



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.009.03.2023

Robert Luchowski  
Burmistrz Żnina  
Urząd Miejski w Żninie  
ul. 700-lecia 39  
88-400 Żnin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Żninie <sup>1</sup> , ul. 700-lecia 39, 88-400 Żnin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Luchowski, Burmistrz Żnina <sup>2</sup> , od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.</li><li>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</li><li>3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych <sup>3</sup> ) 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. ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Marcin Mościcki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/72/2023 z 15 maja 2023 r.</li><li>2. Michał Trempała, główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LBY/112/2023 z 26 lipca 2023 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 2-7)

---

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd Miejski”, „UM” lub „Urząd”.

<sup>2</sup> Dalej: Burmistrz”.

<sup>3</sup> Tj. do 15 września 2023 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Burmistrz właściwie przygotował Urząd do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej. Zadania te prawidłowo zostały określone w dokumentach organizacyjnych jednostki. Realizację obowiązków w tym zakresie powierzył pracownikom, których przygotowanie i doświadczenie zawodowe pozwalały efektywnie je wypełniać. W UM opracowano plan obrony cywilnej Gminy Żnin<sup>6</sup> oraz plany działania uwzględniające kwestie zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia dla ludności. Zaniechano jednak przygotowania planu działania na 2020 r. W budżecie Gminy zapewniono środki na realizację zadań z zakresu obrony cywilnej.

W UM opracowano zasady dotyczące funkcjonowania administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Na wypadek wystąpienia zagrożenia opracowano zasady dotyczące organizacji opieki medycznej, pomocy społecznej, a także zaopatrzenia w wodę i artykuły spożywcze.

W przekazywanych Staroście Żnińskiemu rocznych ocenach stanu przygotowania obrony cywilnej według stanu na koniec 2020 r. i 2021 r. ujęto nierzetelne dane w zakresie liczby budowli ochronnych znajdujących się na terenie Gminy.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania z zakresu obrony cywilnej, bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego, zgodnie z regulaminem organizacyjnym UM<sup>8</sup>, wykonywało Gminne Centrum Bezpieczeństwa<sup>9</sup>. Do jego zadań należało m.in.:

- zapewnienie warunków koordynacji działań w razie zdarzeń kryzysowych na terenie Gminy Żnin,
- gromadzenie i uaktualnianie odpowiednich baz danych.

W okresie objętym kontrolą zadaniami z zakresu obrony cywilnej zajmowało się czworo pracowników. Oprócz jednego z nich, zatrudnionego w 1973 r., staż pracy pozostałych zatrudnionych w tej komórce organizacyjnej nie przekraczał dwóch i pół roku. W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych w jednostce, obowiązki w GCB realizowało dwóch podinspektorów, z czego jeden na podstawie umowy zlecenia do końca września 2023 r.

Podinspektorowi w GCB w zakresie czynności z 4 lipca 2023 r. przypisano zadania z zakresu zabezpieczenia i ochrony ludności cywilnej w schronach i ukryciach<sup>10</sup>. W zakresach czynności pozostałych pracowników GCB ujęto zadania dotyczące obrony cywilnej, jednak nie odnosiły się one wprost do obowiązków związanych z budowlami ochronnymi. W przypadku jednego pracownika od 1 czerwca 2021 do

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

<sup>6</sup> Dalej: „Gmina”.

<sup>7</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Wprowadzonym zarządzeniem nr 148/2021 Burmistrza Żnina z dnia 31 sierpnia 2021 r. Wcześniej tożsame zadania realizowało Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego (§ 19 załącznika do zarządzenia nr 17/2017 Burmistrza Żnina z dnia 27 stycznia 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Żninie).

<sup>9</sup> Dalej: „GCB”.

<sup>10</sup> Wcześniej pracownik ten był zatrudniony na stanowisku kancelisty.

1 września 2022 r. jego zakres obowiązków nie został określony w sposób pisemny, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

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 Polskiej<sup>11</sup> w Urzędzie nie wprowadzono zmian w strukturze organizacyjnej. Burmistrz wskazał, że wstrzymano się ze zmianami ze względu na przekazywane w przestrzeni publicznej informacje o przygotowywanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji projekcie ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej. Dodał, że w GCB realizowane są poza sprawami obrony cywilnej także zadania dotyczące spraw obronnych, wojskowych, ochrony przeciwpożarowej oraz ładu i bezpieczeństwa publicznego.

