
- niezapewnienie wystarczających środków finansowych na budowę oraz utrzymanie i konserwację istniejących już budowli ochronnych;
- niezadawalający stan techniczny istniejących budowli ochronnych;
- rezygnację z utrzymywania w pełnej sprawności zainstalowanych urządzeń i wyposażenia budowli ochronnych przez zarządców budynków z uwagi na brak przepisów prawa dotyczących m.in. definicji schronów i ukryć oraz parametrów technicznych jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, a także wysokie koszty modernizacji sygnalizowane przez jednostki samorządu terytorialnego przekładające się na zmniejszenie ich wartości użytkowej np. poprzez niezachowanie funkcji ochronnych w zakresie szczelności, układów i urządzeń filtrowentylacyjnych;
- nieuwzględnienie spraw obrony cywilnej w ustawie Prawo budowlane oraz przepisach wykonawczych wydanych na podstawie delegacji w niej zawartych;
- fakt, że liczba budowli ochronnych zapewniała jedynie 3,41 % potrzeb w 2019 r. oraz 3,38 % w 2020 r.;
- uchylene z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i w konsekwencji wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

Komendant opracował także *Koncepcję kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce*, która została przekazana do MSWiA. Kluczowym wnioskiem wynikającym z *Koncepcji* była konieczność wprowadzenia systemowego uregulowania budownictwa ochronnego w Polsce, poprzez wejście w życie ustawy o ochronie ludności i rozporządzenia regulującego wymagania dla budowli ochronnych.

W okresie objętym kontrolą w Komendzie Głównej PSP inicjowano również działalność naukowo-badawczą w obszarze obrony cywilnej, której odzwierciedleniem były m.in.:

- działalność powołanego w 2020 r. Zespołu do spraw przeglądu i analizy obowiązujących przepisów prawa krajowego i międzynarodowego z zakresu ratownictwa i ochrony ludności;
- działalność Interdyscyplinarnego Zespołu Badawczego, związana m.in. z organizowaniem konferencji, warsztatów szkoleniowych związanych z ochroną ludności, obroną cywilną, wykorzystywaniem wystąpień oraz wniosków z konferencji i prowadzonych badań w ramach prac m.in. nad projektami ustawy o ochotniczych strażach pożarnych i ustawy o ochronie ludności oraz o stanie kłęski żywnościowej.

### 5.1.3. Podstawa prawna do realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego

**Brak aktu prawnego określającego warunki techniczne jakim powinny odpowiadać budowle ochronne**

Ostatnim aktem prawa powszechnie obowiązującego regulującym problematykę budowli ochronnych odnoszącym się do wymogów technicznych i zasad użytkowania tych obiektów było w Polsce rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, uchylone z dniem 1 lipca 2004 r. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 140 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. W Dziale IV tej ustawy zawarto przepisy regulujące, do 22 kwietnia 2022 r., zagadnienia obrony cywilnej w Polsce.

### Prace nad rozporządzeniem określającym warunki techniczne, zasady użytkowania, kontroli i ewidencjonowania budowli ochronnych

Komenda Główna PSP 10 lipca 2019 r. przekazała do MSWiA wraz z innymi projektami aktów wykonawczych do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie i użytkowanie (projekt z 8 lipca 2019 r.) opracowany w trakcie prac nad ww. projektem ustawy. Projekt tego rozporządzenia, w związku z zaprzestaniem prac nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, nie był dalej procedowany<sup>45</sup>.

W dniu 28 marca 2022 r. do MSWiA wpłynął do wykorzystania materiał ekspercki na temat wymagań technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty zbiorowej ochrony i ich usytuowanie (projekt rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania obiektów zbiorowej ochrony z 22 marca 2022 r.) przekazany przez Ministra Rozwoju i Technologii. W piśmie przekazującym projekt wskazano, że w celu zapewnienia schronienia dla ludności i zabezpieczenia mienia w sytuacji zagrożenia, zachodzi potrzeba wydania przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie oraz warunki użytkowania.

#### Przygotowanie projektu rozporządzenia regulującego obszar budownictwa ochronnego

W oparciu o materiał przekazany przez Ministra Rozwoju i Technologii, w MSWiA przygotowano projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa. Jako podstawę wydania rozporządzenia wskazano art. 7 ust. 2 pkt 2 i art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Projekt ten notatką służbową z 13 grudnia 2022 r. został przekazany do Sekretarza Stanu w MSWiA z prośbą o rekomendacje i wyrażenie zgody na dalsze prace nad projektem. W notatce podkreślono brak w obecnym stanie prawnym przepisów dotyczących wymogów technicznych i zasad użytkowania obiektów ochronnych oraz potrzebę uregulowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego kwestii związanych z budową i utrzymaniem budowli ochronnych, w szczególności zdefiniowania terminu budowli ochronnej, schronu, ukrycia oraz określenia szczegółowych wymagań, jakie muszą one spełniać, a także określenia sposobu prowadzenia ich ewidencji. W notatce wskazano, że DOLiZK podjął inicjatywę zmierzającą do opracowania stosownej regulacji i przeprowadził konsultacje z Ministerstwem Rozwoju i Technologii, a także Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w zakresie ustalenia organu wiodącego w pracach nad projektem. W związku z faktem, że zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>46</sup>, minister właściwy ds. wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością obrony cywilnej, w notatce zapisano, że zasadnym wydaje się, aby prace legislacyjne były prowadzone w MSWiA w ścisłej współpracy z Ministerstwem Rozwoju i Technologii. Notatka została zaakceptowana przez Sekretarza Stanu.

Na kolejnych etapach prac nad projektem rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa nastąpiła zmiana organu wydającego ten akt na Ministra. Projekt rozporządzenia 13 grudnia 2022 r. został przekazany przez Dyrektora DOLiZK do uzgodnień wewnątrzresortowych.

W ramach uzgodnień wewnątrzresortowych uwagi do projektu z grudnia 2022 r. zgłosił m.in. Departament Prawny MSWiA, który zwrócił uwagę m.in., że przepisy dotyczące zasad prowadzenia kontroli i ewidencji obiektów zbiorowej ochrony oraz zasad prowadzenia graficznych planów zasobu tych obiektów wykraczają całkowicie poza zakres upoważnienia ustawowego. Wskazał

<sup>45</sup> W grudniu 2020 r. projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej został wycofany z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

**Nierzetelne  
przygotowanie  
rozporządzenia  
dotyczącego  
warunków  
technicznych, jakim  
powinny odpowiadać  
budowle ochronne**

ponadto, że wiele przepisów zawartych w projekcie reguluje materię ustawową, określając zadania i właściwość organów administracji publicznej. Uwagi te nie zostały uwzględnione na etapie konsultacji wewnętrznych, a kontrowersyjne przepisy zostały utrzymane w projekcie skierowanym 19 kwietnia 2023 r. przez Sekretarza Stanu do uzgodnień międzyresortowych i społecznych<sup>47</sup>.

W projekcie rozporządzenia, jako podstawę jego wydania wskazano art. 7 ust. 2 pkt 2 i art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. W dokumencie tym zawarto m.in. przepisy odnoszące się do obiektów zbiorowej ochrony dotyczące zasad nadzoru i kontroli użytkowania (rozdział 25), zasad prowadzenia ewidencji (rozdział 26) oraz zasad prowadzenia graficznych planów ich zasobu (rozdział 27). Zamieszczono też przepisy określające zadania i właściwość organów administracji publicznej. W § 59 ust. 1 wskazano m.in., że zadania związane z nadzorem i kontrolą użytkowania obiektów zbiorowej ochrony oraz typowaniem obiektów budowlanych potencjalnie przydatnych do przystosowania na ukrycie doraźnie realizuje komisja do spraw obiektów zbiorowej ochrony, wyznaczona w drodze zarządzenia przez wójta, burmistrza (prezydenta) lub starostę, w uzgodnieniu z właściwym terenowo organem nadzoru budowlanego. W projekcie rozporządzenia znalazły się także odniesienia do budynków mieszkalnych, nie zawarto natomiast przepisów przejściowych i dostosowujących.

W ramach uzgodnień międzyresortowych uwagi do ww. projektu zgłosiło m.in. Rządowe Centrum Legislacji (dalej: RCL), które zwróciło uwagę, że upoważnienia ustawowe zawarte w art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane dają podstawę do określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie (art. 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2) oraz warunków technicznych użytkowania obiektów budowlanych (art. 7 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 3 pkt 2). W związku z tym, poza zakresem spraw przekazanych do uregulowania w projektowanym rozporządzeniu znajdują się sprawy związane z kontrolowaniem i ewidencjonowaniem obiektów budowlanych, o których mowa w projekcie. RCL zasugerował także zmianę tytułów poszczególnych rozdziałów w taki sposób, aby nie posługiwać się wyrazem zasady, gdyż określenie zasad to domena materii ustawowej. RCL wskazał również, że wyjaśnienia wymaga posługiwanie się w projekcie rozporządzenia pojęciami związanymi z obroną cywilną, bowiem ani w ustawie Prawo budowlane, ani w ustawie o obronie Ojczyzny nie uregulowano spraw obrony cywilnej, a uchylona została ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

W trakcie kontroli prowadzonej w MSWiA kontrolerzy NIK wskazali, że ujęcie w projekcie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa<sup>48</sup>, przepisów określających zasady kontroli i ewidencji obiektów zbiorowej ochrony<sup>49</sup>, regulacji odnoszące się do budynków mieszkalnych (np. § 48 ust. 1, § 55 ust. 3 projektu), przepisów określających zadania i właściwość organów administracji publicznej (np. § 59) stanowiło przekroczenie zakresu upoważnienia do wydania rozporządzenia wskazanego w art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

W dniu 18 września 2023 r. projekt został skierowany do ponownych uzgodnień międzyresortowych i jest dostępny na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego. Dyrektor Departamentu Kontroli MSWiA wyjaśnił, że z uwagi na szeroki zakres oraz złożoną materię ww. regulacji skutkujących bardzo dużą liczbą zgłaszanych uwag proces jej uzgadniania jest czasochłonny i nie jest obecnie możliwe wskazanie terminu zakończenia prac legislacyjnych.

<sup>47</sup> Projekt z 13 kwietnia 2023 r. Projektowi nadano nr 949 w wykazie prac legislacyjnych Ministra.

<sup>48</sup> Projekt rozporządzenia z 13 kwietnia 2023 r. skierowany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania.

<sup>49</sup> W szczególności w rozdziale 25 (§ 59), rozdziale 26 (§ 60–66) oraz rozdziale 27 (§ 67) projektu rozporządzenia.

### Wytyczne SOC – próba uregulowania zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego

Zasady postępowania z zasobami budownictwa ochronnego uregulowano w wytycznych Szefa OCK z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, wydane na podstawie art. 17 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Wytyczne te były skierowane do terenowych szefów obrony cywilnej odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i wprowadziły regulacje istotne z punktu widzenia ochrony ludności. Zgodnie z wytycznymi SOC w granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności powinno być ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25 % ogółu ludności zamieszkującej obszar administracyjny danego miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności. Zgodnie z wytycznymi, szef obrony cywilnej gminy powinien uwzględniać planowanie miejsc w budowlach ochronnych w granicach administracyjnych miast, w sporządzanych projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy. Szef obrony cywilnej województwa w ramach oceny zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miał sprawdzać, czy w planach uwzględniono potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Szef obrony cywilnej województwa, powiatu oraz gminy powinien także uwzględniać miejsca ochronne w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego dla takiej liczby osób (np. interesantów, pracowników, dzieci w placówkach przedszkolnych i szkolnych), która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków.

W załączniku do wytycznych SOC zawarto definicję budowli ochronnej oraz dokonano podziału budowli ochronnych na schrony i ukrycia oraz ukrycia do doraźnego przygotowania. Wprowadzono także kategorie schronów i ukryć poszczególnych odporności oraz określono warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne.

Wytyczne SOC ujednoliciły także zasady prowadzenia ewidencji budowli ochronnych oraz udostępniania informacji o tych budowlach.

Wytyczne SOC nie spełniły swojej roli, zalecenia w nich sformułowane realizowane były w sposób wybiórczy. Część jednostek samorządu terytorialnego kwestionowała podstawę prawną ich wydania, na co zwracano uwagę m.in. w *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* za 2019, 2020 oraz 2021 r. W ocenach tych wśród głównych barier i utrudnień związanych z funkcjonowaniem obrony cywilnej i realizacją jednego z jej zadań dotyczącego przygotowania i utrzymania budowli ochronnych wymieniano brak regulacji określających w spójny sposób zadania, organizację i zasady funkcjonowania obrony cywilnej oraz brak przepisów prawa zawierających definicję budowli ochronnych.

### Prace nad ustawą regulującą obszar obrony cywilnej i powstanie luki prawnej w obszarze obrony cywilnej w Polsce

Prace nad projektem ustawy określającej zadania, organizację i zasady funkcjonowania obrony cywilnej prowadzone są w Polsce od ponad 15 lat. Już w 2006 r. utworzony został Międzyresortowy Zespół do Realizacji Zadań w Zakresie Przygotowania Projektu Ustawy o Ochronie Ludności i Obronie Cywilnej<sup>50</sup>.

Przeciągające się prace nad projektem ustawy kompleksowo regulującej obszar obrony cywilnej

<sup>50</sup> Zarządzenie nr 130 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2006 r.

W lutym 2016 r. w Komendzie Głównej PSP powołano Zespół do spraw przygotowania projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej<sup>51</sup>. Opracowany w Komendzie projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej<sup>52</sup> wraz z projektami aktów wykonawczych, m.in. projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie i użytkowanie został w 2019 r. przekazany do MSWiA.

W dniu 4 lipca 2019 r. projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej<sup>53</sup> został skierowany przez Sekretarza Stanu MSWiA do uzgodnień resortowych<sup>54</sup>, z prośbą o zajęcie stanowiska w terminie pięciu dni od dnia otrzymania projektu. Zaznaczono, że skrócenie terminu wynika z konieczności pilnego wejścia w życie rozwiązań prawnych pozwalających na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ludności. W projekcie wskazano m.in.: organy właściwe w sprawach ochrony ludności i obrony cywilnej, zadania tych organów oraz podmioty realizujące zadania z tego zakresu. Określono zasady przygotowania, organizacji i funkcjonowania ochrony ludności i obrony cywilnej, zasady powiadamiania, ostrzegania i alarmowania przed zagrożeniami, zasady przygotowania, organizacji i funkcjonowania ochrony ludności w czasie wojny oraz zasady finansowania i zabezpieczenia logistycznego realizacji zadań z tego obszaru. Zgodnie z art. 61 ust. 3 ww. projektu za bieżące utrzymanie budowli ochronnych, a w przypadku ich braku, za doraźne przygotowanie miejsc ukrycia, miał odpowiadać właściciel, zarządca budowli ochronnej lub obiektu budowlanego przeznaczonego na pobyt ludzi. W projekcie ustawy założono, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie oraz warunki eksploatacji, w tym wymagania obrony cywilnej dla obiektów budowlanych, wymagania ochronne i funkcjonalne, wymagania techniczne w zakresie remontów, modernizacji i przygotowania, zasad obsługi, konserwacji, użytkowania, nadzoru technicznego i ewidencjonowania oraz zasad przygotowywania ukryć doraźnych w przypadku podwyższenia gotowości obronnej państwa lub innego zagrożenia, biorąc pod uwagę zapewnienie warunków do przetrwania ludności cywilnej<sup>55</sup>.

**Negatywna rekomendacja CAS dla projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej**

Negatywną rekomendację dla projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej 22 sierpnia 2019 r. przedstawiło Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: CAS). CAS zarekomendowało wstrzymanie procedowania projektu i jego ponowną analizę m.in. poprzez zbadanie alternatywnych wariantów usprawnienia procedur ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wypracowania rozwiązań o większym poziomie synergii z rozwiązaniami istniejącymi w ramach systemu zarządzania kryzysowego.

Mimo negatywnej rekomendacji CAS prace nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej toczyły się jeszcze pod koniec 2019 r. Do Departamentu Prawnego MSWiA 17 września 2019 r. Szef OCK przekazał poprawiony projekt ustawy (projekt z 17 września 2019 r.). W piśmie przekazującym projekt zawarto informację, że projekt ten został zaakceptowany w trybie roboczym przez Ministra Sprawiedliwości, Prokuratorię Generalną, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Cyfryzacji i Ministra Inwestycji i Rozwoju.

**Wycofanie projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z wykazu prac legislacyjnych RM**

W grudniu 2020 r. projekt ten został wycofany z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Jak wyjaśnił Dyrektor DOLiZK: *prace nad projektem (...) zostały wstrzymane z uwagi na fakt, że projekt ten nie zapewniał możliwości realizacji zadań z zakresu ochrony ludności adekwatnie do istniejących wyzwań. W ocenie kierownictwa MSWiA (...) projekt nie spełniał w oczekiwanym zakresie m.in. uwarunkowań i założeń opracowywanej w tym okresie Strategii*

<sup>51</sup> Decyzja nr 10 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 4 lutego 2016 r. w sprawie powołania zespołu do spraw przygotowania projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

<sup>52</sup> Numer z wykazu prac legislacyjnych – UD24 (wcześniejszy – UD345).

<sup>53</sup> Projekt z 2 lipca 2019 r.

<sup>54</sup> Pismo DP-WL-0231-38/2017/WR.

<sup>55</sup> Art. 10 ust. 7 projektu z 2 lipca 2019 r.

### Rozpoczęcie prac nad projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie kłęski żywiolowej

*Bezpieczeństwa Narodowego. Dodatkowo, zmiana koncepcji funkcjonowania systemu ochrony ludności była podyktowana doświadczeniami zgromadzonymi w trakcie działań związanych z wystąpieniem pandemii Sars-Cov 2.*

Spotkanie przedstawicieli DOLiZK oraz Komendy Głównej PSP w dniu 2 września 2020 r., na którym przedstawiono stanowiska do proponowanych rozwiązań i zmian w projekcie ustawy o ochronie ludności, zarządzaniu kryzysowym i obronie cywilnej zapoczątkowało prace nad projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie kłęski żywiolowej. W MSWiA w sierpniu 2022 r. przygotowano projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie kłęski żywiolowej, który we wrześniu 2022 r. skierowano do uzgodnień i konsultacji<sup>56</sup>. W dniu 18 maja 2023 r. projekt ww. ustawy został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów<sup>57</sup>. W projekcie określono m.in. organy właściwe w sprawach ochrony ludności oraz ich zadania i zasady działania, zasady i tryb realizacji zadań ochrony ludności w sytuacjach zagrożeń, zasady działania organów administracji publicznej oraz zakres ograniczeń praw i wolności obywatelskich w czasie stanu kłęski żywiolowej, zasady funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz zasady rozpoznawania zagrożeń oraz ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności. Odniesiono się do zasad wykonywania zadań obrony cywilnej, a także zasad określania infrastruktury krytycznej i obowiązków jej operatorów.

W projekcie ustawy nie odniesiono się do warunków technicznych wymaganych dla budowli ochronnych ani wymagań w zakresie remontów, modernizacji, przygotowania, obsługi, konserwacji czy użytkowania. Projekt ten nie przewidywał też określenia takich warunków w rozporządzeniu. W projekcie nie zawarto regulacji dotyczących zasad udzielania ludności informacji o tym, gdzie znajduje się najbliższa w okolicy budowla ochronna.

### Nieprzyjęcie projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie kłęski żywiolowej

Projekt ten do dnia zakończenia czynności kontrolnych (29 września 2023 r.) nie został przekazany do Sejmu RP.

Realizację zadań w obszarze obrony cywilnej jeszcze bardziej utrudniło wejście w życie 23 kwietnia 2022 r. ustawy o obronie Ojczyzny, która uchyliła ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

### Luka prawna w obronie cywilnej

Podejmowane w MSWiA działania nie zapewniły przygotowania projektu ustawy określającej zadania, organizację i zasady funkcjonowania obrony cywilnej, w terminie umożliwiającym wejście jej w życie przed 23 kwietnia 2022 r. lub zawarcia w ustawie o obronie Ojczyzny przepisów przejściowych przedłużających obowiązywanie dotychczasowych regulacji odnoszących się do obrony cywilnej. W konsekwencji, po uchyleniu z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, która do 22 kwietnia 2022 r. regulowała zagadnienia obrony cywilnej w Polsce, a także większości wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych, powstała „luka prawna” w tym obszarze.

W trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o obronie Ojczyzny Minister, w odpowiedzi na pismo Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 listopada 2021 r.<sup>58</sup> przekazujące projekt powyższej ustawy do opiniowania, zgłosił uwagi do tego projektu<sup>59</sup>. Minister sformułował m.in. uwagę nr 16, o treści: *Uchylenie w całości w art. 767 pkt 2 projektu ustawy [o obronie Ojczyzny] ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej spowoduje utratę mocy przez przepisy działu IV tej ustawy: „Obrona Cywilna”, a tym samym zniesienie centralnego organu administracji rządowej – Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Kwestia ta została całkowicie pominięta w przepisach przejściowych, dostosowujących oraz w uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji projektu.*

<sup>56</sup> Projekt z dnia 31 sierpnia 2022 r. Skierowany do uzgodnień za pismem DP-WL-0231-22/2022/WR. Numer z wykazu UD432 (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754/katalog/12909380>).

<sup>57</sup> Projekt z dnia 23 marca 2023 r.

<sup>58</sup> Sygnatura: MON.DP-WUW-0210.169.2020.

<sup>59</sup> Pismo sygnatura: DP-WL-0232-537/2021/WR.

Powyższa uwaga nie została uwzględniona przez Ministra Obrony Narodowej. W zestawieniu uwag do projektu ustawy o obronie Ojczyzny wskazano: *Obecnie w MSWiA trwają prace nad projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, która będzie określać zasady funkcjonowania obrony cywilnej i ochrony ludności.*

Odnosnie do przyczyn nieuwzględnienia tej uwagi i nieprzewidzenia w ustawie o obronie Ojczyzny przepisów przejściowych, przedłużających obowiązywanie dotychczasowych, Dyrektor Generalny Ministerstwa Obrony Narodowej wyjaśniła: *Mając na uwadze, że w dalszym etapie prac nad projektem ustawy nie zgłoszono już uwag w przedmiotowym zakresie, uznano, że przedstawione wyjaśnienia są wystarczające, a materia spraw związanych z obroną cywilną zostanie włączona do procedowanej przez MSWiA ustawy.*

**Niezawarcie  
w ustawie o obronie  
Ojczyzny przepisów  
przejściowych  
regulujących kwestie  
obrony cywilnej**

W MSWiA nie podjęto dalszych działań, mających na celu zawarcie w ustawie o obronie Ojczyzny przepisów przejściowych przedłużających obowiązywanie dotychczasowych regulacji odnoszących się do obrony cywilnej do czasu uchwalenia nowej ustawy.

Odnosnie do przyczyn niepodjęcia działań w związku z niezawarciem w ustawie o obronie Ojczyzny przepisów przejściowych przedłużających obowiązywanie dotychczasowych regulacji w zakresie obrony cywilnej Sekretarz Stanu w MSWiA oraz Dyrektor DOLiZK wyjaśnili: *Procedowanie projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, z uwagi na stopień jej kompleksowości i złożoności skutkujący koniecznością odniesienia się do ogromnej liczby uwag nie mógł zostać zakończony przed uchwaleniem ustawy o obronie Ojczyzny, której procedowanie, z uwagi na sytuację polityczno-militarną w Europie miało miejsce w sposób bardzo dynamiczny. Ze względu na zakończenie uzgodnień ustawy o obronie Ojczyzny w wyznaczonym przez MON i RCL terminie nie podejmowano dalszych działań związanych z wprowadzeniem do ww. projektu przepisów przejściowych dotyczących obrony cywilnej. Należy podkreślić, że procedowanie rządowych aktów prawnych odbywa się zgodnie z zasadami i w trybie określonym w Regulaminie Prac Rady Ministrów. Tempo prac nad projektem aktu prawnego jest uzależnione w dużym stopniu od liczby i rodzaju zgłoszonych uwag w procesie konsultacji publicznych, a także od możliwości osiągnięcia porozumienia projektodawcy i zgłaszających uwagi. Mając na uwadze powyższe, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie było w stanie przyspieszyć procesu legislacyjnego procedowanej regulacji.*

Dyrektor DOLiZK, 15 kwietnia 2022 r., wystąpił do Szefa OCK z pismem<sup>60</sup>, w którym wskazał, że w związku z nieuwzględnieniem uwag MSWiA do projektu ustawy o obronie Ojczyzny dotyczących konieczności zapewnienia przejściowego obowiązywania dotychczasowych przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej odnoszących się do struktury, organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej, po 23 kwietnia 2022 r. wystąpią trudności ze wskazaniem podstawy prawnej dla działalności obrony cywilnej w Polsce. Podkreślił, że powyższe może spowodować brak pewności ze strony organów obrony cywilnej, co do konieczności realizacji dotychczasowych zadań w tym zakresie. Wskazał także, że pomimo braku podstawy prawnej w ustawodawstwie krajowym w zakresie realizacji zadań przez organy obrony cywilnej, Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do ich realizacji na mocy ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Genewskiej z dnia 12 sierpnia 1949 r. w sprawie ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, a także Protokołów dodatkowych do tej Konwencji z dnia 8 czerwca 1977 r. Dyrektor zasugerował, że istnieje konieczność wystąpienia przez Szefa OCK do wojewodów jako szefów obrony cywilnej województw z wytycznymi podkreślającymi konieczność kontynuacji po 23 kwietnia 2022 r. realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej na dotychczasowych zasadach. Dyrektor zwrócił się także z prośbą do Szefa OCK o skierowanie wystąpienia do szefów obrony cywilnej województw z poleceniem wystosowania przez nich podobnych wytycznych, o konieczności realizacji zadań obrony cywilnej, do szefów obrony cywilnej powiatów i szefów

<sup>60</sup> Sygnatura DOLiZK-OL-551-22/2022.



obrony cywilnej gmin. Dyrektor wskazał, że podstawę prawną wydania takich wytycznych może stanowić § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin pod warunkiem, że wytyczne te zostaną przekazane szefom obrony cywilnej województw przed dniem wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny.

W odpowiedzi Szef OCK<sup>61</sup> wskazał, że uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, skutkuje likwidacją centralnego organu administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej (Szefa OCK) oraz terenowych organów obrony cywilnej w rozumieniu art. 17 ust. 6 tej ustawy. Uchylone zostają również przepisy odnoszące się do obrony cywilnej zamieszczone w Dziale IV (Obrona cywilna) ww. ustawy, w tym dotyczące formacji obrony cywilnej. W związku z powyższym, wydawanie jakichkolwiek wytycznych przez Szefa OCK, które miałyby swym działaniem obejmować zdarzenia występujące po 22 kwietnia 2022 r., wydaje się być niecelowe.

Szef OCK wskazał, że proponowane przez DOLiZK posiłkowanie się po 23 kwietnia 2022 r. postanowieniami Konwencji Genewskiej i Protokołami dodatkowymi do tej Konwencji, również nie wydaje się być wystarczające, bowiem Konwencja ta przypisuje zadania z zakresu obrony cywilnej organizacjom obrony cywilnej, przez które rozumie się formacje utworzone przez uprawnione władze strony konfliktu lub formacje działające z ich upoważnienia (art. 61 lit. b Protokołu I). W ocenie Szefa OCK, formacje te po pierwsze mają działać wyłącznie w czasie działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych (art. 61 lit. a Protokołu I), a po drugie swym charakterem odpowiadają formacjom obrony cywilnej w rozumieniu art. 138 i nast. ustawy, które to przepisy z dniem 23 kwietnia 2022 r. tracą moc. Szef OCK wskazał, że wśród derogowanych przepisów na skutek wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny, nie znajduje się art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy o działach administracji rządowej, który pozostawia w kompetencjach Ministra sprawy obrony cywilnej. Przepis ten co prawda określa jedynie właściwy organ, ale może stwarzać pewne podstawy do dookreślenia w odpowiednim akcie zadań obrony cywilnej, do czasu wejścia w życie projektowanej ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej.

### Niepewność byłych szefów obrony cywilnej co do konieczności realizacji dotychczasowych zadań

W odpowiedzi na kierowane do Ministerstwa pytania z urzędów wojewódzkich dotyczące sposobu realizacji zadań obrony cywilnej w związku z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny, Dyrektor DOLiZK skierował 2 czerwca 2022 r. do wojewodów pismo informujące o sposobie realizacji zadań obrony cywilnej po 23 kwietnia 2022 r. Wskazał, że do kwestii obrony cywilnej odnoszą się co do zasady Protokoły Dodatkowe do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczące ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II). Podkreślił, że ww. aktach prawnych obrona cywilna jest definiowana nie instytucjonalnie, a funkcjonalnie (czynnościowo), przez wskazanie składających się na nią działań wykonywanych na podstawie przepisów szczególnych, które co do zasady można wpisać w zakres zadań innych podmiotów niełączonych wprost w porządku krajowym z obroną cywilną (np. PSP, ochotnicze straże pożarne, ratownictwo, w tym medyczne itp.). W piśmie tym Dyrektor DOLiZK nadmienił także, że po 23 kwietnia 2022 r. szereg zadań realizowanych dotychczas przez terenowe organy obrony cywilnej na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie może być realizowanych w oparciu o inne akty prawne, np.:

- 1) ustawę z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>62</sup>, m.in. w zakresie zwierzchnictwa nad rządową administracją zespoloną w województwie, nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, gospodarności i rzetelności;

<sup>61</sup> Pismo z 20 kwietnia 2022 r. sygnatura BOL-I.0731.14.2022.

<sup>62</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

- 2) ustawę z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>63</sup> – w zakresie m.in. opracowania załącznika do planu zarządzania kryzysowego obejmującego organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych, nadzoru centrów zarządzania kryzysowego nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności.

Pod rozważę wojewodów Dyrektor DOLiZK poddał zasadność przekazania starostom informacji o sposobie realizacji zadań obrony cywilnej przedstawionych w piśmie wraz z prośbą o przekazanie przez starostów analogicznej informacji wójtom i burmistrzom miast.

Po 22 kwietnia 2022 r. czynności związane z budownictwem ochronnym, zawarte m.in. w wytycznych SOC, realizowało 29 (45 %) z 64 kontrolowanych byłych szefów obrony cywilnej, z tego: 16<sup>64</sup> (47 %) wójtów, burmistrzów lub prezydentów, czterech<sup>65</sup> (25 %) starostów i dziewięciu<sup>66</sup> (43,8 %) wojewodów.

W zdecydowanej większości przypadków czynności te polegały na kontynuowaniu prowadzenia ewidencji lub wykazów budowli ochronnych lub miejsc doraźnego schronienia. Starosta przemyski założył ewidencję budowli ochronnych dopiero w II kwartale 2023 r., choć Wojewoda Podkarpacki w sierpniu 2022 r. poinformował starostów o zawieszeniu obowiązku realizacji zadań obrony cywilnej do czasu wydania nowych przepisów. Na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Elblągu upubliczniono wykaz budowli ochronnych, w Starostwie Powiatowym w Zambrowie problematyka budowli ochronnych była przedmiotem posiedzenia powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, a w pięciu jednostkach<sup>67</sup> przystąpiono do gromadzenia informacji w sprawie ustalenia i zlokalizowania budowli ochronnych lub wytypowania miejsc doraźnego schronienia. Jedynie w dwóch jednostkach<sup>68</sup> po 22 kwietnia 2022 r. prowadzono lub zaplanowano na 2023 r. kontrole obejmujące zakresem tematykę budowli ochronnych.

