



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.009.02.2023

TEKST JEDNOLITY

Michał Zaleski
Prezydent Miasta Torunia
Urząd Miasta Torunia
ul. Wały gen. Sikorskiego 8
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.185.2023
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 11 grudnia 2023 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Torunia, ul. Wały gen. Sikorskiego 8, 87-100 Toruń ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Zaleski, Prezydent Miasta Torunia ² , od 18 listopada 2002 r.
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 zagrożenia3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Robert Elwertowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/76/2023 z 29 maja 2023 r.2. Justyna Wierzbicka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/77/2023 z 29 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent Torunia” lub „Prezydent”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 4 września 2023 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Prezydent Torunia zapewnił przygotowanie struktur Urzędu do realizacji zadań związanych z obroną cywilną, w tym również w obszarze budownictwa ochronnych. Prawidłowo zrealizowano obowiązek opracowywania Planu Obrony Cywilnej Miasta Torunia⁶ oraz planów działania w zakresie obrony cywilnej⁷. Na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych nie planowano ani nie wydatkowano środków finansowych. W nowo projektowanych budynkach użyteczności publicznej nie uwzględniano miejsc ochronnych.

Urząd zidentyfikował liczbę schronów na terenie Torunia oraz ich położenie. Zapewniono miejsce schronienia w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla 17,9% zameldowanych mieszkańców miasta (według stanu na koniec I półrocza 2023 r.). Prawidłowo opracowano procedury mające na celu zapewnienie w niezbędne środki, tj. wodę, żywność na wypadek wystąpienia zagrożenia. Z uwagi na wysokie koszty realizacji zadania nie przygotowano i nie zapewniono budowli ochronnych, spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej), przeznaczonych na stanowiska kierowania obroną cywilną⁸ oraz zadaniami obronno-mobilizacyjnymi⁹.

Ewidencja budowli ochronnych zawierała wszystkie wymagane elementy wymienione w Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego¹⁰. Przeprowadzone z udziałem specjalisty oględziny dwóch budowli scharakteryzowanych w ewidencji jako schron wykazały, że budowle te nie spełniały wymagań dla tej kategorii obiektu, tj. nie były budowlami hermetycznymi. Prawidłowo rozpatrzono wnioski o udostępnienie informacji publicznej w zakresie budowli ochronnych oraz sporządzano oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły okresu 2020-2022 (do 23 kwietnia 2022 r., tj. wejścia w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹¹), w którym:

- nie udostępniano na stronie BIP Urzędu ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania;
- nie założono kart ewidencyjnych dla 11 budowli ochronnych (52%);
- nie sporządzono protokołów przeglądów na formularzu określonym wzorem dla żadnego z obiektów budowli ochronnych.

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

⁶ Dalej: „Plan OC”.

⁷ Dalej: „plany działania”.

⁸ Dalej: „SKOC”.

⁹ Dalej: „SKZO”.

¹⁰ Dalej: „Wytyczne SOC”.

¹¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 2305, dalej: „ustawa o obronie Ojczyzny”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywał Regulamin Organizacyjny, nadany zarządzeniem nr 378 Prezydenta Torunia z 30 października 2013 r.¹². Zadania dotyczące ochrony ludności, obrony cywilnej oraz budowli ochronnych zostały przypisane Wydziałowi Ochrony Ludności¹³, nad którym bezpośredni nadzór sprawował Prezydent. W ramach wewnętrznej struktury organizacyjnej¹⁴ Wydziału wyodrębniono m.in.: Referat Ochrony Ludności i Spraw Obronnych¹⁵ oraz Toruńskie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Do zadań Referatu należało w szczególności organizowanie i nadzór nad realizacją zadań obrony cywilnej na terenie miasta, w tym opracowanie i aktualizowanie planu obrony cywilnej oraz planowanie i organizowanie zadań obronnych i obrony cywilnej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa, sytuacji kryzysowych oraz wojny.

(akta kontroli str. 9-29, 425)

W przyjętych zakresach czynności dwóch pracowników¹⁶ wskazano m.in. opracowywanie wniosków i propozycji dotyczących planowania, wykorzystania, przygotowywania budowli ochronnych oraz realizację zadań dotyczących obrony cywilnej. Nadzór nad wykonywaniem czynności ww. osób sprawowali Kierownik Referatu oraz Dyrektor Wydziału. Przyjęta struktura Urzędu umożliwiała realizację zadań dotyczących obrony cywilnej oraz budowli ochronnych. Wyznaczeni pracownicy posiadali wykształcenie oraz doświadczenie pozwalające efektywnie wypełniać powierzone im zadania. Osoby te nie uczestniczyły jednak w szkoleniach dotyczących tematyki budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 34-47)

