



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.009.01.2023

Pan
Mikołaj Bogdanowicz
Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki
w Bydgoszczy
ul. Jagiellońska 3
85-950 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kujawsko Pomorski Urząd Wojewódzki ¹ w Bydgoszczy, ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mikołaj Bogdanowicz, Wojewoda Kujawsko Pomorski od 8 grudnia 2015 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do zakończenia czynności kontrolnych ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/82/2023 z 30 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W strukturze Urzędu wyodrębniono komórki organizacyjne, którym przypisano zadania związane z obroną cywilną, w tym dotyczące budownictwa ochronnego oraz wyznaczono osoby posiadające wiedzę i kompetencje do realizacji zadań z tego zakresu. W KPUW opracowano dokumenty odnoszące się m.in. do problematyki budowli ochronnych, w tym plan obrony cywilnej województwa a także do oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województwa, czym spełniono obowiązek określony w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁶. Z powyższych dokumentów wynikało, że na terenie Województwa Kujawsko-Pomorskiego tylko 1,64% populacji ma zapewnione miejsce schronienia. W ocenie NIK realizację przez Wojewodę zadań z zakresu budownictwa ochronnego utrudniał w istotnym stopniu brak od 23 kwietnia 2022 r. odpowiednich regulacji prawnych dotyczących obrony cywilnej oraz okoliczność, iż funkcjonujące wcześniej Wytyczne

¹ Dalej „Urząd” lub „KPUW”.

² [Archiwum biuletynu BIP MSWiA](#) (dostęp 26 września 2023 r.).

³ Tj. do 27 września 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 630, dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 96 poz. 850

Szefa Obrony Cywilnej Kraju nie miały rangi aktu prawnego. Wojewoda w ramach nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, w sytuacjach tego wymagających, sugerował podjęcie działań dla zapewnienia zabezpieczenia potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa w dokumentach planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na brak takiego zapotrzebowania, w budżecie Wojewody nie planowano środków finansowych na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych.

Wojewoda w kontrolowanym okresie dysponował dwoma budowlami ochronnymi, w tym jedną z przeznaczeniem na Główne Stanowisko Kierowania⁷ w Zapasowym Miejscu Pracy⁸, dla którego opracowano szczegółową dokumentację określającą organizację przemieszczenia wydzielonych sił i środków KPUW na to stanowisko. Według prowadzonej ewidencji budowli ochronnych, w wydzielonej części GSK w ZMP znajdował się schron kategorii P, jednak oględziny tego obiektu wykazały, że w wyniku niewłaściwie wykonanych przepustów przez strop i ściany nastąpiła dehermetyzacja obiektu.

W związku z nieuregulowanym stanem prawnym, Wojewoda w sposób ograniczony prowadził działania nadzorcze, w tym weryfikację danych dotyczących istniejących zasobów budownictwa ochronnego przekazywanych przez szefów obrony cywilnej jednostek samorządu terytorialnego. W opinii NIK było to przyczyną stwierdzonych rozbieżności pomiędzy danymi w Ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej województwa za 2021 r. z danymi wykazanymi w prowadzonej w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego KPUW, Ewidencji - zestawieniu budowli ochronnych.

NIK pozytywnie ocenia działania Wojewody w zakresie prowadzenia czynności mających na celu aktualizację ewidencji budowli ochronnych, jak również brak uchylecia zarządzeń Wojewody dotyczących OC, pomimo uchylecia aktów prawnych w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W strukturze organizacyjnej Urzędu¹⁰ wyodrębniono Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego¹¹, w którym utworzono m.in. Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego i Oddział Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej. Zadania Wydziału podzielono w odniesieniu do działów administracji rządowej: 1) obrona narodowa, b) sprawy wewnętrzne i c) zdrowie. Ponadto do zadań Wydziału należała m.in. obsługa Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. W zakresie obrony narodowej do zadań Wydziału należało m.in. a) planowanie, koordynowanie

⁷ W rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, Dz. U. z 2004 r. Nr 98 poz. 978.

⁸ Dalej: „ZMP”.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Regulamin organizacyjny stanowiący załącznik do zarządzenia nr 408/2018 Wojewody Kujawsko Pomorskiego z 10 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy.

¹¹ Dalej „Wydział BZK”, „Wydział” lub „WBZK”.

i realizowanie – w ramach przygotowania wojennego podsystemu kierowania województwem – przedsięwzięć zapewniających funkcjonowanie Urzędu, podległych jednostek organizacyjnych, zespolonej administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; b) finansowanie oraz utrzymanie w stałej zdolności eksploatacyjnej Zapasowego Stanowiska Kierowania oraz aktualizacja dokumentów planistycznych zapewniających Wojewodzie warunki funkcjonowania na Zapasowym Stanowisku Kierowania.

W odniesieniu do spraw wewnętrznych Wydział zobowiązano m.in. do: a) opracowywania, aktualizowania i wdrażania planów wojewódzkich zarządzania kryzysowego; b) planowania środków finansowych na realizację zadań wykonywanych m.in. w ramach przygotowań obronnych państwa, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego; c) opracowywania i opiniowania planów obrony cywilnej; d) organizowania i koordynowania szkoleń oraz ćwiczeń obrony cywilnej; e) sprawowania nadzoru nad przygotowaniem i zapewnieniem funkcjonowania budowli ochronnych; f) określania wymogów obrony cywilnej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

W Wydziale sprawami budowli ochronnych i obrony cywilnej zajmowały się trzy osoby funkcyjne i dwóch pracowników merytorycznych. Wszyscy wskazani pracownicy, posiadali wyższe wykształcenie¹², dwóch z nich ukończyło dodatkowo studia podyplomowe¹³ i szkolenia¹⁴.