Pracownicy zatrudnieni w GCB posiadali przygotowanie i doświadczenie zawodowe pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone im zadania<sup>12</sup>.

W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych procedur w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem, a także finansowaniem budowli ochronnych. Burmistrz wskazał, że zagadnienia w tym zakresie zostały ujęte w innych dokumentach np. w Planie funkcjonowania Gminy Żnin w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, czy też w Planie obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 8-62, 64, 202-203)

**1.2.** W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały dwa Plany obrony cywilnej. Pierwszy opracowany został w 2012 r., uzgodniony został ze Starostą Żnińskim i zatwierdzony przez Burmistrza. Burmistrz wskazał, że ze względu na jego częściową dezaktualizację oraz zachodzące zmiany strukturalno-organizacyjne w GCB podjęto prace odnośnie opracowania nowego planu obrony cywilnej.

W maju 2021 r. w UM opracowano kolejny Plan obrony cywilnej Gminy Żnin. Dokument ten został uzgodniony ze Starostą Żnińskim oraz Powiatowymi Komendantami Państwowej Straży Pożarnej i Policji. Plan obrony cywilnej Gminy składał się z m.in. z: oceny zagrożenia, ryzyka jego wystąpienia i wniosków wynikających z oceny zagrożenia, zadań i obowiązków podmiotów, którym powierzono realizację zadań obrony cywilnej, procedur postępowania oraz załączników funkcjonalnych<sup>13</sup>. W okresie objętym kontrolą dokument był aktualizowany.

Plany działania w zakresie obrony cywilnej opracowano na 2021 r. i 2022 r., na lata 2021-2025 opracowano też wieloletni plan działania w tym zakresie. Burmistrz wskazał, że na 2023 r. nie opracowano rocznego planu działania ze względu na brak wytycznych w tym zakresie ze szczebla nadrzędnego.

(akta kontroli str. 62, 65, 69-149)

**1.3.** Problematyka dotycząca budowli ochronnych została uwzględniona w obu planach obrony cywilnej oraz w planach działania z tego zakresu.

W planie z 2012 r. wskazano m.in. stan możliwości ukrycia oraz potrzeby w zakresie budowli ochronnych dla załóg zakładów pracy i mieszkańców Gminy. Potrzeby w dotyczące miejsc ochronnych te oszacowano na blisko 35 tys. osób (a po ewakuacji na blisko 40 tys. osób). Wskazano przy tym zaledwie jedną istniejącą budowlę ochronną (ukrycie dla załogi zakładu pracy, przeznaczone dla 15 osób). W zakresie

<sup>11</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 372 ze zm., dalej: „ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej”.

<sup>12</sup> Pracownicy GCB uczestniczyli w szkoleniu dla pracowników realizujących zadania obronne, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego szczebla gminnego (organizowane przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego w 2019 r. i 2022 r.) oraz prowadzących sprawy obronne z urzędów miast i gmin z terenu Powiatu Żnińskiego (organizowane przez Starostę Żnińskiego w 2021 r. i 2022 r.).

<sup>13</sup> W tym dotyczących organizacji ewakuacji z obszarów zagrożonych czy organizacji i kierowania obroną cywilną.

brakujących miejsc wskazano, że potrzeby te oszacowano na: w pełni przygotowanych 176 schronów i 1 438 ukryć, a także częściowo przygotowanych 128 schronów. W harmonogramie uzupełnienia potrzeb oszacowano przyrost miejsc ukrycia w budowlach ochronnych (tj. osiągnięcie gotowości eksploatacyjnej) od 2 dób do roku od wystąpienia zagrożenia.

W planie obrony cywilnej z 2021 r. obrony cywilnej ujęto m.in. zadania dotyczące:

- przygotowania i organizowania budowli ochronnych,
- doprowadzenia budowli do sprawności techniczno-eksploatacyjnej oraz przygotowania oznakowania schronów i ukryć,
- przystąpienia do przygotowania doraźnych budowli ochronnych.

Jako podmioty zobowiązane do realizacji tych zadań wskazano: Wydział Infrastruktury, Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji UM<sup>14</sup> oraz GCB.

