



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.011.03.2023

Marian Błachut
Burmistrz
Czechowic-Dziedzic
Plac Jana Pawła II 1
43-502 Czechowice-Dziedzice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Czechowicach-Dziedzicach ¹ Plac Jana Pawła II 1, 43-502 Czechowice-Dziedzice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Błachut, Burmistrz Czechowic-Dziedzic ² , pełniący funkcję od 26 listopada 2006 r.
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 prowadzenie ich ewidencji
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 24 sierpnia 2023 r.).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Mieczysław Handzel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/150/2023 z 14 czerwca 2023 r.2. Marcin Wesoly, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/127/2023 z 22 maja 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-6)</p>

¹ Zwany dalej: Urzędem.

² Zwany dalej: Burmistrzem.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą, pomimo zapewnienia warunków organizacyjnych umożliwiających realizację zadań w zakresie budownictwa ochronnego, zadania związane z zapewnieniem mieszkańcom Czechowic-Dziedzic miejsc w schronach i ukryciach wykonywane były w ograniczonym zakresie, co wynikało w głównej mierze z braku przepisów prawa powszechnie obowiązujących w zakresie budownictwa ochronnego.

Na terenie Gminy znajdowało się jedynie siedem budowli ochronnych przeznaczonych dla zapewnienia schronienia pracownikom zakładów, na terenie których były one usytuowane. W większości budowle te wymagały podjęcia prac remontowych lub ich modernizacji. Ponadto, wytypowano 12 piwnic lokatorskich mających pełnić rolę ukryć do doraźnego przygotowania dla mieszkańców budynków, w których się one znajdowały (łącznie dla 534 osób z ponad 42,5 tys. mieszkańców Gminy).

W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie odnoszono się do potrzeb w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, a w nowo wznoszonych budynkach użyteczności publicznej nie uwzględniano miejsc ochronnych.

Gmina nie planowała wydatkowania środków finansowych na potrzeby budownictwa ochronnego, w tym nie zapewniono tego typu obiektu na potrzeby funkcjonowania administracji samorządowej w sytuacji wystąpienia zagrożenia.

W badanym okresie, do czasu uchylecia ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁵, realizowano obowiązek opracowywania planu obrony cywilnej⁶ oraz rocznych planów działania⁷, w których uwzględniano problematykę budowli ochronnych. Prowadzono ewidencje zarówno budowli ochronnych, jak i ukryć do doraźnego przygotowania, jednak pierwsza z tych ewidencji nie zawierała wszystkich wymaganych danych. Na podstawie m.in. tych ewidencji sporządzano⁸ i terminowo przesyłano Staroście Bielskiemu sprawozdania dot. ocen stanu przygotowań obrony cywilnej Gminy, w tym budownictwa ochronnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadaniami z zakresu obrony cywilnej, w tym zadaniami związanymi z budownictwem ochronnym, zajmował się Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych¹⁰. Zgodnie z § 11

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 372, ze zm., uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r., dalej: ustawa o obowiązku obrony RP.

⁶ Stosownie do obowiązku wynikającego z § 3 pkt 2 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 (Dz. U. nr 96, poz. 850) - obowiązującego do 22 kwietnia 2022 r., zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie zakresu działania szefów OC.

⁷ Stosownie do obowiązku wynikającego z § 3 pkt 3 i § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów OC.

⁸ Stosownie do obowiązku wynikającego z § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów OC.

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

¹⁰ Zwany dalej: Wydziałem Zarządzania Kryzysowego.

ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu¹¹, bezpośredni nadzór nad działalnością tego wydziału sprawował Burmistrz. W zakresie czynności jednego z pracowników tego Wydziału wskazano m.in. realizację zadań z zakresu obrony cywilnej, w szczególności planowanie zadań w zakresie przygotowania, funkcjonowania budowli ochronnych i urzędzeń specjalnych. Po 22 kwietnia 2022 r. zapisy Regulaminu Organizacyjnego Urzędu oraz zakres czynności nie uległy zmianie w powyższym zakresie. Pracownik ten pracował w Urzędzie od 2008 r., zaś w ww. wydziale od początku 2011 r. Posiadał wykształcenie wyższe magisterskie oraz w trakcie pracy w ww. wydziale odbył m.in. takie szkolenia jak: *Szkolenie podstawowe dla nowozatrudnionych pracowników ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie, powiecie i gminie; Planowanie i realizacja działań z zakresu powszechnej samoobrony ludności; Planowanie i realizacja zadań zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w jednostkach administracji samorządowej.*