W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych procedur w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem, a także finansowaniem budowli ochronnych. Prezydent Torunia podał, że obowiązujące akty prawne nie nakładały takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 46, 49)

W związku ze zmianą stanu prawnego i uchyleniem z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów regulujących funkcjonowanie obrony cywilnej w Polsce, tj. ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷ w Urzędzie nie wprowadzono zmian w strukturze organizacyjnej oraz w zakresach obowiązków i odpowiedzialności pracowników. Prezydent Torunia podał, m.in., że z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny w mediach przekazywane były informacje o przygotowywaniu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji projektu ustawy o ochronie ludności oraz stanie klęski żywiołowej, która miała wypełnić tą lukę. W związku z powyższym odstąpiono od wprowadzenia zmian w

¹² Zmieniony czterokrotnie zarządzeniami Prezydenta Torunia nr 290/2021 z 18 listopada 2021 r., nr 39/2022 z 24 lutego 2022 r., nr 62/2022 z 10 marca 2022 r. oraz nr 220/2022 z 29 czerwca 2022 r.

¹³ Dalej: „Wydział”.

¹⁴ Zarządzenie Prezydenta Torunia nr 75 z 1 kwietnia 2021 r., zmienione zarządzeniem nr 80 z 18 marca 2022 r.

¹⁵ Dalej: „Referat”.

¹⁶ Na stanowiskach: ds. organizacyjnych, ochrony ludności i bezpieczeństwa imprez masowych oraz ds. obrony cywilnej i bezpieczeństwa imprez masowych.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 372 ze zm., dalej: „ustawa ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej”.

strukturze organizacyjnej Urzędu oraz w zakresach obowiązków i odpowiedzialności pracowników zakładając, że luka prawna zostanie zlikwidowana bez zbędnej zwłoki. Sprawy związane z obroną cywilną stanowiły tylko część zadań wskazanych w zakresach obowiązków pracowników. Dodał ponadto, że obowiązywały i nadal obowiązują zapisy rozdziału VI Obrona cywilna Protokołów dodatkowych do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczących ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie w dniu 8 czerwca 1977 r., które stosowano posiłkowo.

(akta kontroli str. 46, 380)

1.2-1.3 Urząd posiadał opracowany w 2012 r. Plan OC, który był aktualizowany. Wskazano w nim m.in. procedury i obowiązki osób/podmiotów, którym powierzono realizację zadań obrony cywilnej. Przygotowanie budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych dla ludności w czasie kryzysu lub wojny powierzono Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu. W ww. dokumencie zawarto również m.in. wykaz budowli ochronnych w podziałem na: schrony w pełni przygotowane, schrony częściowo przygotowane, ukrycia częściowo przygotowane oraz piwnice do wykorzystania w stanie podwyższonej gotowości obronnej na schrony i na ukrycia. Dla ww. budowli określono m.in.: ich pojemność, numer ewidencyjny nieruchomości, strukturę własności¹⁸ i przeznaczenie¹⁹.

(akta kontroli str. 84-116)

W sporządzanych w Urzędzie, zatwierdzanych przez Prezydenta Torunia i uzgadnianych z Wojewodą, planach działania za lata 2020-2022 oraz planie wieloletnim na lata 2021-2025 ujmowano zadanie pn. „Prowadzenia w miarę możliwości analizy i weryfikacji istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich liczby, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń”.

(akta kontroli str. 121-163)

1.4 W latach 2019-2022 Urząd zlecił wykonanie dokumentacji projektowej i uzyskał pozwolenia na budowę dla sześciu inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej. Prezydent Torunia podał, że powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie określały szczegółowo warunków techniczno – budowlanych, które należałoby spełnić w celu wypełnienia dyspozycji przepisu art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁰ w zakresie obrony cywilnej. Dokumentacje projektowe na zlecenie Urzędu wykonywały osoby z odpowiednimi uprawnieniami i wiedzą, z zastosowaniem obowiązujących regulacji prawnych. W ramach przepisów ustawowych i wykonawczych celowe byłoby określenie w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 263, 179-180)

1.5 Badaniem objęto dwie dokumentacje projektowe dotyczące budowy szkół podstawowych. Analiza wykazała, że projekty budowlane ww. obiektów nie uwzględniały miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności, o których mowa w Wytocznych SOC. Prezydent podał, że obowiązujące przepisy prawa nie nakładały takiego obowiązku na jednostkę samorządu terytorialnego, natomiast wytyczne były tylko zaleceniami.

¹⁸ Tj. komunalna, Skarbu Państwa, spółdzielcza, wspólnota, zakład.

¹⁹ Tj. dla mieszkańców lub załóg zakładów pracy.

²⁰ Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm., dalej: „ustawa Prawo Budowlane”.