Dyrektor Wydziału jak i jego zastępca byli zobowiązani m.in. do dokonania szczegółowego podziału przedsięwzięć i czynności z zakresu obronności oraz obrony cywilnej określonych w odrębnych aktach wewnętrznych między podległych pracowników Wydziału i nadzór nad ich realizacją¹⁵. Z kolei Kierownika Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej zobowiązano¹⁶ m.in. do a) współdziałania, koordynowania i merytorycznego nadzorowania wykonania zadań obronnych, obrony cywilnej przez Wydziały Urzędu Wojewódzkiego, kierowników podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez ministrów, władze organizacji społecznych; b) nadzorowania i koordynacji szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej przez podległe jednostki organizacyjne; c) nadzorowania procesu legalizacji przyrządów dozymetrycznych będących na wyposażeniu formacji obrony cywilnej; d) udziału w opracowywaniu planów potrzeb środków finansowych na realizację zadań obronnych i obrony cywilnej; e) sprawowania nadzoru nad opiniowaniem projektów budowlanych i planów zagospodarowania przestrzennego terenów pod względem wymogów obrony cywilnej.

Czynności w zakresie: a) określania wymogów w przedmiocie stosowania przepisów ochrony ludności i obrony cywilnej dla projektowanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, projektowanych inwestycji; b) opiniowania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie

¹² W specjalnościach: transport drogowy; prawno-administracyjne oraz ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego; zarządzania i marketingu; wychowania obronnego; budownictwo lądowe.

¹³ 1. Zarządzanie kryzysowe i ochrona ludności; 2. Obrona cywilna i zarządzania kryzysowego.

¹⁴ 1. Prewencja terrorystyczna; 2. Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, organizacja i funkcjonowanie systemu obronnego i bezpieczeństwa.

¹⁵ Zakresy czynności z 2019 r.

¹⁶ Zakres czynności z 2018 r.

uwzględniania wymogów ochrony ludności i obrony cywilnej; c) opracowywania analiz i sprawozdań w zakresie budowli ochronnych; d) prowadzenia ewidencji wymogów ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zaopiniowanych projektów budowlanych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; e) aktualizacji baz danych w zakresie budowli ochronnych, przypisano inspektorowi wojewódzkiemu Wydziału¹⁷. Z kolei Starszy Inspektor wojewódzki Wydziału został zobowiązany m.in. do: a) koordynowania działań i udziału w opracowaniu poszczególnych części składowych planu obrony cywilnej województwa oraz jego aktualizacja; b) współpracy z pracownikami odpowiedzialnymi za realizację przedsięwzięć szkoleniowych w zakresie obrony cywilnej, ochrony ludności w podległych i nadzorowanych przez Wojewodę jednostkach organizacyjnych, urzędach administracji samorządowej oraz przedsiębiorstwach.

W związku z wejściem 23 kwietnia 2022 r. w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁸ uchylone zostały przepisy o obronie cywilnej. Pomimo tego w zakresach czynności czterech pracowników Wydziału: Zastępcy Dyrektora, kierownika Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej, inspektora i starszego inspektora wojewódzkiego, nadal ujęto zadania związane z obroną cywilną. Zakres Zastępcy został nadany w 2019 r. i do dnia 10 sierpnia 2023 r. nie został uaktualniony. W jednym przypadku¹⁹ pierwotnie nadany zakres z 2015 r. został zaktualizowany 29 czerwca 2022 r., w dwóch następnych²⁰ zakresy z 2018 r. zostały zaktualizowane 29 czerwca 2022 r. Zgodnie z „Zakresem obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień Dyrektora Wydziału, był on zobowiązany do monitorowania zmian w przepisach prawa w zakresie merytorycznej właściwości Wydziału (punkt I.2.3) i przydzielania podległym pracownikom zakresów czynności oraz ich bieżącej aktualizacji (punkt I.3.1). Dyrektor podał, że zakres zadań merytorycznych kadry kierowniczej jak również pracowników wydziału obejmuje nadzór nad kompleksowym wykonywaniem zadań obronnych, w tym zadań z zakresu obrony cywilnej i ochrony ludności, niezależnie od momentu obowiązywania określonych, konkretnych przepisów w tych sprawach. Z uwagi na powyższe po uchyleniu przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²¹, w dniu 29 czerwca 2022 roku dokonano zmian w zakresach obowiązków pracowników realizujących zadania obrony cywilnej w zakresie (część zadań zostało wykreślonych a część poszerzono o ujęciu w szerszym zakresie a mianowicie ochrony ludności), który miał być przejściowym do wprowadzenia ustawy w tym zakresie. Nowa ustawa o obronie ojczyzny wprowadza co prawda zapis o utracie mocy ustawy o powszechnym obowiązku obrony, jednak nie w pełnym zakresie, gdyż art. 821 nowej ustawy utrzymuje niektóre akty wykonawcze dotychczasowej ustawy w mocy, w terminie do października 2023 r. Dział IV ustawy o powszechnym obowiązku obrony, dotyczący zadań obrony cywilnej, nie występuje w ustawie o obronie ojczyzny, jednakże zadania z tego zakresu są nadal wykonywane przez Wydział. Dodał, że w województwie Kujawsko-Pomorskim nie wycofano dokumentów takich jak m.in. Plany Obrony Cywilnej (województwa, powiatów i gmin), Plany Ewakuacji oraz innych dokumentów, które zawierają gotowe procedury działania przewidziane do zastosowania w razie wystąpienia takiej potrzeby

(akta kontroli str. 160-201, 214-222)

¹⁷ Zakresy czynności z 2015 r i 29 czerwca 2022 r.

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2305, ze zm.

¹⁹ Inspektor wojewódzki.

²⁰ Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej i starszy inspektor wojewódzki.

²¹ j.t. Dz. U. z 2021 r. poz. 372, dalej „ustawa o powszechnym obowiązku obrony”.

1.2. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²² w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Stosowny organ, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu przestrzennym, występuje o uzgodnienie projektu planu m.in. z wojewodą w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych. Natomiast na podstawie art. 20 ust. 2 ww. ustawy organ ten przedstawia wojewodzie uchwałę rady gminy o uchwaleniu miejscowego planu, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Badaniem objęto łącznie 17 spraw: 12 spraw w zakresie opiniowania na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu przestrzennym i pięć dotyczących opiniowania na podstawie art. 20 ust. 2 cyt. ustawy.

Pięć²³ spraw realizowanych w Oddziale Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa na podstawie 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu przestrzennym, zostało zaopiniowane pozytywnie, stwierdzając brak kolizji z zadaniami rządowymi.