W Planie określono też procedury postępowania, w tym m.in. pn. OCF – przygotowanie budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych dla ludności, z ośmioma zadaniami szczegółowymi dla Wydziału IGPI oraz jednym dla Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego<sup>15</sup> przewidzianymi do realizacji w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu lub czasu wojny. Wydział IGPI zobowiązany został do opracowania szczegółowych procedur w zakresie:

- 1) Sprawdzania stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludzi oraz usunięcia stwierdzonych niedociągnięć.
- 2) Prowadzenia wzmożonej kontroli stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności, zwłaszcza wykorzystywanych jako obiekty użyteczności publicznej, w celu określenia możliwości przywrócenia tym obiektom funkcji ochronnych.
- 3) Dokonywania oceny zniszczeń obiektów budowlanych oraz planowania ich odbudowy.
- 4) Nadzorowania realizacji robót budowlanych związanych z budową obiektów ochronnych oraz adaptacją istniejących obiektów budowlanych dla potrzeb ochrony ludności.
- 5) Budowy ukryć dla ludności.
- 6) Doprowadzenia do gotowości techniczno-eksploatacyjnej istniejących budowli ochronnych i ukryć dla ludności.
- 7) Realizacji przedsięwzięć w zakresie naprawy lub modernizacji budowli ochronnych i budowy ukryć dla ludności na obszarach zagrożonych i/lub objętych działaniami zbrojnymi.

Jako zadanie GZZK wskazano opracowanie szczegółowej procedury dotyczącej opróżniania pomieszczeń wytypowanych na zastępcze budowle ochronne i doprowadzenia ich do gotowości techniczno-eksploatacyjnej.

Burmistrz zatwierdził sporządzoną przez GCB (i uzgodnioną ze Starostą Żnińskim) kartę realizacji zadania obrony cywilnej – Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności. Wskazano w niej, że osiągnięcie pełnej gotowości budowli ochronnych i ukryć do przyjęcia ludności powinno nastąpić w ciągu dwóch dni od ogłoszenia stanu wojny.

---

<sup>14</sup> Dalej: Wydział IGPI”.

<sup>15</sup> Powołanego zarządzeniem nr 260/2015 Burmistrza Żnina z dnia 14 grudnia 2016 r. Zgodnie z regulaminem funkcjonowania Zespołu (załącznik do zarządzenia) do jego zadań należało m.in.: wypracowani i wdrażanie rozwiązań o charakterze organizacyjno-prawnym oraz taktyczno-operacyjnym, zmierzających do zapobieżenia i minimalizacji skutków zagrożeń dla życia i zdrowia ludzkiego [...], monitorowania i prognozowania zagrożeń [...] realizowania polityki informacyjnej w warunkach wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń. Dalej: „GZZK”.

W rocznych planach działania przewidziano zadanie do realizacji przez GCB dotyczące aktualizacji ewidencji obiektów budowlanych przeznaczonych do zbiorowej ochrony ludności.

(akta kontroli str. 69-146)

Zadania dotyczące budowli ochronnych i miejsc ukrycia dla ludności cywilnej przewidziano także w Planie operacyjnym funkcjonowania Gminy Żnin w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny<sup>16</sup>. Dotyczyły one m.in. budowy i adaptacji budynków na budowle ochronne i ukrycia dla ludności, sprawdzania stanu technicznego budowli ochronnych, naprawy budowli ochronnych czy opróżniania pomieszczeń zastępczych na miejsca ukryć.

W kartach realizacji ww. zadań określono ich typ, treść (zadania głównego i zadania własnego) podmioty odpowiedzialne i wykonawców, termin realizacji (w dobach), szczegółową procedurę wykonania, podmioty współdziałające oraz dokumentację bazową.

(akta kontroli str. 147-149)

**1.4.** W okresie objętym kontrolą Gmina Żnin<sup>17</sup> realizowała cztery inwestycje dotyczące budowy, rozbudowy lub remontu nowych budynków użyteczności publicznej, tj. budynku usługowego Centrum Sportów Wodnych w Żninie, budynku remizy Ochotniczej Straży Pożarnej w Brzyskorzystewku, budynku świetlicy wiejskiej w Jaroszewie oraz budynku Przystani żeglarskiej w Żninie. Na etapie projektowania oraz realizacji tych inwestycji nie uwzględniono kwestii zapewnienia ochrony ludności.

Działający z upoważnienia Burmistrza Dyrektor Wydziału IGPI wskazał, że ze względu na warunki gruntowe występujące w lokalizacjach ww. budynków zostały one zaprojektowane jako parterowe, niepodpiwniczone. Dodał, że zostały one zaprojektowane i wykonane zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie Prawa budowlanego oraz warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w zakresie budynków użyteczności publicznej.

Projektanci budynków wskazali, że poprawność przyjętych rozwiązań projektowo-formalnych potwierdziły uzyskane decyzje o pozwoleniu na budowę, a w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego, nie znajdowały się ustalenia i warunki dotyczące konieczności zapewnienia miejsc ochronnych w nowoprojektowanych inwestycjach.

Burmistrz wyjaśnił, że celowym byłoby uwzględnienie w przygotowywanych lub nowelizowanych przepisach prawnych szczegółowych wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych. Pozwoliłoby to na pełniejsze współdziałanie podmiotów gospodarczych z burmistrzami, wójtami jako szefami obrony cywilnej gmin.

(akta kontroli str. 162-165)

**1.5.** W ramach ww. inwestycji nie uwzględniano miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności dla takiej liczby osób (np. interesantów, pracowników lub użytkowników), która wynikałaby z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków, zgodnie z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

Burmistrz wskazał, że ich projekty budowlane zakładały realizację budynków parterowych niepodpiwniczonych z uwagi na warunki gruntowe występujące w danych lokalizacjach. Badanie geologiczne wykazały wysoki stan wód gruntowych.

<sup>16</sup> Wraz załącznikami: Tabelą realizacji zadań operacyjnych i Kartami realizacji zadań operacyjnych. Dokumenty opatrzone klauzulą „Zastrzeżone”.

<sup>17</sup> Dalej: „Gmina”.

Wykonanie podpiwniczenia w takich warunkach wiązałoby się z ogromnymi nakładami finansowymi poniesionymi przez Gminę Żnin.

W odniesieniu do ustalania z właściwym terenowo organem architektoniczno-budowlanym trybu typowania obiektów budowlanych, które potencjalnie mogą być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania (w tym uwzględniania np. garaży wielostanowiskowych) Burmistrz wskazał, że nie dokonywano uzgodnień ze Starostą Żnińskim w tym zakresie.

(akta kontroli str. 63, 65-66)

**1.6.** W okresie objętym kontrolą Gmina nie podejmowała działań zachęcających inwestorów prywatnych do tworzenia na jej terenie miejsc schronienia lub ukrycia. Burmistrz wskazał, że Gmina nie ma wpływu na model budynku czy przeznaczenie budynku, bowiem te funkcje ustala inwestor. Dodał, że Gmina nie jest organem wydającym pozwolenia na budowę, a Starosta nie przekazuje jej informacji dotyczących budownictwa ochronnego.

(akta kontroli str. 63, 66)

**1.7.** W treściach obowiązujących w badanym okresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przyjętych uchwałami Rady Miejskiej nr XXIX/315/2021 z 29 stycznia 2021 r. oraz LII/468/2021 z 29 grudnia 2021 r. nie odnoszono się do potrzeb w zakresie 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>18</sup>.

Przedstawione przez Burmistrza projekty tych planów nie zawierały zapisów w tym zakresie, w szczególności dotyczących planowania miejsc w budowlach ochronnych. W uzasadnieniach wskazano, że w obszarach objętych planami nie wystąpiły szczególne potrzeby w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, a projekty zostały uzgodnione z innymi organami, w tym z właściwymi terytorialnie organami wojskowymi i bezpieczeństwa państwa.

Burmistrz wskazał, że potrzeby uwzględniania obronności i bezpieczeństwa państwa należy rozumieć poprzez udział właściwych organów w zakresie obrony granic i bezpieczeństwa w procesie tworzenia aktów prawa (projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), w tym prawa miejscowego (projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Organy te mogą składać wnioski do obydwu dokumentów planistycznych oraz opiniować projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uzgadniać projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dodał, że w przypadku gminy Żnin nie występuje sytuacja położenia na jej obszarze wojskowych terenów zamkniętych tym samym nie zachodzą wyraźne, szczególne potrzeby w zakresie obronności. Podkreślił, że Gmina Żnin podczas opracowywania projektu planu miejscowego, a także studium zawiadamiała organy wojskowe (Centralne Wojskowe Centrum Rekrutacji Ośrodek Zamiejscowy w Bydgoszczy), ochrony granic (Nadwiślański Oddział Straży Granicznej) oraz bezpieczeństwa państwa (Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego Delegatura w Bydgoszczy, Agencja Wywiadu, Komenda Powiatowa Policji w Żninie, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Żninie) o przystąpieniu do sporządzania dokumentów planistycznych, w tym o możliwości składania wniosków do nich.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2023 poz. 977, ze zm., dalej: „upizp”.

W kwestii interpretacji i stosowania przez UM przepisu art. 1 ust. 2 pkt 8 upizp, Burmistrz wskazał, że przepis ten jest dosyć precyzyjny. Dodał, że zauważyć należy, że zawarte w art. 2 upizp zapisy odnoszące się do innych wymogów, które należy uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, także są na dużym poziomie ogólności. Uszczegółowienie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa winno nastąpić w przepisach wykonawczych np. rozporządzeniach, decyzjach właściwych ministrów itp.

(akta kontroli str.166, 202-203, 205-207)

**1.8.** Przeprowadzona analiza dwóch miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wykazała brak w tych dokumentach zapisów dotyczących usytuowania budowli ochronnych lub miejsc ukrycia do doraźnego przygotowania.

Burmistrz podkreślił, że uwagi wymaga prawo właściwych organów w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa do wprowadzania, w szczególności w projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ustaleń dot. np. obowiązku lokalizacji schronów, miejsc ukrycia ludności zwłaszcza w odniesieniu do obiektów użyteczności publicznej. Dodał, że uzgadnianie i opiniowanie projektów dokumentów planistycznych umożliwia zarówno odniesienie się właściwych organów do ustaleń planu/studium, jak i też daje im prawo do wprowadzenia poprawek lub nowych zapisów respektujących kwestie ochrony granic, obronności oraz bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. W praktyce (przy opracowywaniu planów miejscowych lub studium) wskazane organy nie składają wniosków, tym samym nie wykorzystują przywileju, w którym wskazałyby obowiązek realizacji potrzeb, w zakresie ich właściwości rzeczowej. Podobnie wygląda sytuacja przy uzgadnianiu/opiniowaniu projektów planów miejscowych/studium – najczęściej jest to tzw. „milcząca zgoda” lub sporadycznie pozytywne uzgodnienie.

(akta kontroli str. 63, 66, 166, 203, 207)

**1.9.** W latach 2020-2023 na zadania związane z obroną cywilną zaplanowano w budżecie Gminy łącznie 30,6 tys. zł, a wykorzystano w latach 2020-2022 12,5 tys. zł.<sup>19</sup> W budżetach nie przewidziano środków dotyczących budowli ochronnych, a realizując je nie ponoszono wydatków w tym zakresie. Zaplanowane środki przeznaczono przede wszystkim na opłaty za energię elektryczną do syren radiowego systemu alarmowego oraz zakup sprzętu dla GCB oraz Wydziału IGPI (w tym: akumulatorów do syren, odzieży ochronnej czy plandek).

Burmistrz wskazał, że środki przeznaczano przede wszystkim na zakupy wyposażenia i sprzętu kwaterunkowego niezbędnego w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Dodał, że na terenie Gminy nie istnieją budowle ochronne.

(akta kontroli str. 62-64, 66, 180-183)

**1.10.** W aspekcie trudności związanych z realizacją zadań dotyczących ochrony ludności i zarządzania kryzysowego Burmistrz podkreślił, że w obecnym stanie prawnym nie uwzględniono źródeł finansowania obrony cywilnej, w tym budownictwa ochronnego.

(akta kontroli str. 63, 66)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 1 czerwca 2021 r. do 1 września 2022 r. nie określono w sposób pisemny zakresu obowiązków jednego z pracowników GCB, co uznać należy za nierzetelne. Standardy kontroli zarządczej, określone w komunikacie nr 23 Ministra

<sup>19</sup> Tj. w 2020 r. – 3,3 tys. zł, w 2021 r. – 3 tys. zł i w 2022 r. – 6,2 tys. zł. Do 17 lipca 2023 r. nie wydatkowano żadnych środków z rozdziału 75414 (na cały 2023 r. zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 9,3 tys. zł).



Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>20</sup> stanowią w szczególności, że zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny; aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika<sup>21</sup>.

(akta kontroli str. 17)

Burmistrz wyjaśnił, że brak pisemnego określenia obowiązków w wypadku tego pracownika wynikał z przyczyn związanych z panującą wtedy pandemią COVID-19. Dodał, że kandydatka składając ofertę w ogłoszonym naborze zapoznała się z głównymi zadaniami i obowiązkami na stanowisku podinspektora ds. bezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 202-203)

2. W UM na 2020 r. nie opracowano rocznego planu działania w zakresie obrony cywilnej, co było wymagane § 5 ust. 1 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<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 125-146)

Burmistrz wskazał, że brak planu działania na 2020 r. wynikał z faktu, że dopiero w październiku 2020 r. Starosta Żniński przekazał wytyczne w zakresie jego opracowania.

(akta kontroli str. 62, 65)

NIK zauważa, że obowiązek przygotowania planu działania wynikał z aktu prawa powszechnie obowiązującego. Brak wytycznych Starosty Żnińskiego w tym zakresie nie zwalniał z obowiązku jego opracowania.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz właściwie przygotował Urząd do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej, w tym dotyczących budowli ochronnych i prawidłowo określił je w dokumentach organizacyjnych jednostki. Realizację obowiązków w tym zakresie powierzył pracownikom, których przygotowanie i doświadczenie zawodowe pozwalało efektywnie je wypełniać. W UM opracowano plan obrony cywilnej Gminy i plany działania uwzględniające kwestie zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia dla ludności. W budżecie Gminy zapewniono środki na realizację zadań z zakresu obrony cywilnej. Na 2020 r. w UM nie opracowano planu działania w zakresie obrony cywilnej.

#### 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. - 2.3.** Na terenie Gminy nie były zlokalizowane budowle ochronne. W Planie obrony cywilnej wskazano, że Gmina „nie posiada istniejących i częściowo przygotowanych budowli ochronnych typu schrony i ukrycia”.

<sup>20</sup> Dz. Urz. MF z 2009 r., nr 15, poz. 84.

<sup>21</sup> Część A Środowisko wewnętrzne, pkt 3 Struktura organizacyjna.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 850, dalej: „rozporządzenie w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej”. Rozporządzenie obowiązywało do 23 kwietnia 2022 r.

W latach 2020-2022 liczba mieszkańców Gminy zmniejszyła się z 23 731 do 23 134, w tym na terenie samego miasta Żnin z 13 479 do 12 974<sup>23</sup>.

W okresie obowiązywania wytycznych Szefa Obrony Cywilnej z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego<sup>24</sup>, w Gminie nie podejmowano wskazanych w nich działań w celu zapewnienia miejsc schronienia i ukrycia ludności w budowlach ochronnych na poziomie 25% ogółu zameldowanej na obszarze miasta ludności. Burmistrz wskazał, że taki stan rzeczy spowodowany był brakiem obiektów dla przygotowania odpowiedniej bazy z przeznaczeniem na miejsca schronowe oraz ukrycia do doraźnego przygotowania oraz brakiem niezbędnych środków finansowych na realizację tego typu przedsięwzięcia.

Plan ewakuacji III stopnia dla Gminy przewidywał ewakuację nielicznej grupy mieszkańców tj. ok. 350 osób. Przyjęto bowiem założenie, że na terenie Gminy nie dojdzie do bezpośrednich działań militarnych z udziałem Sił Zbrojnych<sup>25</sup>.