Na szczęblu wojewódzkim próby uregulowania obszaru obrony cywilnej i budownictwa ochronnego podejmował Wojewoda Podlaski.

### Przykład

Zagadnienia związane z uregulowaniem zasad dotyczących budowli ochronnych i funkcjonowania obrony cywilnej w województwie podlaskim były w okresie objętym kontrolą przedmiotem aktów prawnych wydawanych przez **Wojewodę Podlaskiego** oraz prac Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, i tak:

a) przed uchycieniem przepisów dotyczących obrony cywilnej:

- 19 stycznia 2020 r. Wojewoda wydał zarządzenie Nr 7/2020 w sprawie wymagań obrony cywilnej, w którym zobowiązał szefów obrony cywilnej powiatów i gmin a do uwzględniania w aktach prawa miejscowego, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, decyzjach o warunkach zabudowy oraz dokumentacji projektowo-budowlanej aspektów obrony cywilnej dotyczących lokalizowania awaryjnych ujęć wody, budowli ochronnych oraz umiejscowienia elementów systemu ostrzegania i alarmowania ludności. Przepisy dotyczące budowli ochronnych zawarte zostały w 12 punktach określających zasady planowania, tworzenia i utrzymania budowli ochronnych, a w sześciu punktach określono zasady uzgadniania projektów budowlanych w zakresie wymogów obrony cywilnej.

<sup>63</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

<sup>64</sup> Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci: Żagania, Skarżyska-Kamiennej, Rumii, Świnoujścia, Zdzieszowic, Elbląga, Suwałk, Żnina, Zielonej Góry, Gniezna, Olkusza, Ostrowca Świętokrzyskiego, Jarocina, Białegostoku, Gdyni, Czechowic-Dziedzic.

<sup>65</sup> Starostowie powiatów: zambrowskiego, aleksandrowskiego, tarnowskiego i przemyskiego.

<sup>66</sup> Wojewodowie: Świętokrzyski, Zachodniopomorski, Pomorski, Śląski, Podlaski, Wielkopolski, Lubelski, Mazowiecki i Kujawsko-Pomorski.

<sup>67</sup> Miasta i gminy: Żnin, Gniezno, urzędy wojewódzkie: Wielkopolski, Mazowiecki i Kujawsko-Pomorski.

<sup>68</sup> Podlaski Urząd Wojewódzki i Starostwo Powiatowe w Aleksandrowie Kujawskim.

- 30 października 2020 r. Wojewoda zatwierdził opracowaną w Wydziale „Koncepcję realizowania zadań obrony cywilnej w województwie podlaskim”. W dokumencie określone zostały najważniejsze kierunki działania oraz sposoby realizacji poszczególnych zadań obrony cywilnej z włączeniem wszystkich szczebli organów obrony cywilnej. Opracowanie zostało rozesłane do wszystkich szefów obrony cywilnej powiatów w województwie podlaskim. W zakresie odnoszącym się do przygotowania i organizowania schronów określono dwa kierunki działania: 1) zapewnienie w planowaniu ukryć i schronów miejsca dla minimum 25 % ludności zamieszkałej w miastach, 2) planowanie ukrycia dla ludności w podpiwniczeniach budynków (garaże podziemne) lub jako wolnostojące do doraźnego przygotowania w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa. Kierunki działania miały być realizowane przez: 1) uwzględnienie w planach zagospodarowania przestrzennego oraz w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin potrzeby powstawania nowych ukryć i schronów lub zabezpieczenie miejsca pod budowę ukryć doraźnych wolnostojących zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej określonymi w zarządzeniu Wojewody Nr 7/2020; 2) uwzględnianie w projektach budowlanych rozwiązań określonych w *Warunkach technicznych jakim powinny odpowiadać budowle ochronne* stanowiących załącznik do wytycznych SOC; 3) prowadzenie i aktualizowanie ewidencji budowli ochronnych zgodnie z wytycznymi Szefa OCK.
- b) po uchynieniu z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów dotyczących obrony cywilnej:
- 27 maja 2022 r. Wojewoda przesłał do prezydentów miast, starostów, burmistrzów i wójtów pismo, w którym poinformował o utracie mocy prawnej wydanych zarządzeń odnoszących się do obrony cywilnej, wskazując jednocześnie, że: */.../ Mimo braku uregulowań ustawowych dotyczących przejściowego obowiązywania przepisów dotyczących zadań obrony cywilnej, mając na uwadze niekorzystny rozwój sytuacji geopolitycznej w Europie oraz poprawność stosowanych do chwili obecnej rozwiązań w wyżej wymienionych zarządzeniach Wojewody, proszę Państwa o podtrzymanie działań w zakresie ochrony ludności. Należy pamiętać, iż obowiązek ten wynika również z ratyfikowanego przez Polskę /.../ Protokołu Dodatkowego I do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. sporządzonego w Genewie 8 czerwca 1977 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych.*
  - 18 października 2022 r. Wojewoda wydał zarządzenie Nr 145/2022 w sprawie ustalenia zakresu przygotowania warunków do ochrony ludności na wypadek wojny. Załącznik do zarządzenia stanowiły wytyczne o treści zbieżnej z *Koncepcją realizowania zadań obrony cywilnej w województwie podlaskim z 30 października 2020 r.* W części wytycznych odnoszących się do budowli ochronnych wskazano, że: *Ze względu na brak aktualnych norm prawnych dotyczących budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania należy korzystać pomocniczo z wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.*

#### 5.1.4. Regulacje dotyczące budowy przydomowych schronów i ukryć doraźnych

Art. 7a projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (UD427), przewiduje wprowadzenie upoważnienia do opracowania przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w drodze rozporządzenia, warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i przydomowe ukrycia doraźne oraz ich usytuowanie, mając na względzie wymagania, o których

mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a–d i f, pkt 2, 3 i 6–10 Prawa budowlanego. Projekt ten po przyjęciu przez Radę Ministrów 1 czerwca 2023 r. wpłynął do Sejmu. Podczas I czytania projektu w Komisji Infrastruktury w dniu 11 lipca 2023 r., poprzez przyjęcie poprawki poselskiej do druku 3336 dodana została zmiana w zakresie umożliwienia nabywania urządzeń filtrowentylacyjnych do oczyszczania powietrza w warunkach skażeń: promieniotwórczych, biologicznych lub chemicznych na potrzeby budowy przydomowych schronów. Przyjęta poprawka polegała na dodaniu w projekcie ustawy art. 16a w brzmieniu: *Art. 16a. W ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1650 i Dz. U. z 2023 r. poz. 261) w art. 61 w ust. 8 po pkt 2a dodaje się pkt 2b w brzmieniu: „inwestorom budującym przydomowe schrony, o których mowa w art. 3 pkt 5b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, 553 oraz 967).*

**Odrzucenie projektu ustawy zawierającej upoważnienie wydania rozporządzenia dotyczącego przydomowych schronów**

Decyzją Sejmowej Komisji Infrastruktury, po przeprowadzeniu I czytania w dniach 5 i 11 lipca 2023 r., projekt ten został jednak odrzucony<sup>69</sup>.

Kwestie dotyczące m.in. budowy przydomowych schronów i przydomowych ukryć doraźnych zgłoszono także w formie poprawki poselskiej na 81 posiedzeniu Sejmu RP w dniu 16 sierpnia 2023 r. w II czytaniu rządowego projektu ustawy o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego (druki sejmowe nr 3522, 3548 oraz 3548-A).

Sejm RP w dniu 17 sierpnia 2023 r. uchwalił ustawę o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego. Ustawa ta w dniu 18 sierpnia 2023 r. została przekazana do Senatu (druk senacki nr 1084), który w dniu 7 września 2023 r. przyjął uchwałę o jej odrzuceniu.

**Projekt rozporządzenia dotyczącego przydomowych schronów opracowywany w MRiT**

Dyrektor Generalny Ministerstwa Rozwoju i Technologii, w odpowiedzi na pismo Dyrektora Delegatury NIK w Kielcach skierowane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK z prośbą o przekazanie informacji o aktualnym stanie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw oraz rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i przydomowe ukrycia doraźne o powierzchni użytkowej do 35 m<sup>2</sup> oraz ich usytuowanie poinformowała m.in.: *Projekt takiego rozporządzenia jest opracowywany w MRiT i przewiduje on wprowadzenie regulacji dotyczących przydomowych schronów i ukryć doraźnych służących ochronie mieszkańców budynków mieszkalnych jednorodzinnych (...). Z uwagi na skomplikowany i mocno specjalistyczny charakter planowanych do wprowadzenia regulacji, na podstawie Zarządzenia nr 14 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 28 marca 2023 r. powołano Zespół do spraw opracowania rozwiązań dotyczących przydomowych schronów i przydomowych ukryć doraźnych i rozpoczęto prace nad brzmieniem poszczególnych przepisów. Wspomniany Zespół jest organem pomocniczym Ministra Rozwoju i Technologii składającym się z wykładowców akademickich, projektantów czy też specjalistów od obrony cywilnej oraz bezpieczeństwa pożarowego posiadających specjalistyczną wiedzę w zakresie planowanej regulacji. Efektem prac Zespołu ma być wskazanie rozwiązań umożliwiających opracowanie przepisów przedmiotowego projektu rozporządzenia. Wyniki prac Zespołu będą wykorzystywane do tworzenia ram prawnych zapewniających właściwe projektowanie, budowę i przebudowę przydomowych schronów i przydomowych ukryć doraźnych.*

*Niezależnie od powyższego, dalsze etapy procesu legislacyjnego dotyczące projektu ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii są uzależnione od wejścia w życie projektu ustawy, która zawiera upoważnienie do jego wydania.*

<sup>69</sup> Sprawozdanie Komisji, druk nr 3416.

Dyrektor Departamentu Kontroli MSWiA, z upoważnienia Ministra, odnosząc się do potrzeby zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie klasyfikacji rodzajów materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, na których wytwarzanie lub obrót jest wymagane uzyskanie koncesji, w zakresie dotyczącym urządzeń filtrowentylacyjnych do oczyszczania powietrza w warunkach skażeń: promieniotwórczych, biologicznych lub chemicznych poinformował, że *wyroby zaprojektowane do celów wojskowych lub policyjnych oraz wymienione w Części IV – Rodzaje wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym – WT załącznika do ww. rozporządzenia Rady Ministrów, podlegają reglamentacji i mogą zostać nabyte jedynie przez podmioty wskazane w ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym<sup>70</sup> zwanej dalej: ustawą koncesyjną.*

*Powyższe wyroby należy odróżnić od tych zaprojektowanych do celów cywilnych, które pomimo podobnych parametrów nie podlegają reglamentacji (nie są to te same wyroby, ze względu na cel przeznaczenia).*

*W kontekście powyższego, ustawa koncesyjna nie przewiduje żadnych ograniczeń w nabywaniu urządzeń filtrowentylacyjnych do oczyszczania powietrza, zaprojektowanych i przeznaczonych do użytku cywilnego (np. do schronów). Tym samym, brak jest podstaw do zmiany ww. rozporządzenia Rady Ministrów.*

*Jednakże wskazać należy, że w związku z potrzebą zapewnienia możliwości użytkowania schronów zgodnie z przeznaczeniem, tj. z zastosowaniem urządzeń filtrowentylacyjnych, a jednocześnie koniecznością monitorowania sprzedaży tych urządzeń w celu uniknięcia wykorzystania ich do innych celów, np. spekulacji, produkcji broni masowego rażenia, wywozu za granicę itp., do projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej wprowadzono przepis warunkujący możliwość nabycia tych urządzeń od uzyskania stosownej zgody od właściwego miejscowo starosty, która potwierdzałaby ich przeznaczenie na potrzeby ochrony ludności. Jednocześnie starosta byłby zobowiązany do prowadzenia ewidencji tych urządzeń.*

### 5.1.5. Budowle ochronne w planowaniu przestrzennym i prawie budowlanym

---

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej. Sformułowanie *wymagania obrony cywilnej* nie zostało doprecyzowane w ustawie Prawo budowlane ani w aktach wykonawczych do tej ustawy.

Rada Ministrów nie skorzystała z kompetencji zawartej w art. 8 tej ustawy i nie określiła w drodze rozporządzenia dodatkowych warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki służące bezpieczeństwu lub obronności państwa, albo wyłączenia stosowania przepisów wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy do tego typu budynków, przy wzięciu pod uwagę ich funkcji oraz potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa lub obronności państwa.

Art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi, iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Również w tym przypadku w żadnym akcie prawnym nie doprecyzowano w jaki sposób należy w planowaniu przestrzennym uwzględniać potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

---

<sup>70</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1743.

Próbie wskazania szefom obrony cywilnej województw, powiatów oraz gmin kierunków działań w powyższym zakresie podjął Szef OCK w wytycznych SOC. W dokumencie tym wskazał, że szefowie obrony cywilnej województw, powiatów oraz gmin powinni uwzględniać miejsca ochronne w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego dla takiej liczby osób (np. interesantów, pracowników, dzieci w placówkach przedszkolnych i szkolnych), która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków (§ 2).

W § 6 wytycznych SOC określono, że ramach uwzględniania potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i opiniowania projektów aktów prawa miejscowego w zakresie dotyczącym obrony cywilnej na podstawie § 3 pkt 16 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin szefowie obrony cywilnej gmin powinni uwzględniać planowanie miejsc w budowlach ochronnych w granicach administracyjnych miast, w sporządzanych projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy. W wytycznych SOC zalecano projektować budowle ochronne jako obiekty o podwójnej funkcji pozostające w ciągłym użyciu, np. komórki lokatorskie, szatnie, świetlice.

Założono, że szef obrony cywilnej województwa w ramach oceny zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa będzie sprawdzał, czy w zapisach planu uwzględniono potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa także pod kątem planowania miejsc w budowlach ochronnych.

W toku kontroli poddano analizie łącznie 211 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. We wszystkich 16 urzędach wojewódzkich na próbie 80 planów sprawdzono, czy wojewoda w ramach realizacji obowiązków wynikających z art. 17 pkt 6 lit. b oraz art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnosił się do uwzględnienia w miejscowych planach zagospodarowania potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. W objętych kontrolą urzędach gmin (30)<sup>71</sup> na próbie 131 planów weryfikowano, czy wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast uwzględniali planowanie miejsc w budowlach ochronnych w sporządzanych projektach miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Wyniki kontroli pokazują, że do potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa dotyczących budowli ochronnych odniesiono się zaledwie w siedmiu<sup>72</sup> (15 %) skontrolowanych urzędach wojewódzkich i urzędach miast. Potrzeby te uwzględniono poprzez m.in.:

- weryfikowanie, czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wpływa negatywnie na istniejące budowle ochronne na danym terenie,
- sformułowanie wobec wnioskodawcy prośby o rozważenie lokalizacji budowli ochronnych na terenie objętym opracowywanym planem, zwłaszcza w odniesieniu do budynków usługowo produkcyjnych, wielorodzinnych lub użyteczności publicznej z garażami podziemnymi,
- wydanie zaleceń projektowania na terenach zabudowy wielorodzinnej, przemysłowej i użyteczności publicznej obiektów o podwójnej funkcji, tj. z możliwością zaadoptowania do funkcji ochronnej.

Natomiast jedynie w dwóch jednostkach uwzględniono planowanie miejsc w budowlach ochronnych<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> W dwóch gminach w okresie objętym kontrolą nie zatwierdzono nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ani zmian do już istniejących.

<sup>72</sup> Urząd Miejski w Białymstoku, Urząd Miejski w Suwałkach, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Śląski Urząd Wojewódzki, Podlaski Urząd Wojewódzki, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki.

<sup>73</sup> Urząd Miejski w Białymstoku, Urząd Miejski w Suwałkach.

Tylko jeden wojewoda (Wojewoda Podlaski) dokonując oceny zgodności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa sprawdzał, czy plany te uwzględniają potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa z punktu widzenia planowania miejsc w budowlach ochronnych.

Kontrolowani zwracali uwagę na brak możliwości uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zasad sformułowanych w wytycznych SOC ze względu na fakt, że były one formą zaleceń odnośnie postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, a nie prawem powszechnie obowiązującym. Traktowano je zatem jak niewiążące i niewystarczające do uznania ich za podstawę do realizacji tego typu zadań.

W większości skontrolowanych jednostek miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uzgadniane były m.in. z właściwym terenowo wojewodą, delegaturą Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego czy Agencją Wywiadu. Uzgodnienia te nie prowadziły do ukierunkowania gmin na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25 % ogółu ludności zameldowanej na danym obszarze administracyjnym, jak wskazywał § 5 wytycznych SOC ani nie uwzględniały obiektów podwójnej funkcji, o których mowa w § 7 tych wytycznych.

### Przykłady

W **Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim** poproszono wnioskodawców o rozważenie lokalizacji na terenie objętym opracowywanym planem budowy ochronnych, zwłaszcza w odniesieniu do budynków usługowo produkcyjnych, wielorodzinnych lub użyteczności publicznej z garażami podziemnymi.

W **Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim** zalecono projektowanie na terenach zabudowy wielorodzinnej, przemysłowej i użyteczności publicznej budowli ochronnych (...) *jako obiektów o podwójnej funkcji, pozostających w ciągłym użyciu, np. garaże podziemne lub inne pomieszczenia najniższej położonej kondygnacji* a na terenach zabudowy bez planowanego podpiwniczenia wyznaczenie rezerwy terenu pod budowę budowli ochronnych wolnostojących, które będą wykonane w czasie podwyższenia stanu gotowości obronnej państwa lub innego zagrożenia.

W **Urzędzie Miejskim w Suwałkach** w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskazano m.in.:

- miejsca ochronne w ukryciach podstawowej odporności powinny być lokalizowane w obiektach będących inwestycjami celu publicznego dla takiej liczby osób, która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków,
- realizacja nowo powstających garaży podziemnych oraz innych pomieszczeń położonych na najniższych kondygnacjach budynków użyteczności publicznej oraz mieszkalnictwa wielorodzinnego powinna zapewniać w razie potrzeby wykorzystanie ich, po zaadoptowaniu do funkcji ochronnej dla takiej liczby osób, która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków, jako ukrycia podstawowej odporności,
- realizacja na terenach wolnych od zabudowy tymczasowych lub stałych szczelin przeciwlotniczych.

W trakcie kontroli szczegółowym badaniem objęto także 188 postępowań w sprawie wydania pozwoleń na budowę, prowadzonych w każdym z 16 starostw powiatowych. Weryfikacja wykazała, że tylko jeden starosta (Starosta Zambrowski) zapewnił, aby w ramach tych postępowań sprawdzano spełnienie wymagań dotyczących obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane.

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę projekty budowlane oceniane były m.in. pod względem zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi, z wymaganiami ochrony środowiska oraz decyzjami o ustaleniu lokalizacji

inwestycji celu publicznego bądź uchwałami o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Sprawdzano także, czy przedłożone projekty budowlane posiadają prawem przewidzianą formę i zakres oraz czy zostały wykonane przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane.

Sposób uwzględniania wymagań obrony cywilnej w trakcie procesu projektowania i budowy obiektów budowlanych, w szczególności uwzględniania miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego zbadano na próbie 65<sup>74</sup> (33,9 %) ze 192<sup>75</sup> inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej zrealizowanych w 30 (46,9 %) kontrolowanych jednostkach, z tego w 23 (71,9 %) gminach, czterech (25 %) starostwach powiatowych i trzech (18,8 %) urzędach wojewódzkich<sup>76</sup>.

Tylko w przypadku jednej inwestycji realizowanej przez Urząd Miasta Białystok pomieszczenie parteru budynku żłobka zaprojektowano w ten sposób, aby mogło stanowić ukrycie o podwyższonej gotowości obronnej. W ramach pozostałych inwestycji nie odnoszono się do wymagań obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane ani nie uwzględniono zaleceń wytycznych SOC. Wpływ na to miał przede wszystkim brak szczegółowych i jednoznacznych przepisów regulujących wymagania w obszarze obrony cywilnej, w tym parametry techniczne budowli ochronnych.

Potrzebę doprecyzowania przepisów prawa, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane lub określenia w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych, o których mowa w tej ustawie dostrzeżono w 34 (53,1 %) kontrolowanych jednostkach, z tego: w 25 (78,1 %) urzędach miast/miast i gmin/gmin<sup>77</sup>, sześciu (37,5 %) starostwach powiatowych<sup>78</sup> i trzech (18,8 %) urzędach wojewódzkich<sup>79</sup>.

W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim określenie w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane m.in. na etapie projektowania i budowania uznano za pomocne, ale nie niezbędne.

### Przykłady

**Prezydent Miasta Zielona Góra** wyjaśnił: *Czekamy na wprowadzenie w życie przygotowywanego przez MSWiA rozporządzenia dotyczącego obiektów zbiorowej ochrony, w tym schronów. Regulacja ta określać ma m.in. warunki techniczne takich obiektów oraz zasady ich projektowania i budowy. W dniu 29 marca 2023 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych ustaw. Nowe przepisy mają obejmować m.in. regulacje dotyczące budowy przydomowych schronów.*

Zdaniem **Zastępcy Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa** art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane jest martwą literą prawa. *Określenie w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych jest potrzebne, konieczne i oczekiwane. Warunki techniczne (...) powinny być określone w drodze rozporządzenia (...).*

<sup>74</sup> 57 w gminach, cztery w powiatach i pięć w urzędach wojewódzkich.

<sup>75</sup> 184 w gminach, cztery w powiatach i pięć w urzędach wojewódzkich.

<sup>76</sup> W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim, Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim i Śląskim Urzędzie Wojewódzkim. Inwestycja zrealizowana przez Wojewodę Dolnośląskiego dotyczyła budowy szpitala tymczasowego do realizacji świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz pacjentów zakażonych wirusem SARS-CoV-2.

<sup>77</sup> Biała Podlaska, Ostrowiec Świętokrzyski, Bogatynia, Dęblin, Giżycko, Łask, Krasne, Gliwice, Żagań, Skarżysko-Kamienna, Kołobrzeg, Czechowice-Dziedzice, Kędzierzyn-Koźle, Ostrołęka, Świnoujście, Zdzeszowice, Toruń, Elbląg, Zielona Góra, Żnin, Białystok, Gniezno, Olkusz, Skawina i Miasto Stołeczne Warszawa.

<sup>78</sup> Zambrów, Kołobrzeg, Przemyśl, Tarnowskie Góry, Działdowo i Krapkowiec.

<sup>79</sup> Pomorski, Opolski i Podlaski.



**Zastępca Prezydenta Miasta Gliwic:** (...) przepis art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane jest przepisem blankietowym, tzw. przepisem pustym, albowiem nie ustanawia on żadnej reguły, a jedynie zawiera odesłanie do przepisów (wymagań obrony cywilnej), których nie ustanowiono. Tak więc, z uwagi na brak jakichkolwiek przepisów określających konkretne wymagania obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych, nie jest możliwe stosowanie tego przepisu (...). Dla obiektów budowlanych na etapie ich projektowania i budowy nie wydano też żadnych przepisów wykonawczych, które określałyby wymogi obrony cywilnej konieczne do zapewnienia ochrony ludności.

**Wiceprezydent Miasta Ostrołęki** wyjaśniła: (...) stosowanie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy wymaga uchwalenia odrębnych przepisów wykonawczych. Stosowne rozporządzenie w oparciu o art. 8 ustawy Prawo budowlane dotychczas nie zostało wydane.

**Dyrektor Departamentu Inwestycji Urzędu Miasta Elbląga** stwierdziła: (...) dla potrzeb wypełniania obowiązku projektowania i budowania w sposób zapewniający ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej, wynikającymi obecnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane zdecydowanie konieczne jest czytelne określenie wymagań w przepisach prawa. Muszą one w sposób jednoznaczny określać podział ról organów państwa, organów samorządowych oraz innych podmiotów wykonujących te zadania, a także określać zasady finansowania budowy nowych budowli lub przystosowania obiektów istniejących do parametrów budowli ochronnych oraz ich eksploatacji. Odnosząc się do wypełnienia obowiązku określonego art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane podkreślić należy, że z powodu braku prawnych uregulowań związanych z ochroną ludności i obroną cywilną w jej opinii jest to przepis enigmatyczny i kadłubowy. Wypełnienie tego obowiązku w opracowanych na potrzeby inwestycji Gminy Miasto Elbląg projektach budowlanych sprowadzało się w zasadzie do zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania w obiekcie, trwałości rozwiązań konstrukcyjnych i architektonicznych oraz zapewnienia bezpiecznej ewakuacji z obiektu w przypadku wystąpienia zagrożenia.

Kierownicy i pracownicy jednostek objętych kontrolą, jako zasadne i niezbędne, wskazywali również skonkretyzowanie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub sformułowanie nowych i jednoznacznych przepisów w tym zakresie. Problem ten sygnalizowano w 20 (41,7 %) z 48<sup>80</sup> jednostek, w tym w 15<sup>81</sup> (46,9 %) urzędach miast i gmin oraz pięciu<sup>82</sup> (31,3 %) urzędach wojewódzkich. Funkcjonujące przepisy uznawano za zbyt ogólne, nieprecyzyjne i wymagające uszczegółowienia.

Inspektor wojewódzki z Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, choć nie wyraziła opinii o konieczności doprecyzowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zauważyła, że wytyczne SOC były pierwszym od wielu lat kompleksowym materiałem określającym szczegółowe rozwiązania techniczne i wskazującym tryb postępowania z budownictwem ochronnym.

### Przykład

Wyjątek na mapie Polski i przykład dobrej praktyki stanowi budowla ochronna, która powstała w 2017 r. Bydgoszczy. Jest to jedno z najnowocześniejszych miejsc ukrycia w Polsce – mieści się pod Zespołem Szkolno-Przedszkolnym w Bydgoszczy. Strop nad schronieniem ma wytrzymałość 3,5 tony na metr kwadratowy. Ochrony szukać tu może

<sup>80</sup> Zagadnienia nie analizowano w starostwach powiatowych.

<sup>81</sup> Bogatynia, Gdynia, Krasne, Gliwice, Skarżysko-Kamienna, Kołobrzeg, Czechowice-Dziedzice, Kędzierzyn-Koźle, Krosno, Świnoujście, Elbląg, Suwałki, Żnin, Białystok i Gniezno.

<sup>82</sup> Warmińsko-Mazurski, Pomorski, Wielkopolski, Mazowiecki i Łódzki.

nawet 250 osób. Budowla ta jest wzorcowym przykładem budowy dwufunkcyjnej. Na co dzień miejsce schronienia funkcjonuje jako szkolna szatnia. Są w niej również pralnia i suszarnia, a same szafki można szybko zmienić na doraźne łóżka<sup>83</sup>.

Zdjęcie nr 1

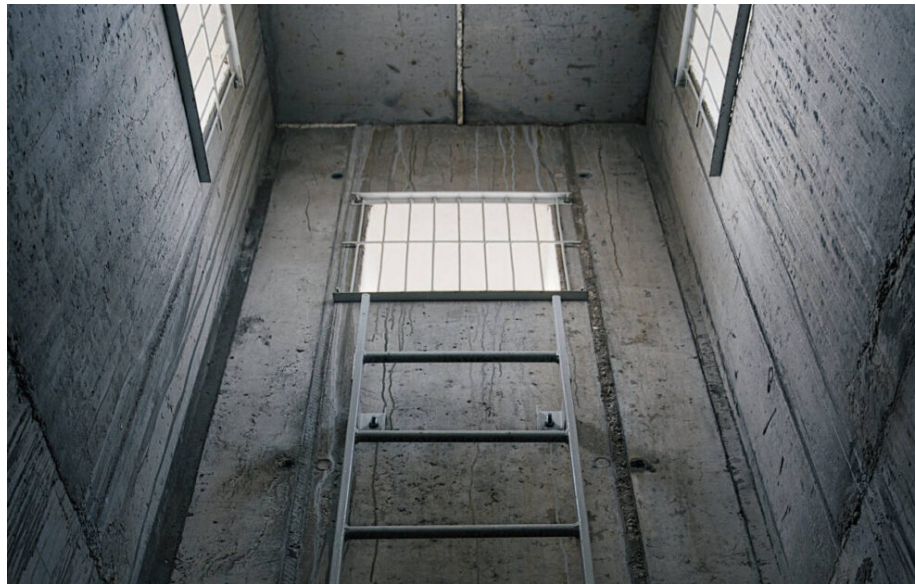
Ukrycie pod Zespołem Szkolno-Przedszkolnym w Bydgoszczy



Źródło: [www.bydgoszczinformuje.pl](http://www.bydgoszczinformuje.pl)

Zdjęcie nr 2

Wyjście ewakuacyjne z ukrycia pod Zespołem Szkolno-Przedszkolnym w Bydgoszczy



Źródło: [www.bydgoszczinformuje.pl](http://www.bydgoszczinformuje.pl)

Mając na uwadze powyższe, zdaniem NIK, niezbędne jest doprecyzowanie wymagań obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane oraz sformułowania potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa zawartego w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>83</sup> Na podstawie: <https://bydgoszczinformuje.pl/bylismy-w-najnowoczesniejszym-schronie-w-bydgoszczy-ma-specjalny-tunel-jest-w-fordonie/>

**Przykłady**

**Burmistrz Urzędu Miasta Czechowice-Dziedzice** wyjaśnił: (...) przepisy zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 1 ust. 2 pkt 8 nie są precyzyjne. Zapis (...) „W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa” powinien być doprecyzowany i bardziej rozwinięty lub wskazujący specjalistyczne rozporządzenie dla zastosowania tych przepisów. Umieszczenie w danym budynku czy obiekcie schronów, miejsc schronienia i ukrycia lub służących jako podwójna funkcja wiąże się z podwyższeniem kosztów jego budowy (...). Przepis nie wskazuje ponadto czy ww. miejsca mają znajdować się docelowo tylko na gruntach państwowych czy tylko prywatnych czy obu. Ponadto ważną kwestią jest ustalenie w jaki sposób po wprowadzeniu do miejscowego planu proponowanych zapisów (...) będzie wypłacane odszkodowanie za obniżenie wartości gruntu (...). Czy żądane kwoty odszkodowania wypłacą jednostki samorządu terytorialnego czy na szczeblu wojewódzkim czy państwowym? Czy zapis w jednostce planu miejscowego ma obligatoryjnie „wymusić” podczas budowy danego obiektu przez właściciela gruntu zrobienie schronów, miejsc schronienia i ukrycia lub służących jako podwójna funkcja?