W pozostałych siedmiu opiniowanych przez Wydział BZK na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b cyt. ustawy:

- w pięciu²⁴ przypadkach stwierdzono brak danych na temat granic i sposobu zagospodarowania dla terenów górniczych oraz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią lub osuwaniem się mas ziemnych, do czego zobowiązuje art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu przestrzennym;

- w dwóch przypadkach do wnioskodawcy zwrócono się z prośbą o rozważenie:
1) lokalizacji na terenie objętym opracowywanym planem, budowli ochronnych²⁵;
2) lokalizacji na terenie objętym opracowywanym planem, budowli ochronnych, zwłaszcza w odniesieniu do budynków usługowo produkcyjnych, wielorodzinnych lub użyteczności publicznej z garażami podziemnymi²⁶. W obu przypadkach podparto się § 6 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego²⁷.

W odniesieniu do opinii z 7 marca 2023 r. i podaniu jako wyznacznika uchylonych Wytycznych, Inspektor wojewódzka sporządzająca opinię podała, że zgodnie z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, po podaniu do wiadomości publicznej informacji o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu istnieje możliwość zgłaszania do niego uwag i propozycji. Taki właśnie charakter mają znajdujące się w korespondencji zapisy dotyczące uwzględnienia w opracowywanym planie lokalizacji budowli ochronnych. Słowo „zalecenie” użyte w stosunku do Wytycznych należy czytać wprost, jako wskazanie materiału pomocniczego, który warto rozważyć przestępując do opracowania planu. Wytyczne są pierwszym od wielu lat kompleksowym materiałem wskazującym tryb postępowania z budownictwem ochronnym i szczegółowe rozwiązania techniczne w tym zakresie. Ponadto, jak sama nazwa wskazuje, Wytyczne nie są ani rozporządzeniem, ani ustawą, nie mogły więc i nie były wskazywane jako podstawa

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm., dalej „ustawa o planowaniu przestrzennym”.

²³ WIR.II.743.3: 1).52.2020.JB; 2) 171.2021.JB; 3) 88.2022.JB; 4) 106.2022.JB; 5) 120.2022.JB.

²⁴ WBZK.II.644.4: 1).106.2023.AS; 2) 105.2022.AS; 3) 244.2021.AS; 4) 240.2021.AS; 5) 104.2022.AS – sprawy dotyczyły terenów rolniczych.

²⁵ WBZK.II.644.4.279.2021.AS.

²⁶ WBZK.II.644.4.57.2023.AS

²⁷ Akt obowiązywał do 22 kwietnia 2022 r.

prawna proponowanych zapisów w opracowywanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W przypadku pięciu spraw z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym w dwóch²⁸ przypadkach po przeanalizowaniu akt sprawy nie wniesiono zastrzeżeń do projektu mpzp. W pozostałych trzech²⁹, rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda stwierdził ich nieważności – jednak nie było to związane z zadaniami obrony cywilnej czy budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 210-213, 223-225)

1.3. W latach 2018-2022 Urząd nie realizował żadnej budowy budynków użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 8)

1.4. Zgodnie z § 3 pkt 2 i 3 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin³⁰, do zakresu działania szefa obrony cywilnej województwa, należało m.in. a) opracowywanie i opiniowanie planów obrony cywilnej; b) opracowywanie i uzgadnianie planów działania; c) opracowanie wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.

W Urzędzie opracowano:

- Plan Obrony Cywilnej Województwa Kujawsko Pomorskiego³¹, sporządzony przez Dyrektora Wydziału BZK w 2013 r., zatwierdzony przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego i uzgodniony 13 marca 2014 r. przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Zarządzeniem nr 53/2014 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 4 kwietnia 2014 r. Plan wprowadzono do stosowania; Od momentu opracowania Plan był 10-krotnie aktualizowany – ostatnio 16 stycznia 2022 r;

- Wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2021 – 2025, sporządzony przez Dyrektora Wydziału BZK, zatwierdzony przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego i uzgodniony przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju;

- plany działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020 – 2022, każdorazowo uzgodnione z Szefem Obrony Cywilnej Kraju. Na rok 2023 nie opracowano planu z uwagi na uchylenie podstawy prawnej – cytowanego powyżej rozporządzenia.

(akta kontroli str. 3-159, 226-250)

1.5. W Planie obrony cywilnej, Wojewodzie Kujawsko- Pomorskiemu przypisano m.in. obowiązek przygotowania budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych dla ludności, w ramach którego należało³²:

- sprawdzić/skontrolować stan techniczny budowli ochronnych i ukryć dla ludności – realizacja w stałej gotowości/w czasie zagrożenia/czasie wojny;

- osiągnąć gotowość techniczno-eksploatacyjną budowli i ukryć - realizacja w stałej gotowości/w czasie wojny.

Dyrektor Wydziału BZK podał, że realizacja wymienionych zadań była wykonywana przez Wojewodę w postaci kontroli i nadzoru poprzez gromadzenie, analizę i ewentualną korektę danych dotyczących liczby, wielkości i własności budowli

²⁸ WIR.II.743.4.106.2022.JS, WIR.II.743.4.80.2023.JS.

²⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze nr: 78/2020 z 25 września 2020 r.; 16/2022 z 24 stycznia 2022 r.; 18/2022 z 26 stycznia 2022 r.

³⁰ Dz. U. z 2002 r. nr 96 poz. 850.

³¹ Dalej „Plan obrony cywilnej”.

³² W punkcie 3.1., punkt 6 OCF.

ochronnych oraz zbieranie i analizę danych dotyczących nakładów finansowych na budownictwo ochronne w regionie z informacji przekazywanych przez samorządy w ramach corocznej Oceny stanu przygotowań województwa. Dane te były podstawą do ogólnej oceny stanu technicznego obiektów budownictwa ochronnego w poszczególnych powiatach i województwie. Dodał, że w wyniku pogłębionych analiz, mimo nieuchwalenia kompleksowych przepisów, utrzymano w planie powyższe zadanie. Celem nadrzędnym, którym się kierowano było utrzymanie istniejących budowli ochronnych i niedopuszczanie do ich likwidacji w terenie.