(akta kontroli str. 264, 380)

1.6 W okresie objętym kontrolą nie zachęcano inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia. Prezydent Torunia wyjaśnił, że normy techniczne jakie zostały wskazane w Wytycznych SOC były tylko wskazówkami, a jednocześnie brak było instrumentów finansowych, jak chociażby dotacje lub ulgi podatkowe, mogących wspomagać inwestorów. Gmina, mając na uwadze powyższe, nie dysponowała zatem narzędziami, dzięki którym mogłaby potencjalnych inwestorów prywatnych zachęcać do uwzględniania w swoich inwestycjach i tworzenia takich miejsc w nowopowstających budowlach.

(akta kontroli str. 48)

1.7 Badaniem objęto dwa miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla:

- terenów położonych przy ul. Okólnej, ul. Łódzkiej i ul. Zimowej w Toruniu (uchwała nr 511/20 Rady Miasta Torunia z 19 listopada 2020 r.);
- obszaru położonego w rejonie ulic: Szosa Chelmińska, Hurynowicz i św. Józefa w Toruniu (uchwała nr 711/21 Rady Miasta Torunia z 30 września 2021 r.).

Uwzględniając potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, określone w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹ projekty studium i planów miejscowych zostały przekazane celem uzgodnienia m.in. do: Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Bydgoszczy, Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej w Warszawie, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego - Wydział Zamiejscowy w Bydgoszczy oraz Wojewody Kujawsko-Pomorskiego. W przypadku projektu planu dla terenów położonych przy ul. Okólnej, ul. Łódzkiej i ul. Zimowej, Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Bydgoszczy zgłosił wniosek dotyczący uwzględnienia w zagospodarowaniu obszaru planu funkcjonowania terenów zamkniętych położonych poza obszarem planu. Uwagi zostały uwzględnione.

(akta kontroli str. 264-366)

Prezydent Torunia podał, że przepis art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu przestrzennym nie budził wątpliwości interpretacyjnych w procedurach planistycznych realizowanych przez Urząd. Ww. ustawa określała zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele (art. 1 ust. 1 ustawy). Podstawowymi dokumentami planistycznymi w gminie były: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, sporządzane na podstawie ww. ustawy. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy w planowaniu przestrzennym uwzględniano m.in. wymogi w zakresie: ładu przestrzennego, ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Tryb i zasady sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta oraz planów miejscowych określone były odpowiednio w art. 10 i art. 11 oraz art. 15 i art. 17 ww. ustawy. Powyższe przepisy nie pozostawiały wątpliwości na jakim etapie procedury planistycznej oraz w jakim zakresie i z kim opiniuje się i uzgadnia projekty studium i planów miejscowych. Ustawa wskazywała jako właściwe w zakresie określania potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa organy wojskowe, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa (art. 11 pkt 2 i pkt 5 lit. d oraz art. 17 pkt 2 i pkt 6 lit. b, tiret

²¹ Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm., dalej: „ustawa o planowaniu przestrzennym”.

czwarte). Organy te uczestniczyły w sporządzaniu ww. aktów planistycznych poprzez możliwość składania wniosków na etapie przystąpienia do sporządzenia studium i planu miejscowego oraz na etapie opiniowania i uzgadniania projektów ww. dokumentów. Podstawą opinii i uzgodnienia było uwzględnienie w projektach ww. aktów planistycznych potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. W celu realizacji wymogów ustawowych projekty studium i planów miejscowych sporządzane na terenie Torunia przekazywane były do uzgodnienia właściwym organom, co w pełni wyczerpywało dyspozycję art. 17 pkt 6 lit. b tiret czwarte ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Prezydent Torunia, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, w uzasadnieniu do projektów uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przedstawiał sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4 ww. ustawy w zakresie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli str. 177-178)

1.8 Analiza ww. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wykazała, że nie uwzględniano w nich planowania miejsc w budowlach ochronnych. Prezydent Torunia podał, że procedury planistyczne związane ze sporządzaniem ww. planów realizowane były zgodnie z ustawą o planowaniu przestrzennym. W ww. planach uwzględniono potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu przestrzennym. Ponadto zostały one uzgodnione na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b ww. ustawy przez organy wojskowe, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa: Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Bydgoszczy, Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej w Warszawie i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego - Wydział Zamiejscowy w Bydgoszczy a także przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego w zakresie zadań rządowych. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy Wojewoda Kujawsko-Pomorski dokonał oceny uchwał wraz z dokumentacją prac planistycznych pod względem ich zgodności z przepisami prawa²². Dodał, że Wytyczne SOC nie stanowiły przepisów powszechnie obowiązujących i brak było podstaw do ich uwzględniania w procedurach planistycznych regulowanych ustawą o planowaniu przestrzennym.