(akta kontroli str. 63, 66, 115, 184-198)

W Planie obrony cywilnej z 2021 r. zamieszczono ilościowy (dobowy) wykaz środków niezbędnych do przetrwania w tym artykułów spożywczych czy paliw oraz zasady zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych (źródła, bilans i zapotrzebowanie). UM posiadał rozeznanie w zakresie: liczby ujęć czerpania wody pitnej, lokalizacji podmiotów, z których możliwe byłoby pozyskanie żywności, a także miejsc uzyskania pomocy medycznej. W planie obrony cywilnej określono, że na terenie Gminy znajduje się 10 głębinowych ujęć komunalnych wody pitnej oraz 13 zakładowych. Wskazano też na dziewięć studni publicznych i 1490 prywatnych. Rozpoznaniem objęto również obiekty opieki medycznej, w tym funkcjonujące na terenie Gminy Pałuckie Centrum Zdrowia Sp. z o.o. oraz trzy zespoły Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Burmistrz wskazał, że w GCB prowadzona jest baza danych w zakresie możliwości zabezpieczenia Gminy Żnin w niezbędne artykuły do przetrwania ludności w sytuacjach kryzysowych oraz na potrzeby obrony cywilnej. W 2019 r. GCB aktualizując bazę wystąpiło do podmiotów gospodarczych w Gminie o przekazanie informacji o możliwościach oraz zasobach w zakresie:

- produkcji i przechowywania żywności,
- istniejących hurtowni spożywczych, spożywczo-przemysłowych, środków czystości itp.,
- punktów zbiorowego żywienia,
- miejsc hotelowych,
- istniejących placówek służby zdrowia z wykorzystaniem bazy łóżkowej oraz transportu sanitarnego,
- zaopatrzenia w paliwa,
- usług transportowych.

Dodał, że informacje w tym zakresie są sukcesywnie aktualizowane i weryfikowane.

(akta kontroli str. 113-114, 116, 119, 217, 219)

**2.4.** W UM przygotowano procedury dotyczące funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.

<sup>23</sup> Por. Raport o stanie Gminy Żnin za 2022 rok dostępny w BIP UM [pod adresem](#).

<sup>24</sup> Tj. do 22 kwietnia 2022 r.

<sup>25</sup> Wynikającym z oceny zagrożeń – integralnej części dokumentu.

W opracowanym z czerwca 2021 r. Planie przemieszczenia i zapewnienia warunków funkcjonowania Burmistrza na Głównym Stanowisku Kierowania w Zapasowym Miejscu Pracy wskazano, że zapasowe miejsce pracy UM ulokowano w budynku położonej na obrzeżach miasta. Jest to obiekt trzykondygnacyjny, podpiwniczony, monitorowany, z zapleczem socjalnym (kuchnia i stołówka) i węzłem komunikacyjnym. Opracowano: trasy przejazdu (główną i zapasową), harmonogram przemieszczenia się pracowników UM, tabele ewakuacji sprzętu i wyposażenia oraz zasady postępowania i zachowania się w przypadku ogłoszenia alarmów.

GCB zajmowało jedno pomieszczenie na pierwszym piętrze budynku UM wyposażone było w środki łączności.

Burmistrz wskazał, że UM nie posiada i nie jest właścicielem jakiegokolwiek budynku, który posiada schron lub spełnia wymogi budowli ochronnej dla zapewnienia możliwości pracy Urzędu w sytuacjach kryzysowych.

(akta kontroli str. 62, 64, 198-201, 216, 218)

**2.5.** Burmistrz wskazał, że Stanowisko Kierowania Obroną Cywilną<sup>26</sup> planowane było do rozwinięcia w podpiwniczeniu Zapasowego Miejsca Pracy w budynku szkoły podstawowej. Dodał, że pomieszczenia te nie spełniają typowych wymogów dla budowli ochronnych, niemniej jednak stropy nad piwnicą są betonowe. Stropy poszczególnych kondygnacji wykonano jako murowane na zaprawie cementowo-wapiennej, są one pełne i mają grubość około 30-50 cm. Ściany działowe murowane na zaprawie cementowo-wapiennej mają grubość od 20 do 40 cm. W budynku tym przewiduje się także przygotowanie miejsca pracy dla GCB. Dodał, że dotychczasowe przepisy nie przewidywały potrzeby utworzenia Stanowiska Kierowania Zadaniemi Obronno-Mobilizacyjnymi w Gminie Żnin.

Mając na względzie, iż budynki przeznaczone na potrzeby SKOC oraz GCB nie stanowiły budowli ochronnych odstąpiono od przeprowadzenia oględzin oraz dokonania oceny stanu technicznego tych budynków.