W części III Planu obrony cywilnej – załączniki funkcjonalne, punkt 8.1 podano dane statystyczne dotyczące budowli ochronnych (schronów i miejsc ukrycia). Liczba takich obiektów³³ wynosiła 84 schrony i 290 ukryć, a ich możliwości ukrycia ludności wynosiły odpowiednio 9 916 i 22 990 osób. Stan techniczny większości obiektów był mierny i zły, elementy wyposażenia specjalistycznego wymagały wymiany, a ponad 91% budowli wymagało remontu.

Plan działania na 2020 r. uwzględniał zadania w zakresie: a) organizacyjnym i prac normatywnych; b) ochrony przeciwpowodziowej; c) ochrony ludności; d) szkoleń i współpracy z organizacjami pozarządowymi; e) systemu wykrywania i alarmowania f) infrastruktury technicznej; g) finansowania; h) logistyki; i) ochrony radiologicznej.

Plany działania na lata 2021 – 2022 uwzględniały zadania w zakresie: a) organizacyjnym; b) planowania; c) wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania; d) treningów elementów systemu wrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania; e) szkoleń i ćwiczeń; f) powszechnej samoobrony oraz innej działalności popularyzującej treści OC; g) finansowym i kontroli.

Zarówno w Planie obrony cywilnej jak i planach działania nie odniesiono się do potrzeby zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia, przestając na podaniu danych statystycznych.

(akta kontroli str. 3-159, 226-250, 477-478)

1.6. W budżecie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w latach 2020 - 2023 nie zostały zaplanowane środki finansowe w rozdziale 75414 – obrona cywilna, w tym w zakresie budowli ochronnych. Wicewojewoda podał, że żaden z Wydziałów Urzędu ani żadna jednostka podległa nie zgłosiły konieczności zaplanowania środków finansowych na realizację ww. zadania. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego obowiązek utrzymania obiektu budowlanego należy do jego właściciela.

Z budżetu Wojewody Kujawsko-Pomorskiego nie były udzielane w latach 2020-2023 dotacje jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego ani zadań z obrony cywilnej. Do Wojewody nie wpłynęły wnioski w tym zakresie

(akta kontroli str. 3-159, 202-209)

1.7. Wicewojewoda podał, że do podstawowych problemów związanych z realizacją zadań w zakresie ochrony ludności należy brak jednolitych i spójnych przepisów prawa normujących funkcjonowanie obrony cywilnej, w tym wymogów i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, zasad ich ewidencjonowania, utrzymania, wyposażenia a zwłaszcza finansowania budowy, remontów i pokrywania kosztów utrzymania obiektów ochronnych. Opracowanie nowych, precyzyjnych przepisów regulujących tę problematykę trwa od 2003 r.,

³³ Stan na 31 sierpnia 2021 r.

a do Urzędu trafiały do zaopiniowania kolejne projekty przepisów ustaw dotyczących obrony cywilnej – ochrony ludności, do których Wojewoda zgłaszał wnioski i uwagi.

Wicewojewoda podał ponadto, że w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny³⁴, z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisy DZIAŁU IV pod tytułem OBRONA CYWILNA ustawy o powszechnym obowiązku obrony przestały obowiązywać. Mając powyższe na uwadze należy także wskazać, że problematykę dotyczącą obowiązków administracji publicznej w zakresie ochrony ludności, a także obrony cywilnej zawarte są w wielu nadal obowiązujących przepisach zarówno rangi ustawowej jak i stosownych rozporządzeniach Rady Ministrów i poszczególnych ministrów, co pozwoliło na kontynuację (ograniczoną) działań w rzeczonym zakresie.

Do przepisów tych należy zaliczyć m.in.: ustawę z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁵, ustawę z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³⁶, ustawę z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i o zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej³⁷, ustawy o samorządach: gminnym, powiatowym i wojewódzkim, ustawę z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności, praw człowieka i obywatela³⁸. Ponadto rozporządzenia: Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony³⁹ i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach⁴⁰. Regulacjami prawa powszechnie obowiązującymi odnoszącymi się do obrony cywilnej są także Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczące ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczące ofiar nie międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II) sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku. W aktach tych obrona cywilna jest definiowana nie instytucjonalnie, a funkcjonalnie (czynnościowo), przez wskazanie składających się na nią działań, które co do zasady można wpisać w zakres zadań innych podmiotów nie przyporządkowanych wprost w prawie krajowym do obrony cywilnej (np. Państwowa Straż Pożarna, ochotnicze straże pożarne, Państwowe Ratownictwo Medyczne), które wykonują te zadania w ramach przepisów szczególnych. Z uwagi na powyższe po uchyleniu przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony w Urzędzie nie dokonano wycofania z obrotu prawnego dokumentów typu: Plany Obrony Cywilnej (Województwa, Powiatów i Gmin), które zawierają gotowe procedury działania możliwe do zastosowania w razie wystąpienia takiej potrzeby.

(akta kontroli str. 9-10)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna Urzędu umożliwiła realizację zadań z zakresu obrony cywilnej, w tym budownictwa ochronnego. W zakresach obowiązków pięciu

³⁴ j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 2305

³⁵ j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 190

³⁶ j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 122

³⁷ j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 2091

³⁸ Dz. U. z 2002 r. Nr 233 poz. 1955

³⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 875

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 96

pracowników Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego⁴¹ ujęto zadania w tym zakresie, a ich doświadczenie zawodowe i kwalifikacje pozwalały na ich realizację. W Urzędzie opracowano dokumenty, odnoszące się m.in. do problematyki budowli ochronnych w tym plan obrony cywilnej województwa. W ocenie NIK realizację przez Wojewodę zadań z zakresu budownictwa ochronnego utrudniał w istotnym stopniu brak od 23 kwietnia 2022 r. odpowiednich regulacji prawnych dotyczących obrony cywilnej oraz okoliczność, iż funkcjonujące wcześniej Wytyczne SOC nie miały rangi aktu prawnego. Wojewoda w ramach nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, w sytuacjach tego wymagających, zwracał się do nich o podjęcie działań dla zapewnienia zabezpieczenia potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa w dokumentach planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na brak zapotrzebowania, w budżecie Wojewody nie planowano środków finansowych na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej Wydziału BZK Urzędu podał, że w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim nie przewidywano wykorzystania budowli ochronnych na potrzeby Stanowiska Kierowania Obroną Cywilną i Stanowiska Kierowania Zadaniem Obronno-Mobilizacyjnymi wskazanych w wytycznych Szefa OCK, ponieważ w żadnym z obowiązujących aktów prawnych - Ustawa o powszechnym obowiązku obrony..., czy Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, nie występują tego typu stanowiska kierowania. Natomiast zadania z obrony cywilnej obowiązujące do 22 kwietnia 2022 r. nałożone na Wojewodę były realizowane poprzez system kierowania - w czasie pokoju poprzez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (zgodnie z Ustawą o Zarządzaniu Kryzysowym z 26 kwietnia 2007 r.), a w wyższych stanach gotowości państwa poprzez system stanowisk kierowania (zgodnie z Ustawą o powszechnym obowiązku obrony... i Rozporządzeniem z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie systemu kierowania...)