(akta kontroli str. 178-179, 264)

1.9 Wysokość zaplanowanych i wydatkowanych środków finansowych na obronę cywilną (rozdział 75414 klasyfikacji budżetowej) wynosiła odpowiednio: 10,0 tys. zł w 2020 r. (wykonanie 100%); 16,0 tys. zł i 12,6 tys. zł w 2021 r. (wykonanie 78,7%); 20,0 tys. zł i 16,0 tys. zł w 2022 r. (wykonanie 79,8%) oraz 26,0 tys. zł i 11,0 tys. zł w 2023 r. (wykonanie²³ 42,2%). W ramach ww. budżetu nie wydatkowano środków na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych. Prezydent podał, że zdecydowana większość budowli ochronnych nie była własnością gminy, ich właścicielami były inne podmioty (instytucje publiczne, uczelnia wyższa, firmy, wspólnoty). Nie było zatem prawnych możliwości finansowania utrzymania i konserwacji tych obiektów. W przypadku budowli należących do gminy zostały one powierzone w trwałe zarząd funkcjonującym w nich instytucjom. Dyrektorzy tych instytucji wykonywali nakazane prawem obowiązki. Brak aktów prawa powszechnie obowiązującego w zakresie budowli ochronnych, w szczególności dotyczących systemowego rozwiązania w kwestii warunków utrzymania, modernizacji, czy też budowy obiektów zbiorowej ochrony ludności, a przede wszystkim zdefiniowania pojęcia budowli ochronnej (schronu lub ukrycia) utrudniał planowanie prac w tym zakresie, mając na uwadze celowe i racjonalne dysponowanie środkami publicznymi. Oczekiwano na wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych licząc również na wsparcie jednostek

²² Pisma: WIR.II.743.4.134.2020.JS, WIR.II.743.3.41.2021.JB).

²³ Do końca I połowy 2023 r.

samorządu terytorialnego w postaci zewnętrznych źródeł finansowania (np. dotacji celowych z budżetu państwa).

(akta kontroli str. 51-83, 380-381)

1.10 Prezydent Torunia wskazał, że problemem utrudniającym realizację zadań z zakresu ochrony ludności/obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego był głównie brak obowiązujących aktów prawnych dotyczących obrony cywilnej, w tym budowli ochronnych. Kolejnym utrudnieniem było brak instrumentów finansowych, jak chociażby dotacji lub ulg podatkowych mogących wspomagać inwestorów, zarówno publicznych jak i prywatnych, zainteresowanych działaniami na rzecz ochrony ludności. Ponadto obowiązujące akty prawne nie wskazywały jednoznacznie na uprawnienie organów gminy do prowadzenia kontroli z zakresu ochrony ludności, w tym schronów, z których zdecydowana większość nie mieści się w nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miasta Toruń.

(akta kontroli str. 48)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Torunia zapewnił przygotowanie struktur Urzędu do realizacji zadań związanych z obroną cywilną, w tym w obszarze budowli ochronnych. Prawdłowo realizowano obowiązek opracowywania Planu OC oraz planów działania. W nowo projektowanych budynkach użyteczności publicznej nie uwzględniano miejsc ochronnych. Na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych nie planowano ani nie wydatkowano środków finansowych.

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 W Urzędzie założono ewidencję budowli ochronnych, która prowadzona była w formie tabelarycznej. Wynikało z niej, że na terenie Torunia znajdują się cztery schrony w pełni przygotowane²⁴ z przeznaczeniem dla załóg zakładów pracy, 12 schronów częściowo przygotowanych²⁵, w tym cztery zakładowe i osiem z przeznaczeniem dla mieszkańców oraz pięć ukryć częściowo przygotowanych²⁶. Sześć²⁷ z ww. budowli stanowiło własność Gminy Miasta Toruń powierzoną w zarząd innym jednostkom. Ponadto w ewidencji ujęte były piwnice do wykorzystania w stanie podwyższonej gotowości obronnej państwa na schrony (cztery)²⁸ oraz na ukrycia (63)²⁹. Analiza danych za lata 2020-2022 (stan na 31 grudnia każdego roku) wykazała, że w budowlach ochronnych zapewniono miejsce schronienia dla 7 885 osób, tj. dla 4,4%-4,5% zameldowanych mieszkańców miasta³⁰ zaś łącznie w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania procent ten wynosił od 16,4% w 2020 r. do 17,9% w II kw. 2023 r. Prezydent wyjaśnił, że Wytoczne SOC określały zalecenia odnośnie postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, zatem wskaźnik 25%³¹ traktowano jako zalecenie, kierunek działania czy też cel do osiągnięcia w dłuższej perspektywie. Podejmowane działania skutkowały

²⁴ Numery ewidencyjne 1-4.