(akta kontroli: str. 40-70)

1.2. W Urzędzie do 22 kwietnia 2022 r.¹² obowiązywał Plan Obrony Cywilnej opracowany w 2012 r. (uzgodniony ze Starostą Powiatu Bielskiego) i później wielokrotnie aktualizowany¹³. Plan ten uwzględniał kwestie związane z budowlami ochronnymi, m.in. w załączniku funkcjonalnym *Przygotowanie i organizacja budowli ochronnych* (punkt 4.6.) wykazano formalno-prawne podstawy realizacji zadania, zdefiniowano podstawowe pojęcia związane z budowlami ochronnymi, wykazano pięć obiektów służących za schron oraz dwa obiekty służące za ukrycie wraz ze wskazaniem m.in. ich administratorów, pojemności oraz przeznaczenia (załogi przedsiębiorstw).

(akta kontroli: str. 71-81, 190-198)

Stosownie do obowiązku wynikającego z § 5 ust. 1 oraz § 3 pkt 3 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, Burmistrz w 2018 r. opracował Wieloletni Plan Działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2018-2022¹⁴. W planie tym ujęto m.in. zadanie prowadzenia weryfikacji istniejących budowli ochronnych pod kątem ich przydatności do celów obrony cywilnej, poprzez przeprowadzenie jednej kontroli na rok w zakładzie pracy, który posiada budowlę ochronną. W latach 2020-2022 przeprowadzono dwie kontrole z czterech zaplanowanych, co szczegółowo przedstawiono w obszarze III wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: str. 82-97, 199-222, 380-403)

1.3. Zgodnie z opracowanymi Rocznymi Planami Działania Burmistrza jako Szefa Obrony Cywilnej Gminy¹⁵, w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej przewidziano m.in. analizowanie i weryfikowanie zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie liczby tych obiektów, ich stanu technicznego

¹¹ Nadanego zarządzeniem Burmistrza nr 200/21 z dnia 28 grudnia 2021 r., a wcześniej zarządzeniem nr 113/19 z dnia 17 lipca 2019 r.

¹² Zgodnie z art. 823 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305, ze zm.) z dniem 23 kwietnia 2022 r. utraciła moc ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.), tym samym utraciły również moc przepisy i regulacje dotyczące obrony cywilnej wydane na podstawie tej uchylonej ustawy.

¹³ Ostatnia aktualizacja z 20 stycznia 2022 r.

¹⁴ Aktualizowany w dniu: 15 kwietnia 2020 r.; 13 kwietnia 2021 r. oraz 28 marca 2022 r.

¹⁵ W styczniu 2020 r. na 2020 r. oraz w marcu 2021 r. na lata 2021 - 2022 r., stosownie do Planu Działania Wojewody Śląskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa w zakresie zadań obrony cywilnej w województwie śląskim na rok 2020 oraz Wytycznych i Planu Działania Wojewody Śląskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa w zakresie zadań obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w województwie śląskim na rok 2021-2022.

i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń. Zadanie to obejmowało również weryfikację i aktualizację dotyczącą planowania doraźnych budowli ochronnych oraz miejsc wyznaczonych dla przygotowania tych budowli (piwnice, przejścia podziemne, parkingi podziemne itp.) oraz naniesienie zweryfikowanych danych do Planu Obrony Cywilnej, w załączniku funkcjonalnym dotyczącym budownictwa ochronnego.

(akta kontroli: str. 98-141)

1.4. W okresie objętym kontrolą Urząd realizował następujące dwie inwestycje związane z budową nowych budynków użyteczności publicznej:

- Utworzenie Centrum Edukacji Ekologicznej wraz z zagospodarowaniem Potoku Czechowickiego – część 1, w tym budowa Centrum Edukacji Ekologicznej w Czechowicach-Dziedzicach (realizacja w latach 2018-2020);
- Budowa budynku zaplecza sportowego przy boisku w Bronowie (realizacja w 2022 r.).

W projektach ww. inwestycji nie uwzględniono wykonania miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności, bowiem jak wyjaśnił Burmistrz inwestycje te były realizowane na podstawie projektów, które sporządzone zostały przed wejściem w życie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie *zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego*¹⁶.

Projekt budynku zaplecza sportowego opracowano 15 października 2018 r., na podstawie umowy zawartej z dnia 19 czerwca 2018 r., a projekt Centrum Edukacji Ekologicznej opracowano w kwietniu 2019 r., na podstawie umowy z dnia 14 września 2018 r., tym samym wykonanie ww. projektów zostało zlecone przed wejściem w życie ww. wytycznych.

Burmistrz ponadto wyjaśnił, że *W opinii tutejszego urzędu istnieje potrzeba określenia w przepisach prawa wymogów dotyczących obrony cywilnej dotyczących np. obligatoryjnej budowy schronów przeciwlotniczych czy miejsc ukryć np. w odniesieniu do kubatury wznoszonych obiektów budowlanych lub ich przeznaczenia - przykładem może tutaj być Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 sierpnia 1939 r. o obowiązku urządzania schronów przeciwlotniczych w istniejących budynkach mieszkalnych lub poza ich obrębem. Jednocześnie należy podkreślić, iż w chwili obecnej brak jest oficjalnych wytycznych dotyczących rozwiązań technicznych schronów tj. np. Katalog przykładowych rozwiązań budowli ochronnych, studni oraz punktów odkażania i dezynfekcji MBiPMB (Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych – przyp. NIK) 1981 lub Szczegółowe zasady projektowania i wykonywania schronów MBiPMB 1977.*

(akta kontroli: str. 7-15, 190-198, 221-262)

1.5. Na podstawie analizy dwóch miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁷, stwierdzono że nie uwzględniano w nich planowania miejsc w budowlach ochronnych, w tym budowy schronów, miejsc ukrycia czy miejsc przeznaczonych do doraźnego przygotowania pełniących funkcje ochronne.

Burmistrz wyjaśnił, że (...) *przepisy zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁸ *art. 1 ust. 2 pkt 8 nie są precyzyjne. Zapis z ww. ustawy „W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza*

¹⁶ Dalej: wytyczne SOCK.

¹⁷ 1) Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części obszaru Gminy Czechowice-Dziedzice, obejmującej tereny w rejonie „Stawu Kopalniak” i „Stawu Pław Dolny”, przyjęty na podstawie uchwały nr XXVIII/310/20 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 29 września 2020 r.; 2) Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Czechowice-Dziedzice dla określonych terenów w rejonie Czechowice Górne po zachodniej stronie DK1 - etap 1, przyjęty na podstawie uchwały nr XXXII/387/21 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 26 stycznia 2021 r.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977).

– potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa” powinien być doprecyzowany i bardziej rozwinięty lub wskazujący specjalistyczne rozporządzenie dla zastosowania tych przepisów. Umieszczenie w danym budynku czy obiekcie schronów, miejsc schronienia i ukrycia lub służących jako podwójna funkcja wiąże się z podwyższeniem kosztów jego budowy m.in. ze względu na zastosowanie odpowiednich zabezpieczeń w konstrukcji budynku. Dotyczyłoby to jednostek państwowych jak i prywatnych osób. Przepis nie wskazuje ponadto czy ww. miejsca mają znajdować się docelowo tylko na gruntach państwowych czy tylko prywatnych czy obu. Ponadto ważną kwestią jest ustalenie w jaki sposób po wprowadzeniu do miejscowego planu proponowanych zapisów o ww. "miejscach" będzie wypłacane odszkodowanie za obniżenie wartości gruntu w stosunku do zapisów w poprzednim obowiązującym miejscowym planie (art. 36 uopizp). Czy żądane kwoty odszkodowania wypłaca jednostki samorządu terytorialnego czy na szczeblu wojewódzkim czy państwowym? Czy zapis w jednostce planu miejscowego ma obligatoryjnie "wymusić" podczas budowy danego obiektu przez właściciela gruntu zrobienie schronów, miejsc schronienia i ukrycia lub służących jako podwójna funkcja? Czy też ma być tylko propozycją pozostawiającą wybór. Przygotowanie miejscowego planu zagospodarowania jak i studium powierzane jest uprawnionym osobom - tj. biurom zajmującym się urbanistyką miast i wsi, dotychczas żadna uprawniona pracownia nie podjęła tego tematu przygotowując dla naszej Gminy miejscowy plan, a każda zobowiązana była do respektowania wszystkich obowiązujących przepisów przy tworzeniu tych opracowań. Zapisy zawarte w § 6 i 7 wytycznych SOCK w nawiązaniu do art. 6 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zostały podjęte w ww. aktach planistycznych Gminy ze względu jak opisano na wstępie (m.in. brak precyzyjności zapisów w prawodawstwie). W przypadku braku pozytywnej opinii lub uzgodnienia (projektów planów lub studium) z poniższymi organami Gmina z pewnością podjęłaby temat „miejsc”: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (...), Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego (...). Na końcu procedury planistycznej wszystkie plany i studium przeszły pozytywny nadzór Wojewody Śląskiego. Brak wspomnianych powyżej negatywnych uzgodnień lub opinii ww. organów prawdopodobnie jest wynikiem niedoprecyzowania poszczególnych branżowych przepisów, które to pozwoliłyby jednostkom uzgadniającym na szczegółowe odniesienie się do projektów aktów planistycznych podczas uzgodnień i wydawania opinii.

(akta kontroli: str. 189-198)

W gminie nie zachęcano inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia, ze względu, jak wyjaśnił Burmistrz, *na brak podstaw prawnych*.

(akta kontroli: str. 190-198, 404-414)

1.6. Gmina nie posiadała własnych schronów i ukryć, zatem nie było konieczności zabezpieczenia środków finansowych na ich utrzymanie bądź konserwację. Wydatki na obronę cywilną (Dział 754, rozdział 75414) w latach: 2020, 2021, 2022 i 2023 (I kwartał) wyniosły, odpowiednio: 2,4 tys. zł, 1,4 tys. zł, 2,8 tys. zł i 0 zł, wobec zabezpieczenia w planie finansowym na każdy rok kwoty 2,8 tys. zł.

Burmistrz nie dysponował danymi o wysokości nakładów poniesionych przez inne podmioty na utrzymanie budynków ochronnych znajdujących się na terenie miasta.

(akta kontroli: str. 7-9, 12, 31-32)

1.7. Burmistrz, w odniesieniu do zidentyfikowanych problemów i trudności związanych z realizacją w Gminie zadań w ramach ochrony ludności i zarządzania kryzysowego, wskazała na „*Brak podstaw prawnych po uchyleniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz stosownych rozporządzeń*”.

(akta kontroli: str. 7-9, 12-13)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz zapewnił warunki organizacyjne, w tym dotyczące wiedzy, umiejętności i doświadczenia pracowników Urzędu, umożliwiające realizację zadań dotyczących obrony cywilnej, w tym budownictwa ochronnego. Zarówno w Planie Obrony Cywilnej, jak i w Wieloletnim Planie Działania oraz w Rocznych Planach Działania na lata 2020-2022, ujęto kwestie związane z budowlami ochronnymi. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie odnoszono się do potrzeb w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, co uzasadniano brakiem jednoznacznych regulacji prawnych w tym zakresie. W nowo wznoszonych budynkach użyteczności publicznej nie uwzględniano miejsc ochronnych, z tym że wykonanie ich projektów zlecono przed wejściem w życie wytycznych SOCK.

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

W latach 2020-2022 liczba miejsc w budowlach ochronnych położonych na terenie Gminy wynosiła (w osobach) 469, zaś liczba miejsc w ukryciach do doraźnego przygotowania (w osobach) wynosiła 534, co mogło zapewnić schronienie dla odpowiednio: 0,01 i 0,02% mieszkańców Gminy. Zgodnie z prowadzoną w Gminie ewidencją budowli ochronnych w latach 2020-2022 na jej terenie było pięć schronów i dwa miejsca ukrycia. Żaden z tych obiektów nie należał do Gminy. Przeznaczeniem tych budowli było zapewnienie schronienia pracownikom zakładów, na terenie których były one usytuowane. Gmina posiadała rozeznanie w postaci mapy z lokalizacją tych budowli. Schrony i miejsca ukrycia były zlokalizowane na trzech spośród dziewięciu osiedli oraz w jednym spośród trzech sołectw.

(akta kontroli: str. 7-15, 25, 33-34, 39, 404-414)

W Urzędzie nie podjęto działań mających na celu przygotowanie do zaopatrzenia budowli ochronnych w niezbędne środki m.in. w wodę i pożywienie na wypadek wystąpienia zagrożenia, bowiem, jak wyjaśnił Burmistrz, leżało to w gestii administratorów ze względu na to, że Gmina nie jest właścicielem budowli ochronnych.

(akta kontroli: str. 7-15)

Zgodnie ze sporządzonymi przez Urząd *Ocenami stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej* budowle ochronne położone na terenie Gminy w większości wymagały podjęcia prac remontowych lub modernizacji. Stan techniczny budowli ochronnych stwierdzony na podstawie przeprowadzonych przez pracowników Urzędu kontroli szczegółowo przedstawiono w obszarze III wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: str. 380-413)

Burmistrz w celu zapewnienia funkcjonowania Urzędu w sytuacji kryzysowej, w oparciu o art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁹, zarządzeniem z dnia 26 kwietnia 2018 r. powołał Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, natomiast stosownie do obowiązków wynikających z § 9 i 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym²⁰ przygotował Główne

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

²⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978.

Stanowisko Kierowania w stałej siedzibie Urzędu oraz w miejscu zapasowym. Oba te miejsca nie stanowiły jednak budowli ochronnej, ponieważ, jak wyjaśnił Burmistrz: (...) wytyczne SOCK z dnia 4.12.2018 r. w sprawie zasad postępowania z budownictwem ochronnym nie są aktem prawa powszechnie obowiązującym, mogą stanowić jedynie ukierunkowanie, aby sprawnie można było realizować zadania. Dlatego też obowiązki związane z zapewnieniem funkcjonowania urzędu w sytuacji kryzysowej są określone w innych aktach prawnych, tj. w ustawie o zarządzaniu kryzysowym i ustawie o obronie ojczyzny oraz rozporządzeniach wykonawczych do w/w ustaw. Wytyczne SOC, jak podał Burmistrz, są również sprzeczne z niżej przywołanymi przepisami. Ponadto Burmistrz jest jednocześnie Szefem Głównego Stanowiska Kierowania (GSK) oraz Szefem OC w Gminie, dlatego też na wypadek zapewnienia ciągłości działania urzędu przygotowano stanowisko kierowania Burmistrza oraz zapasowe miejsce pracy Burmistrza Czechowic-Dziedzic. Podstawą opracowania dokumentów niejawnych w tym zakresie jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz wydane na jego podstawie Zarządzenie nr 342/16 Wojewody Śląskiego z dnia 11 października 2016 r. sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w województwie śląskim. W/w akty prawne nakładają obowiązek zorganizowania przez Burmistrza Głównego Stanowiska Kierowania w swojej siedzibie oraz przygotowania Zapasowego Miejsca Pracy. Dlatego też opracowano wg załącznika nr 2 do w/w zarządzenia niejawną „Regulamin Głównego Stanowiska Kierowania Burmistrza Czechowic-Dziedzic”. Przygotowanie doraźnych miejsc ukrycia dla obsady GSK Burmistrza Czechowic-Dziedzic jest regulowane w niejawnym Planie Operacyjnym Funkcjonowania Gminy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny i będzie realizowane w określonych stanach gotowości obronnych państwa. Biorąc pod uwagę powyższe, w stałej gotowości obronnej państwa, który obecnie obowiązuje w naszym kraju (czas obecnej kontroli NIK), Burmistrz nie ma obowiązku dysponowania budowlą ochronną dla obsady GSK. Gmina nie podejmowała prób w celu zawarcia umów użyczenia, najmu i dzierżawy schronów czy ukryć istniejących na jej terenie z właścicielami tych budowli ochronnych, jak i nie podejmowała rozmów z gminami sąsiadującymi w sprawie ewentualnego zapewnienia budowli ochronnej, z uwagi na wytypowane główne stanowisko kierowania zarówno stałej siedzibie urzędu, jak i w zapasowym miejscu pracy zgodnie z w/w Regulaminem Głównego Stanowiska Kierowania Burmistrza Czechowic-Dziedzic.

(akta kontroli: str. 7-15, 404-414)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą NIK w Gminie znajdowały się wyłącznie budowle ochronne przeznaczone do zapewnienia schronienia pracownikom zakładów, na terenie których były one usytuowane. Na potrzeby funkcjonowania administracji samorządowej w sytuacji wystąpienia zagrożenia nie przygotowano tego typu obiektu.

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

Opis stanu faktycznego

Ewidencje budowli ochronnych prowadzono w postaci odrębnych tabel w odniesieniu do: schronów²¹, ukryć²² oraz ukryć do doraźnego przygotowania²³. Obecną ewidencję, która zastąpiła ewidencję prowadzoną od 1993 r., założono w 2017 r. i w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2020-2023 nie dokonywano w niej zmian, bowiem nie było takiej konieczności.

Ewidencja dotycząca schronów i ukryć zawierała: liczbę porządkową (wykazano w niej pięć schronów i dwa ukrycia); nazwę właściciela/administratora obiektu; adres lokalizacji; pojemność (w osobach), powierzchnię użytkową w m²; rok budowy; rok remontu/modernizacji; przeznaczenie (we wszystkich pozycjach wskazano pracowników danego zakładu pracy). Ewidencja ta nie zawierała jednak części danych wymaganych w § 32 wytycznych SOCK, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ewidencja ukryć do doraźnego przygotowania zawierała m.in. numer ewidencyjny, adres, właściciela lub administratora, przeznaczenie (dla mieszkańców), typ budowli (ukrycie), wytrzymałość w MPa (wszystkie 0,03), pojemność osób (od 37 do 46, łącznie dla 534 osób), rok budowy, stan przygotowania, informację o sposobie wykorzystywania w czasie pokoju (piwnice lokatorskie). W ewidencji tej wykazano 12 budynków, w których funkcjonowały Wspólnoty Mieszkaniowe. Ewidencja ta uwzględniała dane wymagane w § 32 wytycznych SOCK.

(akta kontroli: str. 279-283, 404-414)

Karty ewidencji założono i prowadzono dla wszystkich ww. obiektów, tj. pięciu schronów, dwóch ukryć oraz dwunastu miejsc wytypowanych do doraźnego ukrycia i zawarto w nich informacje, o których mowa w § 36 wytycznych SOCK.

(akta kontroli: str. 284-379)

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) Urzędu, ani na pozostałych stronach internetowych Urzędu, nie udostępniono informacji o prowadzonych ewidencjach budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: str. 143-146)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły dwa wnioski²⁴ o udzielenie informacji o budowlach ochronnych znajdujących się na terenie gminy. Na obydwu wnioski Urząd udzielił odpowiedzi, odpowiednio w terminie trzech²⁵ i czterech²⁶ dni od ich wpływu do Urzędu, jednak treść jednej z tych odpowiedzi była nierzetelna, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: str. 143-146, 151-158, 415-420)

²¹ Budowla ochronna o obudowie konstrukcyjnie zamkniętej, hermetycznej, zapewniającej ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi ze wszystkich stron. Definicja podana na podstawie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

²² Budowla ochronna niehermetyczna, wyposażona w najprostsze instalacje, zapewniająca ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron. Definicja podana na podstawie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

²³ Ukrycia bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych, zabezpieczające przed niektórymi środkami rażenia oraz skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych (np. huragany, trąby powietrzne).

²⁴ Za pośrednictwem poczty elektronicznej.

²⁵ Wpływ wniosku: 6 wrzesień 2021 r., odpowiedzi udzielono 9 września 2021 r.

²⁶ Wpływ wniosku: 10 marzec 2022 r., odpowiedzi udzielono 14 marca 2022 r.

W latach 2020-2022 pracownicy Urzędu przeprowadzili dwie kontrole budowli ochronnych należących do innych podmiotów, z czterech zaplanowanych²⁷.

Przedmiotem tych kontroli była ocena poprawności eksploatacji budowli ochronnej oraz stopnia jej właściwego utrzymania, ocena aktualności oraz przydatności opracowanych dokumentów w zakresie: dokumentacji eksploatacyjnej budowli ochronnych oraz zabezpieczenia inżynieryjno-technicznego budowli ochronnych.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2020 r. (jednego miejsca ukrycia) stwierdzono m.in., że: *Pomieszczenia wchodzące w skład budowli ochronnej są suche, nie zagrzybione. Instalacja elektryczna, ściany, stropy oraz podłogi w stanie dobrym, drzwi ochronno-hermetyczne wymagają wymiany, remontu lub konserwacji, uszkodzone muszle toaletowe, brak umywalki oraz brak drożności ich odpływów, wyjście awaryjne zasypane.* W protokole z tej kontroli sformułowano cztery wnioski i zalecenia, a mianowicie: 1) dokonać remontu lub wymienić drzwi ochronno-hermetyczne; 2) dokonać remontu sanitariatów; 3) założyć „książkę obsługi i konserwacji”; 4) udrożnić wylot z wyjścia awaryjnego. Likwidator podmiotu dysponującego ukryciem nie poinformował Urzędu o sposobie wykonania zaleceń.

Z kolei w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2021 r. stwierdzono w odniesieniu do:

- ukrycia, że: *pomieszczenie znajduje się w piwnicy, jest suche, nie zagrzybione, brak wyposażenia. Instalacja elektryczna sprawna, ściany, stropy oraz podłogi w stanie dobrym. Brak sanitariatów. Brak wyjścia awaryjnego.*
- schronu, że: *pomieszczenia wchodzące w skład budowli ochronnej znajdują się w piwnicy, są suche, nie zagrzybione. Instalacja elektryczna sprawna, ściany, stropy oraz podłogi w stanie dobrym, drzwi ochronno-hermetyczne wymagają wymiany, remontu lub konserwacji, toaleta nieczynna, wyjście awaryjne nieczynne, Wyposażenie: biurka, krzesła.* Tym samym kontrola ta wykazała, że budowla wskazana w ewidencji jako schron nie spełniała części wymagań dla tej kategorii budowli (nieczynne wyjście awaryjne, niezapewnienie hermetyczności pomieszczenia).

W protokole z tej kontroli sformułowano trzy wnioski i zalecenia, a mianowicie: 1) dokonać remontu lub wymienić drzwi ochronno-hermetyczne; 2) dokonać remontu sanitariatów; 3) udrożnić wylot z wyjścia awaryjnego.

Dyrektor podmiotu dysponującego ww. budowlami ochronnymi poinformował Urząd, że wnioski i zalecenia zostaną sukcesywnie zrealizowane do 28 lutego 2022 r. Urząd nie posiada wiedzy czy wnioski te zostały zrealizowane, bowiem jak wyjaśnił Burmistrz (...) *Urząd nie wystosował pisma do w/w zakładu pracy, bowiem od 23 kwietnia 2022 r. nie miał ku temu podstaw prawnych.*

Brak przeprowadzenia dwóch z czterech planowanych kontroli, Burmistrz wyjaśnił (...) *nadal utrzymującym się stanem epidemii na terenie Kraju oraz napływem Obywateli Ukrainy (...). Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych brał udział w wielu działaniach, takich jak:*

- *zorganizowano zbiórki darów (odzieży, żywności, środków czystości);*
- *zorganizowano i prowadzono Punkt Informacyjny dla obywateli Ukrainy oraz rejestracyjny;*
- *utworzono miejsca noclegowe dla uchodźców;*
- *zorganizowano zbiórkę towarów potrzebnych na odbudowę gmin rejonu kijowskiego;*

²⁷ Po zmianach w ww. planie, bowiem w pierwotnie przyjętym planie w latach 2020-2022 planowano przeprowadzenie trzech kontroli.

Ponadto Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych prowadził rejestrację na szczepienia przeciwko COVID-19, realizację sprzedaży węgla po preferencyjnych cenach dla mieszkańców Gminy Czechowice-Dziedzice, w tym: przyjmowanie, rejestrowanie i rozpatrywanie wniosków, zamawianie węgla, uzgadnianie ilości na składach pośredniczących w sprzedaży węgla.

(akta kontroli: str. 380-413)

Za lata 2019-2021 Urząd sporządził sprawozdania pn. „Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej gminy”, zawierające m.in. informacje o stanie budownictwa ochronnego na terenie Gminy. Za rok 2022 nie sporządzono ww. sprawozdania z uwagi na uchylene z dniem 23 kwietnia 2022 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin²⁸.

Każdorazowo ww. sprawozdania przekazano Staroście Powiatu Bielskiego w terminie przez niego wyznaczonym. Jak wyjaśnił Burmistrz, ww. sprawozdania sporządzono na podstawie dostępnej w Urzędzie dokumentacji dotyczącej budowli ochronnych (ewidencja budowli ochronnych, protokoły pokontrolne). Dane ujęte w ww. sprawozdaniach (w tym ocena stanu technicznego budowli ochronnych) były zgodne z dokumentacją posiadaną przez Urząd (w tym ewidencją budowli ochronnych).

(akta kontroli str. 263-271, 421-423, 428)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencja budowli ochronnych (obejmująca schrony i ukrycia) prowadzona była w sposób nierzetelny, gdyż nie zawierała części danych wymaganych w § 32 wytycznych SOCK²⁹, tj. nie zawierała: orientacyjnej wytrzymałości tych obiektów (pkt 6)³⁰, stanu ich przygotowania (pkt 10)³¹ oraz wskazania sposobu wykorzystania danej budowli w okresie pokoju (pkt 12).

Burmistrz wyjaśnił że ww. ewidencja nie zawierała elementów zalecanych w wytycznych SOCK, ponieważ wszystkie informacje techniczne zawarte zostały w kartach ewidencyjnych budowli ochronnych.

NIK zwraca uwagę, że zakres podstawowych informacji o zasobach ochronnych jakie miała zawierać ewidencja budowli ochronnych został szczegółowo określony w ww. wytycznych SOCK i nie był on uzależniony od zakresu danych ujmowanych w kartach ewidencyjnych poszczególnych obiektów.

(akta kontroli: str. 33, 413)

2. Urząd w sposób nierzetelny udzielił odpowiedzi na jeden z dwóch wniosków o udzielenie informacji o budowlach ochronnych znajdujących się na terenie Gminy, które wpłynęły do Urzędu w badanym okresie.

W odpowiedzi na wniosek z 2022 r. podano błędną liczbę tych budowli - podano, że na terenie Gminy znajdują się cztery schrony (zamiast pięciu) i trzy ukrycia (zamiast dwóch), ponadto nie podano informacji o wytypowanych ukryciach do doraźnego przygotowania.

Pracownik Urzędu przygotowujący ww. odpowiedź, jej nierzetelność wyjaśnił niezamierzoną omyłką.

(akta kontroli: str. 151-154, 416)

²⁸ Dz.U. nr 96, poz. 850.

²⁹ Obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r.

³⁰ W megapaskalach [MPa].

³¹ Przygotowanie częściowe, pełne przygotowanie, w gotowości eksploatacyjnej.

3. W BIP Urzędu nie udostępniono informacji ani o prowadzonej ewidencji budowli ochronnych oraz ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, ani o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f w związku z art. 8 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³², zgodnie z którym udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.

Burmistrz wyjaśnił, że nie publikowano tych informacji, bowiem (...) *schrony i ukrycia znajdują się na terenie zakładów pracy z przeznaczeniem dla pracowników. Ukrycia do doraźnego przygotowania znajdują się w budynkach wielorodzinnych (bloki) i przeznaczone są wyłącznie dla mieszkańców tych budynków.*

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z wyżej powołanymi przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacje o prowadzonych ewidencjach podlegały upublicznieniu niezależnie od sposobu planowanego wykorzystania danych obiektów.

(akta kontroli: str. 149, 282-283)

OCENA CZĄSTKOWA

Prowadzona w Urzędzie ewidencja ukryć do doraźnego przygotowania zawierała wszystkie wymagane dane, natomiast ewidencja schronów i ukryć była prowadzona nierzetelnie w tym zakresie, bowiem nie zawierała części wymaganych danych. Dla każdej budowli ochronnej sporządzono kartę ewidencyjną, zawierającą wymagane dane. W okresie obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin³³, wywiązywano się z obowiązku sporządzania i przekazywania Staroście Bielskiemu ocen stanu przygotowań obrony cywilnej Gminy, w tym w zakresie budownictwa ochronnego. W sposób nierzetelny udzielono odpowiedzi na jeden z dwóch wniosków o udostępnienie danych o budowlach ochronnych znajdujących się na terenie Gminy. W BIP nie udostępniono informacji o prowadzonych ewidencjach budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania.

IV. Uwagi i wnioski

Ze względu na zmianę uwarunkowań organizacyjno-prawnych, polegającą na utracie z dniem 23 kwietnia 2022 r. mocy obowiązującej regulacji prawnych dotyczących obrony cywilnej, NIK odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

³² Dz.U. z 2022 r., poz. 902.

³³ Obowiązującego do dnia 22 kwietnia 2022 r.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. 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.

Katowice, dnia 28 września 2023 r.

Kontroler
Mieczysław Handzel
Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....