(akta kontroli str. 481-484)

Wypełnianie funkcji kierowania ochroną ludności w Urzędzie planowane było ze stanowiska kierowania w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym⁴². Główne Stanowisko Kierowania⁴³ zlokalizowane było w siedzibie Urzędu⁴⁴ oraz w Zapasowym Miejscu Pracy natomiast Zapasowe Stanowisko Kierowania⁴⁵ w innej lokalizacji objętej klauzulą niejawności. ZMP zlokalizowane było w Bydgoszczy, w obiekcie typu schron⁴⁶, w budynku należącym

⁴¹ Dalej „Wydział” lub „WBZK”.

⁴² Dz. U. z 2004 r. Nr 98 poz. 978

⁴³ Dalej „GSK”.

⁴⁴ Dotychczasowe Miejsce Pracy.

⁴⁵ W rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, Dz. U. z 2004 r. Nr 98 poz. 978.

⁴⁶ Taką kategorię wskazano w Ewidencji budowli ochronnych.

do innego podmiotu. Obiekt ten został przeznaczony wraz z przyległym terenem, piwnicą, schronem, salą gimnastyczną wraz z wyposażeniem oraz urządzeniami i infrastrukturą teleinformatyczną, do oddania w używanie na rzecz KPUW w ramach świadczeń rzeczowych wykonywanych w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny⁴⁷.

(akta kontroli str. 3-159, 251-252)

Zarządzeniem nr 128/2011 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 9 maja 2011 r.⁴⁸ wprowadzono Założenia do organizacyjnego zabezpieczenia warunków funkcjonowania Wojewody oraz Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy na GSK, a także organizacji przemieszczenia wydzielonych sił i środków w ZMP. Określono w nim kompetencje Dyrektora Generalnego i Dyrektorów Wydziałów Urzędu, założenia planistyczno-organizacyjne do zapewnienia funkcjonowania Wojewody oraz Urzędu. Przemieszczenie wydzielonych sił i środków z Urzędu na GSK w ZMP miało nastąpić zgodnie z opracowanym Planem przemieszczenia i zapewnienia warunków funkcjonowania KPUW na GSK w ZMP. Ponadto uregulowano m.in.: a) osiągnięcie gotowości do funkcjonowania na GSK w ZMP; b) organizację przemieszczenia na GSK w ZMP; c) przejazd z GSK w Dotychczasowym Miejscu Pracy do GSK w ZMP; d) zabezpieczenie łączności dla celów przemieszczenia; e) ochronę obiektu.

Na podstawie powyższego zarządzenia Dyrektor Generalny KPUW wydał 29 czerwca 2011 r.⁴⁹ wytyczne do opracowania Planu przemieszczania i zapewnienia warunków funkcjonowania wydzielonych sił i środków KPUW na GSK w ZMP. Realizując postanowienia tego zarządzenia w Urzędzie opracowano plan, który regulował m.in.: założenia organizacyjne, charakterystykę obiektu, osiągnięcie gotowości do funkcjonowania, organizację przemieszczenia (zabezpieczenie transportu i mapy przejazdu), zadania grupy przygotowawczej Urzędu, zabezpieczenie łączności dla celów przemieszczenia, założenia w zakresie ochrony obiektu, podział stanu osobowego KPUW w strukturze czasu „P” i „W”, plan rozdziału pomieszczeń budynku dla rozmieszczenia wydziałów KPUW – różne warianty, harmonogram przemieszczenia. Plan zawierał także wnioski z oceny zagrożenia dla miasta Bydgoszczy i zasady postępowania w przypadku powstania zagrożeń. Załącznikami były m.in. decyzje Prezydenta Miasta Bydgoszcz w sprawie przeznaczenia do wykonania świadczeń na rzecz obrony oraz instrukcja dotycząca szczegółowego sposobu przetwarzania informacji niejawnych na GSK w ZMP. Dokument od momentu opracowania – 2017 r., był 19 razy aktualizowany – ostatnio w 2020 r.

Wicewojewoda podał, że dla poszczególnych stanowisk kierowania, które rozmieszczone są poza stałą siedzibą Urzędu opracowano dokumentację dotyczącą przegrupowania obsady na to stanowisko oraz opisujące sposób funkcjonowania na tych stanowiskach. Dokumentacja opisująca sposób przemieszczenia na Zapasowe Stanowisko Kierowania oraz sposób funkcjonowania obsady tych stanowisk po ich zajęciu, posiada klauzulę „POUFNE”.

⁴⁷ Na podstawie decyzji Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 28 maja 2012 r.

⁴⁸ Uchylone Zarządzeniem Wojewody kujawsko-pomorskiego nr 79/2023 z 24 maja 2023 r. w sprawie wprowadzenia "Założenia do organizacyjnego zabezpieczenia warunków funkcjonowania Wojewody oraz Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy na Głównym Stanowisku Kierowania Wojewody, a także organizacji przemieszczenia wydzielonych sił i środków Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy do Głównego Stanowiska Kierowania Wojewody w Zapasowym Miejscu Pracy".

⁴⁹ Uchylone Wytycznymi Dyrektora Generalnego KPUW z 29 marca 2019 r. do opracowania „Planu przemieszczenia i zapewnienia warunków funkcjonowania wydzielonych sił i środków KPUW na Głównym Stanowisku Kierowania Wojewody w Zapasowym Miejscu Pracy oraz wydziałowych planów przemieszczania w warunkach wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w tym w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych zdarzeń, a także w czasie wojny.