(akta kontroli str. 63, 66-67, 216, 218)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

W UM opracowano zasady dotyczące funkcjonowania administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Na wypadek wystąpienia zagrożenia opracowano zasady dotyczące organizacji opieki medycznej, pomocy społecznej, a także zaopatrzenia w wodę i artykuły spożywcze. UM posiadał rozeznanie w tym zakresie i aktualizował posiadane dane.

**OBSZAR**

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

Opis stanu  
faktycznego

**3.1. i 3.3.** Na terenie Gminy nie były zlokalizowane budowle ochronne, w związku z czym:

- nie prowadzono ich ewidencji,
- nie prowadzono kontroli ich stanu faktycznego.

(akta kontroli str. 115, 184, 216, 218)

**3.2.** Mieszkańcom nie udostępniano informacji na temat dostępnych miejsc ukrycia lub schronienia. Burmistrz wskazał, że wynikało to z faktu, że na terenie Gminy nie

<sup>26</sup> Dalej: „SKOC”.

ma istniejących budynków czy obiektów, które można wykorzystać jako budowle ochronne. Dodał, że w GCB przystąpiono do sporządzenia wykazu obiektów wstępnie wytypowanych na miejsca doraźnego schronienia. Wykaz ten ma być sporządzony w oparciu o przeprowadzoną przez Państwową Straż Pożarną w 2022 r. inwentaryzację budynków i obiektów budowlanych służących do schronienia ludności, której wyniki zostały udostępnione w aplikacji Schrony. Zakończenie prac związanych z przygotowaniem ewidencji przewiduje się do końca 2023 r. Dodał, że wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego nie mogły stanowić wystarczającej prawnej podstawy działania administracji publicznej, w tym samorządowej. Mogły one jedynie stanowić sugestie w zakresie podejmowania czynności związanych z realizacją zadań określonych w przepisach powszechnie obowiązujących, w których to nie określono obowiązków związanych z wyznaczaniem ukryć do doraźnego przygotowania. W okresie objętym kontrolą do UM nie wpłynęły wnioski o udostępnienie informacji o miejscach schronienia.

**3.4. – 3.5.** W Urzędzie dokonywano oceny stanu przygotowań obrony cywilnej. Wyniki tej oceny przekazywano Staroście Żnińskiemu. W zestawieniach dotyczących budownictwa ochronnego nie wykazywano schronów, ukryć oraz kosztów poniesionych na budowle ochronne.

(akta kontroli str. 210-215)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

W przekazywanych Staroście Żnińskiemu rocznych ocenach stanu przygotowań obrony cywilnej według stanu na koniec 2020 r. i 2021 r. ujęto nieistniejącą już budowlę ochronną (ukrycie zakładowe dla 15 osób), przez co dane w tym zakresie były nierzetelne.

(akta kontroli str. 210-222)

Burmistrz wyjaśnił, że rozbieżności w danych dotyczących istniejących na terenie Gminy Żnin budowli ochronnych (ukryć) wykazanych w planie obrony cywilnej, a przekazywanych Staroście Żnińskiemu w 2020 r. i 2021 r. w ocenie przygotowania obrony cywilnej wynikają z braku pełnej koordynacji działań w tym zakresie między organami samorządu terytorialnego szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Dodał, że można domniemywać, że wykazanie w ww. dokumentach na terenie miasta Żnina jednego ukrycia zakładowego o pojemności 15 osób prawdopodobnie wynikało z faktu, że ukrycie to istniało już przed wejściem w życie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. Biorąc pod uwagę brak w Urzędzie jakiegokolwiek dokumentacji dotyczącej wskazanej budowli ochronnej w Planie obrony cywilnej Gminy Żnin zatwierdzonym w 2021 r. przyjęto, że Gmina nie posiada istniejących i częściowo przygotowanych budowli ochronnych typu schrony i ukrycia.

(akta kontroli str. 208, 209)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W UM realizowano obowiązek przygotowania i przekazywania Staroście Żnińskiemu rocznych ocen stanu przygotowania obrony cywilnej, jednak w dokumentach według stanu na koniec 2020 r. i 2021 r. ujęto nierzetelne dane w zakresie liczby budowli ochronnych znajdujących się na terenie Gminy.

## 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, 27 września 2023 r.

Kontrolerzy

(-) Marcin Mościcki  
główny specjalista k.p.

(-) Michał Trempała  
główny specjalista k.p.

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