



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.009.02.2023

Pan
Wojciech Szczurek
Prezydent Miasta Gdyni
Urząd Miasta Gdyni
al. Marszałka Piłsudskiego 52/54
81-382 Gdynia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Gdyni, al. Marszałka Piłsudskiego 52/54, 81-382 Gdynia (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Szczurek, Prezydent Miasta Gdyni, od 28 października 1998 r. (dalej: „Prezydent”).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.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.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenia ich ewidencji.
Okres objęty kontrolą	Od 01 stycznia 2020 do 4 sierpnia 2023 r., 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Barbara Kowalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/69/2023 z 03 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str.1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p>Prezydent zapewnił właściwe przygotowanie organizacyjne, do realizacji zadań związanych z obroną cywilną w tym z budownictwem ochronnym. W Urzędzie utworzono komórkę organizacyjną do realizacji tych zadań, w której zatrudniono pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje. Zarówno w regulaminie organizacyjnym³ jak i zakresach obowiązków pracowników Urzędu uwzględnione zostały zadania dotyczące zapewnienia ochrony ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia.</p> <p>Opracowano Plan Obrony Cywilnej Miasta Gdyni (dalej: „Plan obrony cywilnej”) oraz Plany działania Szefa Obrony Cywilnej Miasta Gdyni (dalej: „Plany działania”) uwzględniając w nich zagadnienia związane z zapewnieniem miejsc ukrycia i schronienia dla mieszkańców Gdyni. W okresie objętym kontrolą Miasto Gdynia (dalej: „Miasto”) zrealizowało cztery inwestycje dotyczące budynków użyteczności publicznej. W badanej dokumentacji dwóch inwestycji zrealizowanych przez Urząd (tj. budowa budynków użyteczności publicznej) nie uwzględniono miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności określone w Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju⁴. Było to spowodowane brakiem podstaw dla prezydenta miasta – szefa obrony</p>
--------------	---

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Zarządzenie nr 4806/11/VI/S Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Miasta Gdyni, ze zm. (dalej: „Regulamin”)

⁴ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (dalej: „Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej”), które utraciły moc z dniem 23 kwietnia 2022 r.

cywilnej – do ustalania dodatkowych, nie wynikających z przepisów, obowiązków przy realizacji inwestycji na obszarze Miasta. W planie finansowym Urzędu zapewniono środki na zadania związane z obroną cywilną. Nie były one dedykowane na utrzymanie budowli ochronnych oraz tworzenie nowych miejsc schronienia w budowlach ochronnych.

Prezydent, zidentyfikował liczbę schronów oraz ich położenie, zapewnił właściwy stan techniczny budowli ochronnych będących we władaniu Miasta oraz przygotował się do wyposażenia budowli ochronnych w niezbędne środki na wypadek zagrożenia. W latach 2020, 2021 i 2022 Prezydent zapewnił miejsca w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla odpowiednio 17,0%, 17,2% oraz 23,8% ogółu mieszkańców zameldowanych w Mieście.

W Urzędzie rzetelnie prowadzono ewidencję budowli ochronnych, na bieżąco dokonywano jej aktualizacji, nie przeprowadzano jednak wymaganych kontroli zasobów budowli ochronnych oraz nie udostępniano na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ewidencji budowli ochronnych i ukryć. Prezydent corocznie dokonywał oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w obszarze budownictwa ochronnego. W przekazywanych Wojewodzie Pomorskiemu ocenach stanu przygotowań obrony cywilnej za lata 2020 i 2021 wskazywano na proces stałego pogorszenia się stanu technicznego budowli ochronnych, wzrost kosztów ich modernizacji i utrzymania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu obrony cywilnej w Urzędzie wykonywał Referat Obrony Cywilnej wchodzący w skład Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. Zgodnie z § 40 Regulaminu do zadań ww. Referatu należało w szczególności: dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej, opracowywanie planu obrony cywilnej miasta oraz opiniowanie planów obrony cywilnej wykonywanych przez instytucje, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne; organizowanie i koordynowanie ćwiczeń i szkoleń z zakresu obrony cywilnej; przygotowanie i zapewnienie działania elementów systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach; koordynowanie oraz nadzór nad przygotowaniem do działania jednostek organizacyjnych obrony cywilnej; planowanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia ludności na znacznym obszarze; integrowanie sił obrony cywilnej oraz innych służb, w tym sanitarno-epidemiologicznych, społecznych organizacji ratowniczych do prowadzenia akcji ratowniczej oraz likwidacji jej skutków; opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej; ustalanie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji funkcjonujących na administrowanym terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej; współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska, oraz usuwanie ich skutków; prowadzenie ewidencji budowli ochronnych oraz nadzór nad stanem ich utrzymania; planowanie i realizacja zaopatrzenia w środki oraz sprzęt ratowniczy; zapewnienie