(akta kontroli str. 3-159, 285-299, 418-452)

2.2. Oględzinami objęto część schronową wraz z infrastrukturą schronową budynku znajdującego się w Bydgoszczy - w całości przeznaczonego na GSK w ZMP. Budynek został przeznaczony wraz z przyległym terenem, piwnicą, schronem, salą gimnastyczną wraz z wyposażeniem oraz urządzeniami i infrastrukturą teleinformatyczną, do oddania w używanie na rzecz KPUW w ramach świadczeń rzeczowych wykonywanych w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, na podstawie Decyzji nr 1568/12 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 28 maja 2012 r.

Stwierdzono, że dla budynku posiadano m.in. dokumentację projektową, protokoły kontroli okresowych oraz szereg innych dokumentów technicznych dotyczących znajdujących się w schronie urządzeń. Zgodnie z Kartą ewidencyjną był to schron kategorii „P” o pojemności 200 osób. Obiekt znajdował się w strefie zagruzowania, posiadał jednak sprawne wyjście awaryjne poza tę strefę. Był wyposażony w m.in. 16 komór schronowych, dwa przedsionki, 15 sztuk drzwi typu OH⁵⁰¹ i osiem typu OH2. Uszczelki w tych drzwiach były sprawne i pozwalały na uszczelnienie schronu. W obiekcie znajdowały się łącznie 24 filtropochłaniacze, 11 sprawnych klap wywiewno-nadciśnieniowych, które jednak wymagały regulacji, pięć automatycznych zaworów przeciwwybuchowych. Stan pomieszczeń wewnątrz obiektu był dobry, widoczne były ślady po zalaniu pomieszczenia hydroforni, widoczne miejscowe uszkodzenia ścian w wyniku działania wilgoci. Po montażu instalacji grzewczej problem ustał, nie naprawiono jednak uszkodzonych ścian. Nie stwierdzono widocznych pęknięć lub zarysowania stropów i ścian, odpadających elementy tynku lub betonu, zniszczonych powłok malarskich (oprócz wymienionych wcześniej). W wyniku montażu instalacji centralnego ogrzewania oraz przeprowadzania przewodu elektrycznego bez wymaganego uszczelnienia (przez strop oraz ścianę obiektu), doszło do przerwania płaszczyzny hermetyzacji. Podczas montażu instalacji uszkodzono w kilku miejscach szczelność instalacji wentylacyjnej. W odpowiednim stanie były drzwi i wyłazy, urządzenia filtrowentylacyjne (zalecana wymiana filtropochłaniaczy), system wentylacji (z wyjątkiem wskazanych wcześniej uszkodzeń w wyniku montażu instalacji c.o.), w części pomieszczeń brak było oświetlenia (przepalone lub brak żarówek). W obiekcie nie stwierdzono sprzętu kwaterunkowego, ratownictwa technicznego (narzędzia, łopaty, łomy etc.), apteczki medycznej, narzędzi do bieżącej obsługi, zapasów pożywienia, części zamiennych urządzeń i wyposażenia. Wejście do obiektu było zabezpieczone przed dostępem osób niepożądanych. Wyjście awaryjne było zakończone tzw. kominkiem, które było zamknięte na kłódkę, do której brakowało klucza (brak również narzędzi do siłowego sforsowania kraty – wyjścia z kominka). Sam kominek wymagał napraw (widoczne pręty zbrojeniowe dachu, skorodowana drabina).

W związku z brakiem lub niewłaściwym wykonaniem uszczelnień przepustów przez strop oraz ścianę nastąpiła dehermetyzacja schronu. W opinii powołanego przez NIK specjalisty brak uszczelnień uzasadnia przekwalifikowanie budowli ochronnej do innej kategorii.

(akta kontroli str. 406-417)

2.3. Wicewojewoda podał, że wykonanie zadań związanych z przygotowaniem do zaopatrzenia budowli ochronnych na potrzeby zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej w niezbędne środki, realizuje się w ramach przygotowania stanowisk kierowania, poprzez m.in.: a) opracowanie dokumentacji związanej z przemieszczeniem i zapewnieniem warunków funkcjonowania stanu osobowego na stanowisku kierowania; b) utrzymanie stanu technicznego i modernizacji wyposażenia, zwłaszcza w środki łączności; c) ustalenie

⁵⁰ Ochronno hermetyczne.

zasad i trybu obiegu informacji dotyczącej gotowości Urzędu do podjęcia zadań i ich realizacji oraz zorganizowanie systemu teleinformatycznego; d) wyposażenie w urządzenia łączności zapewniające możliwość niezakłóconej pracy stanowiska. Dokumenty planistyczne określające sposób realizacji powyższych zadań posiadają klauzulę „POUFNE”. Jednocześnie, należy wskazać, że Urząd realizuje wykonanie wieloletnich planów finansowania zadań obronnych, obrony cywilnej (do 2022 r.) oraz zarządzania kryzysowego w zakresie wyposażenia WCZK oraz stanowisk kierowania w sprzęt i wyposażenie zapewniające funkcjonowanie elementów systemu kierowania. Dzięki temu uzyskano pełną zdolność mobilnego działania, w sytuacjach kryzysowych. Oznacza to zdolność do rozwinięcia ww. stanowisk w oparciu o następujące komponenty sprzętowe: zasilania w energię, łączność zewnętrzną i wewnętrzną, sprzęt teleinformatyczny, specjalistyczne oprogramowanie i zaplecze logistyczne.

(akta kontroli str. 12-13)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda w kontrolowanym okresie dysponował dwoma budowlami ochronnymi z przeznaczeniem na Główne Stanowisko Kierowania w Zapasowym Miejscu Pracy oraz Zapasowe Stanowisko Kierowania (objęte klauzulą niejawności). Według prowadzonej ewidencji budowli ochronnych, w wydzielonej części GSK w ZMP znajdował się schron kategorii P. Jednak oględziny tego obiektu wykazały, że w wyniku niewłaściwie wykonanych przepustów przez strop i ściany nastąpiła dehermetyzacja schronu. Pozytywnie oceniono przygotowanie niezbędnej dokumentacji określającej organizację przemieszczenia wydzielonych sił i środków KPUW na GSK w ZMP.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Opracowywaniem analiz i sprawozdań w zakresie budowli ochronnych oraz aktualizacją baz danych w zakresie budowli ochronnych zajmowała się inspektor wojewódzka w Wydziale BZK.