²⁵ Numery ewidencyjne 5-16.

²⁶ Numery ewidencyjne 17-21.

²⁷ Jeden schron w pełni przygotowany, trzy schrony częściowo przygotowane oraz dwa ukrycia częściowo przygotowane.

²⁸ Numery ewidencyjne 22-25.

²⁹ Numery ewidencyjne 26-88.

³⁰ Liczba osób zameldowanych w gminie wynosiła 179 204 w 2020 r., 176 098 w 2021 r. oraz 173 788 w 2022 r.

³¹ Wynikający z § 5 Wytocznych SOC.

tym, że procent mieszkańców, którym zapewniono miejsca w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania sukcesywnie wzrastał (od poziomu 14,3% w roku 2012 r. do 17,9 % w roku 2023). Dodał, że ze względu na brak aktów prawnych regulujących kwestie budowli ochronnych w ewidencji wstępnie wytypowanych ukryć doraźnych uwzględniono wyłącznie obiekty stanowiące własność gminy (lub innych instytucji publicznych), czyli takie, które z dużą dozą prawdopodobieństwa mogłyby być rzeczywiście udostępnione społeczeństwu. Natomiast pominięto piwnice i garaże podziemne w budynkach spełniających prawdopodobnie zalecenia określone w wytycznych (garaże wielostanowiskowe o konstrukcji żelbetowej zagłębione w gruncie przynajmniej częściowo, piwnice budynków wykonanych w technologii wielkiej płyty o wysokości do piątej kondygnacji naziemnej włącznie nad piwnicą), będące własnością osób prywatnych (wspólnot). Wprawdzie w § 45 wytycznych zapisano, że należy je obligatoryjnie uwzględniać w ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, jednakże jednocześnie nie wskazano w jaki sposób jednostka samorządu terytorialnego mogłaby w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym wyegzekwować udostępnienie tych budowli ogółowi mieszkańców Torunia, a nie tylko osobom zamieszkującym w danym budynku.

(akta kontroli str. 50, 117, 181-186, 255-260, 379)

W okresie objętym kontrolą liczba schronów pozostawała niezmienna, zaś liczba miejsc w ukryciach do doraźnego przygotowania wzrosła o 1 000 w 2021 r. oraz o 500 w 2022 r. Dane ilościowe dotyczące budowli ochronnych zawarte w ewidencji odpowiadały tym ujętym w opracowanym Planie OC, a ich rozmieszczenie przestrzenne zostało naniesione na mapę graficzną miasta, którą dysponował Wydział.

(akta kontroli str. 50, 117)

2.2 Urząd posiadał procedury mające na celu zapewnienie mieszkańcom niezbędnych do przetrwania środków, tj. wody, pożywienie na wypadek wystąpienia zagrożenia. W Planie OC m.in. w pkt 3.14. pn. „Pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania” wskazano utworzenie na bazie Wydziału Obsługi Mieszkańców³² Biura Reklamentacji i zobowiązano Prezesa Toruńskich Wodociągów Sp. z o.o. do ochrony przed skażeniami ujęć wody pitnej i wzmoczonych badań wody pitnej dostarczanej mieszkańcom. W okresie trzech dni od wprowadzenia na części albo na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu wojennego wyznaczeni pracownicy WOM zobowiązani będą dokonać analizy w zakresie określenia możliwości zaopatrywania ludności w artykuły konsumpcyjne pierwszej potrzeby oraz opracować plan funkcjonowania sieci sklepów, placówek usługowych oraz placówek zbiorowego żywienia zapewniających przetrwanie ludności w szczególnych warunkach z uwzględnieniem wprowadzenia systemu reklamentacyjnego (w przypadku jego wprowadzenia).

(akta kontroli str. 115-116, 118-120)

2.3 Na podstawie oględzin³³ dwóch budowli ochronnych³⁴, scharakteryzowanych w ewidencji jako schron w pełni [1] oraz częściowo przygotowany [2] stwierdzono m.in., że:

- [1] budowla utrzymana była w należyтым stanie technicznym. Pomieszczenia były suche, a ściany, posadzki oraz stropy bez spękań. Instalacje

³² Dalej: WOM.

³³ Przeprowadzonych odpowiednio 30 i 31 sierpnia 2023 r.

³⁴ [1] Nieruchomość stanowiąca własność Gminy Miasta Toruń przekazana w nieodpłatne prawo jej użytkowania podmiotowi leczniczemu; [2] Nieruchomość stanowiąca własność Gminy Miasta Toruń będąca w trwałym zarządzie placówki oświatowej.

wodociągowa, kanalizacyjna, elektryczna oraz mechaniczna urządzeń filtrowentylacyjnych były sprawne. Drzwi schronowe były nieszczelne;

- [2] budowla wykończona w stanie surowym³⁵. Nie posiadała ona instalacji wodociągowej, kanalizacyjnej oraz żadnych zamontowanych urządzeń filtrowentylacyjnych i automatycznych zaworów przeciwwybuchowych. Pomieszczenia były suche, a ściany, posadzki oraz stropy bez spękań. Instalacja elektryczna oświetleniowa była sprawna.

Ww. budowle ochronne użytkowane były w sposób niepowodujący trwałego obniżenia wymagań ochronnych, za wyjątkiem naruszenia płaszczyzny hermetyzacji (w obiekcie [1]) przez poprowadzenie instalacji wewnętrznej LAN oraz kabla zasilającego). Dla obiektu [2] nie dokończono płaszczyzn hermetyzacji, istniały niezabezpieczone otwory wentylacyjne.

W związku z powyższym nie spełniały one wymagań określonych dla schronu według Wytycznych SOC i zachodziły przesłanki wskazujące na zasadność przekwalifikowania obiektów na ukrycie.

(akta kontroli str. 367-369, 383-424)

2.4-2.5 W Urzędzie nie przygotowano i nie zapewniono budowli ochronnych, spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej)³⁶, przeznaczonych na SKOC oraz SKZO. Prezydent Torunia wyjaśnił, że obowiązujące przepisy prawa nie nakładały takiego obowiązku na jednostkę samorządu terytorialnego. Wytyczne SOC zalecały wprawdzie przygotowanie i zapewnienie funkcjonowania budowli ochronnych przeznaczonych na stanowiska kierowania obroną cywilną oraz stanowiska kierowania zadaniami obronno - mobilizacyjnymi, spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej), jednakże biorąc pod uwagę wysokie koszty realizacji takiego zadania zarówno w przypadku budowy nowego obiektu, jak i ewentualnej adaptacji istniejącego obiektu, w sytuacji zagrożenia zaplanowano wykorzystanie istniejących piwnic w obiekcie Głównego Stanowiska Kierowania w Zapasowym Miejscu Pracy Prezydenta jako ukrycie doraźne. Ponadto Urząd ponosiłby dodatkowo koszty utrzymania obiektu bez możliwości jego zagospodarowania w czasie stałej gotowości obronnej państwa, ponieważ Wytyczne SOC zalecały, aby nie użytkować budowli ochronnych jako obiektów podwójnej funkcji. W razie wystąpienia ryzyka uszkodzenia lub zniszczenia budynku zajmowanego przez dany dział Urzędu pracownicy wraz z dokumentacją i sprzętem biurowym będą przemieszczani do innych obiektów, które nie znalazły się w strefie bezpośredniego zagrożenia lub do obiektu jednej z placówek oświatowych, na które zostało nałożone świadczenie rzeczowe na rzecz Urzędu.

(akta kontroli str. 180, 381)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Urząd zidentyfikował liczbę schronów na terenie Torunia oraz ich położenie. Zapewniono miejsce schronienia w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla 17,9% zameldowanych mieszkańców miasta (według stanu na koniec I półrocza 2023 r.). Prawidłowo opracowano procedury mające na celu zapewnienie w niezbędne środki, tj. wodę, pożywienie na wypadek wystąpienia zagrożenia. Z uwagi na wysokie koszty realizacji zadania w Urzędzie nie przygotowano i nie zapewniono budowli ochronnych, spełniających wymagania

³⁵ Od 1990 r.

³⁶ Określone w załączniku do Wytycznych SOC.

przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej), przeznaczonych na SKOC oraz SKZO.

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

Opis stanu faktycznego

3.1 W urzędzie prowadzono ewidencję budowli ochronnych oraz ewidencję ukryć do doraźnego przygotowania³⁷. Ewidencja schronów oraz ukryć zawierała wszystkie elementy wymienione w § 32 Wytucznych SOC. Jedynie dla 10³⁸ spośród 21 budowli ochronnych zostały sporządzone karty ewidencyjne, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Urząd dysponował również kartami ewidencyjnymi z lat 1985-1992 sporządzonymi dla ukryć zabezpieczających, które zgodnie z § 38 Wytucznych SOC zachowywały swoją ważność. Prezydent Torunia podał, że po 23 kwietnia 2022 r. ewidencja budowli ochronnych prowadzona była posiłkowo na podstawie Protokołów dodatkowych do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych

(akta kontroli str. 177, 181-254, 262)

3.2 W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło sześć wniosków o udostępnienie informacji publicznej, których przedmiotem były dane dotyczące miejsc schronienia³⁹. Dotyczyły one w szczególności liczby schronów dostępnych dla mieszkańców, ich lokalizacji oraz pojemności a także stanu technicznego. Badanie wykazało, że we wszystkich sprawach udzielono wnioskodawcom odpowiedzi w terminie od dwóch do 13 dni, tj. zgodnie z wymogiem określonym w art. 13 § 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴⁰.

Na stronie internetowej BIP Urzędu⁴¹ nie publikowano ewidencji budowli ochronnych oraz nie udostępniano mieszkańcom informacji na temat schronów i ukryć do doraźnego przygotowania, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 33)

3.3 W okresie objętym kontrolą prowadzono przeglądy stanu technicznego budowli ochronnych⁴², które były dokonywane przez wyznaczonych pracowników Wydziału. Analiza wykazała, że nie sporządzano protokołu przeglądu na formularzu⁴³ dla żadnej z budowli ochronnych, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Do Urzędu nie wpływały sygnały o nieprawidłowościach w zakresie stanu i liczby budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 177, 261-262)

3.4-3.5 W badanym okresie przekazywano do Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Kujawsko Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego roczne oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za lata 2019-2021. W ww. dokumentach każdorazowo dokonywano oceny budowli ochronnych i wskazywano, że: ich stan techniczny szczególnie w zakresie szczelności układu

³⁷ Były to 52 piwnice do wykorzystania w podwyższonej gotowości obronnej państwa na doraźne ukrycia, stanowiące własność komunalną, przeznaczone dla mieszkańców, o łącznej pojemności 22 990.

³⁸ Wszystkie 10 kart ewidencyjnych zostało sporządzonych w 2022 roku, w tym dziewięć w trakcie obowiązywania Wytucznych SOC zaś jedna po ich uchyleniu tj. 30.11.2022 r.

³⁹ Wnioski z: 3 marca 2022r.; 20 marca 2022r.; 24 marca 2022r.; 13 maja 2022r.; 18 października 2022r. oraz 27 października 2022 r.

⁴⁰ Dz. U. z 2022 r., poz. 902, dalej: „udip”.

⁴¹ [BIP UM Toruń](#).

⁴² Dokonano przeglądu 16 budowli ochronnych oraz dwóch piwnic, z czego 15 w 2022 r. oraz trzy w 2023 r.

⁴³ Wzór formularza określała część 10 załącznika do Wytucznych SOC.

i urządzeń filtrowentylacyjnych oraz instalacji wodno-kanalizacyjnej w większości był niezadowolający oraz, że część z nich wymaga remontów. Nie planowano i nie wydatkowano środków finansowych na utrzymanie budowli ochronnych. Powyższe informacje zawarte w tych ocenach były zgodne z kartami ewidencyjnymi.

(akta kontroli str. 164-171)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania nie udostępniano na stronie BIP Urzędu, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f oraz art. 8 ust. 3 udip. Zgodnie z ww. przepisami, udostępnianiu podlega informacja publiczna, w szczególności o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych. Ponadto w myśl § 27 Wytucznych SOC (obowiązujących do 23 kwietnia 2022 r., tj. wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny) ewidencje budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na szczeblu gminy udostępniane są w formie tabelarycznej na stronie podmiotowej organu nadzorującego w BIP w zakresie obejmującym dane adresowe, przeznaczenie, typ budowli ochronnej, pojemność i stan przygotowania.

(akta kontroli str. 33)

Prezydent Torunia wyjaśnił, że wytyczne nie obligowały organu do ich stosowania. Mogły jedynie spełniać subsydiarną rolę i stanowić sugestie w zakresie potencjalnego podejmowania czynności związanych z realizacją zadań ustawowych, które m.in. na jednostki samorządu terytorialnego nakładały przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym, mając również na względzie fakt, że upublicznienie tego rodzaju danych szerokiemu gronu osób mogłoby przynieść ewentualnie negatywne skutki i zagrożenia na wypadek potencjalnego konfliktu zbrojnego (wykorzystanie informacji przez agresora o miejscach ukrycia ludności), nie udostępniano na BIP Urzędu ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania. Jednakże, mając na uwadze obowiązujące przepisy prawa, nie utrudniano dostępu do tego rodzaju danych, ilekroć ktoś zwrócił się o nie w trybie dostępu do informacji publicznej (dokumenty potwierdzające ten fakt zostały udostępnione kontrolującemu).

(akta kontroli str. 176)

NIK zauważa, że spis budowli ochronnych, w tym schronów, stanowi informację publiczną w rozumieniu ww. przepisów udip⁴⁴. Na rejestr i zawarte w nim dane nie zostały nałożone klauzule uniemożliwiające dostęp, ograniczenie dostępu nie wynika także z przepisów prawa. Prezydent przyznał również, że dane zawarte w rejestrze są przekazywane na wniosek, bez utrudnień. Ponadto należy zaznaczyć, że art. 6 ust. 1 pkt 3 lit f udip nakłada obowiązek udostępnienia informacji o tym, czy dany rejestr jest prowadzony, a także w jaki sposób i na jakich zasadach mogą być udostępniane zawarte w nim dane.

2. Dla 11 spośród 21 budowli ochronnych⁴⁵ (52%) nie sporządzono – w latach 2020-2022 (do 23 kwietnia 2022 r., tj. wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny) – kart ewidencyjnych, co uznano za nierzetelne. Zgodnie z § 36 Wytucznych SOC szef obrony cywilnej gminy po założeniu ewidencji sporządza karty ewidencyjne dla wszystkich budowli ochronnych objętych ewidencją (z wyłączeniem ukryć do doraźnego przygotowania).

(akta kontroli str. 262, 376)

⁴⁴ Por: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2016 r., II SAB/OI 64/15, LEX nr 2054455.

⁴⁵ Numery ewidencyjne: 5-10; 14; 18-21.

Prezydent wyjaśnił, że po opublikowaniu Wytycznych SOC w pierwszym etapie przystąpiono do aktualizacji sporządzonej w latach wcześniejszych (zgodnie z obowiązującym na dzień sporządzenia ewidencji porządkiem prawnym) ewidencji budowli ochronnych, w szczególności danych dotyczących aktualnych właścicieli/zarządców nieruchomości. Czynności związane ze sporządzaniem (bądź aktualizacją wcześniej sporządzonych) kart ewidencyjnych opóźnione zostały przez wprowadzenie na terenie kraju ograniczeń w związku z zagrożeniem epidemicznym COVID-19. Do lustracji budowli ochronnych i sporządzenia na ich podstawie kart ewidencyjnych przystąpiono po częściowym zniesieniu obostrzeń epidemicznych i prowadzono je do momentu uchylecia przepisów regulujących funkcjonowanie obrony cywilnej w Polsce.

(akta kontroli str. 380)

3. W latach 2020-2022 (do 23 kwietnia 2022 r., tj. wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny) dla żadnej z 16 budowli ochronnej nie sporządzono protokołu przeglądu na formularzu, którego wzór określała część 10 załącznika do Wytycznych SOC, co uznano za nierzetelne. Zgodnie z § 22 Wytycznych SOC egzemplarz protokołu przeglądu powinien być przechowywany w organie przeprowadzającym kontrolę jako załącznik do karty ewidencyjnej, a odpis przekazany na żądanie właścicielowi lub zarządcy.

(akta kontroli str. 261)

Prezydent wyjaśnił, że pracownicy Wydziału prowadzili lustracje wytypowanych budowli ochronnych. Brak jednak dostępnych szkoleń z zakresu przeprowadzania kontroli w tego typu obiektach skutkowało tym, że opierali się oni wyłącznie na wiedzy nabytej w formie samokształcenia. W ich ocenie nie dawało to jednak podstaw do jednoznacznego stwierdzenia np. kompletności urządzeń filtrowentylacyjnych, ich prawidłowego działania (w tym automatycznych zaworów przeciwwybuchowych, klap wywiewnych itp.). W związku z tym, mając na uwadze wyszczególnione we wzorze formularza protokołu przeglądu budowli ochronnej elementy podlegające ocenie, odstępowano od sporządzania tego dokumentu. Ponadto uwzględniając pomocniczy charakter wytycznych ewentualne zalecenia pokontrolne zapisane w protokole nie stanowiłyby dla właściciela / zarządcy lustrwanej nieruchomości wiążącego charakteru.

(akta kontroli str. 176-177)

NIK zauważa, że stosowanie do § 19 Wytycznych SOC do wykonywania czynności wymagających specjalistycznej wiedzy z zakresu budownictwa i dotyczących bezpośrednio oceny zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi upoważniona powinna być, wyznaczona przez właściwego terenowo szefa obrony cywilnej, osoba posiadająca uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. W przypadku jednostki kontrolowanej taka dyspozycja nie została zrealizowana.

OCENA CZĄSTKOWA

Ewidencja budowli ochronnych zawierała wszystkie wymagane elementy wymienione w Wytycznych SOC. Prawidłowo rozpatrzono wnioski o udostępnienie informacji publicznej w zakresie budowli ochronnych oraz sporządzano oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Jako działania nieprawidłowe w latach 2020-2022 (do 23 kwietnia 2022 r., tj. wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny) uznano: nieudostępnienie na stronie BIP Urzędu ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania; niesporządzenie kart ewidencyjnych dla 11 budowli ochronnych (52%) oraz protokołów przeglądów na formularzu określonym wzorem dla żadnego obiektu.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości.

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

Bydgoszcz, 21 września 2023 r.

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

Kontroler
(-) Robert Elwertowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: (-) p.o. Dyrektor Tomasz Sobecki