Zdaniem **Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku**, nieokreślenie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa jest przeszkodą w realizacji obowiązków wynikających z przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego **Urzędu Miasta Świnoujście** wyjaśnił, że wymóg (...) uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa jest mało precyzyjny. Zapis dotyczący takich potrzeb powinien zostać rozbudowany, między innymi o sprecyzowanie co rozumiemy pod pojęciem potrzeb obronnych i bezpieczeństwa państwa w kontekście planowania przestrzennego, jakie są składniki tego systemu, co umożliwiłoby chociażby na etapie planowania i procedowania przestrzennego wskazywanie konkretnych miejsc i lokalizacji, w których powinny znajdować się elementy OC, (...) jak chociażby budowle ochronne.

#### 5.1.6. Problematyka budowli ochronnych w planach obrony cywilnej i planach działania

Prawie wszyscy kierownicy kontrolowanych jednostek (63 z 64) pełniąc do 22 kwietnia 2022 r. funkcje szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin stosownie do wymogów § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej opracowali plany obrony cywilnej (dalej: plany OC)<sup>84</sup>.

W przypadku 18 skontrolowanych jednostek<sup>85</sup> (28 %)<sup>86</sup> stwierdzono, że nie aktualizowano planów OC, w zakresie danych o budownictwie ochronnym, w terminie określonym w § 16 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, tj. na bieżąco, nie rzadziej jednak niż co dwa lata.

Zadania związane z budownictwem ochronnym, polegające np. na doprowadzaniu budowli do sprawności techniczno-eksploatacyjnej i przygotowywaniu ukryć doraźnych zostały ujęte we wszystkich planach OC.

<sup>84</sup> Z obowiązku tego, nie wywiązał się jedynie Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia. W Urzędzie Miasta i Gminy Bogatynia plan OC wprowadzono dopiero od II połowy 2021 r.

<sup>85</sup> Lubelski Urząd Wojewódzki, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Śląski Urząd Wojewódzki, Łódzki Urząd Wojewódzki, Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski, Urząd Miasta Dęblin, Urząd Miasta Skarżysko-Kamienna, Urząd Miasta Ostrołęka, Urząd Miasta i Gminy Skawina, Urząd Miasta w Gliwicach, starostwa powiatowe w Puławach, Wejherowie, Tarnowskich Górach, Pińczowie, Kołobrzegu i Łodzi.

<sup>86</sup> Zagadnienie to nie było przedmiotem kontroli w MSWiA oraz Komendzie Głównej PSP.

**Przykłady**

W **Urzędzie Miasta Ostrołęki** w planie OC ujęto zadanie dotyczące m.in. kontroli stanu technicznego wytypowanych budowli ochronnych i ukryć dla ludności. W pkt 1.3. Stan gotowości obronnej państwa czasu wojny postanowiono, że realizowane będą zadania w zakresie budowy ukryć dla ludności, weryfikacji budżetu w kierunku przygotowania budowli ochronnych i ukryć dla ludzi.

W **Urzędzie Miasta Zielonej Góry** w planie obrony cywilnej wśród przedsięwzięć o charakterze przygotowawczym wyszczególnionych do realizacji w stanie stałej gotowości obronnej państwa wskazano przygotowanie schronów i ukryć dla ludności oraz utrzymanie ich w gotowości do użycia (m.in. poprzez budowę nowych schronów oraz dbanie o sprawność techniczną i wyposażenie istniejących budowli ochronnych). Do zadań głównych obrony cywilnej zaliczono przygotowanie budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych dla ludności, a w ramach tego zadania wyodrębniono trzy zadania szczegółowe: naprawa lub modernizacja budowli ochronnych i budowa ukryć na terenach zagrożonych lub objętych działaniami wojennymi, budowa ukryć dla ludności, opróżnienie pomieszczeń wytypowanych na zastępcze budowle ochronne i doprowadzenie ich do gotowości techniczno-eksploatacyjnej).

Objęci kontrolą wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) (64), zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej, do 22 kwietnia 2022 r. byli zobowiązani do opracowywania wieloletnich i rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej. Roczne plany działania na 2020 r. opracowali wszyscy (64) kierownicy skontrolowanych jednostek (100 %), na 2021 r. – 63<sup>87</sup> (98,4 %), natomiast na 2022 r. – 59<sup>88</sup> (92,2 %). Wieloletnich planów działania, obejmujących pięcioletni okres planistyczny, nie sporządziło 11 objętych kontrolą kierowników jednostek<sup>89</sup> (17,2 %).

Problematyka budowli ochronnych i zadania w tym zakresie nie zostały uwzględnione w rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej opracowanych przez 13<sup>90</sup> (20,3 %) z 64 objętych kontrolą wojewodów, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) oraz w 11<sup>91</sup> (20,8 %) z 53 opracowanych wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.

**Przykłady**

**Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia** wyjaśnił, że przyczyną nieujmowania w rocznych planach działania kwestii związanych z budowlami ochronnymi, w tym ich inwentaryzacji było m.in. przekonanie o niskim ryzyku wystąpienia zagrożeń, które powodowałyby konieczność wykorzystania tych budowli. Zaniedbania w obszarze działań związanych z budowlami ochronnymi były długoletnie i powszechne w skali kraju.

W **Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu** wieloletni plan działania:

- został sporządzony dopiero w marcu 2021 r., podczas gdy ustalony w Starostwie okres planistyczny obejmował lata 2019–2023;

<sup>87</sup> Z wyjątkiem Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia.

<sup>88</sup> Z wyjątkiem: Prezydenta Miasta Biała Podlaska, Prezydenta Miasta Dęblin, Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna, Starosty Puławskiego oraz Wojewody Lubelskiego.

<sup>89</sup> Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia, Prezydent Miasta Ostrowiec Świętokrzyski, Prezydent Miasta Dęblin, Prezydent Miasta Skarżysko-Kamienna, Burmistrz Miasta Rumia, Prezydent Miasta Świnoujście, Prezydent Miasta Biała Podlaska, Prezydent Miasta Białystok; Starosta Pińczowski; Wojewoda Lubelski i Świętokrzyski.

<sup>90</sup> Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia, Burmistrz Jarocina, Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle, Burmistrz Koluszek, Prezydent Miasta Gniezna, Prezydent Miasta Biała Podlaska, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawa, Burmistrz Miasta Rumia; Starosta Polkowicki, Starosta Sulęciński; Wojewoda Wielkopolski, Wojewoda Podkarpacki i Wojewoda Kujawsko-Pomorski.

<sup>91</sup> Wieloletnie plany działania opracowane dla następujących jednostek terytorialnych: Miasto Stołeczne Warszawa, Miasto Gniezno, Gminy: Jarocin, Koluszki, Żagań; Powiaty: Aleksandrowski i Sulęciński; Województwa: Wielkopolskie, Podkarpackie, Kujawsko-Pomorskie i Zachodniopomorskie.

- nie został uzgodniony z właściwym dla swojego terenu działaniem organem obrony cywilnej, co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej;
- obejmował jedynie lata 2021–2023, choć zgodnie z § 5 ust. 4 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej, wieloletni plan działania powinien obejmować pięcioletni okres planistyczny.

Starosta wyjaśnił: *Przyjęto, że pięcioletnie okresy czasowe miały obejmować lata 2019–2023 (...) w związku z tym, że wieloletni plan (...) został opracowany w roku 2021 do końca okresu planistycznego pozostały trzy lata. (...) Opóźnienie (...) wynikało przede wszystkim z priorytetu, jaki otrzymały zadania realizowane w ramach zwalczania skutków choroby COVID-19 (...). Wieloletni Plan (...) został przesłany do uzgodnienia (...) w dniu 3 marca 2021 r. do Szefa Obrony Cywilnej Województwa Zachodniopomorskiego (...). W chwili obecnej (...) brak jest dokumentu potwierdzającego uzgodnienie przedmiotowego planu.*

#### 5.1.7. Środki finansowe na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych

W latach 2020–2022 aż 15 (93,8 %) wojewodów nie ponosiło żadnych wydatków na budowę, remont, wyposażenie ani konserwację budowli ochronnych. Jedynie Wojewoda Podlaski wydatkował w tym okresie środki z rozdziału 75212 *Pozostałe wydatki obronne* w wysokości 1217,3 tys. zł (w 2020 r. – 414 tys. zł, w 2021 r. – 375 tys. zł i w 2022 r. – 428,3 tys. zł) z przeznaczeniem na m.in. wyposażenie zapasowego stanowiska kierowania, zabezpieczenie przeciwwilgociowe budowli, zakup wyłazów i filtropochłaniaczy do schronu, opłaty za energię elektryczną oraz olej opałowy.

Środków na budowę ochronne w latach 2020–2022 nie wydatkował także żaden z 16 starostów powiatów objętych kontrolą.

W tym samym okresie trzech lat budżetowych tylko w trzech (9,4 %) z 32 skontrolowanych urzędów miast i gmin dokonywano wydatków związanych z budownictwem ochronnym w łącznej kwocie 104,9 tys. zł, w tym: 22,5 tys. zł w Urzędzie Miasta w Gliwicach, 22,8 tys. zł w Urzędzie Miejskim w Elblągu i 59,6 tys. zł w Urzędzie Miasta i Gminy w Olkuszu.

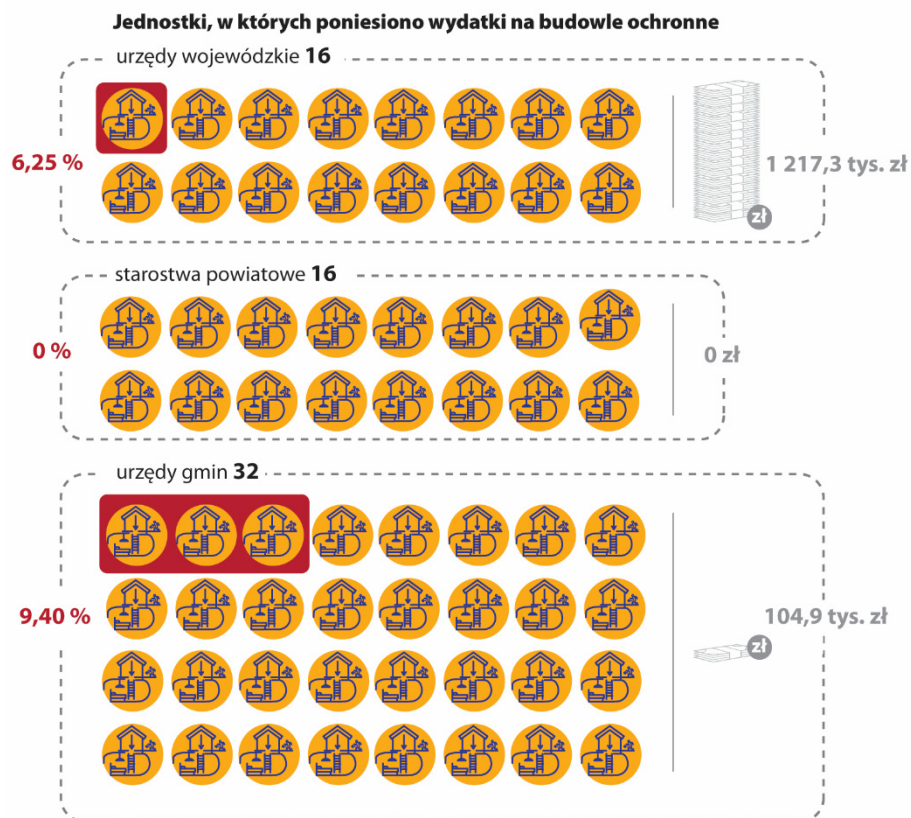
Wydatki poniesione na budowę ochronne w Urzędzie Miasta Gliwice stanowiły 15,7 % wydatków na obronę cywilną i dotyczyły głównie napraw doraźnych, naprawy uszkodzonej elewacji, malowania, wymiany uszkodzonych zamknięć oraz deratyzacji. W budżecie Gminy na 2023 r. nie przewidziano żadnych środków na obronę cywilną.

Urząd Miejski w Elblągu na budowę ochronne wydatkował środki (40,3 % wydatków na obronę cywilną) z przeznaczeniem w szczególności na remont stanowiska kierowania w zapasowym miejscu pracy. Pozostałe wydatki obejmowały m.in. zakup: nagród dla uczestników olimpiad wiedzy o obronie cywilnej, materiałów do przeprowadzenia festynu mundurowego, uzupełnienia środków ochrony osobistej formacji obrony cywilnej czy konserwacji i zakupu urządzeń. Na 2023 r. Gmina zaplanowała wydatek w wysokości 300 tys. zł na wymianę urządzeń filtrowentylacyjnych w zapasowym miejscu pracy. Do 30 czerwca 2023 r. środki te nie zostały wykorzystane.

W gminie Olkusz wydatki dotyczyły kosztów utrzymania i konserwacji budowli ochronnych, które zlokalizowane były w budynkach administrowanych przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.

## Infografika nr 6

## Wydatki na budowę ochronne w skontrolowanych jednostkach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Odstąpienie od planowania i wydatkowania środków na budowę ochronne kontrolowani tłumaczyli przede wszystkim brakiem przepisów prawa oraz związanego z tym istotnego niedofinansowania obszaru budownictwa ochronnego w Polsce.

### Przykłady

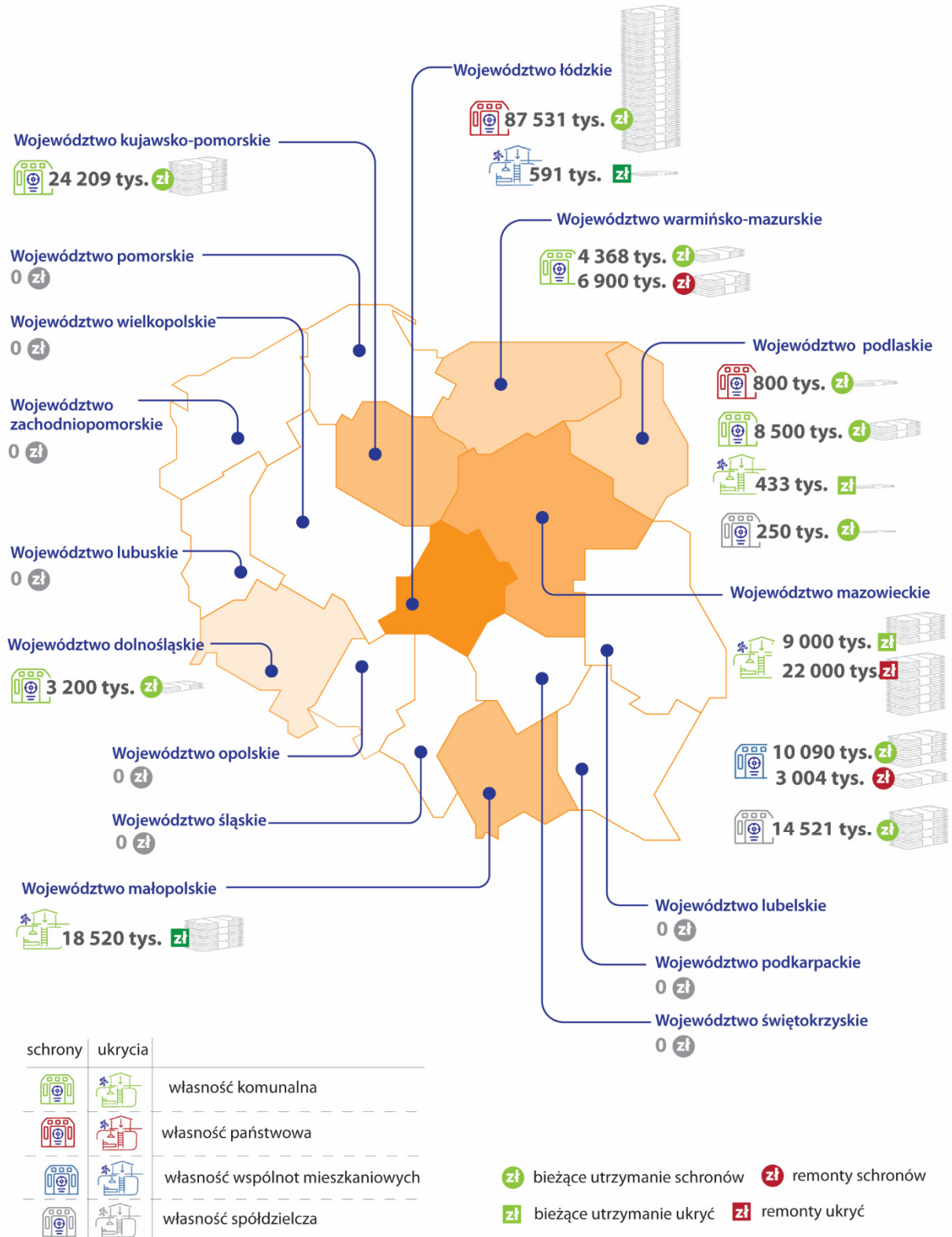
**Zastępca Prezydenta Urzędu Miasta Białej Podlaskiej** poinformował, że w ramach planowania budżetu Miasta na rok: 2020, 2021 i 2022 nie uwzględniono zadań z zakresu budownictwa ochronnego oraz nie zaplanowano wydatków na ten cel ze względu na brak powszechnie obowiązujących przepisów prawa nakładających realizację takiego zadania na organy samorządu terytorialnego. Podmiot prawa, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego, może realizować tylko te zadania, które ustawodawca powierzył jej do realizacji w formie przewidzianej prawem.

**Zastępca Prezydenta Urzędu Miasta Gniezna** wyjaśnił, że budowa i utrzymanie systemu budowli ochronnych jest zadaniem wymagającym znacznych nakładów finansowych. Wobec sytuacji nakładania na władze samorządowe kolejnych nowych zadań oraz reformy systemu podatkowego skutkujących ograniczaniem dochodów własnych gmin, podejmowanie działań, co do których brak jest jednoznacznych zapisów kompetencyjnych, mogłoby rodzić zarzuty niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Zasadnym byłoby utworzenie specjalnego funduszu, z którego samorządy mogłyby pozyskiwać środki finansowe na realizację inwestycji w infrastrukturę ochronną. Innym sposobem finansowania tego zadania mogłoby być wprowadzenie ulgi w podatku VAT ponoszonym przez samorząd. Z uwagi na rozmiar i koszty zadania Miasto nie jest zdolne do samodzielnego finansowania budowy i utrzymania obiektów ochronnych, które zapewniłyby bezpieczne schronienie większości mieszkańców.

**Prezydent Miasta Elbląga** wyjaśnił, że rozumiejąc potrzebę budowy, modernizacji, utrzymania i wyposażenia budowli ochronnych w obecnej sytuacji finansowej samorządu, nie planuje zapewnić i zaplanować środków na ten cel w podległych jednostkach administracyjnych. Środki jakimi dysponuje samorząd ograniczają jego możliwości do realizacji zadań ustawowych i niezbędnych inwestycji komunalnych. Bez zmian prawnych zwiększających dochody samorządu nie jest on w stanie realizować zadań w tym zakresie.

Z informacji zawartych w *Ocenie przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2021 r.* wynika, że nakłady na budownictwo ochronne w 2021 r. w skali kraju wyniosły 213 918,95 zł. Danych w tym zakresie nie zamieszczono w *Ocenie za 2020 r.* Wyniki kontroli NIK wskazują, że dane zaprezentowane w ocenie nie były w pełni rzetelne. Kontrola w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim wykazała, że w *Ocenie stanu przygotowań województwa śląskiego w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2021 r.* nie podano danych o wydatkach na budownictwo ochronne. Jednocześnie w toku kontroli NIK przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Gliwice stwierdzono, że jednostka ta poniosła w 2021 r. wydatki na budownictwo ochronne.

Infografika nr 7  
Wydatki na budownictwo ochronne w 2021 r. według województw



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2021 r.

Poniesione wydatki na budowie ochronne w 2021 r. stanowiły 0,0004 % wydatków poniesionych w tym roku na obronę narodową.

Środki, jakie w okresie objętym kontrolą przeznaczano na budownictwo ochronne były dalece niewystarczające nie tylko na rozwój, ale nawet na remonty i bieżące utrzymanie budowli.



W projekcie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej przewidziano utworzenie państwowego funduszu celowego pod nazwą Państwowy Fundusz Ochrony Ludności, składającego się z funduszu centralnego do dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funduszy wojewódzkich do dyspozycji wojewodów. Przychodami Funduszu będą m.in.: wpłaty z budżetu państwa, środki pieniężne pochodzące z kar nakładanych w drodze mandatu karnego przez strażaków, odsetki od wolnych środków finansowych Funduszu, darowizny, spadki i zapisy. Środki Funduszu przeznaczone będą na finansowanie przez podmioty ochrony ludności zadań z zakresu ochrony ludności, m.in. na budowę, modernizację i remont infrastruktury związanej z ochroną ludności.

Pomimo niskich nakładów w latach wcześniejszych, wydatkowanie środków na budowę ochronne zostało dodatkowo skomplikowane w związku z uchynieniem ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Zwrócił na to uwagę m.in. Wojewoda Opolski w piśmie do MSWiA z 3 czerwca 2022 r., który poprosił o doprecyzowanie stanowiska w zakresie spraw finansowych, a w szczególności przekazywania dotacji na realizację zadań zleconych gminom w obszarze obrony cywilnej w związku z wejściem w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o obronie Ojczyzny.

W odpowiedzi Dyrektor DOLiZK zauważył, że do obrony cywilnej odnoszą się Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., w których obrona cywilna jest definiowana przez wskazanie składających się na nią działań, które co do zasady można wpisać w zakres zadań innych podmiotów, nawet niełączonych wprost w porządku krajowym z obroną cywilną (np. PSP, czy OSP). Dyrektor jednoznacznie stwierdził, że uchynienie przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej nie zwalnia z wykonywania zadań podmiotów, do których funkcjonalnie przypisane są zadania obrony cywilnej.

Odnosząc się do sposobu przekazywania dotacji na realizację zadań zleconych gminom w obszarze obrony cywilnej wskazał, że można rozważyć możliwość, aby środki zaplanowane w budżecie na rok 2022 na realizację zadań obrony cywilnej przenieść – na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych m.in. na: ochronę przeciwpożarową, zarządzanie kryzysowe lub inne zadania związane z zapobieganiem miejscowych zagrożeń.

### 5.1.8. Problemy i trudności w obszarze realizacji zadań dotyczących budowli ochronnych

---

Problemy lub trudności w obszarze realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego wskazało 60 z 64 (94 %) kierowników jednostek, którzy w okresie objętym kontrolą pełnili funkcje szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

Jako podstawowy problem utrudniający lub wręcz uniemożliwiający wykonywanie zadań związanych z budownictwem ochronnym najczęściej wskazywano brak kompleksowych regulacji prawnych po uchynieniu z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej, a wraz z nią aktów wykonawczych i wytycznych SOC. Podkreślano, że w polskim systemie prawnym nie zdefiniowano pojęcia budowli ochronnej, nie określono parametrów dla tego rodzaju obiektów ani urządzeń w jakie powinien być wyposażony. Zwracano uwagę na konieczność rozdzielenia obrony cywilnej od zarządzania kryzysowego i usystematyzowania zadań realizowanych w każdej z tych dziedzin. Wskazywano także na brak uregulowań pozwalających prowadzić czynności kontrolne stanu technicznego budowli ochronnych w budynkach wspólnot i spółdzielni

Negatywny wpływ na rozwój budownictwa ochronnego miało uchynienie z dniem 1 lipca 2004 r. art. 140 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej a wraz z nim przepisów nakładających na organy

samorządu terytorialnego zadania w zakresie przygotowania, organizowania i utrzymania budowli ochronnych, w szczególności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej.

Kierownicy kontrolowanych podmiotów wskazywali nie tylko na potrzebę zwiększenia środków, ale także na potrzebę zmiany sposobów finansowania budowy i utrzymania obiektów ochronnych poprzez np. utworzenie specjalnego funduszu inwestycji w infrastrukturę ochronną, czy też wprowadzenie ulgi w podatku VAT lub ulg podatkowych dla inwestorów prywatnych, którzy w swoich projektach uwzględnialiby tego typu obiekty. Podkreślali, że jednostki samorządu terytorialnego nie mają możliwości samodzielnego finansowania budowy i utrzymania budowli ochronnych w liczbie zapewniającej bezpieczne schronienie dla większości mieszkańców.

### Przykłady

**Burmistrz Urzędu Miasta Skawina** poinformował, że w ostatnich latach Małopolski Urząd Wojewódzki na realizację zadań obrony cywilnej przeznaczał kwotę kilkuset złotych rocznie. Środki w tej wysokości miały wystarczyć na konserwację sprzętu w magazynach obrony cywilnej, zwiększenie zaopatrzenia tych magazynów i przeszkolenie kadry formacji obrony cywilnej.

**Zastępca Prezydenta Urzędu Miasta Białej Podlaskiej** zauważył: Obrona cywilna w Polsce już dawno straciła możliwości realizacji stawianych przed nią zadań ze względu na brak środków finansowych nawet na podstawowe potrzeby związane z jej funkcjonowaniem oraz nieadekwatne do współczesnych wyzwań prawo, które nie zapewnia funkcjonowania obrony cywilnej na odpowiednim poziomie. Obrona cywilna dziś formalnie nie istnieje. Wraz z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny przepisy o obronie cywilnej zostały uchylone. W obecnym stanie prawnym organy samorządu terytorialnego nie mają żadnych możliwości i podstaw do prowadzenia działań w zakresie ewidencjonowania, utrzymania, wyposażania oraz finansowania budowli ochronnych.

**Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa** oświadczył, że brak przepisów prawa dotyczących budowli ochronnych uniemożliwia ich ewidencjonowanie, utrzymanie, wyposażenie oraz finansowanie. Utrudnia skuteczne zarządzanie takimi obiektami, prowadzi do niejasności i rozbieżności interpretacyjnych w zakresie kwalifikacji danego budynku i pomieszczenia, jako obiektu ochronnego, wymagań, jakie powinien on spełniać oraz odpowiedzialności za przygotowanie i utrzymanie takich obiektów.

**Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Świnoujście** stwierdził, że brak aktu prawnego rangi ustawy i rozporządzeń dotyczących warunków technicznych i wymogów, którym powinny odpowiadać budowle ochronne, całkowicie uniemożliwia finansowanie, utrzymanie, wyposażenie i ewidencjonowanie budowli ochronnych.

**Starosta Nowodworski:** *Starosta jako szef obrony cywilnej powiatu w chwili obecnej nie ma podstaw prawnych do realizacji zadań z zakresu budowli ochronnych.*

Zdaniem **Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego** realizacja przypisanej wojewodzie funkcji szefa obrony cywilnej w województwie sprowadza się aktualnie np. do działań mających na celu utrzymanie gotowości systemów wykrywania zagrożeń oraz ostrzegania i alarmowania ludności.

Tylko w trzech (5 %) skontrolowanych jednostkach<sup>92</sup> nie zidentyfikowano żadnych problemów w realizacji zadań w dziedzinie budownictwa ochronnego. Zastępca Prezydenta Miasta Białegostoku, choć uznawał, że zadania z zakresu obrony cywilnej po uchyleniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony

<sup>92</sup> Starostwo Powiatowe w Działdowie, Śląski Urząd Wojewódzki i Lubelski Urząd Wojewódzki.

Rzeczypospolitej Polskiej były realizowane zgodnie z ustaleniami Wojewody Podlaskiego, a brak przepisów nie wpływał na prowadzenie ewidencji budowli ochronnych, to potwierdził potrzebę sformułowania szczegółowych zasad postępowania z budowlami ochronnymi w zakresie utrzymania, wyposażenia i finansowania.

#### Przykłady

**Burmistrz Zdieszowic** nie zidentyfikowała żadnych problemów w zakresie realizacji zadań w ramach obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Stwierdziła, że po uchyleniu przepisów z dniem 23 kwietnia 2022 r. zadania z zakresu obrony cywilnej realizowała na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym oraz zgodnie z planem działania na 2022 r., a także zaktualizowanym w 2023 r. planie obrony cywilnej.

**Starosta Działdowski** wyjaśnił, że nie zidentyfikował problemów związanych z realizacją zadań z zakresu obrony cywilnej, w tym budowli ochronnych. W starostwie nie występowały trudności o charakterze prawnym i finansowym związane z realizacją zadań w ramach obrony cywilnej. Starosta Działdowski nie występował do wojewody o dotacje na dofinansowanie zadań z zakresu obrony cywilnej, w szczególności w zakresie budownictwa ochronnego, gdyż nie zachodziła taka potrzeba.

**Wojewoda Lubelski** wyjaśnił, że zadania obrony cywilnej po uchyleniu przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej są realizowane na podstawie innych obowiązujących przepisów prawa, regulujących zagadnienia ochrony ludności, np.: ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (art. 22), ustawy o zarządzaniu kryzysowym (art. 14), ustawy z 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe<sup>93</sup> (art. 83–92), ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>94</sup> (art. 165 ust. 2).

Według **Wojewody Śląskiego**, w związku z brakiem aktu prawnego rangi ustawowej oraz stosownych rozporządzeń dotyczących wymogów i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, realizowane przez urząd zadania opierają się na wypracowanych dobrych praktykach, w oparciu o rozporządzenia, które zachowały swoją ważność, pomimo uchylenia ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Na problemy i trudności systemowe związane z realizacją zadań dotyczących przygotowania i organizowania budowli ochronnych (tj. brak regulacji prawnych dotyczących przygotowania budowli ochronnych) bezpośrednio wskazywał także Komendant w przygotowywanych *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za lata 2019–2021* przekazywanych Ministrowi. Dodatkowo wnioski z tych ocen w powyższym zakresie przywoływano w sprawozdaniach z działalności Szefa OCK<sup>95</sup> również przekazywanych do MSWiA.

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

Kontrolowane jednostki nie zapewniły wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych budowli ochronnych na potrzeby ludności. Nie były także odpowiednio przygotowane do zaopatrzenia ich w niezbędne środki w przypadku wystąpienia zagrożenia. Postulowany w wytycznych SOC wskaźnik zapewnienia miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego

<sup>93</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1173.

<sup>94</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.

<sup>95</sup> Dotyczy sprawozdań z działalności Szefa OCK za lata 2019–2021.

przygotowania dla co najmniej 25 % ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta, do którego należy dążyć, kształtując politykę przestrzenną miast i realizując nowe inwestycje celu publicznego został osiągnięty przez zaledwie 31 % objętych kontrolą wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast).

Budowlami ochronnymi, które mogłyby zostać wykorzystane na potrzeby realizacji zadań administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, dysponowało jedynie czterech z 66 kierowników skontrolowanych jednostek (6 %).

### 5.2.1. Zasoby budowli ochronnych

---

**Schronienie  
w budowlach  
ochronnych  
dla 3,78 %  
mieszkańców Polski**

Na terenie Polski w 2022 r., według danych Komendy Głównej PSP uzyskanych w trakcie przeprowadzonej inwentaryzacji obiektów osłonowych, znajdowało się 10 622 budowli ochronnych (schronów i ukryć)<sup>96</sup>. Schronienie w tych budowlach mogłoby znaleźć nieco ponad 1,4 mln osób. Statystycznie oznacza to, że na schronienie w wypadku zagrożenia w budowlach ochronnych obejmujących schrony i ukrycia może liczyć 3,78 % mieszkańców Polski oraz od 0,3 % do 7,04 % mieszkańców poszczególnych województw.

W trakcie inwentaryzacji zaewidencjonowano także 224 113 miejsc doraźnego schronienia. W *Raporcie dotyczącym budowli ochronnych* wskazano, że pojemność tych miejsc przekracza populację Polski. Wyniki inwentaryzacji szczegółowo przedstawiono w pkt. 5.3.2. niniejszej informacji.

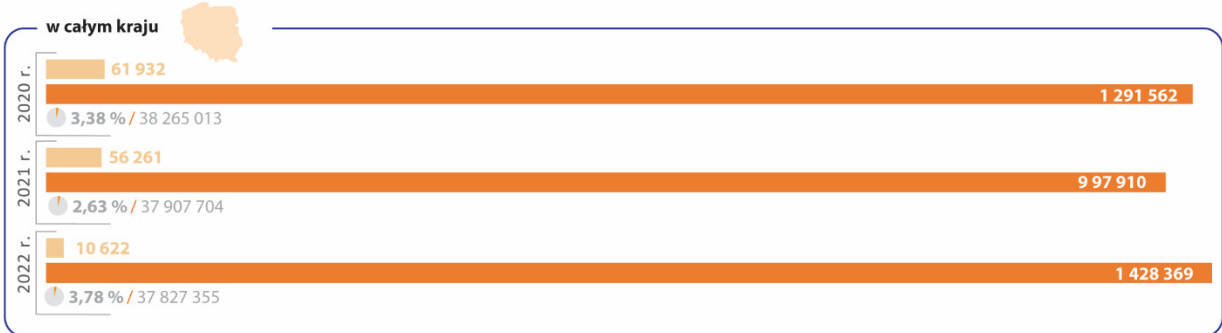
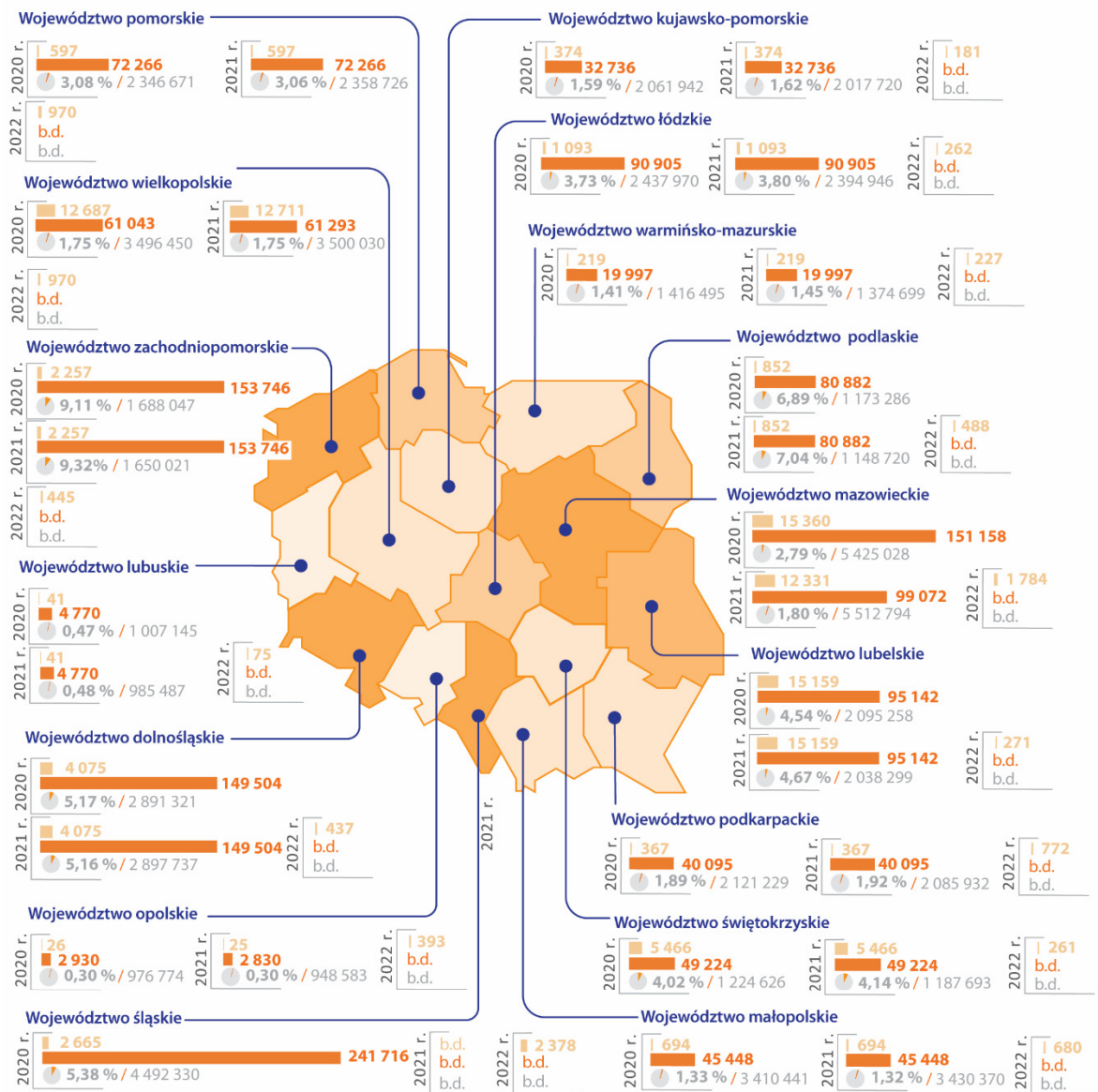
Procent ludności Polski oraz poszczególnych województw mogących znaleźć schronienie w budowlach ochronnych w latach 2020–2022 przedstawiono na poniższej infografice.

---

<sup>96</sup> Obiekty scharakteryzowane zgodnie z konwencją genewską.

Infografika nr 8

Liczba budowli ochronnych (schrony i ukrycia), ich pojemność w latach 2020–2022 r. w skali kraju i województw



■ Liczba schronów i ukryć  
■ Pojemność schronów i ukryć  
● Procentowe zestawienie miejsc w budowlach ochronnych w stosunku do / liczby mieszkańców w skali kraju/województwa

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

### Sytuacja Polski na tle innych państw

W kontekście zasobów budownictwa ochronnego Polska należy do krajów o najniższym poziomie zabezpieczenia potrzeb mieszkańców. Ewentualnym na skalę światową jest Szwajcaria, w której wskaźnik ochrony mieszkańców przekracza 100 proc. populacji. W Finlandii wynosi on ponad 87 %.

W Ocenie Skutków Regulacji projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych i warunków użytkowania budowli ochronnych wyróżniono cztery typy państw ze względu na podejście do budownictwa ochronnego:

1. Państwa, w których zasadniczym celem budownictwa ochronnego jest zapewnienie miejsc schronienia dla całej ludności kraju. Budowa schronów jest obligatoryjna, ustawodawstwo precyzyjnie określa obowiązki poszczególnych podmiotów w zakresie budowy i eksploatacji, jak i sposobów ich finansowania, a przepisy są bezwzględnie egzekwowane. Grupę tę tworzą najbogatsze kraje takie jak Szwecja i Dania, w których stopień zabezpieczenia potrzeb sięga około 90 %;
2. Państwa realizujące budownictwo ochronne w sposób ograniczone ze względu na możliwości finansowe np. Słowacja;
3. Państwa, które zaprzestały programu budownictwa ochronnego i główny wysiłek skupiają na utrzymaniu istniejących zasobów np. Niemcy;
4. Państwa, w których budownictwo ochronne jest organizowane fakultatywnie, przede wszystkim przez prywatnych właścicieli. Działalność władz ogranicza się tu do stanowienia prawa. Przykładem takich państw są Węgry, Czechy.

W OSR Polskę przyporządkowano do grupy trzeciej, tj. krajów które zaprzestały realizacji budownictwa ochronnego i skupiają się na utrzymaniu w należytej kondycji już istniejących zasobów, przy stosunkowo skromnych nakładach finansowych i braku podstawowych przepisów dotyczących tego rodzaju inwestycji.

### Liczba budowli ochronnych w gminach objętych kontrolą

W latach 2012–2022, mieszkańcom sześciu<sup>97</sup> (18,8 %) z 32 objętych kontrolą miast, miast i gmin oraz gmin nie zapewniono żadnego miejsca w budowlach ochronnych (schrony i ukrycia) ani w ukryciach do doraźnego przygotowania. Na obszarze 14 (43,8 %) miast lub gmin<sup>98</sup> brak było miejsc w budowlach ochronnych, a w 11<sup>99</sup> (34,4 %) nie zadbano o miejsca schronienia w ukryciach do doraźnego przygotowania.

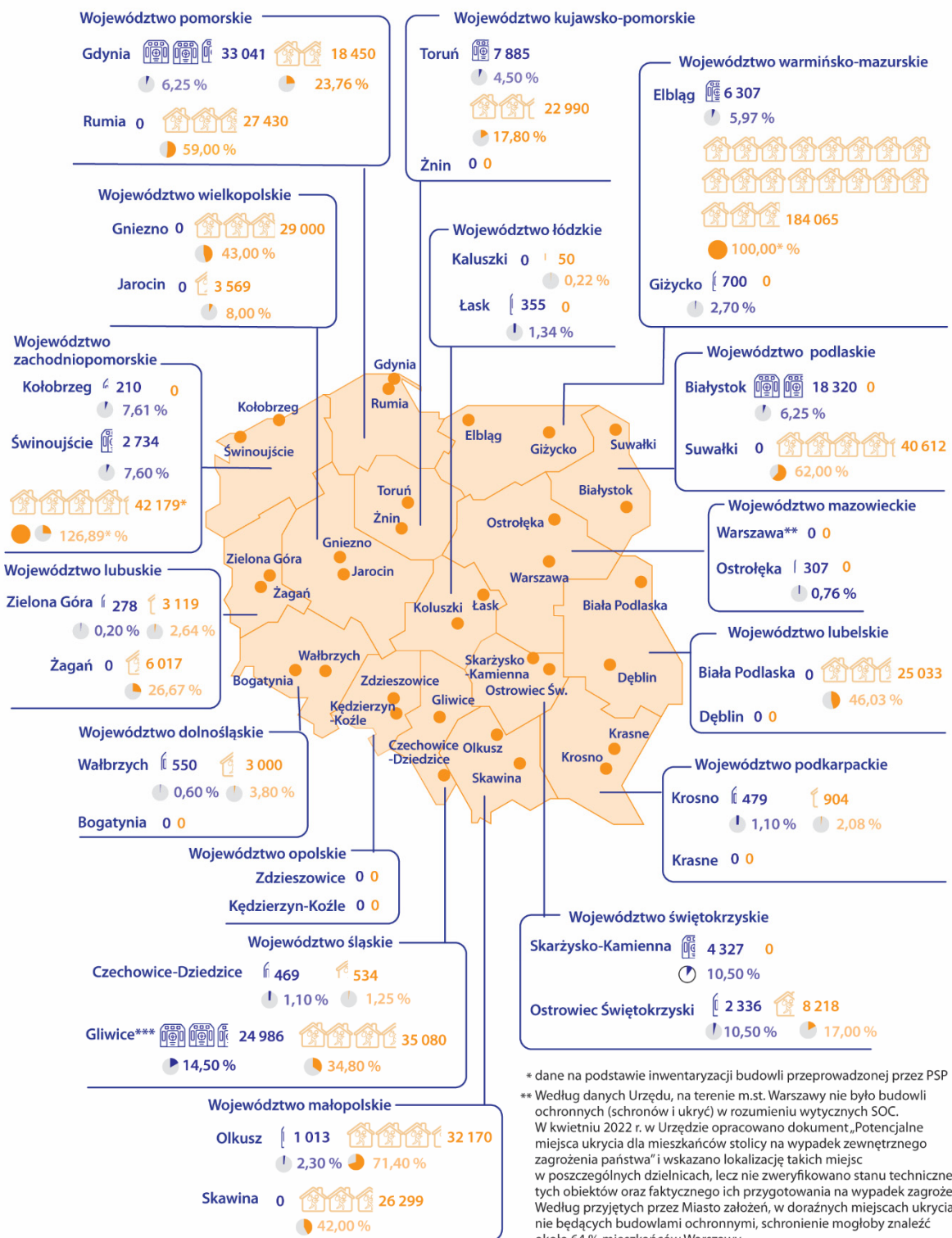
<sup>97</sup> Miasto Dęblin, Miasto i Gmina Bogatynia, Gmina Krasne, Miasto Żnin, Miasto Kędzierzyn-Koźle, Miasto Zdziechowice.

<sup>98</sup> Dęblin, Bogatynia, Krasne, Żnin, Gniezno, Kędzierzyn-Koźle, Zdziechowice, Biała Podlaska, Rumia, Jarocin, Żagań, Skawina, Koluszki i miasto stołeczne Warszawa (dane dla miasta stołecznego Warszawa wynikają z kwerendy dokumentacji; na terenie miasta nie było budowli ochronnych i nie prowadzono ewidencji).

<sup>99</sup> Dęblin, Giżycko, Bogatynia, Krasne, Kołobrzeg, Skarżysko-Kamienna, Białystok, Żnin, Łask, Kędzierzyn-Koźle i Zdziechowice.

Infografika nr 9

Liczba budowli ochronnych oraz pojemność w kontrolowanych miastach, miastach i gminach oraz gminach w 2022 r.



\* dane na podstawie inwentaryzacji budowli przeprowadzonej przez PSP

\*\* Według danych Urzędu, na terenie m.st. Warszawy nie było budowli ochronnych (schronów i ukryć) w rozumieniu wytycznych SOC. W kwietniu 2022 r. w Urzędzie opracowano dokument „Potencjalne miejsca ukrycia dla mieszkańców stolicy na wypadek zewnętrznego zagrożenia państwa” i wskazano lokalizację takich miejsc w poszczególnych dzielnicach, lecz nie zweryfikowano stanu technicznego tych obiektów oraz faktycznego ich przygotowania na wypadek zagrożenia. Według przyjętych przez Miasto założeń, w doraźnych miejscach ukrycia, nie będących budowlami ochronnymi, schronienie mogłoby znaleźć około 64% mieszkańców Warszawy

\*\*\* Dane na podstawie Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za rok 2021. W Ocenie zaznaczono, że ze względu na stan techniczny przebywanie ludności w tych budowlach możliwe jest w stopniu znikomym.

Liczba miejsc w budowlach ochronnych lub miejsc w ukryciach do doraźnego przygotowania w kontrolowanych jednostkach w 2022 r.

= 10 000 Liczba miejsc w budowlach ochronnych (w osobach)

= 10 000 Liczba miejsc w ukryciach do doraźnego przygotowania (w osobach)

Procent mieszkańców, którym zapewniono miejsca w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania

Procent mieszkańców, którym zapewniono miejsca w budowlach ochronnych

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W części skontrolowanych gmin ukrycia do doraźnego przygotowania zostały ujęte w ewidencji dopiero w okresie objętym kontrolą. W mieście Gniezno w 2020 r. wykazano 29 tys. miejsc w ukryciach do doraźnego przygotowania dla 67,6 tys. osób zameldowanych w tej gminie (stan na koniec 2020 r.), a w gminach Wałbrzych, Jarocin i Świnoujście w 2022 r. wykazano odpowiednio 3 tys. miejsc dla 92,9 tys. osób, 3,6 tys. miejsc dla 44,3 tys. osób i 42,2 tys. miejsc dla 35,9 tys. osób. W mieście Suwałki od 2022 r. nie wykazuje się miejsc w budowlach ochronnych, choć jeszcze rok wcześniej było ich 260.

Na miejsce w budowli ochronnej w 2022 r. w objętych kontrolą gminach mogło liczyć od 0 (Dęblin, Bogatynia, Krasne, Żnin, Kędzierzyn-Koźle i Zdzeszowice) do 7,6 % (Świnoujście) mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast w budowlach ochronnych i ukryciach do doraźnego przygotowania do 71,4 % (Olkusz).

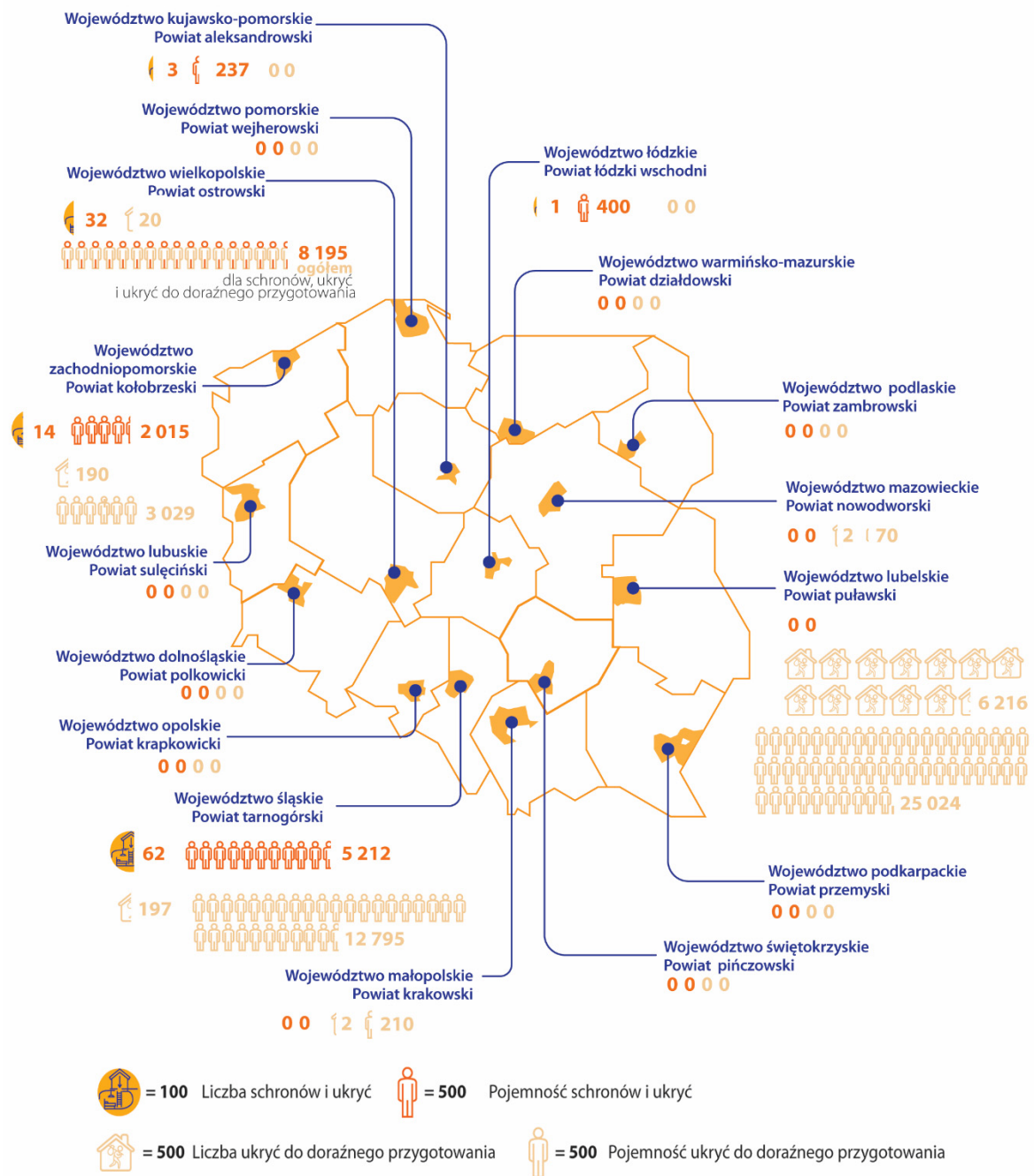
Zalecenie sformułowane w § 5 wytycznych SOC, dotyczące ukierunkowania, w granicach administracyjnych miast, planowania zbiorowej ochrony ludności w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25 % ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności zostało zrealizowane przez 31 % objętych kontrolą wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast).

Liczbę i pojemność budowli ochronnych na terenie objętych kontrolą starostów powiatowych przedstawiono na poniższej infografice.



Infografika nr 10

Budowle ochronne na obszarze właściwości objętych kontrolą starostów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

### 5.2.2. Stan techniczny budowli ochronnych

W toku kontroli kontrolerzy NIK, przy udziale powołanych specjalistów, przeprowadzili oględziny łącznie 44 budowli ochronnych, z których według prowadzonych przez poszczególne jednostki ewidencji (aktualnych lub archiwalnych) 25 klasyfikowano jako schrony, a 19 jako ukrycia<sup>100</sup>. Oględziny przeprowadzono w trzech obiektach, stanowiących integralną część

<sup>100</sup> Oględzinom poddano obiekty znajdujące się na terenie następujących miast: Ostrowiec Świętokrzyski, Wałbrzych, Giżycko, Łask, Gdynia, Warszawa, Gliwice, Skarżysko-Kamienna, Kołobrzeg, Kędzierzyn-Koźle, Krosno, Ostrołęka, Świnoujście, Koluszki, Toruń, Elbląg, Suwałki, Zielona Góra, Białystok, Miasta i Gmina Bogatynia oraz budowle zarządzane przez wojewodów: lubelskiego, pomorskiego, podlaskiego, kujawsko-pomorskiego.

### Niezadawalający stan techniczny większości budowli poddanych oględzinom

warszawskiego metra: czerpnię-wyrzutnia powietrza, stacja metra *Politechnika (A11)* i stacja metra *Wilanowska (A7)*. Z uwagi na fakt, że Urząd Miasta Stołecznego Warszawy nie prowadził ewidencji budowli ochronnych w rozumieniu Wytycznych SOC, na potrzeby kontroli obiekty metra zostały zakwalifikowane do kategorii ukryć doraźnych.

Przeprowadzone oględziny wykazały, że zaledwie trzy schrony<sup>101</sup> (12 %) i dwa ukrycia<sup>102</sup> (12,5 %) były w bardzo dobrym stanie technicznym. W stanie należywym, charakteryzującym się częściowym przygotowaniem, niewymagającym znaczących nakładów finansowych, ale jednocześnie niespełniającym warunku hermetyczności było 12 obiektów<sup>103</sup>. Pozostałe 27 budowli<sup>104</sup>, tj. 61 % wszystkich poddanych oględzinom nie spełniało warunków technicznych dla schronów lub ukryć. Budowle sklasyfikowane jako schrony były niehermetyczne z powodu braku drzwi lub ich nieszczelności, uszkodzenia lub przerwania płaszczyzn ochronnych. Zarówno w schronach, jak i w ukryciach stwierdzono przypadki zdewastowania pomieszczeń, braku instalacji, zagruzowania lub trwałego zamknięcia wyjść ewakuacyjnych. Brak było urządzeń filtrowentylacyjnych, a istniejące były niesprawne, niepoddawane konserwacji ani przeglądom serwisowym. W licznych przypadkach filtropochłaniacze, nawet jeśli były, to nie wymieniano ich od kilkunastu lat.

### Przykłady

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny dwóch budowli ochronnych na terenie **gminy Wałbrzych** wykazały m.in. że:

- stan techniczny budowli pozwalał je zakwalifikować jako miejsca ukrycia co najwyżej kat. III, tj. zabezpieczające tylko przed konwencjonalnymi środkami rażenia takimi jak odłamki bomb i pocisków oraz zagruzowaniem,
- zlokalizowane w budowlach urządzenia filtrowentylacyjne z uwagi na brak ich bieżącej konserwacji nie zapewniały swobodnego przepływu powietrza, a filtropochłaniacze nie nosiły żadnych tablic znamionowych pozwalających zidentyfikować ich typ czy termin przydatności do użycia,
- korytarz wyjścia zapasowego jednej budowli ochronnej był zalewany wodami gruntowymi a w drugim podłożu było zagruzowane,
- drzwi schronowe nie spełniały funkcji ochronno-hermetycznej.

Oględziny jednej z dwóch budowli poddanych oględzinom na terenie **Giżycka** wykazały m.in., że:

- wejście do obiektu zabezpieczone zostało z jednej strony bramą z prętów zasłoniętych blachą (brama z uszkodzonymi zawiasami, zamykana na kłódkę – naprawiona w toku kontroli NIK), z drugiej strony zabezpieczona prętami stalowymi,
- wejście główne do pomieszczeń obiektu było pozbawione drzwi,
- wyjście zapasowe (ewakuacyjne), zostało zamurowane,
- w obiekcie brak jakichkolwiek urządzeń, instalacji (m.in. elektrycznej, wodnej i kanalizacyjnej) oraz wyposażenia,
- ubytki betonu na ścianach i suficie z widocznymi prętami zbrojenia.

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny trzech obiektów wchodzących w skład **metra warszawskiego**: czerpnię-wyrzutni powietrza, stacja metra *Politechnika (A11)* i stacji metra *Wilanowska (A7)* wykazały:

<sup>101</sup> W Bogatyni (schron w zarządzie przedsiębiorcy), Białymstoku i Świnoujściu.

<sup>102</sup> W Gdańsku i Kołobrzegu.

<sup>103</sup> Budowle zlokalizowane na terenie: Suwałk (2), Miasta Stołecznego Warszawy (2), Krosna, Łasku, Gdyni (2), Elbląga (2) oraz obiekty na potrzeby Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego i Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego.

<sup>104</sup> Obiekty znajdujące się na obszarze Ostrowca Świętokrzyskiego, Wałbrzycha (2), Giżycka (2), Miasta Stołecznego Warszawy, Gliwic (2), Skarżyska-Kamiennej (2), Kołobrzegu, Kędzierzyna-Koźle (4), Krosna (2), Ostrołęki, Świnoujścia, Koluszek, Torunia (2), Zielonej Góry, Białegostoku (3) oraz budowla na potrzeby Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego.

- 1) pomieszczenia czepnio-wyrzutni były w stanie surowym bez wyposażenia, bez pełnego oświetlenia, wodociągu, kanalizacji, wentylacji (nie stwierdzono istnienia, co najmniej grawitacyjnej wentylacji bytowej). Powietrze docierało do pomieszczeń przez niezabezpieczone przejścia, otwory w których powinny być zamontowane automatyczne zawory przeciwwybuchowe (AZP). W jednym z pomieszczeń znajdował się dźwignik do obsługi wentylatorów, który był wyłączony z eksploatacji. Wrota/grodzie metalowe hermetycznie zamykane jakie były zamontowane w obiekcie przystosowano do sterowania elektrycznego i ręcznego za pomocą korby. Wrota były wyposażone w kable elektryczne jednakże nie były połączone z siecią elektryczną/installacją teletechniczną obiektu, co uniemożliwiało ich zamykanie i otwieranie przez dyspozytora metra. Przy grodziach i drzwiach hermetycznie zamykanych znajdowały się otwory bez zapewnionej hermetyczności (przepusty). Pomieszczenia te – w opinii powołanych specjalistów w dziedzinie budowli ochronnych – nie były przygotowane do pełnienia funkcji ochronnej oraz nie nadawały się do stałego lub czasowego przebywania ludzi;
- 2) stacja *Politechnika*, szlaki kolejowe przy stacji czy tunele kolejowe nie posiadały grodzi hermetycznie zamykanych;
- 3) w stacji *Wilanowska* zainstalowano cztery wrota służące do zabezpieczenia stacji przed zalaniem wodą w przypadku wystąpienia deszczy nawalnych, odcinające stację od czynników zewnętrznych z każdej z czterech stron. Nie zainstalowano jednak grodzi hermetycznie zamykanych szlaków kolejowych przy stacji czy w tunelach kolejowych. Podczas oględzin stacji Wilanowska i testu otwierania wrót stwierdzono m.in., że po ich zamknięciu nie można było ich w pełni otworzyć. Dwie próby i regulacja zamknięcia spowodowały pełne ich zamknięcie i otwarcie. Ponadto jedno wrota od strony ul. Puławskiej – jak oświadczył przedstawiciel Metra Warszawskiego Sp. z o.o. – nie działały, ponieważ były w remoncie.

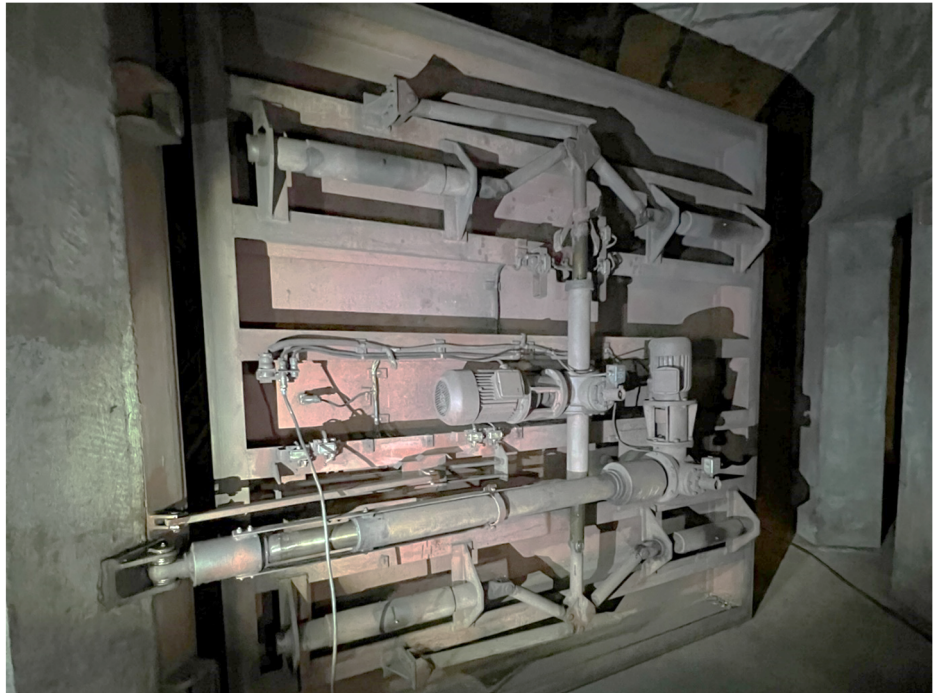
Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny dwóch budowli ochronnych na terenie **gminy Gliwice** wykazały że wejścia do budowli zostały zamurwane, częściowo zasypane lub przykryte w sposób stały prefabrykowanymi płytami żelbetonowymi, co uniemożliwiało dostęp i ocenę ich stanu technicznego. Z zewnątrz widoczne przewody wentylacyjne. Dostęp do budowli możliwy był dopiero po wykonaniu prac ziemnych i rozbiórkowych. Budowle te zostały wskazane w aplikacji PSP Schrony 2.0 na dzień oględzin, jedna jako ukrycie druga jako MDS.

W wyniku oględzin trzech schronów zlokalizowanych w **gminie Krosno** stwierdzono m.in.:

- rozhermetyzowane ścian schronów w miejscach przejść instalacji przez przegrody;
- niekompletne, niesprężyste i nieciągłe uszczelki drzwi wejściowych do obiektów;
- zdemontowanie urządzeń filtrowentylacyjnych w jednej z budowli, potrzebę weryfikacji działania zaworów i wymiany filtrów urządzenia filtrowentylacyjnego w jednym z obiektów, kompletne urządzenia filtracyjne oraz zdemontowanie części instalacji wentylacyjnej w trzeciej budowli;
- zablokowane wyjście ewakuacyjne jednej z budowli;
- częściowe przygotowanie do eksploatacji jednego obiektu oraz niespełnianie wymagań w zakresie przygotowania częściowego do eksploatacji pozostałych dwóch.

Zdjęcie nr 3

Sterowanie grodzi w czepnio-wyrzutni powietrza za pośrednictwem przedłużacza elektrycznego



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 4

Niezabezpieczone otwory przy grodzi hermetycznej czepnio-wyrzutni metra.  
Brak hermetycznych przepustów kablowych



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 5

Puste pomieszczenie filtropochłaniaczy w obrębie czerpnie-wyrzutni metra



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 6

Zamurowane drzwi wyjścia zapasowego jednej z budowli na terenie Giżycka



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 7

Zamurowane jedno z wejść do schronu na terenie Gliwic



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 8

Niekompletne, niesprężyste i nieciągle uszczelki drzwi wejściowych do obiektów na terenie Krosna



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 9

Rozhermetyzowane ścian schronów w miejscach przejść instalacji przez przegrody w jednej z budowli na terenie Krosna



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 10

Zablokowane wyjście ewakuacyjne jednej z budowli na terenie Krosna



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 11  
Cyklicznie zalewane pomieszczenie jednej z budowli ochronnych na terenie  
Ostrowca Świętokrzyskiego



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 12  
Zdewastowane przejście do wyjścia zapasowego w obiekcie na terenie gminy Wałbrzycha



Źródło: materiały kontrolne NIK.



### 5.2.3. Przygotowanie do wyposażenia budowli ochronnych w niezbędne środki oraz zapewnienie budowli ochronnych przeznaczonych na potrzeby realizacji zadań administracji publicznej w sytuacji kryzysowej

Budowle ochronne pozostające w sytuacjach kryzysowych do dyspozycji mieszkańców znajdowały się w 25 gminach, tj. w 78 % gmin objętych kontrolą<sup>105</sup>. W 12<sup>106</sup> (50 %) z nich nie podjęto działań mających na celu przygotowanie do zaopatrzenia budowli ochronnych w niezbędne środki m.in. w wodę i pożywienie na wypadek wystąpienia zagrożenia.

W 12 z 32 objętych kontrolą jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego<sup>107</sup> podjęto działania polegające głównie na przeprowadzeniu rozeznania lokalnego rynku i wytypowanie źródeł zaopatrzenia wraz z opracowaniem procedur stanowiących część planu obrony cywilnej lub miejskiego planu zarządzania kryzysowego (10 jednostek). W jednej jednostce<sup>108</sup> dane z rozeznania rynku umieszczono w aktualizowanej tzw. bazie sił i środków, a w jednej<sup>109</sup> podpisano protokoły uzgodnień z podmiotami gospodarczymi, które zobowiązały się do zapewnienia wody i żywności w sytuacjach kryzysowych.

Część jednostek, które nie podjęły działań w tym zakresie wskazywała, że w okresie stałej gotowości obronnej państwa przepisy prawa nie przewidują wyposażenia budowli ochronnych w środki niezbędne do przetrwania m.in. w żywność i wodę.

Wszystkie objęte kontrolą jednostki (66) przygotowały stanowiska kierowania zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym

Budowle ochronne na potrzeby realizacji zadań kontrolowanych jednostek w sytuacji kryzysowej zapewnione zostały w ośmiu jednostkach<sup>110</sup>.

Na potrzeby funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Komendy Głównej PSP przewidziano jedynie miejsca doraźnego schronienia przed zagruzowaniem, zagrożeniami przed siłami natury oraz niektórymi konwencjonalnymi środkami rażenia. Komendant wyjaśnił, że (...) *doraźne przemieszczenie SK KG PSP<sup>111</sup> można zrealizować w oparciu o dowolną jednostkę organizacyjną PSP z dostępem do sieci OST 112, przy wsparciu mobilnego węzła łączności, jakim byłby (...) samochód dowodzenia i łączności.*

Żaden z 48 byłych szefów obrony cywilnej województw i gmin nie zastosował się do zalecenia zawartego w § 10 wytycznych SOC i nie przygotował budowli ochronnej, przeznaczonej na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) oraz stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi, spełniającej wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej).

**Niezapewnienie budowli ochronnych na potrzeby zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji w sytuacji kryzysowej**

<sup>105</sup> Prezydent Miasta Stołecznego Warszawa nie prowadził ewidencji budowli.

<sup>106</sup> Gminy: Wałbrzych, Gliwice, Skarżysko-Kamienna, Kędzierzyn-Koźle, Krosno, Ostrołęka, Koluszki, Suwałki, Zielona Góra, Białystok, Ostrowiec Świętokrzyski i Miasto Stołeczne Warszawa.

<sup>107</sup> Urząd Miejski w Giżycku, Urząd Miasta Świnoujście, Urząd Miejski w Łasku, Urząd Miasta w Gdyni, Urząd Miasta Torunia, Urząd Miejski w Elblągu, Urząd Miasta Białą Podlaska, Urząd Miasta Dęblin, Urząd Miejski w Żninie, Urząd Miasta Kołobrzeg, Urząd Miejski w Gnieźnie, Urząd Miasta i Gminy w Olkuszu.

<sup>108</sup> Urząd Miejski w Łasku.

<sup>109</sup> Urząd Miasta Kołobrzeg.

<sup>110</sup> MSWiA, Urządzie Miasta Skarżysko-Kamienna, Urządzie Miasta Świnoujście i Urządzie Miejskim w Elblągu, Lubelskim Urządzie Wojewódzkim, Pomorskim Urządzie Wojewódzkim, Podlaskim Urządzie Wojewódzkim, Kujawsko-Pomorskim Urządzie Wojewódzkim. Przy czym obiekty specjalne na potrzeby realizacji zadań Ministra, od 1 lutego 2019 r. utrzymywał Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

<sup>111</sup> Stanowisko Kierowania Komendanta Głównego PSP.

### 5.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji

Minister, Komendant oraz skontrolowani wojewodowie, starostowie, wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast) nie zapewnili pełnych oraz zweryfikowanych danych dotyczących zasobu budowli ochronnych obejmującego istniejące schrony i ukrycia oraz ukrycia do doraźnego przygotowania w skali kraju, województw, powiatów i gmin.

Kierownicy objętych kontrolą jednostek w ograniczonym zakresie korzystali ze swoich uprawnień do sprawowania nadzoru i kontroli realizacji działań w obszarze budownictwa ochronnego.

Dostęp mieszkańców do informacji o lokalizacji budynków ochronnych był ograniczony. Wynikało to głównie z nieudostępniania informacji o zasobach budowli ochronnych na stronach BIP kontrolowanych jednostek.

#### 5.3.1. Prowadzenie ewidencji budowli ochronnych

**Niezapewnienie pełnych oraz zweryfikowanych danych dotyczących liczby miejsc w budowlach ochronnych w skali kraju, województw, powiatów i gmin**

Minister dysponował danymi o liczbie miejsc w budowlach ochronnych w skali kraju zawartych w przekazywanych corocznie przez Szefa OCK *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce*. Oceny te zostały sporządzone według stanu na 31 grudnia każdego roku na podstawie § 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej i § 12 ust. 1 pkt 4 Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego w oparciu o informacje przekazane przez wojewodów z uwzględnieniem informacji z powiatów i gmin<sup>112</sup>.

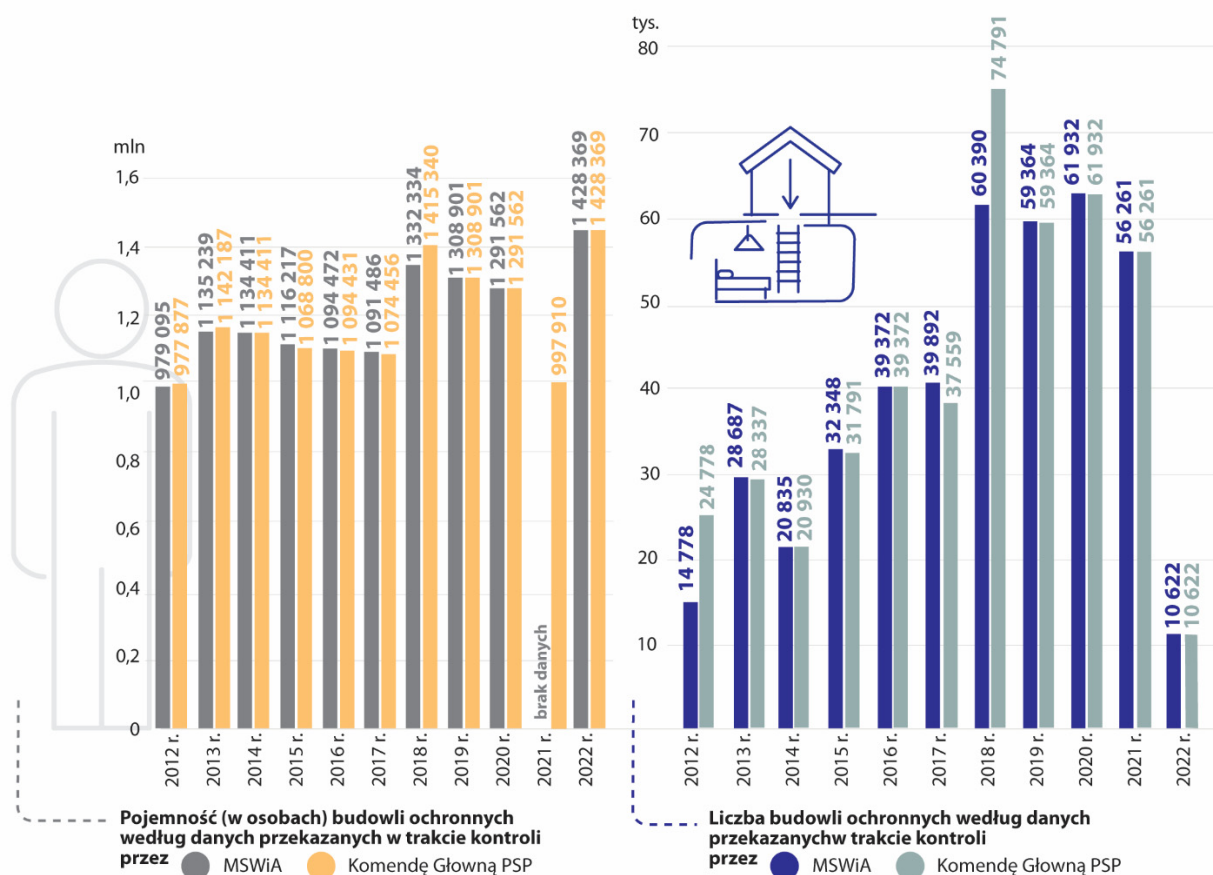
Według danych zawartych w *Ocenach* liczba schronów i ukryć w Polsce wynosiła od 14,8 tys. w 2012 r. do 56,3 tys. w 2021 r., a liczba ukryć do doraźnego przygotowania od 19,8 tys. w 2012 r. do 53,4 tys. w 2021 r. Pojemność schronów i ukryć wahała się od 979,1 tys. osób w 2012 r. do 1291,6 tys. osób w 2020 r. W Ministerstwie nie były dostępne dane o liczbie miejsc w ukryciach do doraźnego przygotowania w latach 2012–2021.

Minister dysponował ponadto *Raportem dotyczącym budowli ochronnych* przygotowanym w Komendzie Głównej PSP, zawierającym informacje o liczbie miejsc w budowlach ochronnych w 2022 r. Według raportu liczba schronów i ukryć w kraju wynosiła 10,6 tys., tj. prawie pięć razy mniej niż wykazano w ocenie przygotowań za rok 2021, natomiast ich pojemność wzrosła w stosunku do roku 2020 do 1428,4 tys. osób.

<sup>112</sup> Rozporządzenie w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej zostało uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r. natomiast rozporządzenie w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego obowiązywało do 23 sierpnia 2023 r.

Infografika nr 11

Liczba i pojemność budowli ochronnych w Polsce w latach 2012–2022 według danych MSWiA i Komendy Głównej PSP



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MSWiA.

**Niewyjaśnianie przyczyn zmniejszenia się i zwiększenia liczby budowli w sytuacji zastoju budownictwa ochronnego**

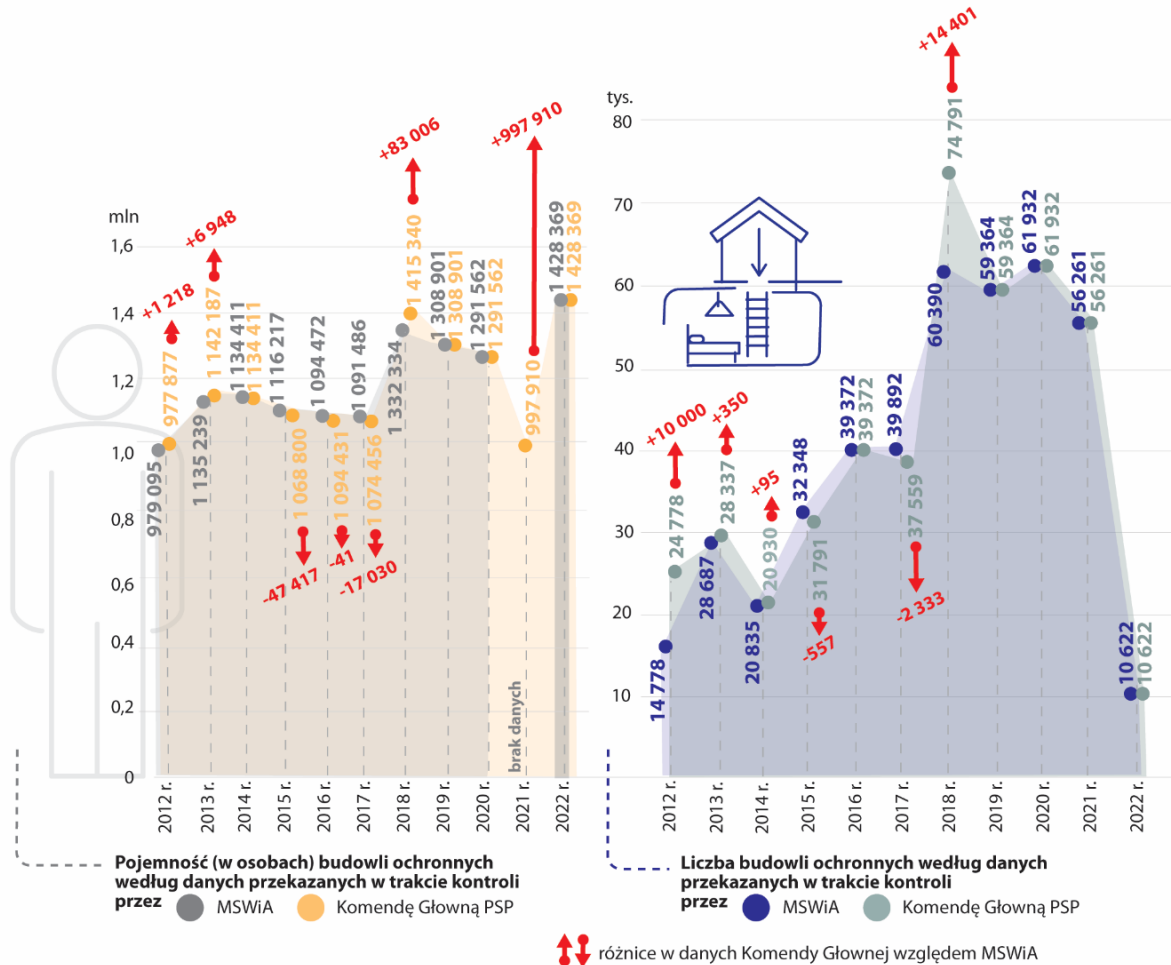
W MSWiA i Komendzie Głównej PSP nie wyjaśniano przyczyn różnic występujących w danych dostępnych w obu tych jednostkach. Pomimo powszechnej wiedzy i świadomości stagnacji w budownictwie ochronnym, nie weryfikowano zastanawiających różnic dotyczących liczby budowli ochronnych i ich pojemności na przestrzeni ostatnich lat, tj. m.in.:

- przyrostu liczby budowli w 2015 r., 2016 r., a w szczególności w 2018 r. (o 37,2 tys. w stosunku do 2017 r.);
- spadku pojemności budowli w 2015 r. i 2020 r. przy jednoczesnym wzroście liczby budowli w tych latach;
- wzrostu w 2022 r. (o 430,5 tys. w stosunku do poprzedniego roku) pojemności budowli przy jednoczesnym zmniejszeniu (o 45,6 tys. w stosunku do 2021 r.) ich liczby.

Według informacji dostępnych w MSWiA oraz Komendzie Głównej PSP liczba budowli ochronnych przedstawiała się następująco:

Infografika nr 12

Liczba budowli ochronnych (schrony i ukrycia) według danych Komendy Głównej PSP oraz MSWiA



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zasady prowadzenia ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania zawarte zostały w rozdziale 3 wytycznych SOC. Zgodnie z § 31 wytycznych, właściwi terenowo szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin prowadzą w formie tabelarycznej:

- 1) ewidencje budowli ochronnych obejmującą istniejące schrony i ukrycia;
- 2) w oddzielnej tabeli – ewidencje ukryć do doraźnego przygotowania obejmujące:
  - a) wstępnie wytypowane ukrycia w istniejących obiektach budowlanych,
  - b) miejsca planowanych budowli wolnostojących.

Ewidencje te, zgodnie z § 32 wytycznych SOC, powinny zawierać podstawowe informacje o zasobach ochronnych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego m.in.: dane adresowe, typ budowli ochronnej („S” – schron; „U” – ukrycie), orientacyjną wytrzymałość w megapaskalach [MPa], pojemność.

Zalecenia dotyczące prowadzenia ewidencji budowli ochronnych obejmujących istniejące schrony i ukrycia, zawarte w wytycznych SOC, stosowano w 12 objętych kontrolą urzędach wojewódzkich<sup>113</sup>, 18 urzędach gmin<sup>114</sup> oraz siedmiu starostwach powiatowych<sup>115</sup>. Ewidencje prowadzone w siedmiu urzędach

**Nieprawdzenie lub nierzetelne prowadzenie ewidencji w większości skontrolowanych jednostek**

<sup>113</sup> Wojewodowie: świętokrzyski, podlaski, kujawsko-pomorski, pomorski, śląski, małopolski, warmińsko-mazurski, opolski, wielkopolski, podkarpacki, mazowiecki oraz lubuski.

<sup>114</sup> Prezydenci: Ostrowca Świętokrzyskiego, Wałbrzycha, Gdyni, Skarżyska-Kamiennej, Kołobrzegu, Gliwic, Świnoujścia, Torunia, Elbląga, Suwałk, Zielonej Góry, Białegostoku oraz burmistrzowie: Giżycka, Łasku, Czechowic-Dziedzic, Zdzeszowic, Koluszek, Olkusza.

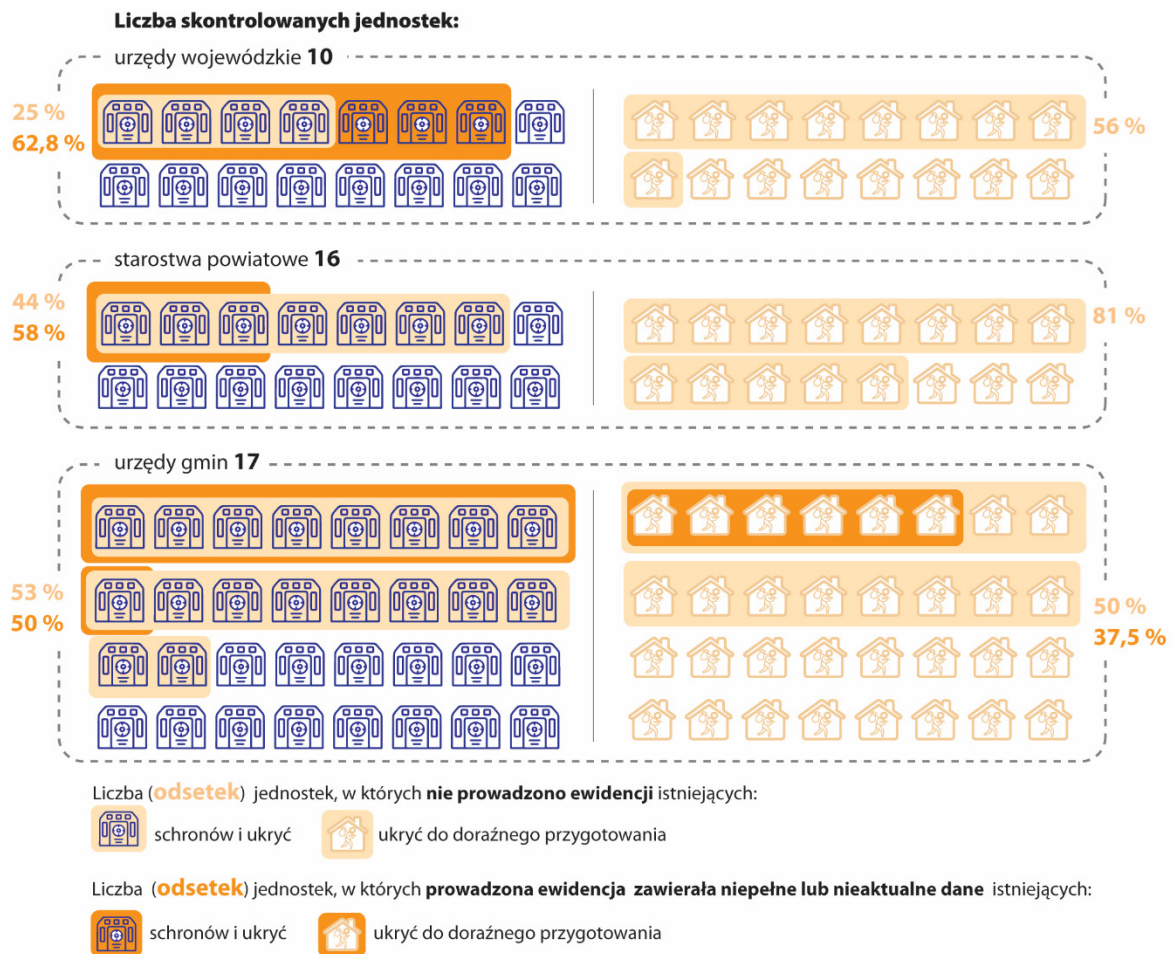
<sup>115</sup> Starostowie powiatów: krapkowskiego, tarnogórskiego, krakowskiego, nowodworskiego, ostrowskiego, zambrowskiego, aleksandrowskiego.

wojewódzkich<sup>116</sup>, trzech starostwach powiatowych<sup>117</sup> oraz dziewięciu urządach gmin<sup>118</sup> zawierały niepełne lub nieaktualne dane.

Ewidencje ukryć do doraźnego przygotowania, zgodnie z zaleceniem wytycznych SOC, w oddzielnej tabeli prowadzono w sześciu urządach wojewódzkich<sup>119</sup>, trzech starostwach powiatowych<sup>120</sup> oraz 15 urządach miast, miast i gmin oraz gmin<sup>121</sup>. Przy czym w trzech gminach rozpoczęto prowadzenie ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania po 23 kwietnia 2022 r.<sup>122</sup>

Nieaktualne lub niepełne dane w ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania stwierdzono w sześciu skontrolowanych urządach gmin, w których prowadzono ewidencję<sup>123</sup>.

Infografika nr 13  
Prowadzenie ewidencji budowli ochronnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

<sup>116</sup> Świętokrzyski, Dolnośląski, Małopolski, Opolski, Mazowiecki, Podlaski, Kujawsko Pomorski.  
<sup>117</sup> Starostwa Powiatowe w: Tarnowskich Górach, Nowym Dworze Mazowieckim oraz Aleksandrowie Kujawskim.  
<sup>118</sup> Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, Urząd Miasta w Skarżysku-Kamiennej, Urząd Miejski w Wałbrzychu, Urząd Miejski w Giżycku, Urząd Miejski w Czechowicach-Dziedzicach, Urząd Miasta Świnoujście, Urząd Miejski w Koluszkach, Urząd Miejski w Suwałkach, Urząd Miasta Zielona Góra.  
<sup>119</sup> Wojewodowie: małopolski, kujawsko-pomorski, pomorski, wielkopolski, podkarpacki, podlaski.  
<sup>120</sup> Starostowie: krakowski, ostrowski, zambrowski.  
<sup>121</sup> Prezydenci: Białej Podlaskiej, Ostrowca Świętokrzyskiego, Wałbrzycha, Gdyni, Torunia, Elbląga, Suwałk, Zielonej Góry oraz burmistrzowie: Łasku, Żagania, Rumii, Jarocina, Czechowic-Dziedzic, Koluszek, Olkusza.  
<sup>122</sup> Burmistrzowie: Żagania, Rumii, Jarocina.  
<sup>123</sup> Urząd Miasta Zielona Góra, Urząd Miejski w Suwałkach, Urząd Miejski w Koluszkach, Urząd Miejski w Giżycku, Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, Urząd Miasta Biała Podlaska.

Sześciu starostów<sup>124</sup> oraz czterech wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast)<sup>125</sup> nie prowadziło ewidencji budowli ochronnych obejmujących schrony i ukrycia oraz ukrycia do doraźnego przygotowania, uznając, że na terenie ich właściwości nie występują budowle ochronne oraz ukrycia do doraźnego przygotowania. Czterech burmistrzów (prezydentów miast) stwierdziło, że na terenie ich właściwości brak jest schronów i ukryć, występują natomiast ukrycia do doraźnego przygotowania<sup>126</sup>.

Twierdzenie, że na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego brak jest ukryć do doraźnego przygotowania budzi wątpliwości, biorąc pod uwagę niewielkie wymogi dla tej kategorii wskazane w zasadach typowania tego typu obiektów określonych w § 45 wytycznych SOC. Zgodnie z wytycznymi, uwzględnieniu w ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, ze względu na potencjalnie korzystne właściwości osłonowe podlegają obligatoryjnie niżej wymienione obiekty budowlane:

- 1) garaże wielostanowiskowe o konstrukcji żelbetowej zagłębione w gruncie przynajmniej częściowo;
- 2) piwnice budynków wykonanych w technologii wielkiej płyty o wysokości do 5 kondygnacji naziemnych włącznie nad piwnicą;
- 3) na terenie miasta stołecznego Warszawy - podziemne stacje metra, o ile nie zostały ujęte jako budowle ochronne innych kategorii.

Po przeprowadzeniu wstępnej oceny i oględzin, w ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania można ponadto uwzględnić:

- 1) całkowicie lub częściowo zagłębione w ziemi piwnice o konstrukcji murowanej w budynkach placówek oświatowych, przedszkoli i innych budynków użyteczności publicznej, usytuowane w budynkach o wysokości nieprzekraczającej dwóch kondygnacji naziemnych (nie wliczając drewnianych poddaszy);
- 2) istniejące budowle umocnione (np. zakryte rowy przeciwlotnicze, elementy dawnych fortyfikacji), jeżeli po posprzątaniu oraz przystosowaniu mogą być potencjalnie wykorzystane na potrzeby realizacji doraźnych ukryć wolnostojących – o ile konstrukcja tych budowli nie nosi widocznych uszkodzeń, zwłaszcza pęknięć lub zarysowań stropu.

Ustalenia kontroli wskazują, że spośród pięciu powiatów, starostowie których wskazali na brak jakichkolwiek budowli ochronnych, ukrycia do doraźnego przygotowania występowały i mogły zostać wytypowane na terenie czterech powiatów. Obiekty takie były bowiem wskazywane w planach obrony cywilnej (powiaty: wejherowski i działdowski), zostały zidentyfikowane w trakcie inwentaryzacji prowadzonej przez PSP (polkowicki) lub były w zarządzie powiatu, a zostały pominięte w ewidencji (pińczowski).

Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku części gmin, których wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) wskazywali brak budowli ochronnych w szczególności brak ukryć do doraźnego przygotowania lub nie prowadzili ewidencji budowli zgodnie z zaleceniami wytycznych SOC. Z opracowanego w kwietniu 2022 r. przez Biuro Bezpieczeństwa Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dokumentu *Potencjalne miejsca ukrycia dla mieszkańców stolicy na wypadek zewnętrznego zagrożenia państwa* wynika m.in., że w przypadku ewentualnego zagrożenia dla osób pozostających w Warszawie, do dyspozycji pozostaje około 2 178 645 m<sup>2</sup> powierzchni, która może służyć jako doraźne miejsca ukrycia. W ich skład wchodzi: garaże podziemne w centrach handlowych; podziemia stadionu narodowego; parkingi podziemne oraz stacje metra warszawskiego (ok. 671 145 m<sup>2</sup>) oraz podpiwniczenia budynków mieszkalnych (1 507 500 m<sup>2</sup>). Przy założeniu, że dla jednej osoby potrzeba ok. 2 m<sup>2</sup> powierzchni (wg wyższego standardu), w Warszawie w doraźnych miejscach ukrycia schronienie mogłoby znaleźć ok. 1 089 323 osób, tj. 64 % mieszkańców.

<sup>124</sup> Starostowie: działdowski, polkowicki, wejherowski, sulciński, pińczowski, łódzki wschodni.

<sup>125</sup> Prezydent m.st. Warszawy, burmistrzowie: Dębina, Żnina, oraz Wójt Gminy Krasne.

<sup>126</sup> Prezydenci: Białej Podlaskiej, burmistrzowie: Żagania, Rumii, Jarocina.

Wykorzystanie metra jako schronienia w przypadku konfliktu zbrojnego może być utrudnione z uwagi na nałożenie w październiku 2019 r.<sup>127</sup> przez Wojewodę Mazowieckiego na Metro Warszawskie Sp. z o.o. obowiązku realizacji zadań na rzecz obronności państwa w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. W sierpniu 2021 r. zawarta została z tą spółką umowa, na podstawie której Wojewoda zobowiązał ją do wykonania zadań na rzecz obronności. Urząd Miasta Stołecznego Warszawy informację o militaryzacji Spółki Metro Warszawskie powziął w trakcie roboczych rozmów z przedstawicielami spółki w pierwszym kwartale 2023 r.

Występowanie na obszarze gminy Dęblin miejsc doraźnego schronienia potwierdza aplikacja przygotowana po inwentaryzacji PSP (PSP 2.0, arcgis.com)<sup>128</sup>. Z aplikacji tej mieszkańcy mogą się dowiedzieć o występujących na terenie miasta miejscach ukrycia do doraźnego przygotowania.

Wyniki kontroli wskazują, że także w gminie Krasne znajduje się jeden obiekt schronowy w standardach budowlanych, konstrukcyjnych i wyposażenia z lat 70-tych ubiegłego wieku. Schron był mieniem gminnym w użytkowaniu jednostki oświaty<sup>129</sup>.