W Wydziale prowadzono: 1) ewidencję – zestawienie budowli ochronnych, obejmujące istniejące schrony i ukrycia; 2) ewidencję – zestawienie wytypowanych ukryć do doraźnego przygotowania w obiektach budowlanych.

Zestawienie budowli ochronnych zawierało łącznie 374 obiekty, w tym 90 schronów i 284 miejsc ukrycia, w których schronienie mogło znaleźć odpowiednio 10 728 i 22 178 osób – łącznie 32 906 osób. Powyższe dane wskazują, że według stanu na 31 grudnia 2022 r. w województwie 1,64% ludności miało zapewnione schronienie⁵¹.

Wykaz obejmował: lokalizację, wskazanie zarządcy, miejscowość, powiat, rodzaj (schron/ukrycie), wytrzymałość, powierzchnię ogólną w m², powierzchnię użytkową w m², pojemność obiektu (w podziale na ludność i załóg zakładów), rok budowy. Nie zawierał informacji o sposobie wykorzystania w czasie pokoju, a w czterech⁵² przypadkach nie wskazano zarządcy obiektu.

⁵¹ Na 31 grudnia 2022 r. ludność Województwa Kujawsko-Pomorskiego wynosiła 2 006,9 tys. – [dane ujęte na stronie Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy](#).

⁵² Pozycje 56, 85-87.

Zestawienie wytypowanych ukryć do doraźnego przygotowania w obiektach budowlanych zawierało: adres (miejscowość i ulica), dane geodezyjne (działka, obręb), rodzaj obiektu, stan ukrycia, przeznaczenie i powierzchnię oraz pojemność obiektu. W stosunku do wymogów określonych w § 32 Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju wykaz ten nie zawierał numeru ewidencyjnego, typu budowli ochronnej, orientacyjnej wytrzymałości w megapaskalach, roku budowy, roku ostatniej modernizacji, stanu przygotowania i sposobu wykorzystania w okresie pokoju.

Dyrektor WBZK podał, że o treści Wytucznych powiadomiono samorządy podczas szkolenia w dniu 23 stycznia 2019 r. i obszernie przedstawiciele wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w trakcie szkoleń przeprowadzonych w czerwcu i listopadzie 2019 r. oraz we wrześniu 2021 r. Mimo tego samorządy nie uzupełniły rejestrów z uwagi na brak podstaw prawnych w zakresie budownictwa ochronnego. Zestawienie, które jest prowadzone w KPUW zawiera tylko te dane, które zostały przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego. Dodał, że Szef Obrony Cywilnej Kraju wydając powyższe wytyczne nie zmienił obowiązującego od 2016 r. wzoru zestawienia obiektów ochronnych. Brak było podstaw prawnych do kontrolowania budowli ochronnych i weryfikowania informacji przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei zestawienie wytypowanych ukryć do doraźnego przygotowania tworzone jest głównie w oparciu o przedłożone do uzgodnienia inwestycje. Na tym etapie często brak jest jeszcze szczegółowych danych.

(akta kontroli str. 3-159, 182-199, 284)

W 2023 r. w związku z działaniami Państwowej Straży Pożarnej mającymi na celu zlokalizowanie schronów i miejsc ukrycia, Urząd pozyskał zestawienie budowli ochronnych, w którym ujęto obiekty niewystępujące w zestawieniu budowli ochronnych prowadzonym w Wydziale. W celu weryfikacji tych danych, 6 lipca 2023 r. przesłano do 13 starostów⁵³ pismo z prośbą o analizę i ewentualne dokonanie korekt w ewidencji.

W tym samym dniu wysłano do Kujawsko-Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy uzupełnioną ewidencję budowli ochronnych, z prośbą o analizę i ewentualną korektę wykazu. Na dzień zakończenia kontroli, analiza tych danych nie została zakończona.

Działania te podjęto, jak podał Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej Wydziału BZK Urzędu, w ramach nadzoru nad podległymi służbami i jednostkami samorządu terytorialnego. Pomimo już nie obowiązujących podstaw prawnych, zrobiono tak dla dobra mieszkańców regionu, kierując się dobrymi praktykami oraz należytą starannością.

(akta kontroli str. 367-370, 481-484)

3.2. Nadzór nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie województwa był prowadzony równoległe z opracowywaniem ocen stanu przygotowań obrony cywilnej województwa.

W Urzędzie przygotowano Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województwa⁵⁴ za lata 2020⁵⁴ i 2021⁵⁵. Dokonano tego na podstawie informacji otrzymanych od szefów obrony cywilnej wszystkich powiatów⁵⁶ województwa. W obu ocenach w tabeli nr 4 ujęto dane statystyczne dotyczące liczby budowli ochronnych. Ujęte w Ocenie za

⁵³ Powiaty w których stwierdzono rozbieżności.

⁵⁴ Pismo do Szefa OC Kraju z 19 marca 2021 r. – WBZK.II.644.5.4.2021.PR

⁵⁵ Pismo do Szefa OC Kraju z 27 kwietnia 2022 r. – WBZK.II.644.2.1.2022.PR

⁵⁶ 19 powiatów ziemskich i cztery grodzkie.

2021 r. dane dotyczące liczby budowli ochronnych były niespójne z danymi wykazanymi w Ewidencji – zestawieniu budowli ochronnych⁵⁷. Podano tam, że w województwie kujawsko-pomorskim znajdują się 84 schrony które mogą przyjąć 9 916 osób i 290 miejsc ukrycia z pojemnością 22 990 osób, łącznie 32 906 osób. Ewidencja - zestawienie budowli ochronnych według stanu na 31 stycznia 2021 r. zawierała 90 schronów i 284 miejsca ukrycia, w których schronienie mogło uzyskać odpowiednio 10 728 i 22 178 osób – łącznie 32 906 osób

Inspektor wojewódzka podała, że informacje zawarte w tabeli 4 Oceny za rok 2021 zawierają dane przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego (powiaty). Ewidencja budowli ochronnych funkcjonująca w KPUW jest w zakresie głównych parametrów zbieżna z tymi danymi - globalna liczba budowli ochronnych jest w obu przypadkach jednakowa i wynosi 374 szt., globalna ilość miejsc ochronnych również się zgadza i wynosi 32 906 miejsc. Jednostki samorządu terytorialnego przekwalifikowały część schronów na ukrycia (6 szt.) nie przekazując uprzednio stosownych wniosków. Dlatego też do celów ostatecznej ewidencji przyjęto jako wiążący wykaz budowli ochronnych utworzony w WBZK. Podkreśliła, że planowane na drugi kwartał 2022 roku działania weryfikacyjne dotyczące wyżej wymienionych różnic nie mogły być ostatecznie zrealizowane ze względu na wycofanie przepisów dotyczących obrony cywilnej.