⁵ 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.

odpowiednich warunków przechowywania, eksploatacji i konserwacji sprzętu; nadzorowanie i koordynacja przebiegu konkursów związanych z bezpieczeństwem i obroną cywilną w mieście; prowadzenie ewidencji materiałowej sprzętu obrony cywilnej w mieście.

(akt kontroli str.20-34)

W dniu 23 kwietnia 2022 r. tj. z dniem wejścia w życie ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁶ i uchyleniem przepisów o obronie cywilnej⁷ nie dokonano zmian w Regulaminie oraz w zakresach obowiązków pracowników wykonujących zadania z zakresu obrony cywilnej. Sekretarz Miasta Gdyni⁸ (dalej: Sekretarz) oświadczył, że zmiany struktury organizacyjnej oraz zakresów obowiązków i odpowiedzialności pracowników w zakresie obrony cywilnej zostaną uwzględnione w momencie uchwalenia i wejścia w życie aktów prawnych regulujących funkcjonowanie obrony cywilnej. Z uwagi na brak takich przepisów, a co za tym idzie brak możliwości określenia zakresu zadań i obowiązków, nie było uzasadnionych podstaw do dokonania zmian.

(akta kontroli str.6-19, 495-498)

Pracownicy wyznaczeni do wykonywania zadań z zakresu obrony cywilnej posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie, pozwalające na prawidłowe i rzetelne wykonywanie powierzonych im zadań. Pracownik zatrudniony na stanowisku inspektora posiadał wykształcenie wyższe w zakresie inżynierii łączności wojskowej i wieloletnie doświadczenie zawodowe w jednostkach wojskowych i jednostce samorządowej. Osoba zatrudniona na stanowisku kierownik magazynu sprzętu Obrony Cywilnej i ratownictwa posiadała wykształcenie techniczne wojskowe i wieloletnie doświadczenie zawodowe w jednostce samorządowej. W 2013 r. pracownicy brali udział w kursie "Organizacja obrony cywilnej na poziomie gminy, powiatu, województwa".

(akta kontroli str.35-51, 554)

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznej procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych. Sekretarz wyjaśnił, że nie opracowano ww. procedur, ze względu na brak uregulowań prawnych, które określałyby zasady ponoszenia kosztów utrzymania budowli ochronnych oraz sposób ich użytkowania w czasie pokoju.

(akta kontroli str.481-483)

1.2. W Urzędzie sporządzono Plan Obrony Cywilnej Miasta Gdyni⁹, Wieloletni plan działania¹⁰ oraz roczne plany działania¹¹ zgodnie z wymogami określonymi w § 3 pkt 2 i 3 oraz § 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 gmin¹².

(akta kontroli str.84-167)

1.3. W Planie Obrony Cywilnej zadania dotyczące budowli ochronnych ujęto w następujący sposób:

⁶ Dz. U. poz. 2305, ze zm.

⁷ Wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.)

⁸ Działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Gdyni

⁹ Zarządzenie nr 8976/12/WP Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie opracowania Planu Obrony Cywilnej Miasta Gdyni.

¹⁰ Plan działania Szefa Obrony Cywilnej Miasta Gdyni w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej na lata 2020-2024.

¹¹ Rok 2020 – załącznik do zarządzenia nr 1962/20/VIII/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 11.02.2020 r.

Rok 2021 – załącznik do zarządzenia nr 3384/21/VIII/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 02.03.2021 r.

Rok 2022 – załącznik do zarządzenia nr 4897/22/VIII/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 29.03.2022 r.

¹² Dz. U. Nr 96 poz. 850 (dalej: „rozporządzenie w zakresie działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju” - obowiązywało do 22 kwietnia 2022 r.)

- 1) w ramach zadań i obowiązków Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdyni wskazano m.in. nadzorowanie stanu technicznego budowli ochronnych,
- 2) w ramach zadań i obowiązków Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności wskazano m.in. sporządzanie wykazów istniejących budowli ochronnych oraz informowanie ludności o zarządzeniu zejścia do budowli ochronnych,
- 3) w załączniku funkcjonalnym (będącym załącznikiem do ww. planu) jako zadanie wskazano przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych.

(akta kontroli str.134-167)

W rocznych planach działania Urzędu (2020-2022) w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej zaplanowano analizowanie i weryfikowanie ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego w szczególności w zakresie ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń. Sekretarz wyjaśnił, że ze względu na brak przepisów prawnych regulujących metody, zasady i tryb przeglądów stanu technicznego i utrzymania, prowadzono weryfikację ewidencji budowli ochronnych pod względem stanu technicznego oraz ilości, na podstawie informacji uzyskanych od zarządców nieruchomości budynków, w których znajdowały się budowle ochronne.

W Wieloletnim Planie Działania Szefa Obrony Cywilnej Miasta Gdyni w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej na lata 2020 – 2024 wskazano, że prowadzenie ewidencji oraz weryfikacja istniejących budowli ochronnych i miejsc ukryć do doraźnego przygotowania w zakresie stanu technicznego i możliwości ich wykorzystania w czasie zagrożeń oraz aktualizacja bazy danych w tym zakresie będzie zgodna z Wytocznymi Szefa Obrony Cywilnej.

(akta kontroli str.84-133,507-508)

1.4. W okresie objętym kontrolą w Mieście zrealizowano cztery inwestycje dotyczące budynków użyteczności publicznej. Na podstawie dokumentacji dotyczącej dwóch inwestycji¹³ stwierdzono, że na etapie projektowania i budowy nie uwzględniano zapewnienia ochrony ludności, zgodnie z wymogami obrony cywilnej o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane¹⁴.

Sekretarz wyjaśnił, że powołany powyżej art. 5 ust. 1 Prawa Budowlanego wskazuje, iż obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając wskazane w treści tego przepisu wymagania. W myśl art. 20 ust 1. pkt 1 Prawa budowlanego, do podstawowych obowiązków projektanta należy opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami ustawy, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Podkreślić należy, iż organ administracji architektoniczno-budowlanej nie bierze udziału w procesie inwestycyjnym na etapie projektowania obiektu budowlanego. Za sporządzenie projektu budowlanego zgodnie z przepisami w pełną odpowiedzialność ponosi projektant.

(akta kontroli str.487,489,491-494,509-510)

1.5. Z analizowanej dokumentacji ww. inwestycji wynika, że na etapie ich projektowania i budowy nie uwzględniano miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności dla takiej liczby osób (np. interesantów, pracowników, dzieci

¹³ Budowa budynku biblioteki wraz z siedzibą Rady Dzielnicy przy ul. Łowickiej 51 w Gdyni oraz Rozbudowa Szkoły Podstawowej Nr 37 oraz XVII Liceum Ogólnokształcącego przy ul. Wiclińskiej 50A w Gdyni

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm. (dalej: „Prawo budowlane”)

w placówkach przedszkolnych i szkolnych), która wynikała z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków zgodnie z Wytocznymi Szefa Obrony Cywilnej.

Sekretarz oświadczył, że przywołane „Wytoczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju” w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego” stanowią zalecenia odnośnie postępowania z zasobami budownictwa ochronnego i nie są aktami prawa powszechnie obowiązującymi. Natomiast zgodnie z przepisami prawa prezydent miasta – szef obrony cywilnej gminy nie ma kompetencji do ustalania dodatkowych, nie wynikających z przepisów obowiązków dla inwestycji realizowanych na obszarze gminy. W odniesieniu do obiektów budowlanych użyteczności publicznej poddanych analizie wymagane jest zachowanie przepisów ppoż. – co mieści się w zakresie ogólnie rozumianej obrony cywilnej. W obu przypadkach spełnienie tego warunku było potwierdzone przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

(akta kontroli str.487, 489, 509-510, 511-527)

Wydział Architektoniczno-Budowlany Urzędu nie uzgadniał z Prezydentem (Szefem Obrony Cywilnej Gminy Miasta Gdyni)¹⁵ sposobu informowania o planowanych do realizacji budowlach ochronnych i garażach wielostanowiskowych.

(akta kontroli str.481-483)

1.6. W Urzędzie nie prowadzono akcji zachęcających inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia. Z informacji uzyskanej od Sekretarza wynika, że z uwagi na brak w polskim systemie prawnym definicji schronu czy ukrycia, jak również brak określenia norm technicznych budowli ochronnych, wobec czego brak było możliwości prowadzenia skutecznych i rzetelnych akcji promocyjnych zachęcających inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia.

(akta kontroli str.481-483)

1.7. W sporządzanych przez Urząd (w latach 2020-2022) projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dokonywano zapisu, iż potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 1 ust. 2 pkt 8 upzp¹⁶) zostały uwzględnione poprzez uzgodnienie projektu planu z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli str.491-493)

1.8. Na próbie dwóch miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁷ przygotowanych w okresie od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r., stwierdzono, że nie zostały w nich uwzględnione potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa określone w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej (dalej: SOC).

Sekretarz wyjaśnił, że powyższe wytyczne stanowią zalecenia odnośnie postępowania z zasobami budownictwa ochronnego i nie są aktami prawa powszechnie obowiązującymi. Natomiast zgodnie z przepisami prawa prezydent miasta – szef obrony cywilnej gminy nie ma kompetencji do ustalania dodatkowych, nie wynikających z przepisów obowiązków dla inwestycji realizowanych na obszarze gminy. W świetle orzecznictwa sądowo administracyjnego takie zapisy stanowiłyby przekroczenie granic władztwa planistycznego i mogłyby zostać unieważnione przez organ nadzoru lub sąd administracyjny.

(akta kontroli str.487,491-493)

¹⁵ Prezydent pełnił funkcję Szefa Obrony Cywilnej Gminy Miasta Gdyni do dnia 22 kwietnia 2022 r.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.

¹⁷ Plan 0903- Morska, Komandorska i Kapitańska – obszar mieszkaniowy; plan 1510 – Świętopelka – obszar handlowy i turystyczny

1.9. Wydatki na obronę cywilną w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75414 wynosiły: 31,2 tys. zł w 2020 r 35,5 tys. zł w 2021 r. 39,1 tys. zł w 2022 r., co stanowiło odpowiednio 84,3%, 82,7%, 99,9% środków planowanych w tym zakresie. W latach objętych kontrolą ww. środki przeznaczono na pokrycie kosztów utrzymania i eksploatacji systemu ostrzegania i alarmowania miasta, utrzymania i konserwacji sprzętu obrony cywilnej i ratownictwa.

(akta kontroli str.488-490)

1.10. Prezydent wyjaśnił, że problemy związane z realizacją zadań z zakresu ochrony ludności (obrony cywilnej) wynikały w głównej mierze z faktu, iż w polskim systemie prawnym od roku 2004 nie funkcjonuje definicja budowli ochronnej tj. schronu i ukrycia, tym samym brak jest przepisów, które wprost zobowiązywały jakikolwiek podmiot do prowadzenia ewidencji, utrzymania, wyposażania oraz finansowania. Jedyne regulacje dotyczące wymagań obrony cywilnej na etapie projektowania i budowy obiektów określa art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, który nakazywał wymagania obrony cywilnej oraz art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. nakazywał uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. W obu przytoczonych ustawach, żaden przepis nie precyzuje czym takie potrzeby są i kto je ustala, brak jest również jakiegokolwiek aktu prawnego niższego rangą określającego takie wymagania. Brak uregulowań prawnych w przedmiotowym obszarze stanowi istotny problem w zakresie ewidencjonowania, a w szczególności utrzymania, wyposażania oraz finansowania obiektów ochronnych. Po uchynieniu przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, Urząd realizował zadania obrony cywilnej w zakresie, który umożliwiały podstawy prawne zawarte w następujących aktach prawnych: ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁸, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹, ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²⁰ oraz ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²¹.

(akta kontroli str. 484-486)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań dotyczących zapewnienia ochrony ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia, w szczególności przygotowania i organizowania budowli ochronnych. Pracownikom zapewniono właściwe przygotowanie do realizacji zadań dotyczących zapewnienia ochrony ludności. W Urzędzie opracowano plany obrony cywilnej i plany działania oraz uwzględniono w nich kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia. Zapewniono środki finansowe na zadania związane z obroną cywilną. W okresie objętym kontrolą zrealizowano cztery inwestycje dotyczące nowych budynków użyteczności publicznej, W ich ramach nie uwzględniono miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności określonych w Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej.

¹⁸ Dz. U. 2022 poz. 1526 ze zm.

¹⁹ Dz. U. 2023 poz. 40 ze zm.

²⁰ Dz. U. 2023 poz. 122.

²¹ Dz. U. 2022 poz. 2057 ze zm.

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 latach 2020 – 2022 miejsca w budowlach ochronnych i miejscach doraźnego przygotowania dla mieszkańców Miasta kształtowały się następująco:

- w 2020 r. - 33,0 tys. miejsc w budowlach ochronnych, 4,8 tys. miejsc w ukryciach doraźnych, co stanowi odpowiednio 14,8% i 17,0% liczby osób zameldowanych na terenie Gdyni (222,4 tys.), którym zapewniono miejsca w ww. budowlach,
- w 2021 r. - 33,0 tys. miejsc w budowlach ochronnych, 4,8 tys. miejsc w ukryciach doraźnych co stanowi odpowiednio 15,0% i 17,2% liczby osób zameldowanych na terenie Gdyni (219, 4 tys.), którym zapewniono miejsca w ww. budowlach,
- w 2022 r. - 33,0 tys. miejsc w budowlach ochronnych, 18,4 tys. miejsc w ukryciach doraźnych co stanowi odpowiednio 15,3% i 23,8% liczby osób zameldowanych na terenie Gdyni (216,7 tys.) którym zapewniono miejsca w ww. budowlach.

(akta kontroli str.477-478,479-480)

Prezydent wyjaśnił, że na podstawie informacji uzyskanych z Państwowej Straży Pożarnej, po przeprowadzeniu przez tę służbę inwentaryzacji budynków i obiektów budowlanych służących do schronienia ludności, do doraźnego przygotowania w sytuacji podwyższenia gotowości obronnej państwa lub innego zagrożenia wytypowanych zostało dodatkowo 86 ukryć do doraźnego przygotowania tj. garaży podziemnych w budynkach wielorodzinnych wspólnot mieszkaniowych co pozwoliło zapewnić miejsca dla kolejnych 13650 osób (tj. dla 23,8% mieszkańców Miasta). Nadmienił jednocześnie, iż prace w zakresie ukryć do doraźnego przygotowania, w celu zwiększenia liczby miejsc będą kontynuowane.

(akta kontroli str.503-506)

2.2. Prezydent przygotował się do wyposażenia budowli ochronnych na potrzeby zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej na wypadek zagrożenia, w niezbędne środki m.in. wodę oraz żywność. Zgodnie z Miejskim Planem Zarządzania Kryzysowego w Urzędzie opracowano procedury (karty realizacji zadań operacyjnych) obejmujące m.in. zorganizowanie dostaw wody i żywności.

(akta kontroli str.168-342,555)

2.3. Przeprowadzone oględziny dwóch budowli ochronnych z udziałem specjalisty w dziedzinie kontroli stanu technicznego budowli wymaganych przepisami Prawa Budowlanego wykazały, że budowle utrzymywane były w należytym stanie technicznym oraz w sposób niedopuszczający do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej tj. zgodny z art. 5 ust. 2 ustawy Prawa Budowlanego.

2.3.1. Oględziny budowli ochronnej (miejsce ukrycia typu I) przy ul. Lubawska 7 w Gdyni – Przedszkole nr 15 wykazały że: obiekt posiadał zdatne do natychmiastowego użytkowania urządzenie filtrowentylacyjne, zamontowane drzwi OH z lat 50-tych (nie posiadały uszczelki poza tym stan dobry), wyposażony w kompletną instalację elektryczną oraz instalację wodno-kanalizacyjną (urządzenia sanitarne do uzupełnienia/wymiany), stan wyjścia zapasowego umożliwiający wydostanie się z budowli ochronnej (brak kominka włazowego, wyjście za pomocą klapy w strefie zagruzowania). Biorąc pod uwagę ww. braki należy uznać, że obiekt nie spełniał wszystkich wymagań dla schronów, określonych w Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej.

2.3.2. Oględziny budowli ochronnej (miejsce ukrycia typu I) przy ul. Grabowo 2 w Gdyni – Magazyn zarządzania kryzysowego i ochrony ludności wykazały, że obiekt posiadał sprawne dwie czerpnie powietrza na elewacji (wentylacja z okresu II wojny światowej) z możliwością montażu urządzenia filtrowentylacyjnego, zamontowane drzwi odpowiedniego typu również w otworach wyjść zapasowych bez uszczelek (uszczelki w magazynie zarządcy budynku), wyposażony w kompletną instalację elektryczną i wodno-kanalizacyjną, pomieszczenia w pełni przygotowane do natychmiastowej gotowości na przyjęcie osób. Jednak z uwagi na wskazane powyżej braki należy uznać, że obiekt nie spełniał wszystkich wymagań dla schronów, określonych w Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej.

(akta kontroli str.534-553)

2.4. Prezydent w celu zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej wyznaczył na stanowisko kierowania obroną cywilną zapasowe stanowisko kierowania w pomieszczeniach istniejącego budynku użyteczności publicznej²². W Urzędzie nie wyznaczono budowli ochronnej przeznaczonej na stanowisko kierowania obroną cywilną oraz stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi spełniającymi wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej).

Jak wyjaśnił Sekretarz w przypadku zagrożenia stanowisko kierowania obroną cywilną może zostać przeniesione do budowli ochronnej będącej w wyłącznym użytkowaniu przez Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności.

(akta kontroli str.343-360, 495-498)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent, zidentyfikował liczbę budowli ochronnych oraz ich położenie, zapewnił właściwy stan techniczny budowli ochronnych przygotował się do wyposażenia budowli ochronnych w niezbędne środki na wypadek zagrożenia.

OBSZAR

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

3.1. Ewidencja budowli ochronnych na obszarze Miasta, została wprowadzona oraz dostosowana do wymogów wynikających z Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej, Ewidencja zawierała wszystkie elementy wymienione w § 32 ww. wytycznych.

Dla wszystkich budowli ochronnych objętych ewidencją sporządzano karty ewidencyjne, zawierające wymagane dane. Wszystkie zmiany dotyczące budowli ochronnych były dokonywane na bieżąco.

(akta kontroli str.52-83,528-533)

3.2. W latach 2020-2022²³ na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Miasta nie udostępniano ewidencji budowli ochronnych ukryć, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

. (akta kontroli str.499-502)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły dwa wnioski o udostępnienie informacji publicznej w zakresie budowli ochronnych:

²² Zgodnie z planem przemieszczania i funkcjonowania wydzielonych sił i środków urzędu do zapasowego miejsca pracy Prezydenta Miasta Gdyni w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny lub w przypadku wystąpienia szczególnych zagrożeń uniemożliwiających kontynuowanie kierowania z dotychczasowego stanowiska kierowania.

²³ Do dnia 23 kwietnia 2022 r., z którym Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej utraciły moc.

- 1) wniosek z 25 lipca 2022 r. obejmował podanie listy schronów, przesłanie map ewakuacji oraz podanie informacji o podjętych przez Urząd Miasta działaniach informacyjnych o sposobach ewakuacji. Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności udzielił 02 sierpnia 2022 r. odpowiedzi we wskazanym zakresie.
- 2) wniosek z 08 kwietnia 2023 r. dotyczył wskazania aktualnej - ewidencji obiektów ochronnych jak również wykreślonych obiektów ochronnych z dokumentacji za lata 1949-2022. Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności udzielił 14 kwietnia 2023 r. odpowiedzi we wskazanym zakresie.

(akta kontroli str.361-379)

3.3. W okresie obowiązywania Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej²⁴ Urząd nie przeprowadzał oraz nie zlecał kontroli zasobów budowli ochronnych²⁵, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.481-483)

3.4. Ocenę stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej na terenie miasta Gdyni za lata 2020-2021 przedstawiono w sposób tabelaryczny oraz opisowy. W informacji z zakresu budownictwa ochronnego wskazano: liczbę budowli ochronnych z podziałem na schrony i ukrycia, możliwość ukrycia ludności z podziałem na schrony i ukrycia, stan techniczny i wyposażenie budowli ochronnych Ponadto wskazano brak wydatkowania środków finansowych na utrzymanie budowli ochronnych. Powyższe oceny zostały przekazane do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku²⁶ w terminach wynikających z Planów Działania Szefa Obrony Cywilnej Miasta Gdyni.

(akta kontroli str.380-476)

3.5. W Urzędzie dokonywano oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w obszarze budownictwa ochronnego przygotowania i organizowania schronów. Prezydent w ocenach stanu przygotowań obrony cywilnej w okresie objętym kontrolą wskazywał, że ogólny stan techniczny istniejących budowli ochronnych był niezadowolający, a większość z nich nie spełniała funkcji ochronnych zwłaszcza w zakresie szczelności, układów i urządzeń filtrowentylacyjnych. Wysokie koszty modernizacji powodowały, że zarządcy budynków rezygnowali z utrzymywania w pełnej sprawności zainstalowanych urządzeń i wyposażenia. Powyższe było spowodowane brakiem przepisów prawa dotyczących m.in. definicji i parametrów technicznych jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, a także środków finansowych na prace remontowe, konserwacyjne i tworzenie nowych obiektów spełniających odpowiednie kryteria.

(akta kontroli str.380-476)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Miasta nie opublikowano informacji na temat dostępnych dla mieszkańców miejsc ukrycia lub schronienia co stanowiło naruszenie § 27 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej (obowiązujących do dnia 22 kwietnia 2022 r.). Zgodnie z wytycznymi ewidencje budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na szczeblu gminy udostępniane miały być w formie tabelarycznej na stronie podmiotowej organu nadzorującego w Biuletynie Informacji

²⁴ Tj. od dnia 04 grudnia 2018 r. do dnia 22 kwietnia 2022 r.

²⁵ Oprócz okresowych kontroli wynikających z art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego (przeeglądy roczne i pięcioletnie)

²⁶ Odpowiednio 21 lutego 2020 r., 21 lutego 2021 r. oraz 20 lutego 2022 r.

Publicznej w zakresie obejmującym dane adresowe, przeznaczenie, typ budowli ochronnej, pojemność i stan przygotowania.

Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności (dalej: „Naczelnik Wydziału”) oraz Wiceprezydent (działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Gdyni) wyjaśnili, że 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 w zakresie działań szefów obrony cywilnej powiatów i gmin nie obejmowało obowiązku realizacji zadań w obszarze budownictwa ochronnego. Prowadzona przez Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Gdyni ewidencja budowli, które ze względu na wzmocnioną konstrukcję mogły służyć do ochrony ludności prowadzona była na potrzeby wydziału.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie z uwagi na fakt, że obowiązek udostępniania danych wynikał wprost z obowiązujących wówczas Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej.

(akta kontroli str.499-502)

2. Urząd w okresie od 01 stycznia 2020 r. do dnia 22 kwietnia 2022 r.²⁷ nie przeprowadził kontroli zasobów budowli ochronnych co stanowiło naruszenie § 14 Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej. Stanowił on, że szef obrony cywilnej gminy nadzoruje i kontroluje zasoby budowli ochronnych, które należały do jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy na podstawie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Naczelnik Wydziału oraz Sekretarz Miasta (działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Gdyni) wyjaśnili, że nie dokonywano przeglądów budowli ochronnych w celu sprawdzenia ich stanu technicznego oraz utrzymania, z uwagi na brak przepisów jednoznacznie wskazujących na uprawnienia do prowadzenia takiej kontroli. Ponadto brak jest uregulowań w zakresie eksploatacji, w szczególności zasad ponoszenia kosztów utrzymania istniejących budowli ochronnych. Właścicielami wielorodzinnych budynków mieszkalnych są obecnie przeważnie wspólnoty mieszkaniowe, a znajdujące się w nich schrony i ukrycia w świetle prawa uznawane są za nieruchomości wspólne będące współwłasnością wszystkich właścicieli lokali.

(akta kontroli str.84-119, 481-483)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie z uwagi na fakt, że w rocznych planach działania Urzędu (2020-2022) w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej zaplanowano analizowanie i weryfikowanie ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego w szczególności w zakresie ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń, których to działań w Urzędzie nie realizowano.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie rzetelnie prowadzono ewidencję budowli ochronnych. Na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Miasta nie opublikowano informacji na temat dostępnych dla mieszkańców miejsc ukrycia lub schronienia oraz nie przeprowadzono kontroli zasobów budowli ochronnych.

²⁷ Tj. do dnia obowiązywania Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani 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 Gdańsku. 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.

Gdańsk, dnia **28** września 2023 r.

Kontroler
Barbara Kowalska
główny specjalista kontroli państwowej

BKowalska

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

2 up.

Dariusz Jarczuk

.....
podpis

[Handwritten signature]

LGD.410.9.2.2023

Gdańsk, dnia 22.09.2023 r.

UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Pana Dariusza Jurczuka - p.o. wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku do podpisania wystąpienia po kontroli P/23/061 – Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia, przeprowadzonej w URZĘDZIE MIASTA GDYNI

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Staboszowski
Tomasz Staboszowski