**Niejednolite podejście do prowadzenia ewidencji budowli ochronnych po 22 kwietnia 2022 r.**

Zadania związane z prowadzeniem ewidencji budowli ochronnych, m.in. ich aktualizacji były realizowane po 23 kwietnia 2022 r. w dziewięciu objętych kontrolą urzędach wojewódzkich<sup>130</sup>, trzech starostwach powiatowych<sup>131</sup> oraz 16 urzędach gmin<sup>132</sup>.

### Przykłady

Po wybuchu wojny w Ukrainie, **Wojewoda Mazowiecki** wysłał (w październiku i w grudniu 2022 r.) pisma do starostów i prezydentów miast na prawach powiatu o przekazanie danych dotyczących budowli ochronnych zgodnie z wymogami określonymi w wytycznych SOC z 2018 r., celem rozszerzenia posiadanej bazy budowli ochronnych. W piśmie z 13 października 2022 r. Wojewoda podkreślił, że nawet brak w obowiązujących regulacjach prawnych przepisów w zakresie budownictwa ochronnego nie zwalnia od obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom województwa. Na podstawie otrzymanych informacji sporządzono w arkuszu kalkulacyjnym programu Excel wykaz obiektów budowlanych (zidentyfikowanych na doraźne ukrycia ochronne dla ludności na terenie województwa). Na 30 stycznia 2023 r. ww. wykaz obejmował 1441 budowli ochronnych<sup>133</sup> o pojemności 140 920 osób, które potencjalnie<sup>134</sup> mogły zapewnić schronienie dla 2,5 % mieszkańców województwa mazowieckiego<sup>135</sup>. Wykaz nie zawierał pełnych danych tj., m.in. w zakresie stanu technicznego budowli ochronnych, ich pojemności oraz gotowości.

Osiem jednostek samorządu terytorialnego (powiat grodziski, legionowski, piaseczyński, przysuski, sierpecki, sochaczewski oraz miasto Ostrołęka i miasto st. Warszawa) w odpowiedzi na ww. pisma nie wykazało budowli ochronnych ani miejsc do doraźnego ukrycia, m.in. uzasadniając to nieustabilizowaną sytuacją prawną w obszarze budownictwa ochronnego.

<sup>127</sup> Decyzja nr 10/2019 z 8 października 2019 r.

<sup>128</sup> Aplikacja miejsca doraźnego schronienia – PSP 2.0 (arcgis.com)

<sup>129</sup> Uzasadnienie uchwały nr LIII/409/2022 Rady Gminy Krasne, podjętej w dniu 29.06.2022 r., w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Krasne

<sup>130</sup> Urzędy wojewódzkie w: Lublinie, Kielcach, Gdańsku, Poznaniu, Warszawie, Katowicach, Białymstoku, Szczecinie, Bydgoszczy.

<sup>131</sup> Starostwa powiatowe w: Tarnowskich Górach, Zambrowie oraz Przemyślu.

<sup>132</sup> Urzędy miast, miast i gmin, gmin w: Żaganiu (23 maja 2023 r. założono ewidencję ukryć do doraźnego schronienia), Skarżysku-Kamiennej, Rumii, Świnoujściu, Zdzeszowicach, Elblągu, Suwałkach, Zielonej Górze, Gnieźnie, Olkuszu, Skawinie, Ostrowcu – Świętokrzyskim, Jarocinie, Białymstoku, Czechowicach-Dziedzicach.

<sup>133</sup> Z tego 70 schronów, 1150 ukryć i 221 miejsc bez określonego typu budowli ochronnej.

<sup>134</sup> Kolumna stan przygotowania zawierała, m.in. brak danych, nie przygotowany, w fazie przygotowania, przewidziany do modernizacji.

<sup>135</sup> Według stanu na 31 grudnia 2022 r. ludność województwa mazowieckiego liczyła 5 510 600 osób – dane z: *Stan i ruch naturalny ludności w województwie mazowieckim w 2022 r.* zamieszczone na stronie <https://warszawa.stat.gov.pl/opracowania-biezace/opracowania-sygnalne/ludnosc/stan-i-ruch-naturalny-ludnosci-w-województwie-mazowieckim-w-2022-r-,1,17.html>

W październiku 2022 r. Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Ochrony Ludności w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego **Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie** 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.

Po 23 kwietnia 2022 r. w Biurze Bezpieczeństwa Publicznego **Starostwa Powiatowego w Tarnowskich Górach** nadal prowadzono Wykaz budowli ochronnych w powiecie tarnogórskim. Starosta dodatkowo wyjaśniła, iż w przypadku wystąpienia którejkolwiek z gmin w sprawie przeklasyfikowania budowli ochronnych – będą zachowane dotychczasowe zasady postępowania.

W toku kontroli NIK w **Urzędzie Miasta Żagań** założono ewidencję ukryć do doraźnego schronienia<sup>136</sup>. W ewidencji tej zostały ujęte m.in.: dane adresowe tych miejsc, nazwa administratora, przeznaczenie, pojemność (ilość osób mogących się w nich ukryć oraz powierzchnia w m<sup>2</sup>), rok budowy, sposób wykorzystania w czasie pokoju, adnotacje dotyczące ich modernizacji w razie wystąpienia zagrożenia i tym samym konieczności ich użytkowania. Informacje w niej ujęte pochodziły z zasobów własnych Urzędu (projekty techniczne kilkudziesięciu budynków) oraz z aplikacji SCHRONY.

W **Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu** doszło do brakowania dokumentacji niearchiwalnej zawierającej ewidencję budowli ochronnych na terenie województwa wielkopolskiego. Na podstawie wniosku z 13 lutego 2023 r. Archiwum Państwowe w Poznaniu, 23 lutego 2023 r. wydało zgodę na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej zawierającej w teczce oznaczonej numerem ZK 6633 „ewidencję budowli ochronnych na terenie województwa wielkopolskiego”. Zgodnie z protokołem z 8 maja 2023 r. m.in. ta teczka została zakwalifikowana do zniszczenia, co nastąpiło w dniach 22–24 maja 2023 r.

#### Nierzetelne zlecenie PSP przeprowadzenia inwentaryzacji budowli ochronnych

#### 5.3.2. Inwentaryzacja budowli ochronnych przez PSP

Jesienią 2022 r. Sekretarz Stanu w MSWiA ustnie przekazał kierownictwu Komendy Głównej PSP polecenie służbowe przeprowadzenia przez jednostki PSP w całym kraju kontroli budowli ochronnych. W ocenie NIK polecenie to zostało wydane z naruszeniem kryterium rzetelności. Skala tego zadania (objęcie kontrolą ponad 200 tys. obiektów, zaangażowanie wszystkich struktur PSP – od Komendy Głównej po komendy powiatowe, opracowanie aplikacji mobilnej na potrzeby inwentaryzacji oraz tzw. listy kontrolnej) wymagała w szczególności sprecyzowania: podstaw prawnych, zakresu, zasad i terminów realizacji poszczególnych etapów, osób odpowiedzialnych oraz szacunkowych kosztów wraz ze wskazaniem źródła finansowania. Okolicznością, która uzasadniała precyzyjne wskazanie podstawy do realizacji tego zadania dla PSP było uchylene ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, a wraz z nią niemal wszystkich przepisów regulujących materię obrony cywilnej, a w szczególności likwidacja centralnego organu administracji rządowej – Szefa OCK. Uchylene ww. ustawy ograniczyło zakres kontroli budowli ochronnych przez PSP do ustawowych jej zadań dotyczących m.in. rozpoznawania zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń oraz nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych. W konsekwencji, co podkreślono w *Raporcie dotyczącym budowli ochronnych*, opracowanym po przeprowadzonej inwentaryzacji, informacje w nim zawarte m.in.

<sup>136</sup> Ewidencja została założona w dniu 23 maja 2023 r.



uniemożliwiają wskazanie budowli ochronnych z podziałem na schrony i ukrycia oraz wzięcie odpowiedzialności za ocenę obiektu i stwierdzenie, czy spełni on swoją rolę w trakcie wojny.

Przygotowując się do procesu inwentaryzacji Komendant m.in. powołał *Zespół Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej do spraw rozpoznania i inwentaryzacji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania na terenie kraju*<sup>137</sup>. Do jego zadań należało: [1] opracowanie planu działania PSP w zakresie rozpoznania i inwentaryzacji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania na terenie kraju; [2] opracowanie wytycznych dla jednostek organizacyjnych PSP w zakresie zasad przeprowadzenia rozpoznania i inwentaryzacji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania; [3] opracowanie aplikacji mobilnej na potrzeby przeprowadzenia rozpoznania i inwentaryzacji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania na terenie kraju; [4] opracowanie tzw. listy kontrolnej na potrzeby ww. aplikacji mobilnej, określającej parametry podlegające sprawdzeniu podczas kontroli budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania realizowanych przez PSP.

W okresie od 10 października 2022 r. do 8 grudnia 2022 r. Komenda Główna PSP upubliczniła aplikację mobilną zawierającą m.in. zdjęcia piwnic i schronów. Komendant wyjaśnił: *Głównym zamierzeniem projektu, zgodnie z dokumentacją, było umożliwienie zgłaszania oraz identyfikacji obiektów przez użytkowników cywilnych, poddawanych później sprawdzeniu przez strażaków PSP (...). Niestety, z powodu ograniczeń czasowych, funkcja ta nie została wdrożona w grudniu 2022. (...). Zawieszenie aktywności ww. aplikacji – jak wyjaśnił Komendant – nastąpiło ze względu na utrwalanie wizerunku osób trzecich w zdjęciach robionych przez inwentaryzujących.*

W związku m.in. z treściami i sposobem upublicznienia powyższej aplikacji, do Komendy Głównej PSP wpłynęła korespondencja z Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>138</sup>, Biura Bezpieczeństwa Narodowego<sup>139</sup> oraz MSWiA<sup>140</sup>. W piśmie skierowanym do ABW Zastępca Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych w Komendzie Głównej PSP wskazał m.in., że aplikacja mobilna nie pozwalała na identyfikację obiektów ze zbioru infrastruktury krytycznej. W odpowiedziach Komendy na pozostałe pisma wskazano m.in., że w trakcie inwentaryzacji nie były katalogowane obiekty, do których strażak nie miał dostępu lub urzędnik nie posiadał specjalistycznej wiedzy z zakresu budownictwa umożliwiającej przeprowadzenie prawidłowego rekonesansu.

Odnosząc się do możliwości udostępnienia i weryfikacji w ramach ww. aplikacji informacji o budowlach ochronnych usytuowanych w niejawnych obiektach Komendant wyjaśnił, że w trakcie inwentaryzacji PSP korzystała z ogólnodostępnych źródeł danych (np. BDOT10k); inwentaryzowano obiekty za zgodą i w porozumieniu z właściciela/zarządcy/użytkownika, a w razie braku takiej zgody obiekt nie był inwentaryzowany; *zadaniem osób prowadzących inwentaryzację nie była weryfikacja obiektów pod kątem ich niejawności, a ewidencjonowanie ich odbywało się na zasadzie dobrowolności (...).*

W odniesieniu do udostępnionej w 2023 r. aplikacji „Schrony” Komendant m.in. wyjaśnił: *(...). Warto jednak zaznaczyć, że strażacy, realizujący inwentaryzację miejsc doraźnego schronienia, w tym budowli ochronnych, nie dysponowali wiedzą na temat charakteru jawności lub niejawności tych obiektów. Podkreślić należy, że odpowiedzialność za weryfikację charakteru jawności lub niejawności obiektów oraz za właściwe zabezpieczenie tych informacji nie leży po stronie strażaków, lecz po stronie władz samorządowych, właścicieli, zarządców lub administratorów obiektów, którzy dobrowolnie zgadzali się na inwentaryzację. W przypadku obiektów o niejawnym charakterze, to wyżej wymienieni powinni podjąć odpowiednie kroki w celu zabezpieczenia informacji na temat takiego obiektu. Dodał, że Komenda Główna PSP nie dysponuje środkami do weryfikacji*

<sup>137</sup> Decyzją nr 57 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 30 września 2022 r.

<sup>138</sup> Dalej: ABW.

<sup>139</sup> Z inicjatywy Społecznego Zespołu Eksperckiego ds. Budowli Ochronnych przy Ministerstwie Rozwoju i Technologii.

<sup>140</sup> W związku z wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanym do Ministra.

niejawnych budowli ochronnych. Od chwili uruchomienia tej aplikacji do Komendy nie wpłynęły żadne sygnały/wnioski o ujawnieniu lub możliwym (potencjalnym) ujawnieniu niejawnych budowli ochronnych.

Proces inwentaryzacji został zakończony w lutym 2023 r. W dniu 7 marca 2023 r. Komendant zatwierdził *Raport dotyczący budowli ochronnych* (w podtytule: *Raport podsumowujący pierwszy etap inwentaryzacji miejsc doraźnego schronienia w tym budowli ochronnych pełniących rolę osłony przed m.in. ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi*). Ww. raport oraz elektroniczną bazę danych zinwentaryzowanych obiektów Komendant przekazał (za pismem z 8 marca 2023 r.) do MSWiA.

Obiekty wykorzystywane jako punkty odniesienia do przeprowadzenia inwentaryzacji przez strażaków PSP zostały wybrane na podstawie ogólnodostępnych danych z rejestru o nazwie *Baza Danych Obiektów Topograficznych* (BDOT10k<sup>141</sup>) oraz ogólnodostępny rejestr danych geograficznych OSM<sup>142</sup>. W *Raporcie dotyczącym budowli ochronnych* wskazano, że w ww. rejestrach znajdują się obiekty ogólnodostępne, które mogą pojawiać się w rejestrach obiektów infrastruktury krytycznej. PSP nie posiadała wiedzy, który obiekt budowlany na terenie kraju należy do obiektów tej infrastruktury. Obiekty, do których nie odnaleziono dokumentacji, nie istniały w ewidencji budowli ochronnych lub podczas procesu „spisu z natury” strażak nie miał dostępu do obiektu lub urzędnik nie posiadał specjalistycznej wiedzy z zakresu budownictwa umożliwiającej przeprowadzenie prawidłowego rekonesansu, nie były katalogowane jako „budowle ochronne” a jedynie jako miejsca doraźnego schronienia.

**Wyniki inwentaryzacji nie dawały zapewnienia, czy dany obiekt spełni swą funkcję w trakcie konfliktu zbrojnego**

W *Raporcie dotyczącym budowli ochronnych*, przedłożonym kontrolerom NIK w trakcie kontroli prowadzonej w Komendzie Głównej PSP, Komendant nie odniósł się do stanu technicznego inwentaryzowanych budowli. W dokumencie tym podkreślono, że obowiązująca zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nakładająca przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, interpretowanymi w sposób ścisły i z odrzuceniem zasady co nie jest zakazane jest dozwolone w odniesieniu do organów władzy publicznej, uniemożliwia:

- wskazanie, co do zasady, budowli ochronnych z podziałem na schrony lub ukrycia z uwagi na brak podstaw prawnych (właściciele i zarządcy nie potrafili zdefiniować, z jakim rodzajem budowli mają do czynienia),
- wzięcie odpowiedzialności za niekompletną listę obiektów zgromadzonych w bazie danych PSP,
- wzięcie odpowiedzialności za ocenę i jakość obiektu – rolą strażaków nie było określenie, czy dany obiekt zabezpieczy życie ludzkie podczas prowadzenia konfliktu zbrojnego, ale czy spełni rolę obiektu osłonowego w sytuacjach zdarzeń krótkotrwałych, niemilitarnych, np. wskutek anomalii pogodowych,
- określenie, czy dany obiekt jest zakwalifikowany jako infrastruktura krytyczna czy nie.

Informacje te nie zostały zawarte w skróconej wersji *Raportu* udostępnionej na stronie [www.gov.pl](http://www.gov.pl).<sup>143</sup>

Łącznie na terenie kraju zinwentaryzowano 234 735 obiektów. Najwięcej w województwach: mazowieckim – 29,7 tys. i śląskim – 25,9 tys., najmniej w świętokrzyskim – 6,5 tys. i podlaskim – 6,2 tys. Spisano 10 622 budowle ochronne, z tego 1903 schrony i 8719 ukryć. Żadnego schronu nie było w województwie lubuskim, tylko 22 zlokalizowano w województwie podlaskim, a 24 w lubelskim. Województwo lubuskie miało też najmniejszą liczbę ukryć – 75.

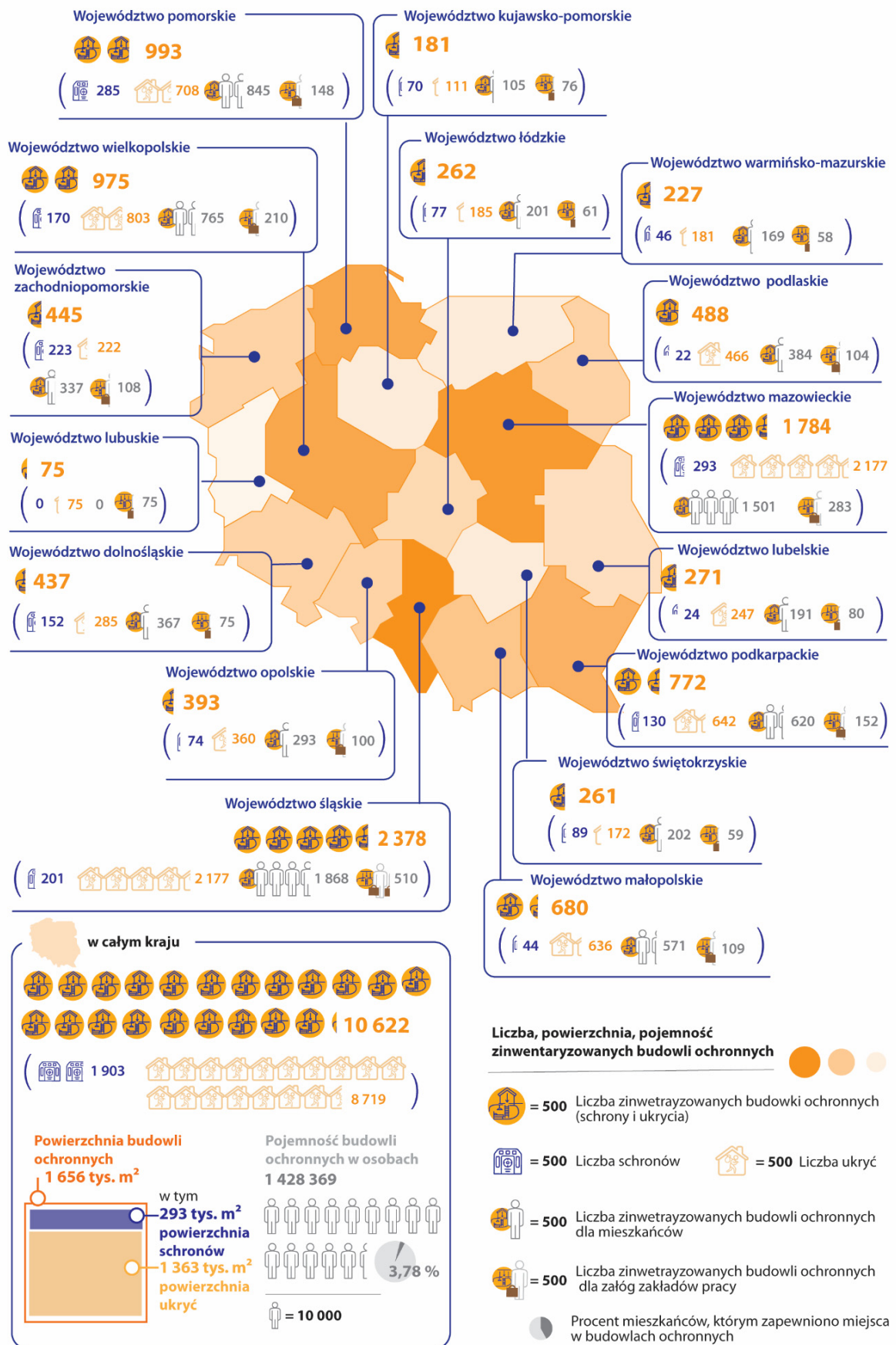
<sup>141</sup> Bazy danych obiektów topograficznych.

<sup>142</sup> OSM to skrót od OpenStreetMap, czyli projekt społecznościowy mający na celu stworzenie wolnej, edytowalnej i darmowej mapy świata. OSM to baza danych geograficznych, która jest dostępna dla każdego, kto chce z niej korzystać. Mapy OSM zawierają informacje o drogach, budynkach, granicach administracyjnych, terenach zielonych, rzekach, jeziorach i innych elementach krajobrazu.

<sup>143</sup> [file:///C:/Users/krkop/Downloads/2023\\_raport\\_PSP\\_dotyczacy\\_budowli\\_ochronnych\\_%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/krkop/Downloads/2023_raport_PSP_dotyczacy_budowli_ochronnych_%20(4).pdf) (dostęp 9 listopada 2023 r. godz. 14.30).

Infografika nr 14

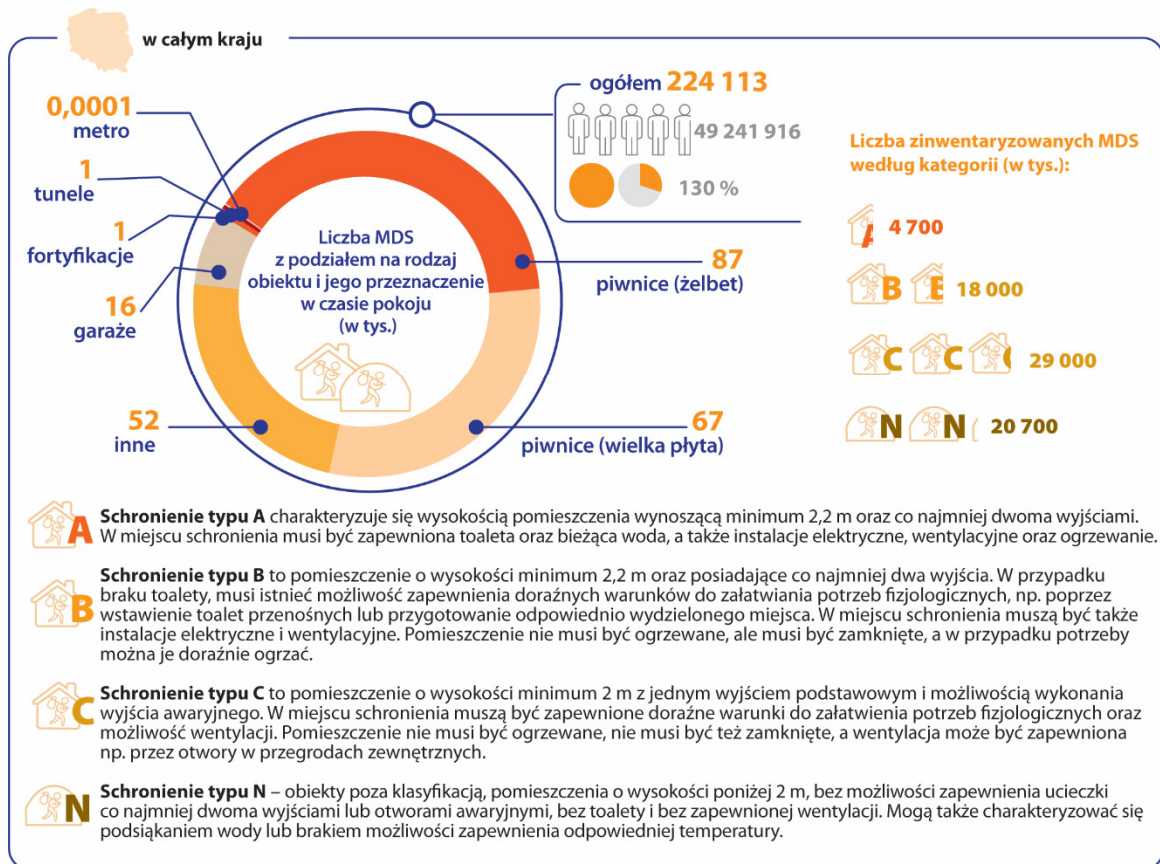
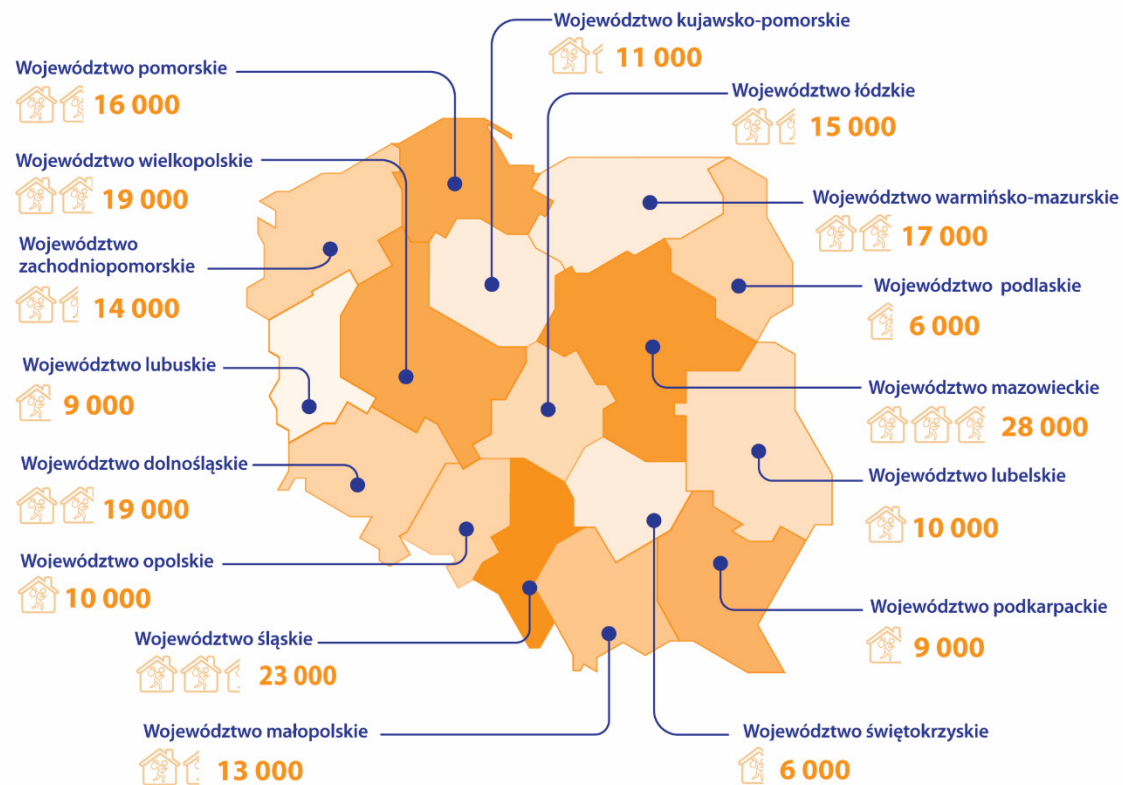
Liczba zinwentaryzowanych schronów i ukryć według województw i kategorii



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Raportu dotyczącego budowli ochronnych.

Infografika nr 15

Liczba zinwentaryzowanych miejsc doraźnego schronienia według województw, kategorii oraz przeznaczenia w trakcie pokoju



= 10 000

MDS – miejsce doraźnego schronienia

= 10 000 000

pojemność MDS w osobach

Procent mieszkańców, którym zapewniono miejsca w MDS

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Raportu dotyczącego budowli ochronnych.

Zinwentaryzowano 224 113 miejsc doraźnego schronienia. Najwięcej MDS znajdowało się w województwie mazowieckim – 28 tys. i śląskim – 23 tys., najmniej w świętokrzyskim i podlaskim – po 6 tys. Zgodnie z *Raportem dotyczącym budowli ochronnych* budowle ochronne (schrony i ukrycia) mogłyby zapewnić schronienie dla 1 428 369 osób (3,8 % ludności kraju), a MDS dla 49 241 916 osób.

Dokonana przez NIK w trakcie kontroli w Komendzie Głównej PSP analiza *Raportu dotyczącego budowli ochronnych* wykazała rozbieżności w tym dokumencie (w rozdziale 7. Proces inwentaryzacji) polegające m.in. na:

- różnicy (o 131) pomiędzy podaną w nim łączną liczbą zinwentaryzowanych obiektów (234 735), a zawartą w nim sumą (234 604) obiektów zaewidencjonowanych samodzielnie przez strażaków (224 252) i wspólnie z przedstawicielami administracji samorządowej i rządowej (10 352),
- różnicy (o trzy) pomiędzy łączną liczbą schronów (1900<sup>144</sup>) i ukryć (8722<sup>145</sup>) w rozbiu na poszczególne województwa (podaną na wykresie na str. 24 raportu), a liczbą schronów (1903) i ukryć (8719) podaną w innych częściach raportu,
- różnicy (o 151,1 tys.) pomiędzy łączną liczbą zinwentaryzowanych miejsc doraźnego schronienia ze względu na wyposażenie i parametry techniczne (73 tys., z czego obiekty kat.: A – 4,7 tys., B – 18,6 tys., C – 29 tys., N – 20,7 tys.)<sup>146</sup>, a łączną liczbą miejsc doraźnego schronienia (224,1 tys.),
- różnicy pomiędzy pojemnością wszystkich budowli ochronnych<sup>147</sup> (1,6 mln osób, z czego 0,3 mln osób może pomieścić się w schronach, a 1,3 mln osób w ukryciach), a liczbą osób, która może schronić się w zinwentaryzowanych budowlach ochronnych<sup>148</sup> (schronach i ukryciach), tj. 1 428 369 osób.

Najważniejsze wnioski dotyczące inwentaryzowanych budowli wynikające z tego raportu to m.in. brak przepisów prawnych regulujących budowę, utrzymanie i remont budowli ochronnych; brak szczegółowych wytycznych rangi rozporządzenia lub ustawy regulujących tworzenie nowych budowli ochronnych; brak wytycznych w zakresie warunków, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne; brak definicji schronu lub ukrycia; brak stosowania konwencji genewskiej w zakresie wykorzystania i oznaczania schronów; brak systemu komunikacji społeczeństwu o lokalizacji schronów i sposobie wykorzystania budowli ochronnych; brak systemu online z lokalizacją obiektów ochronnych, dostępnego dla społeczeństwa; brak kompletnej dokumentacji budowlanej w przypadku wielu obiektów ochronnych.

### 5.3.3. Udostępnianie informacji na temat budowli ochronnych mieszkańcom

#### Ograniczony dostęp mieszkańców do informacji o budowlach ochronnych

Na stronie BIP trzech z 32 skontrolowanych urzędów gmin<sup>149</sup>, udostępniono ewidencje budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na szczeblu gminy w formie tabelarycznej realizując zalecenie wskazane w § 27 wytycznych SOC, zgodnie z którym ewidencje budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na szczeblu gminy udostępniane są w formie tabelarycznej na stronie podmiotowej organu nadzorującego w Biuletynie Informacji Publicznej w zakresie obejmującym dane adresowe, przeznaczenie, typ budowli ochronnej, pojemność i stan przygotowania.

<sup>144</sup> Województwa: śląskie (201), mazowieckie (293), pomorskie (285), wielkopolskie (170), podkarpackie (130), małopolskie (44), podlaskie (22), zachodniopomorskie (223), dolnośląskie (152), opolskie (74), lubelskie (24), łódzkie (77), świętokrzyskie (89), warmińsko-mazurskie (46), kujawsko-pomorskie (70), lubuskie (0).

<sup>145</sup> Województwa: śląskie (2177), mazowieckie (1491), pomorskie (708), wielkopolskie (805), podkarpackie (642), małopolskie (636), podlaskie (466), zachodniopomorskie (222), dolnośląskie (285), opolskie (319), lubelskie (247), łódzkie (185), świętokrzyskie (172), warmińsko-mazurskie (181), kujawsko-pomorskie (111), lubuskie (75).

<sup>146</sup> Zgodnie z wykresem na str. 27 Raportu dotyczącego budowli ochronnych.

<sup>147</sup> Informacja ze str. 23 Raportu ds. budowli ochronnych.

<sup>148</sup> Informacje z Podsumowania na str. 33 *Raportu ds. budowli ochronnych*.

<sup>149</sup> Urząd Miasta i Gminy w Olkusz, Urząd Miejski w Suwałkach, Urząd Miejski w Elblągu (od 14 lipca 2023 r.).

Nieudostępnianie spisu budowli ochronnych, w tym schronów, stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 3 li. f ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>150</sup>. W rozumieniu ww. przepisu spis ten stanowi informację publiczną.

Zagadnienia związane z budowlami ochronnymi były przedmiotem wniosków o udostępnienie informacji publicznej w 20 gminach objętych kontrolą<sup>151</sup>. Nieprawidłowości dotyczące sposobu rozpatrzenia tych wniosków stwierdzono w trzech jednostkach<sup>152</sup>.

### Przykłady

W **Urzędzie Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego** udzielono nierzetelnych odpowiedzi na wszystkie trzy wnioski o udostępnienie informacji publicznej dotyczące budowli ochronnych funkcjonujących na terenie miasta. W odpowiedzi na ww. wnioski przekazano zestawienie, w którym ujęto dziewięć budowli ochronnych, mimo że w prowadzonej przez Urząd ewidencji, oznaczonej rokiem 2022 ujęto 19 takich budowli. Ponadto w przypadku jednego z wniosków (z 3 marca 2022 r.), nie przekazano informacji o budowlach ochronnych wykreślonych z ewidencji, mimo że wnioskodawca prosił o ich wskazanie.

Pracownicy **Urzędu Miejskiego w Czechowicach-Dziedzicach** udzielili nierzetelnej odpowiedzi na jeden z dwóch wniosków o udzielenie informacji o budowlach ochronnych znajdujących się na terenie Gminy, które wpłynęły do Urzędu w badanym okresie. W odpowiedzi na jeden wniosek podano błędną liczbę tych budowli – podano, że na terenie gminy znajdują się cztery schrony (zamiast pięciu) i trzy ukrycia (zamiast dwóch), ponadto nie podano informacji o wytypowanych ukryciach do doraźnego przygotowania.

Z wyroku WSA w Olsztynie z 12 kwietnia 2016 r.<sup>153</sup> wynika, że jednostka kontrolowana może udostępniać informację dotyczącą ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania tylko wtedy, gdy nimi rzeczywiście dysponuje, czyli w sytuacji gdy prowadzi taką ewidencję. Jak wynika z ustawy o dostępie do informacji publicznej, w sytuacji gdy organ nie dysponuje żadaną informacją powinien załatwić wniosek o udostępnienie informacji publicznej jedynie poprzez poinformowanie, że nie dysponuje żadaną informacją.

**Nierealizowanie przez Szefa OCK zaleceń wytycznych SOC dotyczących podawania procentowego zestawienia miejsc w budowlach ochronnych**

W okresie obowiązywania wytycznych SOC Szef OCK nie realizował zalecenia sformułowanego w § 69 tych wytycznych, zgodnie z którym, w ramach oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce Szef OCK podaje do publicznej wiadomości procentowe zestawienie miejsc w budowlach ochronnych i ukryciach do doraźnego przygotowania w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju, w poszczególnych województwach oraz miastach na prawach powiatu, z podaniem procentowego zwiększenia lub zmniejszenia liczby tych miejsc w porównaniu do roku poprzedniego.

Na potrzeby przeprowadzenia procesu inwentaryzacji budowli ochronnych przez PSP opracowana została specjalna aplikacja na urządzenia mobilne (wraz z systemem opartym o serwer www), w której strażacy uzupełniali informacje o zinwentaryzowanych obiektach. Na jej podstawie opracowana została ogólnodostępna i darmowa aplikacja, z której można skorzystać za pośrednictwem przeglądarki internetowej pod adresem [www.schrony.straz.gov.pl](http://www.schrony.straz.gov.pl) – zarówno na komputerach stacjonarnych, laptopach, jak i urządzeniach

<sup>150</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

<sup>151</sup> Urząd Miasta Białą Podlaska, Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, Urząd Miejski w Giżycku, Urząd Miejski w Łasku, Urząd Miasta Gdyni, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Urząd Gminy Krasne, Urząd Miejski w Gliwicach, Urząd Miasta Żagań, Urząd Miasta w Kołobrzegu, Urząd Miejski w Czechowicach-Dziedzicach, Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle, Urząd Miasta Krosna, Urząd Miasta Ostrołęka, Urząd Miasta Zdzeszowice, Urząd Miasta w Toruniu, Urząd Miejski w Elblągu, Urząd Miejski w Suwałkach, Urząd Miasta Zielona Góra, Urząd Miasta w Białymstoku.

<sup>152</sup> Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski, Urząd Miejski w Czechowicach-Dziedzicach, Urząd Miasta Zielona Góra.

<sup>153</sup> II SAB/OI 64/15, LEX nr 2054455.

mobilnych. Aplikacja, posiadająca formę interaktywnej mapy, pozwala na wyszukiwanie najbliższego miejsca schronienia w podziale na kategorie – miejsca doraźnego schronienia, ukrycia i schrony.

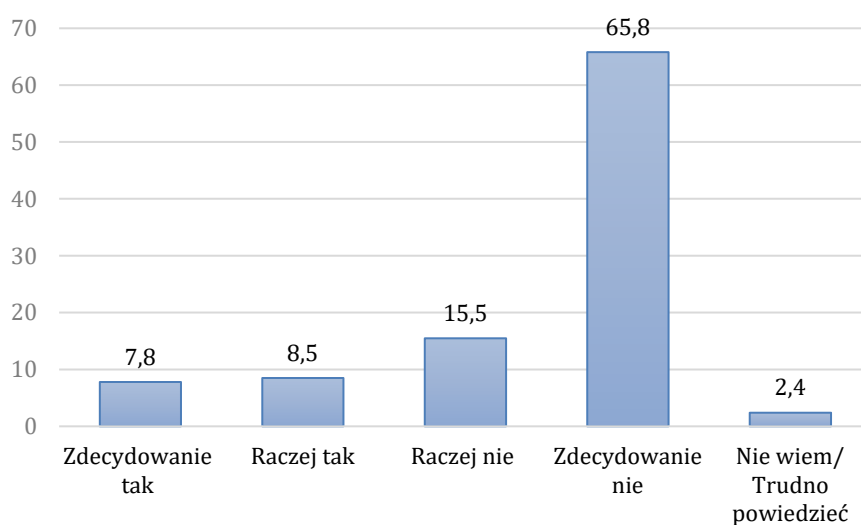
W MSWiA oraz Komendzie Głównej PSP nie podjęto i nie prowadzono prac związanych z opracowaniem aplikacji, o której mowa w raporcie dotyczącym budowli ochronnych, podobnej w swym charakterze do aplikacji mObywatel lub narzędzia o działaniu zbliżonym do alertu RCB, w którym mieszkańcy otrzymywaliby informacje o konkretnym miejscu schronienia.

Zdaniem NIK takie rozwiązanie mogłoby zapobiegać kierowaniu się mieszkańcami do jednej budowli powodując jej przepełnienie.

Wyniki badania przeprowadzonego przez IBRIS dla InfoSecurity24.pl pokazują, że ankietowani nie wiedzą, gdzie w razie zagrożenia szukać schronienia. Ponad 80 % ankietowanych przyznało, że nie wie gdzie szukać najbliższego schronienia.

Wykres nr 1

Czy wie Pan/Pani, gdzie w pobliżu miejsca zamieszkania znajduje się schron?



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie InfoSecurity24.pl

### 5.3.4. Kontrola i nadzór nad realizacją zadań dotyczących budowli ochronnych

Szef OCK, zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, do 22 kwietnia 2022 r., podlegał ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendant, pełniący funkcję Szefa OCK, przez cały okres objęty kontrolą był organem podległym Ministrowi<sup>154</sup>.

#### Nadzór przez Ministra nad Szefem OCK

Nadzór ze strony Ministra nad działalnością Szefa OCK, prowadzony był poprzez:

- analizę sprawozdań z działalności Szefa OCK;
- przygotowanie na potrzeby kierownictwa MSWiA informacji dotyczących działalności Szefa OCK;
- dokonywanie analiz *Ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* opracowywanych przez Szefa OCK;
- udział w pracach związanych z przygotowaniem projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie kłęski żywiołowej.

Przedkładane corocznie przez Szefa OCK sprawozdania z jego działalności dotyczyły m.in.: nadzoru nad działalnością terenowych struktur obrony cywilnej i współpracy z innymi podmiotami obrony cywilnej i Siłami Zbrojnymi RP, działalności kontrolnej, szkoleniowej i legislacyjnej Szefa OCK.

<sup>154</sup> Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 2264).

W sprawozdaniach podkreślano, że prowadzone analizy stanu prawnego wskazują na brak wystarczających uregulowań prawnych odnoszących się do przygotowania i utrzymania budowli ochronnych i schronów. Na podstawie analizy sprawozdań rocznych SOCK sporządzane były w DOLiZK sprawozdania z wykonania nadzoru merytorycznego nad działalnością Szefa OCK za dany rok kalendarzowy wraz z oceną działalności Szefa OCK pod kątem skuteczności i efektywności realizowanych zadań i osiągniętych celów w danym roku. Ww. sprawozdania zostały zaakceptowane przez właściwego Sekretarza Stanu w MSWiA.

W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością Szefa OCK Minister nie weryfikował realizacji przez niego obowiązku określonego w § 69 wytycznych SOC, tj. podawania do publicznej wiadomości procentowego zestawienia miejsc w budowlach ochronnych i ukryciach do doraźnego przygotowania<sup>155</sup> w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju, w poszczególnych województwach oraz miastach na prawach powiatu, z podaniem procentowego zwiększenia lub zmniejszenia liczby tych miejsc w porównaniu do roku poprzedniego. Realizacji tego zalecenia zawartego w wytycznych Szefa OCK nie stanowiło zamieszczenie informacji dotyczących procentowego zestawienia w miejscach budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju w opracowywanej przez Szefa OCK *Ocenie przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej* za dany rok kalendarzowy.

Nadzór nad działalnością Komendanta po 22 kwietnia 2022 r., jak wyjaśnił Dyrektor DOLiZK, realizowany był w ramach procedury nadzorczej obejmującej przekazywanie informacji zgodnie z ustalonym wzorem.

**Brak kontroli  
Ministra  
w Komendzie  
Główniej PSP  
w obszarze  
obrony cywilnej**

W okresie objętym kontrolą Minister nie przeprowadził w Komendzie Głównej PSP kontroli w obszarze obrony cywilnej i jednego z jej zadań dotyczącego budownictwa ochronnego.

Dyrektor Departamentu Kontroli MSWiA wyjaśnił, że działania kontrolne realizowane były na podstawie rocznego planu kontroli zatwierdzonego przez Ministra oraz poleceń kierownictwa MSWiA (kontrole doraźne). Roczny plan kontroli tworzony był w oparciu o analizę obszarów pod kątem wystąpienia ewentualnych nieprawidłowości oraz istotnych zagrożeń, które poza działaniami nadzorczymi realizowanymi przez właściwe komórki organizacyjne MSWiA, wymagałyby przeprowadzenia czynności kontrolnych. Dyrektor podkreślił, że planując działalność kontrolną, Departament Kontroli MSWiA nie jest w stanie objąć planem wszystkich podmiotów jak i obszarów działalności. Przy planowaniu uwzględniane są zasoby, którymi dysponuje Departament Kontroli MSWiA. Liczba podmiotów kontrolowanych ujętych w planie kontroli zostaje określona również z uwzględnieniem zabezpieczenia czasu i możliwości etatowych na realizację kontroli poza planem zleconych przez kierownictwo MSWiA oraz kontroli zleconych lub kontroli koordynowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie poinformował, że Departament Kontroli, na podstawie aktów wykonawczych<sup>156</sup> do ustawy o obronie Ojczyzny, przeprowadza kontrole organów podległych lub nadzorowanych przez Ministra i urzędów obsługujących te organy oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych w zakresie realizacji zadań obronnych, w tym przygotowania jednostek przewidzianych do militaryzacji. Wskazał, że zakres tych kontroli nie obejmuje weryfikacji i oceny sposobu realizacji zadań wynikających z zadań obrony cywilnej w zakresie budowli ochronnych.

<sup>155</sup> Zgodnie z definicją zawartą w wytycznych SOC ukrycia doraźne to jedna z czterech kategorii ukryć bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych. Ukrycia doraźne zabezpieczają przed niektórymi środkami rażenia oraz skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych (huragany, trąby powietrzne), zapewniają stopień ochrony odpowiadający możliwościom techniczno-wykonawczym.

<sup>156</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 stycznia 2023 r. w sprawie kontroli zadań obronnych (Dz. U. poz. 253) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 28 kwietnia 2022 r. w sprawie militaryzacji (Dz. U. poz. 1198).



**Niekorzystanie z uprawnień do kontroli realizacji zadań dotyczących budowli ochronnych**

Zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej, szefowie obrony cywilnej ustalają zadania i kontrolują ich realizację oraz koordynują i kierują działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej:

- 1) Szef Obrony Cywilnej Kraju – szefów obrony cywilnej województw,
- 2) szef obrony cywilnej województwa – szefów obrony cywilnej powiatów,
- 3) szef obrony cywilnej powiatu – szefów obrony cywilnej gmin,
- 4) szef obrony cywilnej gminy – szefów obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych działających na obszarze gminy.

W § 68 wytycznych SOC określone były zasady sprawowania nadzoru nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania. Zgodnie z tym przepisem przygotowanie oraz aktualizację ewidencji nadzorują:

- 1) Szef Obrony Cywilnej Kraju – w odniesieniu do szefów obrony cywilnej województw;
- 2) szefowie obrony cywilnej województw – w odniesieniu do szefów obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego na terenie województwa;
- 3) szefowie obrony cywilnej powiatów – w odniesieniu do szefów obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego na terenie powiatu.

Nadzór Szefa OCK nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania w odniesieniu do szefów obrony cywilnej województw realizowany był poprzez: analizę ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach; polecenia zawarte odpowiednio w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 11 września 2019 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2020 r. oraz z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r. – w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej; uzgadnianie zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.

W kwestii nadzoru Szefa OCK nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania – w odniesieniu do szefów obrony cywilnej województw – Komendant podał: *Podstawą realizacji zadań Szefa Obrony Cywilnej Kraju była ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz akty wykonawcze do niej, które nie wyczerpywały wszystkich obszarów zadaniowych obrony cywilnej wymienionych przez Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Dotyczyło to m.in. przygotowania i organizowania schronów, zadania wymienionego w artykule 61 PD I sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (PD I), który Rzeczpospolita Polska przyjęła dnia 19 września 1991 r. (Dz. U. z 1992 r., Nr 41, poz. 175). Wskazać należy, że Szef Obrony Cywilnej Kraju nie posiadał instrumentów prawnych do nadzorowania przygotowania oraz aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania w odniesieniu do szefów obrony cywilnej województw, a także szefów obrony cywilnej powiatów oraz gmin. Dodatkowo wyjaśnił: Z chwilą uchylecia z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej przestały obowiązywać wydane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju wytyczne z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. W czasie obowiązywania ww. wytycznych, jak również po utracie ich mocy, kompetencje Komendanta Głównego PSP w tym zakresie nie uległy zmianie. Niemniej jednak Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał dyspozycję Komendantowi Głównemu PSP przeprowadzenia inwentaryzacji i opracowania dedykowanej aplikacji wskazującej miejsca do możliwego schronienia w sytuacji zagrożenia. (...).*

W okresie objętym kontrolą pracownicy wszystkich urzędów wojewódzkich prowadzili kontrole dotyczące problematyki obrony cywilnej. W przypadku dwóch urzędów kontrole te dotyczyły budowli ochronnych<sup>157</sup>.

Czterech objętych kontrolą starostów sprawowało nadzór nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie powiatu, w szczególności poprzez podejmowanie działań w sytuacji zidentyfikowania nieprzekazywania informacji o zmianach w ewidencji przez szefów obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego na terenie powiatu<sup>158</sup>. Pięciu starostów twierdziło, że na terenie ich właściwości nie występowały budowle ochronne<sup>159</sup>.

Zgodnie z § 14 wytycznych SOC, szef obrony cywilnej gminy powinien nadzorować i kontrolować zasoby budowli ochronnych, które należą do jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy na podstawie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej. Natomiast w oparciu o zapisy § 15 ww. wytycznych szef obrony cywilnej gminy w ramach kontroli przygotowań w zakresie samoobrony oraz określania sposobów przygotowania i wykorzystania pomieszczeń ochronnych przeprowadza przeglądy pozostałych zasobów budowli ochronnych na podstawie § 10 ust. 2 pkt 3 w związku z § 10 ust. 1 pkt 2–4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności<sup>160</sup>.

**Ograniczone kontrole  
w zakresie budowli  
ochronnych**

Działania kontrolne dotyczące budowli ochronnych podjęło dziewięciu objętych kontrolą prezydentów miast oraz jeden burmistrz<sup>161</sup>. Prezydent Krosna dokonywał przeglądów stanu technicznego budowli.

#### 5.3.5. Dokonywanie ocen stanu przygotowań obrony cywilnej w obszarze budownictwa ochronnego

**Obowiązek  
dokonywania ocen  
stanu przygotowań  
obrony cywilnej**

Do zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej, należało dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Natomiast zakres zadań szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, zgodnie z § 3 pkt 1 ww. rozporządzenia, obejmował dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej na ich obszarze działania.

Z § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego wynikał obowiązek sporządzania przez Szefa OCK, w ramach planowania obronnego i przedkładania do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej zawierającej diagnozę stanu przygotowania organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami.

**Opracowanie  
wzoru ocen stanu  
przygotowań  
obrony cywilnej**

Szef OCK, w celu sprawnej realizacji ww. zadań, w załączniku do wytycznych Szefa OCK z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach określił wzór takiej oceny. Ocena ta powinna zawierać m.in. tabelę nr 4 *Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w województwie*, w której należało zawrzeć informacje dotyczące liczby i pojemności budowli ochronnych w województwie z podziałem na schrony i ukrycia. W tabeli tej należało także przedstawić informacje pozwalające określić przeznaczenie tych budowli

<sup>157</sup> Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku oraz Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie.

<sup>158</sup> Starostowie: krapkowicki, wejherowski, ostrowski, zambrowski.

<sup>159</sup> Starostowie: działdowski, polkowicki, sulęciński, pińczowski, wejherowski.

<sup>160</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 421; uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

<sup>161</sup> Prezydenci: Wałbrzycha, Gliwice, Skarżyska-Kamienna, Czechowicz-Dziedzic, Świnoujście, Zdziechowicz, Torunia, Elbląg, Białogostok oraz burmistrz: Olkuszka.

(zakładowe, dla pozostałej ludności), ich stan techniczny oraz formę własności (państwowa, komunalna, prywatna, spółdzielcza, wspólnot mieszkaniowych, zagraniczna). Informacje na temat faktycznie poniesionych kosztów na bieżące utrzymanie schronów, ukryć oraz remonty tych budowli należało ująć w tabeli nr 5 *Zestawienie kosztów poniesionych na budowę ochronne w województwie*.

W wytycznych wskazano, że szefowie obrony cywilnej województw na podstawie danych otrzymanych od szefów obrony cywilnej powiatów i gmin, w terminie do dnia 20 marca każdego roku, powinni przesłać Szefowi OCK ocenę stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie za poprzedni rok kalendarzowy.

**Oceny stanu  
przygotowań obrony  
cywilnej w Polsce  
za 2019 r.,  
2020 r. i 2021 r.**

W okresie objętym kontrolą Szef OCK opracował i przekazał do akceptacji Ministra *Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* za 2019 r. i 2020 r. Minister otrzymał także *Ocenę przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* za 2021 r. sporządzoną przez Komendanta.

W ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za lata 2019–2020 wyszczególnione były odrębne rozdziały poświęcone budownictwu ochronnemu, które zawierały informacje o: braku przepisów prawa dotyczących m.in. definicji schronów i ukryć oraz parametrów technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne; wysokich kosztach modernizacji wpływających na rezygnację przez zarządców budynków z utrzymania pełnej sprawności zainstalowanych urządzeń i wyposażenia budowli ochronnych, przez co ich wartość użytkowa systematycznie spadała (główny problem stanowiło niezachowanie funkcji ochronnych w zakresie szczelności, braku sprawności układów i urządzeń filtrowentylacyjnych); prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego inwentaryzacji budowli ochronnych – w ww. ocenach podano, że liczba zinwentaryzowanych budowli ochronnych wyniosła: 59,4 tys.<sup>162</sup> (o pojemności 1308,9 tys. miejsc<sup>163</sup>) w 2019 r. i 61,9 tys.<sup>164</sup> (o pojemności 1291,6 tys. miejsc<sup>165</sup>) w 2020 r.; niezadawalającym stanie technicznym istniejących budowli ochronnych (schronów i ukryć) wynikającym z niewystraczającej wysokości nakładów ponoszonych na ich utrzymanie oraz konserwację. Sformułowane w ramach tych rozdziałów wnioski dotyczyły m.in. zwiększenia środków finansowych na budowę oraz utrzymanie i konserwację istniejących budowli ochronnych; kontynuowania analizy i weryfikacji, na poszczególnych poziomach administracyjnych, istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych, zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich liczby, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożenia, przy wykorzystaniu zapisów zawartych w wytycznych Szefa OCK; ujęcia zagadnień obrony cywilnej w prawie budowlanym (wyłącznie w ocenie za 2020 r.); kontynuowania prac nad dalszym procedowaniem projektu rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia – w ramach delegacji ustawowej do Prawa budowlanego oraz propozycji zmian do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a także ustawy Prawo budowlane w przedmiocie budowy schronów przydomowych (wyłącznie w ocenie za 2019 r.).

Przedstawione w ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za lata 2019-2020 informacje dotyczące budowli ochronnych prezentowały wyłącznie dane w skali kraju (np. porównanie liczby budowli ochronnych, liczbę zinwentaryzowanych budowli ochronnych i ich pojemność), bez wyszczególnienia (podziału) na województwa, powiaty czy gminy. Komendant wyjaśnił: *Należy wskazać, że zasadniczym celem dokonywanej oceny stanu obrony cywilnej, w dokumencie, pt. Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce, było sformułowanie wniosków*

<sup>162</sup> Ukrycia – 55 tys., schrony – 4,4 tys.

<sup>163</sup> Podano, że istniejące schrony i ukrycia zapewniały ogółem 3,41 % potrzeb ludności w zakresie miejsc ochronnych w skali kraju.

<sup>164</sup> Ukrycia – 57,6 tys., schrony – 4,3 tys.

<sup>165</sup> Podano, że istniejące schrony i ukrycia zapewniały ogółem 3,38 % potrzeb ludności w zakresie miejsc ochronnych w skali kraju.

podsumowujących stan przygotowań w poszczególnych obszarach, a także identyfikowanie potrzeb oraz przedstawianie danych zbiorczych za kraj, które najlepiej odzwierciedlą tendencje zachodzących zmian. Przedstawianie szczegółowych danych z poszczególnych powiatów i gmin oraz województw z uwagi na bardzo dużą liczbę danych w jednym dokumencie było niecelowe, w szczególności biorąc pod uwagę adresatów dokumentu (...). W ocenie opracowywanej przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju ujmowane były dane z województw, które uwzględniały dane przekazywane przez terenowe organy OC w ramach dokonywanej oceny stanu OC w powiatach oraz gminach. W ocenach dokonywanych przez terenowe organy obrony cywilnej zawarte były dane przedstawiane odpowiednio do poziomu z wyszczególnieniem (podziałem) na poszczególne województwa, powiaty czy gminy.

W 2022 r. w Komendzie Głównej PSP, pomimo uchylecia przepisów ustanawiających Szefa OCK, opracowano *Ocenę przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2021 r.* Komendant wyjaśnił: *Dokument opracowany za 2021 r. miał szczególny charakter, gdyż w sposób przekrojowy podsumował dotychczasowe funkcjonowanie obrony cywilnej w Polsce oraz precyzował dalsze kierunki zmian, zgodnie z założeniami Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., która wskazała konieczność zredefiniowania systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, nadania mu powszechnego charakteru, z położeniem nacisku na budowanie zdolności do stałej adaptacji systemu wobec zmieniających się wyzwań i zagrożeń. Jednocześnie dokument ten nawiązywał do dokonujących się od początku 2020 r. zmian, kiedy to w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej rozpoczęto intensywne działania analityczne, poprzedzające przygotowanie założeń i projektów aktów prawnych porządkujących stan prawny i organizacyjny oraz uwzględniający konieczne zmiany w przepisach prawa, wynikające z aktualnych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa i reakcji władz państwowych oraz służb w środowisku zmieniających się zagrożeń. Nowa koncepcja systemu ochrony ludności, obejmująca zadania obrony cywilnej oraz zarządzanie kryzysowe zakładała synchronizację regulacji prawnych, obligując właściwe organy administracji publicznej, przedsiębiorców, osoby prawne, osoby fizyczne, instytucje, organizacje itp. do wykonywania zadań, tak w czasie pokoju, stanów nadzwyczajnych, jak i wojny. Wykazano, że płaszczyzną tej synchronizacji powinien być krajowy system ratowniczo-gaśniczy, podniesiony do rangi rozdziału w ustawie ustrojowej.*

*Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2021 r.* w rozdziale poświęconym budownictwu ochronnemu zawierała m.in.: informację, że od 1 lipca 2004 r. nie ma zdefiniowanego pojęcia budowli ochronnej (schronu lub ukrycia), a tym samym żaden podmiot ani organ nie jest wprost zobowiązany do prowadzenia ich ewidencji, konserwacji, planowania użycia i określenia sposobu przygotowania; z chwilą uchylecia z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej przestały obowiązywać wydane przez Szefa OCK wytyczne z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, przez co w Polsce nie obowiązuje żaden akt prawny, określający sposób zabezpieczenia i przygotowania obiektów mogących spełniać funkcję ochronną; tabele zawierające dane o: liczbie i pojemności schronów i ukryć w województwach, nakładach finansowych przeznaczonych w skali kraju na budownictwo ochronne w 2021 r. W ocenie tej sformułowano też wnioski w obszarze ww. budownictwa, tj.: [1] uregulowanie w przepisach powszechnie obowiązujących kwestii związanych z budową i utrzymaniem budowli ochronnych oraz dostosowywania budynków istniejących do pełnienia funkcji ochronnych; zdefiniowanie w prawie terminu budowli ochronnej, schronu, ukrycia oraz określenie szczegółowych wymagań, jakim muszą odpowiadać, a także określenie sposobu prowadzenia ich ewidencji i przygotowywania na wypadek zagrożeń; [2] dążenie do zwiększenia środków finansowych przeznaczanych na budowę oraz utrzymanie i konserwację istniejących już budowli ochronnych oraz zaangażowanie w to największej liczby podmiotów, w tym wspólnot i spółdzielni.

**Przygotowanie ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za lata 2019–2021 z wykorzystaniem nierzetelnych danych**

Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za lata 2019–2021 były opracowywane na podstawie ocen stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach (sporządzanych przez wojewodów<sup>166</sup>). Dokonana przez NIK analiza tych ocen cząstkowych w ramach kontroli prowadzonej w Komendzie Głównej PSP (w zakresie budowli ochronnych – schronów i ukryć) wykazała, że Komendant nie miał kompletnych oraz w pełni zweryfikowanych danych dotyczących liczby budowli ochronnych i ich pojemności. Opracowane w Komendzie, w okresie objętym kontrolą, oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce, w zakresie budownictwa ochronnego zostały przygotowane z naruszeniem kryterium rzetelności. Oceny te sporządzono z wykorzystaniem nierzetelnych danych przekazanych przez niektórych z wojewodów.

Ustalono m.in., że:

- dla ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2021 r. – rozbieżności stwierdzono w przypadku trzech województw, przy czym największe rozbieżności wystąpiły w województwie zachodniopomorskim m.in. w zakresie łącznej liczby i pojemności istniejących ukryć (wykazano odpowiednio 1965 i 96 546, choć łączna liczba i pojemność istniejących ukryć zakładowych i dla pozostałej ludności wyniosła odpowiednio 2387 i 103 201<sup>167</sup>);
- dla ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2020 r. – rozbieżności stwierdzono w przypadku pięciu województw, przy czym największe rozbieżności wystąpiły w województwie mazowieckim i dotyczyły m.in. łącznej pojemności istniejących ukryć (wykazano 140 903, choć suma pojemności istniejących ukryć zakładowych i dla pozostałej ludności wynosiła 107 629<sup>168</sup>);
- dla ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2019 r. – rozbieżności stwierdzono w przypadku czterech województw, przy czym rozbieżności w województwie dolnośląskim dotyczyły m.in. ogólnej pojemności istniejących budowli ochronnych (wykazano 78 062, choć suma pojemności istniejących schronów i ukryć wynosiła 103 844).

Wszyscy objęci kontrolą wojewodowie i starostowie jako szefowie obrony cywilnej województw i powiatów wywiązali się z obowiązku dokonania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej na ich obszarze działania za rok 2020 i 2021, wynikającego z § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej. Z obowiązku tego nie wywiązało się trzech byłych szefów OC gmin<sup>169</sup>.

Pomimo uchylecia z dniem 23 kwietnia 2022 r. rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej, oceny stanu przygotowań obrony cywilnej na ich obszarze działania za rok 2022 dokonało trzech starostów<sup>170</sup> oraz dwóch prezydentów miast<sup>171</sup>.

**Przypadki przygotowania ocen stanu przygotowań obrony cywilnej w części dotyczącej budowli ochronnych w sposób nierzetelny**

Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w części dotyczącej budowli ochronnych zostały przygotowane nierzetelnie przez siedmiu wojewodów<sup>172</sup>, czterech starostów<sup>173</sup> oraz dziewięciu prezydentów miast i burmistrzów<sup>174</sup>.

<sup>166</sup> Szefowie obrony cywilnej województw sporządzali je na podstawie danych otrzymanych od szefów obrony cywilnej powiatów i gmin.

<sup>167</sup> Takie dane dla tego województwa wykazano również w ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2019 r i 2020 r.

<sup>168</sup> Takie dane dla tego województwa wykazano również w ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2019 r.

<sup>169</sup> Prezydent Miasta Krosna, Wójt Gminy Krasne, Burmistrz Miasta i Gminy Skawina. Burmistrz Miasta i Gminy Skawina nie dokonał oceny stanu przygotowań obrony cywilnej gminy za 2020 r.

<sup>170</sup> Starostowie: polkowicki, sulęciński, ostrowski.

<sup>171</sup> Skarżyska-Kamienna i Zielonej Góry.

<sup>172</sup> Wojewodowie: świętokrzyski, małopolski, mazowiecki, śląski, łódzki, zachodniopomorski, dolnośląski.

<sup>173</sup> Starostowie: tarnogórski, pińczowski, łódzki wschodni oraz krapkowicki (ocena za 2021 r.).

<sup>174</sup> Prezydenci: Ostrowca Świętokrzyskiego, Wałbrzycha, Skarżyska-Kamienna, Ostrołęki, Zielonej Góry, Gniezna, burmistrzowie: Łasku, Kolušek Żnina.

**Przykłady**

W *Charakterystykach istniejących zasobów budownictwa ochronnego w województwie świętokrzyskim* stanowiących elementy *Ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim* przygotowanych w **Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach** wykazywano nierzetelne dane:

- a) Ujęto w nich łącznie inną liczbę schronów i ukryć wraz z ich pojemnością niż wynikająca z ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej przekazanych przez szefów obrony cywilnej powiatów. Zarówno w *Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim* za 2020 jak i 2021 r. zawarto te same dane, tj. 234 schrony o pojemności 23 213 osób i 5232 ukrycia o pojemności 26 011. Wg danych otrzymanych od szefów obrony cywilnej powiatów za 2020 r. zasoby budownictwa ochronnego w województwie wynosiły łącznie więcej o jeden schron o pojemności 285 osób oraz dwa ukrycia o pojemności 34 736<sup>175</sup> osób niż dane zawarte w *Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim* za 2020 r. Natomiast w *Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie świętokrzyskim* za 2021 r. wykazano o siedem schronów o pojemności 875 osób pojemności mniej oraz o trzy ukrycia o pojemności 34 786 osób więcej niż wynikało z ocen przekazanych przez szefów obrony cywilnej powiatów za 2021 r.
- b) Wskazano, że remontu wymaga 39 schronów o pojemności 3426 osób, choć z otrzymanych z powiatów danych wynikało, że remontu wymaga 114 schronów o pojemności 6921 osób.
- c) Zawarto w nich dane odbiegające od stanu budowy ochronnych w elektronicznej ewidencji ŚUW. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. w ewidencji było 281 schronów o pojemności 27 436 osób i 110 ukryć o pojemności 7933. Na 31 grudnia 2021 r. w ewidencji nie zmieniła się liczba i pojemność ukryć, natomiast liczba schronów zmniejszyła się do 279. Dane te różniły się w porównaniu do informacji przedstawionych w *Charakterystyce istniejących zasobów budownictwa ochronnego w województwie świętokrzyskim* o:
  - 47 schronów i 4223 miejsc w 2020 r. oraz 45 schronów i 3849 miejsc w 2021 r. (w ewidencji widniało więcej schronów niż w *Charakterystyce*);
  - 5122 ukrycia i 18 078 miejsc zarówno w 2020 i 2021 r. (w ewidencji ujęto mniej ukryć niż w *Charakterystyce*).

Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej **powiatu tarnogórskiego** za lata 2020–2021 w obszarze budownictwa ochronnego<sup>176</sup> zostały sporządzone bez należytej staranności. Dane zawarte w tych ocenach nie odpowiadały bowiem danym wynikającym z ocen otrzymanych przez Starostwo z podległych gmin. I tak:

- według ocen gminnych za 2020 r. łączna pojemność budowli ochronnych wynosiła 4974 osoby, podczas gdy według oceny powiatu pojemność wykazywanych budowli ochronnych wyniosła 4740 osób, tj. mniej o 234 osoby.
- według ocen gminnych za 2021 r. łączna pojemność budowli ochronnych wynosiła 4966 osób, podczas gdy według oceny powiatu pojemność wykazywanych budowli ochronnych wyniosła 4740 osób, tj. mniej o 226 osoby.

Przygotowane w **Urzędzie Miejskim w Łasku** oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2020 i 2021 w części dotyczącej budowli ochronnych sporządzone były nierzetelnie. W ocenach za lata 2020 i 2021 zawarto informacje dotyczące jedynie jednego ukrycia zaewidencjonowanego jako budowla ochronna, podczas gdy w prowadzonej w gminie ewidencji, wskazano dodatkowo pięć ukryć do doraźnego przygotowania.

<sup>175</sup> Nie uwzględniono z powiatu staszowskiego czterech schronów o pojemności 605 osób i z miasta Kielce pojemności 10 osób dla schronów, natomiast ujęto z powiatu ostrowieckiego więcej o trzy schrony i pojemności 330 osób. W zakresie dotyczącym ukryć nie ujęto z powiatu koneckiego dwóch i pojemności 425 osób, a z powiatu kazimierskiego wykazanej pojemności 34 311 osób.

<sup>176</sup> Pkt 4 w tabeli pn. „Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w Powiecie Tarnogórskim”.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy kontrolowane jednostki stworzyły właściwe warunki do rozwoju budownictwa ochronnego i zapewniły mieszkańcom wystarczającą liczbę odpowiednich i bezpiecznych miejsc schronienia i ukrycia w razie wystąpienia zagrożenia?
<b>Cele szczegółowe</b>	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:
<b>Zakres podmiotowy</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy kontrolowane jednostki zapewniły warunki umożliwiające prawidłową realizację zadań związanych z budownictwem ochronnym?</li> <li>2. Czy kontrolowane jednostki zapewniły wystarczającą liczbę odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz właściwie przygotowały się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia?</li> <li>3. Czy kontrolowane jednostki prawidłowo sprawowały nadzór i kontrolę realizacji zadań w obszarze przygotowania budowli ochronnych i prowadziły ewidencję tych budowli?</li> </ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej, 16 urzędów wojewódzkich, 32 urzędy miast/miast i gmin/gmin oraz 16 starostw powiatowych.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrole w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz urzędach wojewódzkich zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK). Kontrole w urzędach jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).
<b>Okres objęty kontrolą</b>	2020–2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano informacje z Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz Ministerstwa Obrony Narodowej.
<b>Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK</b>	W kontroli nie wzięły udziału inne organy kontroli.
<b>Pozostałe informacje</b>	W trakcie kontroli prowadzono oględziny budowli ochronnych. Oględziny odbywały się przy udziale specjalistów w dziedzinie budownictwa ochronnego posiadających kwalifikacje do przeprowadzania kontroli stanu technicznego budowli wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane.
<b>Stan realizacji wniosków</b>	Kontrolę P/23/061 przeprowadzono w okresie od 3 kwietnia do 29 września 2023 r. Wyniki kontroli przedstawiono w 66 wystąpieniach pokontrolnych. W wystąpieniach sformułowano 24 wnioski pokontrolne – dziewięć z nich zrealizowano, jeden jest w trakcie realizacji, 14 nie zostało jeszcze zrealizowanych. W przypadku większości stwierdzonych nieprawidłowości NIK odstępowała od formułowania wniosków pokontrolnych z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, tj. wejście w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o obronie Ojczyzny i uchylenie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz aktów wykonawczych do tej ustawy.

Zastrzeżenia do 11 wystąpień pokontrolnych NIK zostały wniesione przez: Wojewodę Dolnośląskiego, Wojewodę Opolskiego, Wojewodę Zachodniopomorskiego, Wojewodę Śląskiego, Starostę Powiatu Tarnogórskiego, Starostę Łódzkiego Wschodniego, Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle, Prezydenta Gliwic, Prezydenta Miasta Torunia, Burmistrza Miasta i Gminy Skawina.

Zastrzeżenia dotyczyły w szczególności opisów stanu faktycznego, stwierdzonych nieprawidłowości, ocen ogólnych i częściowych. Spośród ogółem 26 zastrzeżeń, Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli oddaliły 18 zastrzeżeń oraz uwzględniły w części osiem.

W przypadku zastrzeżeń wniesionych przez Wojewodę Dolnośląskiego oraz Zachodniopomorskiego wydano postanowienia o odmowie przyjęcia zastrzeżeń – z uwagi na wniesienie zastrzeżeń przez osobę nieuprawnioną (zastrzeżenia po kontroli w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim) oraz wpłynięcie zastrzeżeń po terminie (zastrzeżenia po kontroli w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim).

**Wykaz jednostek kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Kielcach	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Mariusz Kamiński
2.		Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	Andrzej Bartkowiak
3.		Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	Zbigniew Koniusz
4.		Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego	Artur Łakomic (od 27 marca 2023 r.) Jarosław Górczyński
5.		Urząd Miasta w Skarżysku-Kamiennej	Konrad Krönig
6.		Starostwo Powiatowe w Pińczowie	Zbigniew Kierkowski
7.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	Bohdan Paszkowski
8.		Urząd Miejski w Białymstoku	Tadeusz Truskolaski
9.		Urząd Miejski w Suwałkach	Czesław Renkiewicz
10.		Starostwo Powiatowe w Zambrowie	Zbigniew Teofil Jach
11.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	Mikołaj Bogdanowicz
12.		Urząd Miasta Torunia	Michał Zaleski
13.		Urząd Miejski w Żninie	Robert Luchowski
14.		Starostwo Powiatowe w Aleksandrowie Kujawskim	Lidia Tokarska
15.	Delegatura NIK w Gdańsku	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	Dariusz Drelich
16.		Urząd Miasta w Gdyni	Wojciech Szczurek
17.		Urząd Miasta Rumi	Michał Pasieczny
18.		Starostwo Powiatowe w Wejherowie	Gabriela Lisius



Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
19.	Delegatura NIK w Katowicach	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach	Jarosław Wieczorek
20.		Urząd Miasta w Gliwicach	Adam Neumann
21.		Urząd Miejski w Czechowicach-Dziedzicach	Marian Błachut
22.		Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach	Krystyna Kosmala
23.	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	Łukasz Kmita
24.		Urząd Miasta i Gminy Skawina	Norbert Rzepisko
25.		Urząd Miasta i Gminy w Olkuszu	Robert Piaśnik
26.		Starostwo Powiatowe w Krakowie	Wojciech Pałka
27.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Lech Sprawka
28.		Urząd Miasta Biała Podlaska	Michał Litwiniuk
29.		Urząd Miasta Dęblin	Beata Siedlecka
30.		Starostwo Powiatowe w Puławach	Danuta Smaga
31.	Delegatura NIK w Łodzi	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Karol Młynarczyk
32.		Urząd Miejski w Łasku	Gabriel Szkudlarek
33.		Urząd Miejski w Koluszkach	Waldemar Chałat
34.		Starostwo Powiatowe w Łodzi	Andrzej Opala
35.	Delegatura NIK w Olsztynie	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie	Artur Chojecki
36.		Urząd Miejski w Elblągu	Witold Wróblewski
37.		Urząd Miejski w Giżycku	Wojciech Iwaszkiewicz
38.		Starostwo Powiatowe w Działdowie	Paweł Cieśliński
39.	Delegatura NIK w Opolu	Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu	Sławomir Kłosowski
40.		Urząd Miasta Kędzierzyn Koźle	Sabina Nowosielska
41.		Urząd Miejski w Zdziechowicach	Sybila Zimmerman
42.		Starostwo Powiatowe w Krapkowicach	Maciek Sonik
43.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Michał Zieliński (od 29 stycznia 2021 r.) Aneta Niestrawska (od 16 grudnia 2020 r. do 28 stycznia 2021 r.) Łukasz Mikołajczyk (od 25 listopada 2019 r. do 15 grudnia 2020 r.)
44.		Urząd Miejski w Gnieźnie	Tomasz Budasz
45.		Urząd Miejski w Jarocinie	Adam Pawlicki

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
46.		Starostwo Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim	Paweł Rajski
47.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie	Ewa Leniart
48.		Urząd Gminy Krasne	Wilhelm Woźniak
49.		Urząd Miasta Krosna	Piotr Przytockki
50.		Starostwo Powiatowe w Przemyślu	Jan Pączek
51.	Delegatura NIK w Szczecinie	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie	Zbigniew Bogucki (od 30 listopada 2020 r.) Tomasz Hinc (od 5 marca 2018 r. do 29 listopada 2020 r.)
52.		Urząd Miasta Świnoujście	Janusz Żmurkiewicz
53.		Urząd Miasta Kołobrzeg	Anna Mieczkowska
54.		Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu	Tomasz Tamborski
55.	Delegatura NIK w Warszawie	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Tobiasz Bocheński (od 18 kwietnia 2023 r.) Sylwester Dąbrowski (od 1 do 17 kwietnia 2023 r.) Konstanty Radziwiłł (od 25 listopada 2019 r. do 31 marca 2023 r.)
56.		Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Rafał Trzaskowski
57.		Urząd Miasta Ostrołęka	Łukasz Kulik
58.		Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Mazowieckim	Krzysztof Adam Kapusta
59.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Jarosław Obremski
60.		Urząd Miasta i Gminy w Bogatyni	Wojciech Dobrołowicz (od 11 września 2020 r.) Wojciech Błasiak (od 21 listopada 2018 r. do 20 sierpnia 2020 r.)
61.		Urząd Miejski w Wałbrzychu	Roman Szełemej
62.		Starostwo Powiatowe w Polkowicach	Kamil Ciupak
63.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim	Władysław Dajczak (od dnia 15 stycznia 2020 r.) Wojciech Perczak (od 12 listopada 2019 r. do 14 stycznia 2020 r.)
64.		Urząd Miasta Zielona Góra	Janusz Kubicki
65.		Urząd Miasta Żagań	Andrzej Mirosław Katarzyniec
66.		Starostwo Powiatowe w Sulęcinie	Tomasz Jaskuła

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

### Obrona cywilna w Konwencjach Genewskich

Problematyka obrony cywilnej została uregulowana w I Protokole Dodatkowym do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącym ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzonym w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r.<sup>177</sup>, który Rzeczpospolita Polska ratyfikowała na mocy oświadczenia rządowego z dnia 7 stycznia 1992 r.<sup>178</sup>

Zgodnie z art. 61 tego protokołu, obrona cywilna oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych spośród wymienionych w tym artykule, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Do tych zadań należą: służba ostrzegawcza, ewakuacja, przygotowanie i organizowanie schronów, obsługa środków zaciemnienia, ratownictwo, służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną, walka z pożarami, doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami, doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, doraźne grzebanie zmarłych oraz dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne.

### Cel obrony cywilnej

Celem obrony cywilnej, zgodnie z art. 137 obowiązującej do 22 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, była ochrona ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.

### Brak definicji ochrony ludności i obrony cywilnej w akcie prawnym rangi ustawowej

Pomimo wielu inicjatyw legislacyjnych nie zostały dotychczas uregulowane w jednym akcie prawnym rangi ustawowej<sup>179</sup> definicje ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym wzajemne relacje tych pojęć. W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, podpisanej przez Prezydenta RP 12 maja 2020 r. wskazano m.in., że należy zredefiniować system obrony cywilnej i ochrony ludności, nadając mu powszechny charakter, zarówno na terenie aglomeracji miejskich, jak i w obszarach wiejskich, z położeniem nacisku na budowanie zdolności do stałej adaptacji systemu wobec zmieniających się wyzwań i zagrożeń, a także opracować ustawę kompleksowo regulującą problematykę obrony cywilnej. Należy także stworzyć w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego warunki do skutecznego i sprawnego uwzględniania potrzeb bezpieczeństwa narodowego. Za realizację postanowień zawartych w Strategii odpowiadają ministrowie kierujący działaniami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, we właściwościach których pozostają kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Z kolei w wytycznych Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i Szefi Obrony Krajowej z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r. wskazano, że

<sup>177</sup> Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, ze zm.

<sup>166</sup> Oświadczenie rządowe w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Protokołów Dodatkowych do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r.: dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczącego ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzonych w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. z dnia 7 stycznia 1992 r. (Dz. U. Nr 41 poz. 176).

<sup>179</sup> Z odpowiedzi udzielonej 12 lutego 2021 r. przez Sekretarza Stanu w MSWiA na interpelację poselską numer 13939, dotyczącą projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej wynika, że wobec podpisania 12 maja 2020 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, prace nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zawieszono ze względu na konieczność wypracowania nowych rozwiązań, które byłyby spójne z założeniami ww. dokumentu. W związku z powyższym są prowadzone działania, które zmierzają do przygotowania kompleksowych rozwiązań systemowo-legislacyjnych w zakresie szeroko rozumianego obszaru bezpieczeństwa powszechnego. Na wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (UD-24) został wykreślony z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

zasadniczym kierunkiem działania w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej<sup>180</sup> będzie wdrażanie postanowień Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r. dotyczących obrony cywilnej. Działania te miały polegać m.in. na budowaniu odporności państwa na zagrożenia, zapewnieniu powszechnego charakteru obrony cywilnej i ochrony ludności oraz gromadzeniu i utrzymywaniu zdolności do odtwarzania niezbędnych zasobów oraz zredefiniowaniu systemu obrony cywilnej i ochrony ludności poprzez nadanie mu powszechnego charakteru oraz budowaniu zdolności do stałej adaptacji systemu wobec zmieniających się wyzwań i zagrożeń. Realizacja tych zadań ma być oparta m.in. na współpracy przy opracowaniu przepisów prawa kompleksowo regulujących problematykę ochrony ludności poprzez kontynuowanie prac związanych z procedowaniem projektów ustaw o ochronie ludności, krajowym systemie ratowniczym, ochotniczych strażach pożarnych oraz opracowanie aktów wykonawczych do wymienionych ustaw, a także na analizie potrzeb i ocenie przygotowania istniejących struktur i zasobów na terenie gminy, powiatu i województwa do wykonywania zadań w stanach nadzwyczajnych w zakresie ochrony ludności.

#### Organy obrony cywilnej

Jak stanowił art. 17 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej był Szef Obrony Cywilnej Kraju, a terenowymi organami obrony cywilnej, zgodnie z art. 17 ust. 6 tej ustawy, byli wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast).

Do zakresu działania Szefa OCK należało: przygotowywanie projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej, ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej, koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej oraz sprawowanie nadzoru nad odbywaniem zasadniczej służby w obronie cywilnej (art. 17 ust. 4 ww. ustawy). Organy terenowe odpowiadały za kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie (art. 17 ust. 7 ww. ustawy).

Szczegółowy zakres działania Szefa OCK, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz zasady i tryb kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej regulowało rozporządzenie w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej.

#### Zadania Szefa OCK

Zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia, zakres zadań Szefa OCK obejmował:

- 1) inicjowanie, przygotowywanie, wydawanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących obrony cywilnej,
- 2) uzgadnianie projektu planu obrony cywilnej państwa z Ministrem Obrony Narodowej oraz z innymi właściwymi ministrami,
- 3) określanie założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców,
- 4) opracowywanie założeń programowych oraz kierunków kształcenia i szkolenia pracowników, ratowników i ludności w zakresie obrony cywilnej,
- 5) dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin,
- 6) planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych i materiałowych niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie obrony cywilnej,
- 7) określanie założeń dotyczących ewakuacji ludności i mienia na wypadek masowego zagrożenia,
- 8) inicjowanie działalności naukowo-badawczej dotyczącej obrony cywilnej, a także udział w pracach unifikacyjno-normalizacyjnych w tej dziedzinie,

<sup>180</sup> Obok przeciwdziałania skutkom epidemii COVID-19 oraz wzmocnienia przygotowania administracji publicznej oraz struktur krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia działań ratowniczych we wszystkich stanach gotowości obronnej państwa.

- 9) opracowywanie, na potrzeby ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Prezesa Rady Ministrów, informacji dotyczących obrony cywilnej,
- 10) organizowanie i koordynowanie ćwiczeń w zakresie obrony cywilnej,
- 11) kontrolowanie przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych,
- 12) kontrolowanie warunków odbywania zasadniczej służby w obronie cywilnej,
- 13) ustalanie normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej.

**Zadania szefów  
obrony cywilnej  
województw,  
powiatów i gmin**

Natomiast określone w § 3 tego rozporządzenia zadania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, na ich obszarze działania, obejmowały m.in.: dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej, opracowywanie i opiniowanie planów obrony cywilnej, opracowywanie i uzgadnianie planów działania, organizowanie i koordynowanie szkoleń oraz ćwiczeń obrony cywilnej, organizowanie szkolenia ludności w zakresie obrony cywilnej, przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, tworzenie i przygotowywanie do działań jednostek organizacyjnych obrony cywilnej, przygotowywanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze, planowanie i zapewnienie środków transportowych, warunków bytowych oraz pomocy przedmedycznej, medycznej i społecznej dla ewakuowanej ludności, a także opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej. Należy przyjąć, że realizacja wymienionych wyżej zadań wymagała m.in. prowadzenia kartotek (ewidencji) budowli ochronnych<sup>181</sup>.

**Uchylenie ustawy  
o powszechnym  
obowiązku obrony  
Rzeczypospolitej  
Polskiej**

W dniu 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa o obronie Ojczyzny, która uchyliła ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Wraz z uchyleniem ustawy utraciły moc przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie, w tym rozporządzenie w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej.

Wskutek ww. zmian porządku prawnego moc utraciły także wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, wprowadzone na podstawie art. 17 ust. 4 pkt 2 i art. 17 ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

**Planowanie cywilne  
w zarządzaniu  
kryzysowym**

Aktem prawa powszechnie obowiązującego pozostaje ustawa o zarządzaniu kryzysowym, w której określono organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania i zasady działania, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z art. 2 tej ustawy, zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Ustawa wprowadziła pojęcie planowania cywilnego, rozumianego jako całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, a także planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

<sup>181</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 12.04.2016 r., II SAB/OI 64/15, LEX nr 2054455.

Zgodnie z art. 4 ww. ustawy zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują:

- 1) przygotowanie planów zarządzania kryzysowego;
- 2) przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych;
- 3) przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego;
- 4) utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego;
- 5) przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 6) zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów.

Powyższe zadania powinny uwzględniać:

- 1) zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej;
- 2) zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej;
- 3) zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń;
- 4) racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych;
- 5) pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych.

#### Sprawy obronności w ustawie o obronie Ojczyzny

Stosownie do art. 30 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, kierowanie sprawami obronności w województwie należy do wojewody, który m.in. określa szczegółowe kierunki działania dla kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, organów administracji niezespolonej oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych (ust. 2 pkt 1); kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa wykonywanych przez marszałków województw, starostów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne mające swoją siedzibę na terenie województwa (pkt 2); organizuje wykorzystanie miejscowych sił i środków na potrzeby obronności państwa i obszaru województwa, w tym ochrony ludności oraz dóbr materialnych i kultury przed środkami rażenia, jak również niesienia pomocy poszkodowanym (pkt 5) i kontroluje i ocenia wykonywanie zadań obronnych przez organy, podmioty, przedsiębiorców, jednostki organizacyjne i organizacje, o których mowa w pkt 1 i 2 (pkt 6).

W obecnym stanie prawnym brakuje regulacji określających status prawny budowli ochronnych, prawa i obowiązki związane z tego rodzaju obiektami, a także podmioty zobowiązane do wykonywania tych obowiązków<sup>182</sup>.

#### Budowle ochronne w budynkach wspólnot mieszkaniowych

Jednym z aspektów tej luki prawnej jest kwestia utrzymania schronów, znajdujących się w budynkach mieszkalnych, będących własnością wspólnot mieszkaniowych. Problem już w 2000 r. dostrzegł Rzecznik Praw Obywatelskich, który wskazywał, że skoro schrony mogą stanowić część nieruchomości wspólnej, powstaje uzasadniona wątpliwość, dlaczego tylko członkowie określonej wspólnoty mieszkaniowej są obowiązani do ponoszenia ciężarów związanych z koniecznością utrzymywania tych budowli, przeznaczonych dla szerszego kręgu ludności. W jego ocenie twierdzenie, że koszty związane z utrzymywaniem schronów w należytym stanie powinny być ponoszone wyłącznie przez członków wspólnot mieszkaniowych, należałoby uznać za nieuprawnione przenoszenie ciężaru obowiązków publicznych na poszczególne grupy obywateli. *Obowiązki w zakresie ich utrzymania, powinny być ponoszone przez terenowe jednostki obrony cywilnej, gdyż to właśnie do zadań obrony cywilnej należy przygotowanie wspomnianych budowli*<sup>183</sup>.

<sup>182</sup> Ostatnim aktem prawa powszechnie obowiązującego regulującym problematykę schronów było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, wydane na podstawie art. 140 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł ten został uchylony na mocy art. 1 ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw i utracił moc z dniem 1 lipca 2004 r.

<sup>183</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12277937290.pdf> (dostęp 16 lutego 2023 r. godz. 9:00).

W odpowiedzi na uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich, w sierpniu 2020 r. podsekretarz stanu w MSWiA poinformował o trwających w resorcie pracach nad projektem regulacji dotyczącej ochrony ludności, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Według planów za budowę, przebudowę, przystosowanie i utrzymanie obiektów zbiorowej ochrony będzie odpowiadał wójt, starosta lub wojewoda nimi zarządzający, a szczegółowe wymagania dla obiektów zbiorowej ochrony oraz warunki ich eksploatacji zostałyby określone w rozporządzeniu. Podsekretarz stanu zauważył ponadto, że pomieszczenia schronów w budynkach wspólnot mieszkaniowych zasadniczo mają zapewniać ochronę osobom zamieszkującym te budynki. Poza tym pomieszczenia te są wykorzystywane także dla zaspokojenia innych potrzeb członków wspólnot, zatem ponoszenie kosztów ich utrzymania przez te wspólnoty wydaje się być uzasadnione<sup>184</sup>.

**Wymagania obrony  
cywilnej według ustawy  
Prawo budowlane**

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej. W art. 8 tej ustawy Rada Ministrów została upoważniona do określenia w drodze rozporządzenia dodatkowych warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki służące bezpieczeństwu lub obronności państwa, albo wyłączenia stosowania do tego typu budynków przepisów wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego, przy wzięciu pod uwagę ich funkcji oraz potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa lub obronności państwa. Upoważnienie to jest fakultatywne i dotychczas Rada Ministrów nie skorzystała z przyznanej jej kompetencji.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2, tj. między innymi utrzymując właściwy stan techniczny.

Jak stanowi art. 66 ust. 1 tej ustawy, w przypadku stwierdzenia m.in., że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym, organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku.

**Potrzeby obronności  
i bezpieczeństwa  
państwa w planowaniu  
i zagospodarowaniu  
przestrzennym**

Art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Podobnie jak w przypadku ustawy Prawo budowlanego, żaden przepis tych potrzeb nie precyzuje.

**Utrudnienia  
wynikające  
z nieprecyzyjnego prawa**

Konsekwencją nieprecyzyjnych przepisów prawa są m.in. wątpliwości interpretacyjne i decyzje blokujące rozwój budownictwa ochronnego. W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Łódzkiego z 2 maja 2012 r.<sup>185</sup> stwierdzono nieważność postanowienia zawartego w uchwale Rady Miasta Kutno Nr XIX/189/12 z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Kutnie pomiędzy ul. Jesienną, rzeką Głogowianką i granicą miasta Kutna, o treści: *W celu zapewnienia warunków ochrony ludności w sytuacji zagrożenia ustala się konieczność uwzględnienia wymogów obrony cywilnej zgodnych z przepisami odrębnymi przy projektowaniu i realizacji nowej zabudowy, w tym uwzględnienia w podpiwniczeniach nowej zabudowy pomieszczeń o konstrukcji odpornej na zagruzowanie, z możliwością bezkolizyjnej i szybkiej ich adaptacji dla celów ochrony.* Zgodnie z rozstrzygnięciem, wykracza to poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w planie miejscowym zakresu i sposobu postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>184</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odp.%20MSWiA%20ws%20schronow%2C%2018.08.2020.pdf> (dostęp 16 lutego 2023 r. godz. 9.00).

<sup>185</sup> PNK-1.4131.466.2012, LEX nr 1163566.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

---

1. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.); uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r.
3. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).
4. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
5. Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1969, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).
9. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122).
11. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850); uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.



#### 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
6. Minister Rozwoju i Technologii
7. Minister Obrony Narodowej
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP
11. Komisja Obrony Narodowej Sejmu RP
12. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
13. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
14. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
15. Komisja Obrony Narodowej Senatu RP
16. Wojewodowie

## 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

---



### Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

---

DK-KKN.096.8.19.2024

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pan  
Marian Banaś  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie

Nawiązując do pisma Najwyższej Izby Kontroli z 21 lutego 2024 r.<sup>1</sup>, przekazuję stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/23/061 – *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia.*

Pragnę zwrócić uwagę na potencjalną niespójność dokumentu w poniższej kwestii.

Na str. 24 na początku rozdziału nr 4 „Wnioski” zawarto stwierdzenie, iż *„Z ustaleń kontroli wynika, że obecnie w Polsce nie funkcjonuje system obrony cywilnej. Zasadniczą tego przyczyną jest brak jakichkolwiek podstaw prawnych do realizacji zadań obrony cywilnej.”*. Jednocześnie na str. 36 w rozdziale 5.1.3 wskazano stanowisko Szefa Obrony Cywilnej Kraju, zgodnie z którym: *„wśród derogowanych przepisów na skutek wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny nie znajduje się art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy o działach administracji rządowej, który pozostawia w kompetencjach Ministra<sup>2</sup> sprawy obrony cywilnej. Przepis ten określa co prawda jedynie właściwy organ, ale może stwarzać pewne podstawy do dookreślenia w odpowiednim akcie zadań obrony cywilnej (...)”*. Stanowisko Szefa Obrony Cywilnej Kraju w tym zakresie wydaje się trafniejsze. Stwierdzenie, że brak jest „jakiegokolwiek podstawy prawnej do realizacji zadań obrony cywilnej” może być uznane za zbyt daleko idące, zwłaszcza, że niektóre podmioty i organy (np. Szef OCK) powołują się przy realizacji swoich zadań na ww. przepis ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej.*

Ponadto pragnę nadmienić, że na Komisję Prawniczą został skierowany *projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych i warunków technicznych użytkowania budowli ochronnych.* Rozporządzenie określi warunki techniczne dla

---

<sup>1</sup> Znak: LKI.430.2.2023

<sup>2</sup> tj. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

budowli ochronnych i ich usytuowania oraz warunki techniczne użytkowania tych budowli. Przepisy będą stosowane przy projektowaniu, budowie, utrzymaniu oraz przebudowie i zmianie sposobu użytkowania budowli ochronnych, a także do związanych z nimi urządzeń budowlanych. Projekt przewiduje projektowanie i realizowanie obiektów zbiorowej ochrony zgodnie z określonymi wymaganiami technicznymi i funkcjonalnymi oraz przygotowywanie ukryć doraźnych spełniających niezbędne wymagania. Delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia zawarta jest w ustawie *Prawo budowlane*.

Z poważaniem

z up. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Wiesław Leśniakiewicz  
Podsekretarz Stanu  
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)