W obu Ocenach stwierdzono, że stan techniczny większości obiektów był mierny i zły, elementy wyposażenia specjalistycznego wymagały wymiany, a ponad 91% budowli wymagało remontu. Sformułowano ogólną uwagę: *Ocena stanu obrony cywilnej jest nadmiernie rozbudowana i obejmuje obszary, które w istniejącym stanie prawnym nie mają realnego odzwierciedlenia w rzeczywistości. Ponadto we wszystkich zadaniach obrony cywilnej, do których jest brak szczegółowych podstaw prawnych dane zawarte w ocenie są danymi szacunkowymi, planowanymi i nie w pełni odzwierciedlającymi stan rzeczywisty np. punkty zabiegów, w których brak unormowań prawnych powoduje brak możliwości określenia czy przyjęte miejsca prowadzenia zabiegów spełniają kryteria czy też nie, czy zastosowanie środków odkażających i dezaktywacyjnych może nastąpić w tych urządzeniach, lokalizacji czy też nie. Takie niewiadome pozostają również w pozostałych nieuregulowanych zadaniach.* Nie sformułowano uwag i wniosków dotyczących budowli ochronnych. Dyrektor WBZK podał, że w trakcie każdego szkolenia, w ramach którego omawiano zagadnienia związane z budownictwem ochronnym, wskazywano jako możliwą do wykorzystania podstawę prawną ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁸ i przypomniano o obciążających właściciela obiektu budowlanego obowiązkach wynikających z jej art. 5 ust. 2 oraz rozdziału 6. Sugestie takie przykazywano podczas szkoleń z uwagi na brak bezpośrednich przepisów w tym zakresie.

Wicewojewoda podał, że nie sporządzono oceny za 2022 r. w związku z uchynieniem podstawy prawnej.

(akta kontroli str. 3-159, 223-225, 319-366, 371-379)

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. z 2002 r. Nr 96 poz. 850, nie zawierało uprawnień do kontroli stanu technicznego budowli ochronnych.

W Planie działania na 2020 r. ujęto łącznie 33 kontrole⁵⁹ obejmujące zagadnienia obrony cywilnej, których nie zrealizowano z uwagi na pandemię COVID-19. W planie

⁵⁷ Ewidencja – stan na 26 stycznia 2021 r.

⁵⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

⁵⁹ 25 kontroli problemowych: 14 w powiecie Włocławskim; pięć w powiecie Sępoleńskim; pięć w powiecie Mogileńskim; jedną w Aeroklubie Pomorskim w Toruniu. Osiem rekontroli; sześć w urzędach gminy i dwie w urzędach miejskich.

działania na 2021 r. zaplanowano łącznie 17 kontroli: a) w powiecie mogileńskim (osiem); b) w innych jednostkach samorządu terytorialnego (osiem) i c) Aeroklubie Pomorskim w Toruniu. Ponadto zaplanowano kontrolę w Biurze Kadrowo Organizacyjnym KPUW w zakresie realizacji zadań ochrony ludności. 13 kontroli w temacie obrony cywilnej⁶⁰: w powiecie mogileńskim (pięć) i innych jednostkach samorządu terytorialnego (osiem), nie wykazało nieprawidłowości. Nie obejmowały one jednak swoim zakresem tematyki budowli ochronnych. Dyrektor podał, że w ramach prowadzenia kontroli zagadnień obrony cywilnej w samorządach, ocenie podlegał sposób opracowania dokumentów planów obrony cywilnej. Jednym z elementów planu jest ochrona zbiorowa ludności, zatem były one podane przeglądowi tak jak wszystkie inne zagadnienia w obronie cywilnej. Nie podejmowano natomiast kontroli budownictwa ochronnego jak odrębnego elementu w planie kontroli, gdyż nie było podstaw prawnych do ich prowadzenia.

W Planie na 2022 r. w zakresie obrony cywilnej i ochrony ludności zaplanowano łącznie 24 kontrole w czterech powiatach: włocławskim (8); sępoleńskim (5); tucholskim (5); aleksandrowskim – (6), wszystkie w zakresie realizacja zadań obrony cywilnej. Decyzją Wojewody realizacja planu kontroli na 2022 r. w zakresie spraw obronnych została przeniesiona na rok 2023.

(akta kontroli str. 3-159, 300-318, 371-379, 477-478)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z nieuregulowanym stanem prawnym, Wojewoda w sposób ograniczony prowadził działania nadzorcze w zakresie danych dotyczących istniejących zasobów budownictwa ochronnego. Ograniczały się one do sumowania przekazywanych z powiatów danych liczbowych i ujęcia ich w corocznych ocenach stanu przygotowań obrony cywilnej województwa. Z tego samego powodu nie prowadził także kontroli w tych jednostkach w zakresie przygotowania oraz aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, co mogło przyczynić się do rozbieżności w zakresie liczby schronów i miejsc ukrycia – przy tożsamej pojemności budowli, pomiędzy danymi w Ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej województwa za 2021 r. a danymi wykazanymi w prowadzonej w WBZK Ewidencji – zestawieniu budowli ochronnych. Ilość budowli ochronnych pozwala stwierdzić, że na terenie województwa kujawsko pomorskiego tylko 1,64% populacji miało zapewnione miejsce schronienia.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

⁶⁰ Pozostałe kontrole nie obejmowały tematyki obrony cywilnej.

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Bydgoszcz, 28 września 2023 r.

Kontroler
(-) Artur Gackowski
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki