



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LKI.410.006.01.2023

Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa (dalej także: MSWiA lub Ministerstwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister lub Minister SWiA) od 14 sierpnia 2019 r. ¹
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 dnia zakończenia czynności kontrolnych) ² , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Krzysztof Kopeć, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/41/2023 z 3 kwietnia 2023 r.2. Tomasz Majewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/42/2023 z 3 kwietnia 2023 r.3. Sławomir Tokarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/43/2023 z 3 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.14.2019 (M.P. poz. 749).

² Czynności kontrolne zakończono 21 czerwca 2023 r.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra SWiA w zakresie zapewnienia obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Negatywna ocena działania Ministra SWiA podyktowana została negatywną oceną obszarów dotyczących zapewnienia warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań budownictwa ochronnego oraz nadzoru i kontroli nad realizacją zadań w zakresie przygotowania budowli ochronnych i prowadzenia ich ewidencji.

Minister, pomimo zapewnienia właściwej struktury organizacyjnej MSWiA w obszarze obrony cywilnej oraz zidentyfikowania głównej bariery w rozwoju budownictwa ochronnego, jaką stanowił brak przepisów prawa powszechnie obowiązującego regulujących kwestie związane z budową i utrzymaniem budowli ochronnych, nie doprowadził do ich wprowadzenia.

Prace nad kolejnymi projektami ustawy⁵ określającej zadania, organizację i zasady funkcjonowania obrony cywilnej były prowadzone w sposób przewlekły i trwały w Ministerstwie od 2019 r.

Pomimo, że w trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o obronie Ojczyzny w listopadzie 2021 r. Minister zgłosił uwagę dotyczącą skutków uchylecia regulacji w zakresie obrony cywilnej oraz wskazywał na pominięcie tej kwestii w przepisach przejściowych czy dostosowujących, to jednak – właśnie z powodu trwających w Ministerstwie prac nad projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uwaga ta nie została uwzględniona. Niewątpliwie w tej sytuacji Minister powinien więc zintensyfikować działania zmierzające do przedłożenia ww. projektu.

Podejmowane w Ministerstwie działania nie zapewniły opracowania projektu ustawy określającej zadania, organizację i zasady funkcjonowania obrony cywilnej w terminie umożliwiającym wejście jej w życie przed 23 kwietnia 2022 r. W konsekwencji, w związku z uchYLENIEM z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶ oraz innych aktów regulujących obronę cywilną (wydanych na podstawie upoważnień zawartych w tej ustawie), powstała „luka prawna” w tym obszarze. Brak podstawy prawnej dla tej działalności spowodował wątpliwości byłych organów obrony cywilnej, co do konieczności realizacji dotychczasowych zadań w tym zakresie. W ocenie NIK problemu funkcjonowania obrony cywilnej po 23 kwietnia 2022 r. nie rozwiązywało skierowane do wojewodów pismo z 2 czerwca 2022 r., zawierające odwołanie do protokołów dodatkowych do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r.⁷ Zdaniem NIK regulacje te powinny znaleźć swe bezpośrednie i szczegółowe odniesienia w przepisach prawa krajowego, a ich brak jest szczególnie istotny w kontekście toczącej się wojny w Ukrainie i wynikającego z tego potencjalnego zagrożenia dla ludności cywilnej w naszym kraju.

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

⁵ Projekty: z 2 lipca 2019 r. projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej i z 31 sierpnia 2022 r. projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

⁷ Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175. Konwencje genewskie przypisują zadania z zakresu obrony cywilnej organizacjom obrony cywilnej, przez które rozumie się m.in. formacje utworzone przez uprawnione władze strony konfliktu lub działające z ich upoważnienia i wyznaczone wyłącznie do tych zadań.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Minister nie wydał także rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, pomimo że projekt takiej regulacji Szef Obrony Cywilnej Kraju⁸ przekazał do MSWiA już w lipcu 2019 r.⁹ Kolejny projekt rozporządzenia, przygotowany w Ministerstwie po ponad trzech latach od poprzedniego, skierowany został do uzgodnień międzyresortowych, pomimo że wykraczał poza ustawowy zakres upoważnienia określonego w art. 7 ust. 2 pkt 2 i art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰.

Nadzór Ministra nad działalnością Szefa OCK ograniczał się głównie do analizy przekazywanych przez niego dokumentów i informacji, w szczególności: sprawozdań z działalności Szefa OCK oraz *Ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* za poszczególne lata. W niewielkim stopniu wykorzystywano jednak wnioski w nich zawarte do realizacji działań usprawniających funkcjonowanie obrony cywilnej w kraju, w tym budownictwa ochronnego. Nie wyjaśniano też przyczyn rozbieżności w zakresie danych na temat liczby budowli ochronnych zawartych w ww. *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce*.

Minister nie dysponował pełnymi oraz zweryfikowanymi danymi dotyczącymi zasobu budowli ochronnych w skali kraju, województw, powiatów i gmin. Zlecenie przeprowadzenia w 2022 r. inwentaryzacji budowli ochronnych w Polsce przez jednostki Państwowej Straży Pożarnej¹¹ zostało dokonane w sposób nierzetelny, na podstawie ustnego polecenia służbowego wydanego przez Sekretarza Stanu w MSWiA kierownictwu Komendy Głównej PSP. Wyniki tej inwentaryzacji, pomimo wskazania budowli ochronnych z podziałem na schrony¹² lub ukrycia¹³, nie dawały zapewnienia, czy dany obiekt spełni swą funkcję w trakcie konfliktu zbrojnego. W MSWiA nie prowadzono też prac związanych z opracowaniem aplikacji dla ludności określającej położenie obiektów, które zapewnią ochronę osób w sytuacji takiego konfliktu.

NIK podkreśla, że wiarygodne i aktualne dane o liczbie, pojemności i stanie budowli ochronnych są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa ludności. Brak takich informacji utrudnia ewentualne reagowanie w sytuacji zagrożenia i może wpływać na bezpieczeństwo obywateli.

W związku z tym, że budowle ochronne na potrzeby realizacji zadań Ministerstwa w przypadku wystąpienia zagrożenia zapewniał Minister Obrony Narodowej, NIK odstąpiła od oceny tego obszaru.

⁸ Dalej również: Szef OCK; do 22 kwietnia 2022 r. Szefem OCK był Komendant Główny PSP.

⁹ Przyczyną zaniechania prac nad projektem tego rozporządzenia była decyzja o wstrzymaniu prac nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, która miała stanowić podstawę jego wydania.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

¹¹ Dalej: również PSP.

¹² Zgodnie z definicją zawartą w wytycznych SOC schron to 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.

¹³ Ukrycie, zgodnie z definicją zawartą w wytycznych SOC to 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Struktura organizacyjna Ministerstwa w obszarze realizacji zadań dotyczących obrony cywilnej, w szczególności budownictwa ochronnego

W Ministerstwie sposób realizacji zadań dotyczących obrony cywilnej został określony w Regulaminie Organizacyjnym MSWiA¹⁵ (dalej także: Regulamin) oraz wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (dalej także: DOLiZK lub Departament). Zgodnie z § 20 pkt 2 lit. a, b, c Regulaminu do zakresu działania DOLiZK należało w szczególności prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań w zakresie właściwości Ministra dotyczących ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej, koordynacji zadań wynikających ze zobowiązań sojusznicznych, ratyfikowanych umów i konwencji międzynarodowych w zakresie ochrony ludności, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i ratownictwa oraz koordynacji planowania, przeprowadzania i udziału w ćwiczeniach w zakresie ochrony ludności, obrony cywilnej i ratownictwa w odniesieniu do Ministerstwa oraz służb podległych i nadzorowanych przez Ministra. Zgodnie z § 20 pkt 1 lit. b do zakresu działania DOLiZK należało prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad działalnością Szefa OCK.

W strukturze DOLiZK prowadzenie spraw związanych z koordynacją realizacji zadań wynikających ze zobowiązań sojusznicznych, ratyfikowanych umów i konwencji międzynarodowych w zakresie ratownictwa, obrony cywilnej i ochrony ludności oraz spraw związanych z nadzorem Ministra nad działalnością Szefa OCK w zakresie przygotowywania założeń i zasad działania obrony cywilnej oraz ustalania ogólnych zasad realizacji obrony cywilnej zostało przypisane do Wydziału Ochrony Ludności¹⁶. Do zakresu działania tego wydziału należało także przygotowywanie analiz i informacji dotyczących ochrony ludności, obrony cywilnej oraz przygotowanie i aktualizacja Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej Ministerstwa zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej

¹⁴ 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.

¹⁵ Załącznik do zarządzenia nr 13 Ministra SWiA z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MSWiA (Dz.Urz. MSWiA poz. 15, ze zm.).

¹⁶ Na podstawie zarządzenia nr 26 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zmienionego zarządzeniem nr 45 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2016 r., zarządzeniem nr 29 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 sierpnia 2018 r., zarządzeniem nr 10 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 marca 2020 r. oraz zarządzenia nr 5 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 kwietnia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zmienionego zarządzeniem nr 31 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2022 r.

i organy samorządu terytorialnego¹⁷ (dalej: rozporządzenie w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań).

(akta kontroli str. 7-71)

Nadzór nad wykonywaniem zadań przez DOLiZK oraz nadzór nad realizacją zadań dotyczących obrony cywilnej sprawował Maciej Wąsik Sekretarz Stanu (dalej: Sekretarz Stanu).

(akta kontroli str. 1298-1301, 1310-1313, 1321-1324)

Wśród głównych zadań Naczelnika Wydziału Ochrony Ludności, w opisie stanowiska pracy, wskazano m.in.: kierowanie i nadzorowanie prac związanych z prowadzeniem spraw będących w zakresie właściwości Ministra dotyczących ochrony przeciwpożarowej, prawa atomowego, ochrony ludności, bezpieczeństwa powszechnego, funkcjonowania Szefa OCK, Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania oraz służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy, w szczególności przygotowywania opinii, analiz i rozwiązań systemowych w tym obszarze, opracowywanych w celu przedstawienia kierownictwu resortu propozycji rozwiązań oraz w celu zapewnienia należytej jakości, terminowości i prawidłowej realizacji powierzonych zadań.

W opisie stanowiska pracy głównego specjalisty w Wydziale Ochrony Ludności wśród głównych zadań realizowanych na stanowisku pracy wymieniono m.in.:

- prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań związanych z właściwością Ministra dotyczącą ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym współpraca z podmiotami administracji publicznej w tym zakresie,
- uczestniczenie w pracach komisji, zespołów i grup roboczych (grup eksperckich) mających na celu opracowanie i uzgadnianie projektów aktów prawnych, w szczególności z zakresu ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności,
- prowadzenie spraw związanych z międzynarodowymi aspektami ochrony ludności i obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 718-743)

W obowiązujących w MSWiA regulaminach organizacyjnych oraz w zakresach czynności pracowników DOLiZK nie wyodrębniono zadań związanych z budownictwem ochronnym¹⁸.

Wojciech Radecki, Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że wyodrębnianie tematyki budownictwa ochronnego nie było konieczne, ponieważ zadanie to mieściło się w ramach zadań związanych z obroną cywilną.

(akta kontroli str. akta kontroli str. 7-71, 718-743, 905)

W związku z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny i uchynieniem z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych przepisów regulujących obronę cywilną nie dokonano zmian

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1911, ze zm. Rozporządzenie zostanie uchylone z dniem 23 października 2023 r. na podstawie art. 821 ust. 1 oraz art. 823 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny.

¹⁸ W art. 61 I protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175). ratyfikowanego przez Polskę w 1991 r. zawarto definicję obrony cywilnej. Zgodnie z tą definicją obrona cywilna to wypełnianie zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewidywanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Zgodnie z ww. protokołem przygotowanie i organizowanie schronów jest jednym z zadań obrony cywilnej (art. 61 lit.a pkt (iii) Protokołu I Konwencji genewskiej).

w regulaminie organizacyjnym i zakresach obowiązków pracowników zajmujących się tym obszarem.

Dyrektor DOLiZK wskazał, że zmiany takie nie zostały wprowadzone z uwagi na konieczność zachowania ciągłości działania oraz że brak umocowania prawnego obrony cywilnej w ustawodawstwie krajowym jest tymczasowy, zaś Polska jest obowiązana stosować ratyfikowaną Konwencję Genewską i Protokoły Dodatkowe do niej, które zobowiązują państwo sygnatariusza do realizacji wymienionych w nich zadań obrony cywilnej. Dyrektor dodał, że w przypadku dokonania korekty opisu stanowisk, w momencie ustanowienia stosownych przepisów zapewniających funkcjonowanie obrony cywilnej, zachodziłaby konieczność ponownej zmiany opisu stanowisk.

(akta kontroli str. 7-71, 718-743, 905)

W DOLiZK zadania dotyczące obrony cywilnej powierzono trzem pracownikom Departamentu, których wykształcenie oraz doświadczenie pozwalały na realizację zadań dotyczących obrony cywilnej. Pracownikom tym zapewniono szkolenia m.in. w zakresie ochrony informacji niejawnych, obsługi serwisu www.geoport.gov.pl (jeden pracownik), profilaktyki antyterrorystycznej (jeden pracownik) oraz przygotowania obronnego resortu spraw wewnętrznych i administracji (jeden pracownik).

(akta kontroli str. 713-717)

Odnośnie do przyczyn niezapewnienia pracownikom DOLiZK szkoleń związanych z tematyką budowli ochronnych Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że szkolenia takie nie były realizowane z uwagi na brak przepisów ustanawiających wymogi techniczne i zasady użytkowania budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 905)

1.2. Działalność analityczna w obszarze budownictwa ochronnego

W okresie objętym kontrolą Minister otrzymał do akceptacji od Szefa OCK *Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* za 2019, 2020 oraz 2021 r. W dokumentach tych Szef OCK dokonywał m.in. oceny stanu prawnego dotyczącego ochrony ludności i obrony cywilnej oraz sytuacji budownictwa ochronnego w Polsce oraz wskazywał problemy, bariery i utrudnienia związane

z funkcjonowaniem obrony cywilnej i realizacją jednego z jej zadań dotyczącego przygotowania i utrzymania budowli ochronnych. Szef OCK wskazywał m.in. na:

- nieskorelowanie przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącej fundament prawny obrony cywilnej w Polsce i określającej organizację i struktury obrony cywilnej w kraju z I Protokołem Dodatkowym do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącym ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzonym w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. i występowaniem w pewnym sensie dualizmu prawnego;
- brak regulacji określających w spójny sposób zadania, organizację i zasady funkcjonowania obrony cywilnej i priorytetowe dla zapewnienia właściwej realizacji zadań związanych z ochroną ludności wejście w życie ustawy regulującej obszar ochrony ludności i obrony cywilnej;
- niewystarczające obowiązujące uregulowania prawne i rozwiązania organizacyjne na rzecz ochrony ludności w czasie pokoju jak i wojny powodujące ograniczenia w zakresie rozwoju i utrzymania budownictwa ochronnego;

- uregulowanie wielu kwestii związanych z obroną cywilną, jak chociażby dotyczących przygotowania budowli ochronnych, wyłącznie poprzez akty urzędowe Szefa OCK, które to nie posiadają wystarczającej mocy prawnej by móc skutecznie egzekwować chociażby minimalne wymagania w nich określone;
- brak przepisów prawa zawierających definicję budowli ochronnych oraz potrzebę uregulowania w przepisach powszechnie obowiązujących kwestii związanych z budową i utrzymaniem tych budowli;
- potrzebę kontynuowania prac nad projektem rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia oraz propozycjami zmian do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a także ustawy Prawo budowlane w przedmiocie budowy schronów przydomowych;
- nieuwzględnienie realizacji wszystkich zadań obrony cywilnej wymienionych w I Protokole Dodatkowym do Konwencji Genewskich, takich jak np. przygotowanie i organizowanie schronów, w aktach wykonawczych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej;
- przestarzałe i nieprzystające w części do współczesnych warunków przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych dotyczących obrony cywilnej;
- niezapewnienie wystarczających środków finansowych na budowę oraz utrzymanie i konserwację istniejących już budowli ochronnych;
- niezadawalający stan techniczny istniejących budowli ochronnych;
- rezygnację z utrzymywania w pełnej sprawności zainstalowanych urządzeń i wyposażenia budowli ochronnych przez zarządców budynków z uwagi na brak przepisów prawa dotyczących m.in. definicji schronów i ukryć oraz parametrów technicznych jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, a także wysokie koszty modernizacji sygnalizowane przez jednostki samorządu terytorialnego przekładające się na zmniejszenie ich wartości użytkowej np. poprzez niezachowanie funkcji ochronnych w zakresie szczelności, układów i urządzeń filtrowentylacyjnych;
- nieuwzględnienie spraw obrony cywilnej w ustawie Prawo budowlane oraz przepisach wykonawczych wydanych na podstawie delegacji w niej zawartych;
- fakt, że liczba budowli ochronnych zapewniała jedynie 3,41 % potrzeb w 2019 r. oraz 3,38% w 2020 r.;
- uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i w konsekwencji wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (dalej: wytyczne SOC).

(akta kontroli str. 636-712, 814-829, 856-864, 1196- 1272)

Dyrektor DOLiZK informując o działaniach podjętych w Ministerstwie po zapoznaniu się z *Ocenami przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce*, w szczególności ukierunkowanych na poprawę stanu budowli ochronnych, wyjaśnił, że został opracowany i poddany konsultacjom wewnątrzresortowym, a następnie skierowany do uzgodnień międzyresortowych i publicznych projekt rozporządzenia Ministra w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa. Ponadto w projekcie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej zostały przewidziane regulacje zapewniające doraźną ochronę ludności cywilnej w czasie wojny. Dyrektor DOLiZK dodał, że wzrost nakładów na budowę, utrzymanie i konserwację istniejących budowli ochronnych, wobec braków jakichkolwiek przepisów prawa powszechnie

obowiązującego ustanawiających wymogi dla tego typu obiektów był w znacznej mierze utrudniony. Niski poziom nakładów finansowych na funkcjonowanie obrony cywilnej na przestrzeni wielu lat wynikał z powszechnego przekonania o braku zagrożenia konfliktem zbrojnym na terenie RP i europejskim teatrze działań wojennych oraz gwarancji bezpieczeństwa wynikającej z faktu członkostwa Polski w NATO.

(akta kontroli str. 907, 1292)

Ministerstwo dysponowało *Koncepcją kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce* (dalej: *Koncepcja*) opracowaną w 2015 r. przez zespół powołany przez Komendanta Głównego PSP¹⁹. Załącznik nr 1 do *Koncepcji* stanowiła *Analiza rozwiązań w zakresie budownictwa ochronnego w wybranych państwach europejskich*. W załączniku tym przedstawiono rozwiązania dotyczące budowli ochronnych przyjęte m.in. w Belgii, Cyprze, Grecji, Litwie, Łotwie, Rumunii i Słowacji. Zaprezentowano m.in. wymagania techniczne dla budowli ochronnych, podstawy prawne regulujące ten obszar, zasady eksploatacji, konserwacji, remontów i kontroli budowli ochronnych obowiązujące w wymienionych krajach. W *Koncepcji* wyodrębniono cztery podstawowe grupy państw:

- państwa, w których celem jest zapewnienie miejsc schronienia dla całej ludności kraju, budowa schronów jest obowiązkowa, ustawodawstwo precyzyjne a przepisy są bezwzględnie egzekwowane (np. kraje skandynawskie);
- państwa realizujące budownictwo ochronne w sposób ograniczony (np. Słowacja);
- państwa, które zaprzęstały programu budownictwa ochronnego i główny wysiłek skupiają na utrzymaniu istniejących zasobów (np. Niemcy);
- państwa, w których budownictwo ochronne jest organizowane fakultatywnie, przede wszystkim przez właścicieli prywatnych (np. Węgry, Czechy).

Polskę przyporządkowano do kategorii państw, które zaprzęstały programu budownictwa ochronnego, skupiając się na utrzymaniu istniejących zasobów.

(akta kontroli str. 1010-1053)

W Ministerstwie nie prowadzono innych badań, analiz ani monitoringu działań w obszarze budowli ochronnych, w ramach których zidentyfikowano by bariery dotyczące budownictwa ochronnego.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że wystarczające w tym względzie były informacje o stanie budownictwa ochronnego przedstawiane przez Szefa OCK w przekazywanej do MSWiA corocznie *Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* oraz diagnoza stanu budownictwa i zaproponowane kierunki działań zawarte w *Koncepcji*.

Dyrektor DOLiZK dodał, że informacje zawarte w *Koncepcji* zostały wykorzystane m.in. do przygotowania oceny skutków regulacji i uzasadnienia do projektu rozporządzenia Ministra w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i obiekty służące bezpieczeństwu lub obronności państwa.

(akta kontroli str. 1293-1294)

¹⁹ Zespół do opracowania *Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce* powołany na podstawie decyzji Nr 24 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 lipca 2012 r. oraz decyzją Nr 53 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 26 sierpnia 2014 r. zmieniającą decyzję w sprawie powołania Zespołu do opracowania *Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce*.

1.3. Zapewnienie podstawy prawnej dla realizacji zadań obrony cywilnej po uchwaleniu ustawy o obronie Ojczyzny

Do 22 kwietnia 2022 r. zagadnienia obrony cywilnej w Polsce regulowały przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Z dniem 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa o obronie Ojczyzny. Zgodnie z art. 823 pkt 2 tej ustawy utraciła moc ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, a także wydane na jej podstawie przepisy regulujące materię obrony cywilnej. Uchylone zostały również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin²⁰ oraz wytyczne SOC.

W trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o obronie Ojczyzny Minister, w odpowiedzi na pismo Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 listopada 2021 r.²¹ przekazujące projekt powyższej ustawy do opiniowania, zgłosił uwagi do tego projektu²². W piśmie tym Minister sformułował m.in. uwagę nr 16, która brzmiała: *Uchylenie w całości w art. 767 pkt 2 projektu ustawy [o obronie Ojczyzny] ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej spowoduje utratę mocy przez przepisy działu IV tej ustawy: „Obrona Cywilna”, a tym samym zniesienie centralnego organu administracji rządowej – Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Kwestia ta została całkowicie pominięta w przepisach przejściowych, dostosowujących oraz w uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji projektu.*

(akta kontroli str. 465-468)

Ww. uwaga nie została uwzględniona przez Ministra Obrony Narodowej. W zestawieniu uwag do projektu ustawy o obronie Ojczyzny wskazano: *Obecnie w MSWiA trwają prace nad projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, która będzie określać zasady funkcjonowania obrony cywilnej i ochrony ludności.*

Odnośnie do przyczyn nieuwzględnienia ww. uwagi Ministra SWiA i nieprzewidzenia w ustawie o obronie Ojczyzny przepisów przejściowych przedłużających obowiązywanie dotychczasowych przepisów odnoszących się do obrony cywilnej do czasu uchwalenia nowej ustawy, zawierającej regulacje dotyczące obrony cywilnej Jolanta Lewandowska Dyrektorka Generalna Ministerstwa Obrony Narodowej wyjaśniła: *Mając na uwadze, że w dalszym etapie prac nad projektem ustawy nie zgłoszono już uwag w przedmiotowym zakresie, uznano, że przedstawione wyjaśnienia są wystarczające, a materia spraw związanych z obroną cywilną zostanie włączona do procedowanej przez MSWiA ustawy.*

(akta kontroli str. 1296-1297)

Pomimo nieuwzględnienia przez Ministra Obrony Narodowej ww. uwagi do projektu ustawy o obronie Ojczyzny w MSWiA nie podjęło dalszych działań mających na celu zawarcie w ustawie o obronie Ojczyzny przepisów przejściowych przedłużających obowiązywanie dotychczasowych regulacji odnoszących się do obrony cywilnej do czasu uchwalenia nowej ustawy regulującej obszar obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 754-758)

Dyrektor DOLiZK, 15 kwietnia 2022 r., wystąpił do Szefa OCK z pismem²³, w którym wskazał, że w związku z nieuwzględnieniem uwag MSWiA do projektu ustawy

²⁰ Dz. U. Nr 96. poz. 850.

²¹ Sygnatura: MON.DP-WUW-0210.169.2020.

²² Pismo sygnatura: DP-WL-0232-537/2021/WR.

²³ Sygnatura DOLiZK-OL-551-22/2022.

o obronie Ojczyzny dotyczących konieczności zapewnienia czasowego, przejściowego obowiązywania dotychczasowych przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej odnoszących się do struktury, organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej, po 23 kwietnia 2022 r. wystąpią trudności ze wskazaniem podstawy prawnej dla działalności obrony cywilnej w Polsce. Podkreślił, że powyższe może spowodować brak pewności ze strony organów obrony cywilnej, co do konieczności realizacji dotychczasowych zadań w tym zakresie. Wskazał także, że pomimo braku podstawy prawnej w ustawodawstwie krajowym w zakresie realizacji zadań przez organy obrony cywilnej, Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do ich realizacji na mocy ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Genewskiej z dnia 12 sierpnia 1949 r. w sprawie ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, a także Protokołów dodatkowych do tej Konwencji z dnia 8 czerwca 1977 r. Dyrektor zasugerował, że z uwagi na powyższe, a także uwzględniając przyczyny zaistnienia ww. luki prawnej, tj. przyśpieszony tryb procedowania ustawy o obronie Ojczyzny w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie, w ocenie MSWiA, w celu uniknięcia zagrożenia braku realizacji przez struktury obrony cywilnej zadań istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, istnieje konieczność wystąpienia przez Szefa OCK do wojewodów jako szefów obrony cywilnej województw z wytycznymi podkreślającymi konieczność kontynuacji po 23 kwietnia 2022 r. realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej na dotychczasowych zasadach. Dyrektor zwrócił się także z prośbą do Szefa OCK o skierowanie stosownego wystąpienia do szefów obrony cywilnej województw z poleceniem wystosowania przez nich podobnych wytycznych, o konieczności realizacji zadań obrony cywilnej, do szefów obrony cywilnej powiatów i szefów obrony cywilnej gmin. Dyrektor wskazał, że podstawą prawną wydania takich wytycznych może stanowić § 4 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 pod warunkiem, że wytyczne te zostaną przekazane szefom obrony cywilnej województw przed dniem wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny.

(akta kontroli str. 477-478)

W odpowiedzi na pismo Dyrektora DOLiZK z 15 kwietnia 2022 r. Szef OCK²⁴ wskazał, że uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, skutkuje likwidacją centralnego organu administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej (Szefa OCK) oraz terenowych organów obrony cywilnej w rozumieniu art. 17 ust. 6 tej ustawy. Uchylone zostają również przepisy odnoszące się do obrony cywilnej zamieszczone w Dziale IV (Obrona cywilna) ww. ustawy, w tym dotyczące formacji obrony cywilnej. W związku z powyższym, wydawanie jakichkolwiek wytycznych przez Szefa OCK, które miałyby swym działaniem obejmować zdarzenia występujące po 22 kwietnia 2022 r., wydaje się być niecelowe, ze względu na ww. skutki wynikające z utraty mocy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Szef OCK wskazał, że proponowane przez DOLiZK posiłkowanie się po 23 kwietnia 2022 r. postanowieniami Konwencji Genewskiej z dnia 12 sierpnia 1949 r. w sprawie ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, a także Protokołów dodatkowych do tej Konwencji, również nie wydaje się być wystarczające, bowiem Konwencja ta przypisuje zadania z zakresu obrony cywilnej organizacjom obrony cywilnej, przez które rozumie się formacje utworzone przez uprawnione władze strony konfliktu lub formacje działające z ich upoważnienia (art. 61 lit. b Protokołu I). W ocenie Szefa OCK, formacje te po pierwsze mają działać wyłącznie w czasie działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych (art. 61 lit. a Protokołu I), a po drugie swym

²⁴ Pismo z 20 kwietnia 2022 r. sygnatura BOL-I.0731.14.2022.

charakterem odpowiadają formacjom obrony cywilnej w rozumieniu art. 138 i nast. ustawy, które to przepisy z dniem 23 kwietnia 2022 r. tracą moc. Szef OCK wskazał, że wśród derogowanych przepisów na skutek wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny, nie znajduje się art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²⁵, który pozostawia w kompetencjach Ministra sprawy obrony cywilnej. Przepis ten co prawda określa jedynie właściwy organ, ale może stwarzać pewne podstawy do dookreślenia w odpowiednim akcie zadań obrony cywilnej, do czasu wejścia w życie projektowanej ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej.

(akta kontroli str. 482-483)

W związku z ww. pismem Dyrektor DOLiZK zwrócił się do Dyrektora Departamentu Prawnego MSWiA o stanowisko dotyczące możliwości polecenia przez Ministra na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy o działach administracji rządowej wykonywania zadań obrony cywilnej Komendantowi Głównemu PSP oraz możliwości dalszej realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej na poziomie województw, powiatów i gmin. Poproszono o potraktowanie sprawy jako bardzo pilnej i dodano, że powyższe kroki podejmowane są w celu uniknięcia zagrożenia braku realizacji przez struktury obrony cywilnej zadań istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.

Dyrektor Departamentu Prawnego MSWiA w swoim stanowisku zwróciła uwagę, że zgodnie z zasadą legalizmu²⁶, organy działają na podstawie i w granicach prawa. Wyraziła wątpliwości, jakie konkretnie kompetencje z zakresu obrony cywilnej miałyby być przekazane Komendantowi Głównemu PSP w upoważnieniu przez Ministra. Wskazała, że nie wydaje się prawidłowe i konieczne udzielanie umocowania do czynności dotyczących niemal *pustego zbioru kompetencji*. W jej opinii, zadania obrony cywilnej, stosownie do obowiązujących regulacji krajowych, po uchyleniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, można jedynie pośrednio wpisywać w ramy wynikające z odrębnych przepisów, np. dotyczących zwalczania pożarów lub ratownictwa i ratownictwa medycznego. Zadania te są jednak przypisane np. PSP, która działa w szczególności na podstawie swojej pragmatyki ustawowej i nie potrzebuje do tego dodatkowego i wątpliwego (obok ustawy) umocowania. Dyrektor Departamentu Prawnego MSWiA zauważyła także, że mając na uwadze nie tyle pewne uregulowania dotyczące obrony cywilnej w Konwencji, co dotychczasowe uchylone odnośne regulacje w prawie krajowym może pojawić się zarzut swoistej luki (przynajmniej ocenianej uznaniowo, tj. tzw. aksjologicznej²⁷) w tym zakresie (zarówno na poziomie centralnym jak i terenowym), tj. po uchyleniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i razem z nią większości przepisów materialnych i ustrojowych dotyczących obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 481, 486-488)

W odpowiedzi na kierowane do Ministerstwa pytania z urzędów wojewódzkich dotyczące sposobu realizacji zadań obrony cywilnej w związku z wejściem w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o obronie Ojczyzny, Dyrektor DOLiZK skierował 2 czerwca 2022 r. do wojewodów pismo zawierające informacje dotyczące sposobu realizacji zadań obrony cywilnej po 23 kwietnia 2022 r. W piśmie tym wskazano, że

²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

²⁶ Wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, ze zm.)

²⁷ Tj. w tzw. okresie pokoju, ponieważ na wypadek odmiennego stanu (zagrożenia nim) brak stosownych regulacji oraz wyodrębnienia obrony cywilnej może budzić już poważniejsze zastrzeżenia choćby w świetle art. 61 lit. b Konwencji – por. wyrażenie w końcowej części tego przepisu w brzmieniu: *wyznaczone wyłącznie do tych zadań*.

w związku z uchYLENIEM przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej odnoszących się do obrony cywilnej aktualnie z regulacji prawa powszechnie obowiązującego do kwestii obrony cywilnej odnoszą się co do zasady Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczące ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II). Podkreślono, że ww. aktach prawnych obrona cywilna jest definiowana nie instytucjonalnie, a funkcjonalnie (czynnościowo), przez wskazanie składających się na nią działań, które co do zasady można wpisać w zakres zadań innych podmiotów niełączonych wprost w porządku krajowym z obroną cywilną (np. PSP, ochotnicze straże pożarne, ratownictwo, w tym medyczne itp.), które są wykonywane na podstawie przepisów szczególnych.

W piśmie tym Dyrektor DOLiZK nadmienił także, że po 23 kwietnia 2022 r. możliwe jest realizowanie zadań dotyczących obrony cywilnej wymienionych w Konwencji na podstawie obowiązujących aktów prawnych, zwłaszcza z uwagi na czas pokoju, jako zadań ustawowych poszczególnych służb państwowych, np. PSP, ochotniczych straży pożarnych bądź jednostek ratownictwa, w tym medycznego. Podobnie szereg zadań realizowanych dotychczas przez terenowe organy obrony cywilnej na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie może być realizowanych w oparciu o inne akty prawne, np.:

1. ustawę z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁸, m.in. w zakresie zwierzchnictwa nad rządową administracją zespoloną w województwie, nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, gospodarności i rzetelności;
2. ustawę z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²⁹ – w zakresie m.in. opracowania załącznika do planu zarządzania kryzysowego obejmującego organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych, nadzoru centrów zarządzania kryzysowego nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
3. ustawę z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³⁰ w zakresie współdziałania z Wodami Polskimi w opracowaniu wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, utrzymania i wyposażenia wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych, opiniowania oceny ryzyka powodziowego, uzgadniania projektów map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, uzgadniania planów zarządzania ryzykiem powodziowym, uzgadnianie projektu planu przeciwdziałania skutkom suszy.

Jako podstawę do realizacji zadań w obszarze obrony cywilnej, Dyrektor DOLiZK wskazał również obowiązujące do dnia 23 października 2023 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach³¹ oraz zamieszczone na stronie internetowej Komendy Głównej PSP *Wytyczne Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 28 grudnia 2020 roku do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r.* (<https://www.Eov.pl/web/kgpsp/sockl>).

²⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

³⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 96.

Pod rozagę wojewodów, Dyrektor DOLiZK, poddał zasadność przekazania starostom informacji o sposobie realizacji zadań obrony cywilnej przedstawionych w piśmie wraz z prośbą o przekazanie przez starostów analogicznej informacji wójtom i burmistrzom miast.

(akta kontroli str. 494-497)

Na problemy związane z organizacją i funkcjonowaniem obrony cywilnej po wejściu w życie ustawy o obronie Ojczyzny zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie do Ministra z 6 grudnia 2022 r., w którym poprosił Ministra o odpowiedź na pytania dotyczące:

- organu administracji publicznej bądź innego podmiotu odpowiadającego w obecnym stanie prawnym za przekazywanie mieszkańcom informacji o lokalizacji schronów znajdujących się w okolicy ich miejsca zamieszkania,
- regulacji dotyczących obrony cywilnej obowiązujących po uchynieniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych,
- podmiotu odpowiedzialnego za udzielanie ludności informacji o lokalizacji najbliższego schronu w świetle projektowanej ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej,
- możliwość modyfikacji art. 98 ust. 3 projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej w kierunku obciążenia władzy publicznej kosztami bieżącego utrzymania budowli ochronnych.

Sekretarz Stanu w odpowiedzi wskazał, że funkcjonowanie obrony cywilnej w Polsce jest zapewnione przez realizację zapisów Konwencji genewskich, których Rzeczpospolita Polska jest sygnatariuszem. Doprecyzowanie zadań dotyczących obrony cywilnej zostało przewidziane w projektowanej ustawie o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej.

Sekretarz Stanu przyznał, że aktualnie brak jest przepisów wskazujących wprost podmiot, którego zadaniem byłoby udostępnianie informacji o lokalizacji schronów. Zatem w tym zakresie zasadne jest odwołanie się do przepisów dotyczących ogólnych zasad ewidencjonowania budynków i art. 7d pkt 1a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³², zgodnie z którym prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym prowadzenie dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków jest zadaniem starosty. Sekretarz Stanu jednak podkreślił, że w związku z brakiem regulacji ustanawiających wymogi techniczne i zasady eksploatacji schronów, jednoznaczna identyfikacja takich obiektów jako schronów nie jest możliwa.

W odniesieniu do zasad utrzymania i finansowania budowli ochronnych Sekretarz Stanu wskazał, że zgodnie z projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej za budowę, bieżące utrzymanie obiektów użyteczności publicznej, obiektów magazynowych lub ich części z przeznaczeniem do doraźnej zbiorowej ochrony oraz przygotowanie doraźnych ukryć na terenach publicznych i niepublicznych będzie odpowiadał jego właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca. Podkreślił, że przepis ten odnosi się do miejsc stanowiących doraźne ukrycie, a nie schron. W odniesieniu do obiektów typu schron Sekretarz Stanu wskazał, że MSWiA przygotowało projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i obiekty służące bezpieczeństwu lub obronności państwa. W regulacji tej przewidziano zróżnicowany model finansowania rozwoju tego typu budownictwa obejmujący budowę nowych obiektów, a także – z uwagi na znaczące koszty budowy i ograniczone możliwości

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.

finansowe budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego – wykorzystanie istniejącej infrastruktury obejmujące przystosowanie istniejących obiektów, tak aby spełniały wymogi techniczne i użytkowe. W ramach finansowania przewidziano następujące źródła:

- 1) środki prywatnych inwestorów w przypadku budowy przydomowych schronów,
- 2) środki w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego na podstawie umowy między organem ochrony ludności dysponującym budżetem w ramach środków własnych,
- 3) środki w ramach przewidzianego w projekcie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej Państwowego Funduszu Ochrony Ludności, którego dysponentem będzie minister właściwy do spraw wewnętrznych.

(akta kontroli str. 511-517)

1.4. Przygotowanie projektów aktów prawnych regulujących kwestie obrony cywilnej, w tym budownictwa ochronnego

W Komendzie Głównej PSP w 2015 r. po raz kolejny rozpoczęto prace nad nowym projektem ustawy, która miała określać i porządkować kompetencje i zadania wszystkich organów administracji publicznej, instytucji publicznych, organizacji społecznych oraz innych podmiotów przewidzianych do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej³³.

Szef OCK 9 września 2016 r. przekazał do MSWiA projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 8 września 2016 r. z prośbą o wyrażenie zgody na prowadzenie prac nad tym projektem³⁴.

W dniu 2 lipca 2019 r. Szef OCK przekazał do MSWiA kolejną wersję projektu tej ustawy w wersji skorygowanej w związku z uwagami i sugestiami Rządowego Centrum Legislacji (dalej: również RCL) z prośbą o skierowanie projektu do uzgodnień międzyresortowych³⁵.

Projekt ten umieszczony został na stronie Biuletynu Informacji Publicznej RCL³⁶. W dniu 4 lipca 2019 r. Jarosław Zieliński Sekretarz Stanu w MSWiA skierował projekt ustawy do uzgodnień resortowych³⁷. W piśmie tym poproszono o zajęcie stanowiska względem projektu w terminie pięciu dni od dnia otrzymania pisma. Podkreślono, że brak stanowiska we wskazanym terminie zostanie potraktowany jako uzgodnienie projektu.

W piśmie zaznaczono, że skrócenie terminu uzgodnień wynika z konieczności pilnego wejścia w życie rozwiązań prawnych pozwalających na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ludności.

(akta kontroli str. 910, 1129-1193, 1206-1208)

W projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 2 lipca 2019 r. wskazano m.in.: organy właściwe w sprawach ochrony ludności i obrony cywilnej, zadania tych organów oraz podmioty realizujące zadania z tego zakresu. Określono zasady przygotowania, organizacji i funkcjonowania ochrony ludności i obrony cywilnej, zasady powiadamiania, ostrzegania i alarmowania przed zagrożeniami, zasady przygotowania, organizacji i funkcjonowania ochrony ludności w czasie

³³ W 2006 r. utworzony został Międzyresortowy Zespół do Realizacji Zadań w Zakresie Przygotowania Projektu Ustawy o Ochronie Ludności i Obronie Cywilnej (zarządzenie nr 130 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2006 r.).

³⁴ Pismo nr BP.0241/11-2/16.

³⁵ Pismo nr BP.0241/8-31/17/18/19.

³⁶ Nr w wykazie: UD24 (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12322353/katalog/12604997#12604997>).

³⁷ Pismo DP-WL-0231-38/2017/WR.

wojny oraz zasady finansowania i zabezpieczenia logistycznego realizacji zadań z tego obszaru.

Zgodnie z art. 61 ust. 3 ww. projektu za bieżące utrzymanie budowli ochronnych, a w przypadku ich braku, za doraźne przygotowanie miejsc ukrycia, miał odpowiadać właściciel, zarządca budowli ochronnej lub obiektu budowlanego przeznaczonego na pobyt ludzi.

Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zakładał, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie oraz warunki eksploatacji, w tym wymagania obrony cywilnej dla obiektów budowlanych, wymagania ochronne i funkcjonalne, wymagania techniczne w zakresie remontów, modernizacji i przygotowania, zasad obsługi, konserwacji, użytkowania, nadzoru technicznego i ewidencjonowania oraz zasad przygotowywania ukryć doraźnych w przypadku podwyższenia gotowości obronnej państwa lub innego zagrożenia, biorąc pod uwagę zapewnienie warunków do przetrwania ludności cywilnej³⁸.

(akta kontroli str. 162-220)

Negatywną rekomendację dla projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej 22 sierpnia 2019 r. przedstawiło Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: CAS). CAS zarekomendowało wstrzymanie procedowania projektu i jego ponowną analizę m.in. poprzez zbadanie alternatywnych wariantów usprawnienia procedur ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wypracowania rozwiązań o większym poziomie synergii z rozwiązaniami istniejącymi w ramach systemu zarządzania kryzysowego.

Mimo negatywnej rekomendacji CAS prace nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej toczyły się. Do Departamentu Prawnego MSWiA 17 września 2019 r. Szef OCK przekazał poprawiony projekt ustawy (projekt z 17 września 2019 r.). W piśmie przekazującym projekt zawarto informację, że projekt ten został zaakceptowany w trybie roboczym przez Ministra Sprawiedliwości, Prokuratorię Generalną, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Cyfryzacji i Ministra Inwestycji i Rozwoju.

(akta kontroli str. 1465-1480, 1677-1807)

Prace nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zakończyły się na etapie uzgodnień. W grudniu 2020 r. projekt ten został wycofany z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że prace nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zostały wstrzymane z uwagi na fakt, że projekt ten nie zapewniał możliwości realizacji zadań z zakresu ochrony ludności adekwatnie do istniejących wyzwań. W ocenie kierownictwa MSWiA przygotowany wstępny projekt nie spełniał w oczekiwanym zakresie m.in. uwarunkowań i założeń opracowywanej w tym okresie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego. Dodatkowo, zmiana koncepcji funkcjonowania systemu ochrony ludności była podyktowana doświadczeniami zgromadzonymi w trakcie działań związanych z wystąpieniem pandemii Sars-Cov 2.

(akta kontroli str. 1290, 1381-1383)

W dniu 2 września 2020 r. w MSWiA odbyło się spotkanie, w którym uczestniczyli przedstawiciele DOLiZK oraz Komendy Głównej PSP. W trakcie tego spotkania obie strony przedstawiły i omówiły swoje stanowiska w zakresie proponowanych rozwiązań i zmian w projekcie ustawy o ochronie ludności, zarządzaniu kryzysowym i obronie cywilnej. Rozmowy te kontynuowano 3 września 2020 r.

³⁸ Art. 10 ust. 7 projektu z 2 lipca 2019 r.

Jak wskazał Dyrektor DOLiZK, spotkanie to uznawane jest za rozpoczęcie prac nad projektem ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej. W toku prac koncepcyjnych nad tym projektem otrzymał on nazwę *projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej*.

W wyniku prowadzonych prac w MSWiA w sierpniu 2022 r. przygotowano projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej.

(akta kontroli str. 911-912, 1125, 1295, 1496-1600)

Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej został we wrześniu 2022 r. skierowany do uzgodnień i konsultacji³⁹. W dniu 18 maja 2023 r. projekt ww. ustawy został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów⁴⁰. W projekcie tym określono m.in. organy właściwe w sprawach ochrony ludności oraz ich zadania i zasady działania, zasady i tryb realizacji zadań ochrony ludności w sytuacjach zagrożeń, zasady działania organów administracji publicznej oraz zakres ograniczeń praw i wolności obywatelskich w czasie stanu klęski żywiołowej, zasady funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz zasady rozpoznawania zagrożeń oraz ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności. Wskazano też szczególne rozwiązania w związku z wystąpieniem klęski żywiołowej oraz formy pomocy osobom fizycznym pofUszkodowanym wskutek wystąpienia klęski żywiołowej. Odniesiono się do zasad wykonywania zadań obrony cywilnej, a także zasad określania infrastruktury krytycznej i obowiązków jej operatorów.

Projekt przewidywał m.in., że Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób realizacji działań w zakresie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia i dóbr kultury, w szczególności procedury współpracy organów ochrony ludności, procedury bezpieczeństwa w zakresie ewakuacji ludności oraz warunki techniczne zabezpieczenia mienia i dóbr kultury, mając na uwadze zapewnienie sprawności wykonywania zadań przez te podmioty z uwzględnieniem zagrożeń czasu pokoju i czasu wojny na poziomie gminy, powiatu, województwa i kraju.

W projekcie ustawy nie odniesiono się do warunków technicznych wymaganych dla budowli ochronnych ani wymagań w zakresie remontów, modernizacji, przygotowania, obsługi, konserwacji czy użytkowania. Projekt ten nie przewidywał też określenia takich warunków w rozporządzeniu.

W projekcie nie zawarto regulacji dotyczących zasad udzielania ludności informacji o tym, gdzie znajduje się najbliższa w okolicy budowla ochronna.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił: *Nie jest zasadne wyodrębnianie w projekcie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej zasad udzielania ludności informacji o lokalizacji najbliższych schronów w okolicy, ponieważ zadanie to, jako jedno z zadań realizowanych w ramach ochrony ludności i obrony cywilnej mieści się w ramach przypisanego podmiotom ochrony ludności obowiązku informowania ludności (np. art. 4 pkt 1 lit.b, art. 4 pkt 3 lit.b). Informacje o lokalizacji najbliższego schronu będą udzielane przez właściwy miejscowo organ ochrony ludności. W odniesieniu do kwestii ponoszenia przez właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców kosztów budowy i utrzymania obiektów użyteczności publicznej, magazynowych lub ich części należy podkreślić, że koszty te są ponoszone przez te osoby na bieżąco z uwagi na to, że są obiektami użyteczności publicznej wykorzystywanymi na potrzeby komercyjnej działalności gospodarczej, a ich wykorzystanie jako obiektu ochronnego może mieć miejsce jedynie w przypadku zagrożenia. Należy również wskazać, że w projekcie ustawy o ochronie ludności*

³⁹ Projekt z dnia 31 sierpnia 2022 r. Skierowany do uzgodnień za pismem DP-WL-0231-22/2022/WR. Numer z wykazu UD432 (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754/katalog/12909380>).

⁴⁰ Projekt z dnia 23 marca 2023 r.

oraz o stanie klęski żywiołowej przewidziano finansowanie zadań OC, w tym budownictwa ochronnego w ramach Funduszu Ochrony Ludności (budowa, remonty, modernizacja, itp.).

(akta kontroli str. 261-391, 503-504, 1291, 1380)

Ostatnim aktem prawa powszechnie obowiązującego regulującym problematykę budowli ochronnych odnoszącym się do wymogów technicznych i zasad użytkowania tych obiektów było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej⁴¹, wydane na podstawie art. 140 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴².

W trakcie prac nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej prowadzonych w Komendzie Głównej PSP opracowano projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie i użytkowanie (projekt z 8 lipca 2019 r.). W dniu 10 lipca 2019 r. Komenda Główna PSP przekazała ten projekt do MSWiA wraz z innymi projektami aktów wykonawczych do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Szef OCK, na podstawie art. 17 ust. 4 pkt 2 oraz art. 17 ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, wydał 4 grudnia 2018 r. wytyczne SOC.

W *Ocenie przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2020 r.* Szef OCK wskazywał m.in., że pomimo zatwierdzenia w grudniu 2018 r. wytycznych SOC jednostki samorządu terytorialnego nadal wskazywały na brak przepisów m.in. w zakresie definicji schronów i ukryć oraz parametrów technicznych jakim powinny odpowiadać budowle ochronne. Luka prawna w połączeniu z wysokimi kosztami modernizacji wpłynęły na to, że zarządcy budynków rezygnowali z utrzymania w pełnej sprawności urządzeń i wyposażenia budowli ochronnych, co obniżyło ich wartość użytkową.

(akta kontroli str. 79, 642-712, 757)

Minister Rozwoju i Technologii w dniu 28 marca 2022 r. przekazał do MSWiA materiał ekspercki na temat wymagań technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty zbiorowej ochrony i ich usytuowanie (projekt rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania obiektów zbiorowej ochrony z 22 marca 2022 r.), celem stosownego wykorzystania i rozważenia ewentualnego procedowania. W piśmie przekazującym projekt wskazano, że w celu zapewnienia schronienia dla ludności i zabezpieczenia mienia w sytuacji zagrożenia, zachodzi potrzeba wydania przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie oraz warunki użytkowania.

(akta kontroli str. 1054-1121)

W oparciu o materiał przekazany przez Ministra Rozwoju i Technologii w MSWiA przygotowano projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa. Jako podstawę wydania rozporządzenia wskazano art. 7 ust. 2 pkt 2 i art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Projekt ten notatką służbową z 13 grudnia 2022 r. został przekazany do Sekretarza Stanu w MSWiA

⁴¹ Dz. U. z 1993 r. Nr 93, poz. 429. Rozporządzenie uchylone z dniem 1 lipca 2004 r.

⁴² Przepisy te zostały uchylone na podstawie art. 1 ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 210, poz. 2036, ze zm.) i utraciły moc z dniem 1 lipca 2004 r.

z prośbą o rekomendacje i wyrażenie zgody na dalsze prace nad projektem. W notatce podkreślono brak w obecnym stanie prawnym przepisów dotyczących wymogów technicznych i zasad użytkowania obiektów ochronnych oraz potrzebę uregulowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego kwestii związanych z budową i utrzymaniem budowli ochronnych, w szczególności zasadności zdefiniowania w prawie terminu budowy ochronnej, schronu, ukrycia oraz określenie szczegółowych wymagań, jakie muszą one spełniać, a także określenia sposobu prowadzenia ich ewidencji. W notatce wskazano, że DOLiZK podjął inicjatywę zmierzającą do opracowania stosownej regulacji i przeprowadził konsultacje z Ministerstwem Rozwoju i Technologii, a także Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w zakresie ustalenia organu wiodącego w pracach nad projektem. W związku z faktem, że zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁴³ minister właściwy ds. wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością obrony cywilnej, w notatce zapisano, że zasadnym wydaje się, aby prace legislacyjne w przedmiotowym zakresie były prowadzone w MSWiA w ścisłej współpracy z Ministerstwem Rozwoju i Technologii. Notatka została zaakceptowana przez Sekretarza Stanu.

(akta kontroli str. 79-161, 1384-1464)

Na kolejnych etapach prac nad projektem w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa nastąpiła zmiana organu wydającego ten akt na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Projekt rozporządzenia 13 grudnia 2022 r. został przekazany przez Dyrektora DOLiZK do uzgodnień wewnątrzresortowych.

W ramach uzgodnień wewnątrzresortowych uwagi do projektu z grudnia 2022 r. zgłosił m.in. Departament Prawny MSWiA, który zwrócił uwagę m.in., że przepisy dotyczące zasad prowadzenia kontroli i ewidencji obiektów zbiorowej ochrony oraz zasad prowadzenia graficznych planów zasobu tych obiektów wykraczają całkowicie poza zakres upoważnienia ustawowego. Wskazał ponadto, że wiele przepisów zawartych w projekcie reguluje materię ustawową, określając zadania i właściwość organów administracji publicznej. Uwagi te nie zostały uwzględnione na etapie konsultacji wewnętrznych.

(akta kontroli str. 762-793, 1292)

W dniu 19 kwietnia 2023 r. Sekretarz Stanu skierował projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i obiekty służące bezpieczeństwu lub obronności państwa do uzgodnień międzyresortowych i społecznych⁴⁴.

W projekcie rozporządzenia jako podstawę jego wydania wskazano art. 7 ust. 2 pkt 2 i art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. W dokumencie tym zawarto m.in. przepisy dotyczące zasad nadzoru i kontroli użytkowania obiektów zbiorowej ochrony (rozdział 25), zasad prowadzenia ewidencji obiektów zbiorowej ochrony (rozdział 26) oraz zasad prowadzenia graficznych planów zasobu obiektów zbiorowej ochrony (rozdział 27). W rozdziałach tych zamieszczone zostały przepisy określające zadania i właściwość organów administracji publicznej. W § 59 ust. 1 projektu tego rozporządzenia wskazano m.in., że zadania związane z nadzorem i kontrolą użytkowania obiektów zbiorowej ochrony oraz typowaniem obiektów budowlanych potencjalnie przydatnych do przystosowania na ukrycie doraźnie realizuje komisja do spraw obiektów zbiorowej ochrony, wyznaczona w drodze

⁴³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

⁴⁴ Projekt z 13 kwietnia 2023 r. Projektowi nadano nr 949 w wykazie prac legislacyjnych Ministra SWiA.

zarządzenia przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) lub starostę, w uzgodnieniu z właściwym terenowo organem nadzoru budowlanego.

W projekcie rozporządzenia znalazły się także odniesienia do budynków mieszkalnych⁴⁵, nie zawarto natomiast przepisów przejściowych i dostosowujących.

(akta kontroli str. 794-798, 913-1007)

W ramach uzgodnień międzyresortowych uwagi do ww. projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i obiekty służące bezpieczeństwu lub obronności państwa z 13 kwietnia 2023 r. zgłosiło m.in. RCL, które zwróciło m.in. uwagę, że upoważnienia ustawowe zawarte w art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane dają podstawę do określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie (art. 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2) oraz warunków technicznych użytkowania obiektów budowlanych (art. 7 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 3 pkt 2). W związku z tym, poza zakresem spraw przekazanych do uregulowania w projektowanym rozporządzeniu znajdują się sprawy związane z kontrolowaniem i ewidencjonowaniem obiektów budowlanych, o których mowa w projekcie. RCL zasugerował także zmianę tytułów poszczególnych rozdziałów w taki sposób, aby nie posługiwać się wyrazem zasady, gdyż określenie zasad to domena materii ustawowej. RCL wskazał również, że wyjaśnienia wymaga posługiwanie się w projekcie rozporządzenia pojęciami związanymi z obroną cywilną, bowiem ani w ustawie Prawo budowlane, ani w ustawie o obronie Ojczyzny nie uregulowano spraw obrony cywilnej, a uchylona została ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli str. 1644-1646)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych DOLiZK nie ustosunkował się do uwag zgłoszonych w trakcie uzgodnień międzyresortowych. W Departamencie trwały prace nad ww. projektem.

(akta kontroli str. 1611-1643)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Działania podejmowane przez Ministra SWiA nie zapewniły opracowania projektu ustawy regulującej obszar obrony cywilnej w terminie umożliwiającym jej uchwalenie do 23 kwietnia 2022 r. Powyższe spowodowało, w związku z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny i uchynieniem przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i większości przepisów regulujących kwestie obrony cywilnej, powstanie luki prawnej w tym obszarze i trudności ze wskazaniem podstawy prawnej dla działalności obrony cywilnej w Polsce. Prace nad przygotowaniem projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie kłęski żywiolowej (projekt z 31 sierpnia 2022 r.) trwały w MSWiA blisko dwa lata.

(akta kontroli str. 162-430, 1127-1128, 1194-1195, 1380-1383, 1465-1480)

Sekretarz Stanu oraz Dyrektor DOLiZK, wyjaśniając blisko dwuletni okres przygotowywania projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie kłęski żywiolowej, wskazali, że czas procedowania tego projektu wynikał ze stopnia złożoności materii, które te akty prawne w założeniu miały regulować, tj. przede wszystkim ochrona ludności, obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe, a także z potrzeby zintegrowania i uzupełnienia szeregu aktualnie obowiązujących regulacji. Istotny w ich opinii był fakt, że projekty dotyczyły zadań realizowanych przy zastosowaniu nie tylko zwykłych środków konstytucyjnych, ale także

⁴⁵ M.in. w § 48 ust. 1, § 55 ust. 3.

w stanach nadzwyczajnych (stan klęski żywiołowej) oraz że projekty ustanawiały normy dotyczące szerokiego kręgu adresatów, dlatego też proces konsultacji był długotrwały i wymagał odniesienia się do bardzo wielu uwag. W wyjaśnieniach zwrócono również uwagę na fakt, że procedowanie projektu zbiegło się w czasie z poważnymi wyzwaniami związanymi z przeciwdziałaniem i zwalczaniem skutków pandemii Sars-Cov-2, konfliktem na Ukrainie i masowym napływem uchodźców oraz reagowaniem na skażenie rzeki Odry.

Sekretarz Stanu dodał także, że istotne znaczenie miał również fakt, że materia tych projektów dotyczyła wielu kwestii, które od początku transformacji ustrojowej nie były traktowane priorytetowo z uwagi na powszechne przekonanie o braku zagrożenia zewnętrznego państwa, a co za tym idzie braku uzasadnienia dla priorytetowego podejścia do obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 903, 1277-1280)

Odnosząc się natomiast do powstałej luki prawnej Sekretarz Stanu wyjaśnił, że w protokołach dodatkowych do Konwencji genewskich obrona cywilna jest definiowana nie instytucjonalnie, a funkcjonalnie (czynnościowo), przez wskazanie składających się na nią działań, które, co do zasady, można wpisać w zakres zadań innych podmiotów niełączonych wprost w porządku krajowym z obroną cywilną (np. PSP, Ochotnicze Straże Pożarne, ratownictwo, w tym medyczne itp.), które są wykonywane na podstawie przepisów szczególnych. Wskazał, że możliwe jest realizowanie zadań dotyczących obrony cywilnej wymienionych w Konwencji na podstawie obowiązujących aktów prawnych, zwłaszcza z uwagi na czas pokoju, jako zadań ustawowych poszczególnych służb państwowych, np. PSP, Ochotniczych Straży Pożarnych bądź jednostek ratownictwa, w tym medycznego. Podobnie szereg zadań realizowanych dotychczas przez terenowe organy obrony cywilnej na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie może być realizowanych w oparciu o inne akty prawne.

(akta kontroli str. 1277-1280)

Odnosnie do przyczyn niepodjęcia działań w związku z niezawarciem w ustawie o obronie Ojczyzny przepisów przejściowych przedłużających obowiązywanie dotychczasowych regulacji w zakresie obrony cywilnej Sekretarz Stanu oraz Dyrektor DOLiZK wyjaśnili: *Procedowanie projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, z uwagi na stopień jej kompleksowości i złożoności skutkujący koniecznością odniesienia się do ogromnej liczby uwag nie mógł zostać zakończony przed uchwaleniem ustawy o obronie Ojczyzny, której procedowanie, z uwagi na sytuację polityczno-militarną w Europie miało miejsce w sposób bardzo dynamiczny. Ze względu na zakończenie uzgodnień ustawy o obronie Ojczyzny w wyznaczonym przez MON i RCL terminie nie podejmowano dalszych działań związanych z wprowadzeniem do ww. projektu przepisów przejściowych dotyczących obrony cywilnej.*

Należy podkreślić, że procedowanie rządowych aktów prawnych odbywa się zgodnie z zasadami i w trybie określonym w Regulaminie Prac Rady Ministrów. Tempo prac nad projektem aktu prawnego jest uzależnione w dużym stopniu od liczby i rodzaju zgłoszonych uwag w procesie konsultacji publicznych, a także od możliwości osiągnięcia porozumienia projektodawcy i zgłaszających uwagi. Mając na uwadze powyższe, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie było w stanie przyspieszyć procesu legislacyjnego procedowanej regulacji.

(akta kontroli str. 1290, 1829-1830)

NIK zwraca uwagę, że już w lipcu 2019 r., kierując wcześniejszy projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej do uzgodnień resortowych, podkreślano, że skrócenie terminu na zajęcie stanowiska względem projektu wynika z konieczności pilnego wejścia w życie rozwiązań prawnych pozwalających na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ludności.

Odnosząc się natomiast do kwestii powstania luki prawnej w obszarze obrony cywilnej, NIK podziela opinie wyrażone przez Departament Prawny MSWiA, że zadania obrony cywilnej można jedynie pośrednio wpisywać w ramy wynikające z odrębnych przepisów, np. dotyczących zwalczania pożarów lub ratownictwa, a także przez Szefa OCK, że postanowienia prawa międzynarodowego dotyczące obrony cywilnej należy traktować jako zbiór założeń i kierunków, które powinny znaleźć bezpośrednie i szczegółowe odniesienia w przepisach prawa krajowego.

2. Przygotowanie rozporządzenia dotyczącego warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne odbywało się w sposób nierzetelny. Mimo że Szef OCK w lipcu 2019 r. przekazał do MSWiA wraz z projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej projekt rozporządzenia, a brak tej regulacji wskazywany był jako główna bariera w rozwoju budownictwa ochronnego w corocznych *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce*, to prace związane z przygotowaniem rozporządzenia rozpoczęto w Ministerstwie dopiero w 2022 r. Ponadto w projekcie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa⁴⁶, zawarto przepisy określające zasady kontroli i ewidencji obiektów zbiorowej ochrony⁴⁷, regulacje odnoszące się do budynków mieszkalnych (np. § 48 ust. 1, § 55 ust. 3 projektu), przepisy określające zadania i właściwość organów administracji publicznej (np. § 59). Zakres projektowanej regulacji odnosił się do obiektów budowlanych służących bezpieczeństwu lub obronności państwa a także budynków mieszkalnych. Zawarcie w projekcie ww. przepisów stanowiło przekroczenie zakresu upoważnienia do wydania rozporządzenia wskazanego w art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Przepisy te zostały utrzymane w projekcie z 13 kwietnia 2023 r., mimo że na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych Departament Prawny MSWiA zgłaszał uwagi w tym zakresie. W projekcie rozporządzenia nie zawarto też przepisów przejściowych i dostosowujących, na co również zwracał uwagę Departament Prawny MSWiA.

(akta kontroli str. 79-161, 762-798, 913-1007)

Sekretarz Stanu wyjaśnił, że przyczyną zaniechania prac nad projektem rozporządzenia MSWiA w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie i użytkowanie w 2019 r. była decyzja o wstrzymaniu prac nad stanowiącym podstawę prawną do wydania tego rozporządzenia projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Projekt został wstrzymany z uwagi na fakt, że nie rozwiązywał kompleksowo zagadnień związanych z ochroną ludności i obroną cywilną.

(akta kontroli str. 1281)

⁴⁶ Projekt rozporządzenia z 13 kwietnia 2023 r. skierowany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania.

⁴⁷ W szczególności w rozdziale 25 (§ 59), rozdziale 26 (§ 60-66) oraz rozdziale 27 (§ 67) projektu rozporządzenia.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że prace nad projektem z 2019 r. zostały wstrzymane z uwagi na konieczność dostosowania jego regulacji do aktualnych zagrożeń środowiska zewnętrznego RP. Dyrektor zwrócił uwagę na złożoność tematyki budownictwa ochronnego wymagającej podjęcia szeroko zakrojonych konsultacji publicznych z podmiotami realizującymi zadania z zakresu budownictwa ochronnego.

(akta kontroli str. 903)

W projekcie rozporządzenia z 2023 r. zawarto przepisy wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, przepisy regulujące materię ustawową oraz przepisy dotyczące mieszkalnictwa. Uwzględniono w nim także obiekty budowlane służące bezpieczeństwu lub obronności państwa. Sekretarz Stanu i Dyrektor DOLiZK wyjaśnili, że aktualnie trwają prace legislacyjne związane z tym projektem i jego ostateczny kształt nie jest jeszcze znany. Odnośnie do przyczyn niezawarcia w projekcie przepisów przejściowych i dostosowujących Sekretarz Stanu i Dyrektor DOLiZK wyjaśnili, że w ocenie projektodawcy nie jest możliwe określenie, nawet w przybliżeniu, okresu niezbędnego na dostosowanie istniejących obiektów do parametrów technicznych i użytkowych, o których mowa w projekcie. Regulacja miała przede wszystkim wyznaczyć cel, jakim jest przystosowanie istniejących obiektów do parametrów budowli ochronnych. Z uwagi na brak inwestycji w obiekty ochronne, zróżnicowaną strukturę własności, dostosowanie istniejących obiektów do ustanowionych wymogów w wyznaczonym terminie mogłoby okazać się w wielu przypadkach nierealne.

W kwestii nieuwzględnienia zgłoszonych na etapie konsultacji wewnątrzresortowych uwag Departamentu Prawnego MSWiA Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że postanowiono na dalszym etapie zasięgnąć opinii resortów, które w swoich strukturach posiadają specjalistów w dziedzinie budownictwa specjalnego, tj. Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Po dokonanej analizie przesłanych uwag do ww. projektu rozporządzenia zapisy te zostały usunięte.

(akta kontroli str. 903-905, 1281-1285, 1602-1603)

NIK zwraca uwagę, że pomimo usunięcia, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DOLiZK, z projektu rozporządzenia postanowień wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego dotyczących m.in. prowadzenia kontroli i ewidencji budowli ochronnych, kwestie te, istotne w kontekście rozwoju budownictwa ochronnego, w dalszym ciągu pozostaną nieuregulowane.

Zdaniem NIK uwzględnienie, na etapie przygotowywania projektu, uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych ograniczyłoby liczbę uwag na kolejnych etapach uzgodnień i wpłynęłoby na przyspieszenie prac nad tym projektem.

Ponadto, w opinii NIK, zawarcie w projektowanym rozporządzeniu także przepisów przejściowych i dostosowujących byłoby zasadne z uwagi na szeroki zakres spraw normowanych w projekcie rozporządzenia oraz wprowadzenie odrębnych regulacji dla istniejących budynków.

3. Pismo do wojewodów ze wskazówkami dotyczącymi sposobu realizacji zadań obrony cywilnej po wejściu w życie ustawy o obronie Ojczyzny Dyrektor DOLiZK skierował dopiero 2 czerwca 2022 r., mimo że ww. ustawa weszła w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r. Niewystąpienie z takim pismem przed 23 kwietnia 2022 r. wywołało wątpliwości organów administracji publicznej w Polsce, co do podstawy prawnej realizacji działań obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 494-496)

Dyrektor DOLiZK wskazał: *Pismo znak DOLiZK-OL-551-32/2022 zostało sporządzone w związku z napływającymi do MSWiA pismami z urzędów wojewódzkich dotyczących realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej po 23 kwietnia 2022 r.*

(akta kontroli str. 1293)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Ministra w obszarze zapewnienia warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.

Minister, pomimo zapewnienia właściwej struktury organizacyjnej MSWiA w obszarze obrony cywilnej i zidentyfikowania głównej bariery w rozwoju budownictwa ochronnego, jaką stanowił brak przepisów prawa powszechnie obowiązującego regulujących kwestie związane z budową i utrzymaniem budowli ochronnych, w szczególności zawierających definicje tych budowli, nie doprowadził do ich wprowadzenia.

Podejmowane w Ministerstwie działania nie zapewniły sprawnego i skutecznego przygotowania projektów ustawy określającej w spójny sposób zadania, organizację i zasady funkcjonowania obrony cywilnej oraz rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne.

Pomimo że po 23 kwietnia 2022 r. organy administracji publicznej zgłaszały wątpliwości, co do podstawy prawnej realizacji zadań obrony cywilnej, pismo zawierające wytyczne w tej sprawie skierowano do nich dopiero 2 czerwca 2022 r.

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 Miejsca schronienia na potrzeby realizacji zadań Ministerstwa

Minister, do 31 stycznia 2019 r., siłami Służby Ochrony Państwa utrzymywał obiekty specjalne na potrzeby realizacji zadań określonych w § 20 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym⁴⁸ w szczególności przygotowania stanowiska kierowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów, w zakresie uzgodnionym odpowiednio z Szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego i z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz zapewnienia utrzymania obiektów specjalnych przeznaczonych dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów, ministrów oraz centralnych organów administracji rządowej.

Zgodnie z art. 351 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa⁴⁹ w dniu 31 stycznia 2019 r. wszystkie te obiekty zostały przekazane przez Służbę Ochrony Państwa do Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Obiekty te są dalej utrzymywane przez Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego do realizacji zadań nałożonych na ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Dysponentem szczegółowych informacji o tych obiektach jest Minister Obrony Narodowej. Informacje te stanowią tajemnicę państwową o klauzuli ściśle tajne.

Jak wyjaśnił Janusz Myczkowski Dyrektor Departamentu Kontroli w MSWiA: Minister utrzymuje obiekty budowlane na potrzeby stanowisk kierowania Prezydenta RP oraz

⁴⁸ Dz. U. Nr 98, poz. 978 ze zm. Rozporządzenie zostanie uchylone z dniem 23 października 2023 r.

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 66, ze zm.

Prezesa Rady Ministrów. Nie są to jednak budowle ochronne. Na potrzeby zapewnienia zapasowego miejsca pracy Ministra SWiA utrzymywany jest obiekt budowlany będący w zarządzie MSWiA w innej lokalizacji. Obiekt ten nie jest budowlą ochronną. MSWiA nie posiada obecnie żadnych obiektów specjalnych (obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu), a także innych budowli ochronnych na potrzeby realizacji zadań w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Jednocześnie wskazał, że w MSWiA zostały podjęte działania mające na celu zapewnienie możliwości realizacji przez pracowników regulaminowych zadań w przypadku wystąpienia zagrożenia. Wśród tych działań wymienił:

1. Wzmocnienie systemu ostrzegania i alarmowania pracowników o groźącym niebezpieczeństwie poprzez montaż syreny alarmowej na dachu budynku głównego, służącej do ogłoszenia alarmu lotniczego lub na wypadek wystąpienia innych zagrożeń. Syrena alarmowa działa w zautomatyzowanym systemie ostrzegania i alarmowania i jest sterowana zdalnie w ramach zintegrowanego systemu funkcjonującego w województwie mazowieckim;
2. Zapewnienie możliwości pracy w systemie zdalnym z wykorzystaniem przenośnego sprzętu teleinformatycznego z dostępem do systemów teleinformatycznych MSWiA. Umożliwia to wykonywanie obowiązków służbowych poza obiektami MSWiA.

(akta kontroli str. 747, 750-752)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z przekazaniem przez Służbę Ochrony Państwa obiektów specjalnych przeznaczonych na potrzeby najważniejszych organów w państwie do Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, w konsekwencji czego Minister nie posiada i nie zarządza budowlami ochronnymi na potrzeby realizacji zadań w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, NIK odstępuje od formułowania oceny częściowej w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Nadzór nad działalnością Szefa OCK w obszarze realizacji zadań dotyczących przygotowania i organizowania budowli ochronnych

Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, do 22 kwietnia 2022 r., Szef OCK podlegał ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad działalnością Szefa OCK oraz działalnością PSP, w zakresie niezastrzeżonym dla innych komórek organizacyjnych Ministerstwa oraz nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSWiA należały do zadań DOLiZK. Na podstawie § 2 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DOLiZK prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad działalnością Szefa OCK w zakresie przygotowania założeń i zasad działania obrony cywilnej oraz ustalania ogólnych zasad realizacji obrony cywilnej oraz działalnością PSP w zakresie niezastrzeżonym dla innych komórek organizacyjnych Ministerstwa należały do zakresu działania Wydziału Ochrony Ludności.

(akta kontroli str. 17-18, 29-31)

Nadzór nad działalnością Szefa OCK, w okresie objętym kontrolą, prowadzony był poprzez:

- analizę sprawozdań z działalności Szefa OCK za 2020 i 2021 r.;
- przygotowanie na potrzeby kierownictwa MSWiA informacji dotyczących działalności Szefa OCK w 2020 i 2021 r. na podstawie zadań przewidzianych dla tego organu w przepisach prawa;
- dokonywanie analiz *Ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* opracowywanych przez Szefa OCK na podstawie § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań;
- udział w pracach związanych z przygotowaniem projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej.

Przedkładane corocznie przez Szefa OCK sprawozdania z jego działalności dotyczyły m.in.: nadzoru nad działalnością terenowych struktur obrony cywilnej i współpracy z innymi podmiotami obrony cywilnej i Siłami Zbrojnymi RP, działalności kontrolnej, szkoleniowej i legislacyjnej Szefa OCK.

W sprawozdaniach zaznaczono, że prowadzone analizy stanu prawnego wskazują na brak wystarczających uregulowań prawnych odnoszących się do przygotowania i utrzymania budowli ochronnych i schronów. Na podstawie analizy sprawozdań rocznych sporządzane były w DOLiZK sprawozdania z wykonania nadzoru merytorycznego nad działalnością Szefa OCK za dany rok kalendarzowy wraz z oceną działalności Szefa OCK pod kątem skuteczności i efektywności realizowanych zadań i osiągniętych celów w danym roku. Ww. sprawozdania zostały zaakceptowane przez właściwego Sekretarza Stanu w MSWiA.

(akta kontroli str. 529-601)

Minister nie weryfikował realizacji przez Szefa OCK obowiązku określonego w § 69 wytycznych SOC, tj. podawania do publicznej wiadomości procentowego zestawienia miejsc w budowlach ochronnych i ukryciach do doraźnego przygotowania⁵⁰ w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju, w poszczególnych województwach oraz miastach na prawach powiatu, z podaniem procentowego zwiększenia lub zmniejszenia liczby tych miejsc w porównaniu do roku poprzedniego.

Jak wyjaśnił Dyrektor DOLiZK: *Informacje dotyczące procentowego zestawienia w miejscach budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju były zamieszczane w opracowywanej przez Szefa OCK Ocenie przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za dany rok kalendarzowy. Dokument ten ma charakter jawny, a informacje w nim zawarte mogą być udostępniane na żądanie w ramach dostępu do informacji publicznej. Jednocześnie DOLiZK nie posiada informacji o realizowaniu przez Szefa OCK obowiązku podawania informacji dot. budowli ochronnych w inny sposób.*

(akta kontroli str. 907)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DOLiZK nadzór nad działalnością Komendanta Głównego PSP po 23 kwietnia 2022 r. był realizowany w ramach procedury nadzorczej obejmującej przekazywanie informacji zgodnie z ustalonym wzorem.

(akta kontroli str. 907)

⁵⁰ Zgodnie z definicją zawartą w wytycznych SOC ukrycia doraźne to jedna z czterech kategorii ukryć bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych. Ukrycia doraźne zabezpieczają przed niektórymi środkami rażenia oraz skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych (huragany, trąby powietrzne), zapewniają stopień ochrony odpowiadający możliwościom techniczno-wykonawczym.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie przeprowadziło w Komendzie Głównej PSP kontroli w obszarze obrony cywilnej i jednego z jej zadań dotyczącego budownictwa ochronnego.

Dyrektor Departamentu Kontroli MSWiA wyjaśnił, że działania kontrolne realizowane były na podstawie rocznego planu kontroli zatwierdzonego przez Ministra oraz poleceń kierownictwa MSWiA (kontrole doraźne). Roczny plan kontroli tworzony był w oparciu o analizę obszarów pod kątem wystąpienia ewentualnych nieprawidłowości oraz istotnych zagrożeń, które poza działaniami nadzorczymi realizowanymi przez właściwe komórki organizacyjne MSWiA, wymagałyby przeprowadzenia czynności kontrolnych. Dyrektor podkreślił, że planując działalność kontrolną, Departament Kontroli MSWiA nie jest w stanie objąć planem wszystkich podmiotów jak i obszarów działalności. Przy planowaniu uwzględniane są zasoby, którymi dysponuje Departament Kontroli MSWiA. Liczba podmiotów kontrolowanych ujętych w Planie kontroli zostaje określona również z uwzględnieniem zabezpieczenia czasu i możliwości etatowych na realizację kontroli poza planem zleconych przez kierownictwo MSWiA oraz kontroli zleconych lub kontroli koordynowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie poinformował, że Departament Kontroli, na podstawie aktów wykonawczych⁵¹ do ustawy o obronie Ojczyzny, przeprowadza kontrole organów podległych lub nadzorowanych przez Ministra i urzędów obsługujących te organy oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych w zakresie realizacji zadań obronnych, w tym przygotowania jednostek przewidzianych do militaryzacji. Wskazał, że zakres tych kontroli nie obejmuje weryfikacji i oceny sposobu realizacji zadań wynikających z zadań obrony cywilnej w zakresie budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 1809-1810)

Na stronie <https://www.gov.pl/web/mswia/organy-i-jednostki-organizacyjne-podlegle-lub-nadzorowane-przez-ministra>⁵² w trakcie kontroli wymieniano Szefa OCK wśród organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra, mimo że uchylene z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej skutkowało likwidacją centralnego organu administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej (Szefa OCK) oraz terenowych organów obrony cywilnej w rozumieniu art. 17 ust. 6 tej ustawy.

(akta kontroli str. 1487-1495)

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że w związku ze zwróceniem uwagi przez kontrolę NIK na umieszczenie na stronie internetowej www.gov.pl Szefa OCK jako organu podległego i nadzorowanego przez Ministra DOLiZK wystąpi do Departamentu Komunikacji Społecznej o usunięcie tej informacji w związku z brakiem umocowania prawnego Szefa OCK w aktualnie obowiązującym ustawodawstwie.

(akta kontroli str. 905)

W załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵³ wśród jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra wymieniono m.in. Szefa OCK i Komendanta Głównego PSP. Szef OCK wymieniany jest również w decyzji Nr 33 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2021 r. w sprawie zakresu czynności Sekretarza i Podsekretarza Stanu

⁵¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 stycznia 2023 r. w sprawie kontroli zadań obronnych (Dz.U. poz. 253) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 28 kwietnia 2022 r. w sprawie militaryzacji (Dz.U. poz. 1198).

⁵² Dostęp 25 kwietnia, godzina 10.00.

⁵³ Dz. U. poz. 2264.

w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵⁴.

(akta kontroli str. 1298-1331)

Sekretarz Stanu wyjaśnił: *Należy wskazać, że aktualny brak umocowania ustawowego obrony cywilnej jest stanem tymczasowym i wynika z długotrwałego i złożonego procesu konsultacji projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej skutkującego m.in. koniecznością odniesienia się do ogromnej liczby uwag oraz wypracowania wersji projektu, który z jednej strony zachowywałby jego fundamentalne założenia, a z drugiej uwzględniałby oczekiwania adresatów norm w nim zawartych. Jednocześnie należy przy tym ocenić, że obecne brzmienie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów nie powoduje żadnych istotnych trudności w jego stosowaniu lub wątpliwości, co do zakresu jego obowiązywania. Pierwszeństwo normy ustawowej, znoszącej organ ma charakter niewątpliwy, natomiast rozporządzenie zawiera jedynie jedno puste odesłanie, które w żadnym miejscu nie powoduje trudności z prawidłową wykładnią zawartych w nim norm. Rozważenia może wymagać nowelizacja przepisu, tj. pkt 6 załącznika. Analogicznie w przypadku decyzji Nr 33 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, decyzja zawiera jedynie jedną normę z odesłaniem w § 2 ust. 1 pkt 33 lit. c „prowadzi sprawy wynikające ze stosunku podległości wobec Ministra Szefa Obrony Cywilnej Kraju”. Co więcej w tym przypadku należy zauważyć, iż niezależnie od innych okoliczności zasadnym może być przypisanie jednemu z członków Kierownictwa MSWiA zadań związanych z niezakończonymi sprawami prowadzonymi przez ww. organ, w szczególności, że czas, jaki minął od wprowadzenia zmian ustawowych (ok. 1 roku) nie jest zbyt odległy. Podobnie jak w przypadku ww. wskazanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, praktycznie nie występuje ryzyko nieprawidłowego stosowania przepisów w związku z ww. zmianami ustawowymi i odesłaniem do nich w akcie niższego rzędu.*

(akta kontroli str. 1831-1832)

3.2. Zapewnienie danych dotyczących liczby miejsc w budowlach ochronnych w skali kraju, województw, powiatów i gmin

W Ministerstwie dostępne były dane dotyczące liczby miejsc w budowlach ochronnych w skali kraju zamieszczone w *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* opracowanych przez Szefa OCK. Według tych danych liczba budowli ochronnych (schrony i ukrycia) wynosiła 14 778 w 2012 r., 28 687 w 2013 r., 20 835 w 2014 r., 32 348 w 2015 r., 39 372 w 2016 r., 39 892 w 2017 r., 60 390 w 2018 r., 59 364 w 2019 r., 61 932 w 2020 r. oraz 56 261 w 2021 r. Natomiast liczba ukryć do doraźnego przygotowania w kraju kształtowała się następująco: 19 847 w 2012 r., 23 231 w 2013 r., 15 602 w 2014 r., 34 842 w 2015 r., 34 842 w 2016 r., 35 397 w 2017 r., 55 852 w 2018 r., 54 997 w 2019 r., 57 063 w 2020 r. oraz 53 380 w 2021 r.

Pojemność budowli ochronnych wynosiła od 979 095 osób w 2012 r. do 1 291 562 osób w 2020 r. W Ministerstwie nie były dostępne dane o liczbie miejsc w ukryciach do doraźnego przygotowania w latach 2012-2021.

Dane dotyczące liczby miejsc w budowlach ochronnych za 2022 r. dostępne w MSWiA pochodziły z *Raportu dot. budowli ochronnych* przygotowanego w Komendzie Głównej PSP. Według raportu liczba budowli ochronnych w ewidencji (schrony i ukrycia) wynosiła 10 622 tys. (prawie pięć razy mniej niż wykazano w *Ocenie przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* za rok 2021), natomiast ich pojemność wzrosła

⁵⁴ Dz. Urz. Min. Spraw Wew. i Ad. poz. 47, ze zm.

w stosunku do roku 2020 do 1 428 369 osób. Liczba ukryć do doraźnego przygotowania wynosiła 8719. Pojemność w ukryciach do doraźnego przygotowania wynosiła 1 300 000 osób (co stanowiło 3,4% miejsc w stosunku do liczby mieszkańców kraju).

W MSWiA nie dysponowano danymi dotyczącymi liczby miejsc w budowlach ochronnych w skali województw, powiatów i gmin.

(akta kontroli str. 744-745)

Ministerstwo dysponowało informacjami o dostępności schronów w innych państwach europejskich. Źródłem tych danych, była opracowana przez zespół powołany przez Komendanta Głównego PSP koncepcja. W załączniku nr 1 do tej koncepcji zawarto analizę rozwiązań w zakresie budownictwa schronowego w wybranych państwach europejskich.

(akta kontroli str. 1010-1053)

3.3. Przygotowanie aplikacji określającej położenie schronów

W MSWiA nie prowadzono prac związanych z opracowaniem aplikacji⁵⁵, w której możliwe będzie pokazanie obywatelowi na mapie budowli ochronnych w najbliższej okolicy, w których będzie można się schronić w zależności od rodzaju zagrożenia.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że podjęcie takich działań było bezzasadne z uwagi na uruchomioną i dostępną na stronie Komendy Głównej PSP aplikację *Schrony*, w której zgromadzono dane z inwentaryzacji budowli ochronnych i miejsc doraźnego schronienia przeprowadzonej przez PSP.

(akta kontroli str. 907)

NIK zwraca uwagę, że w *Raporcie dot. budowli ochronnych* podkreślono, że: *Obowiązująca zasad legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji, która nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi (...) uniemożliwia [przyp. NIK: PSP] wzięcie odpowiedzialności za ocenę i jakość obiektu – rolę strażaków PSP nie było określenie, czy dany obiekt zabezpieczy życie ludzkie podczas prowadzenia konfliktu zbrojnego, ale czy spełni rolę obiektu osłonowego w sytuacjach zdarzeń krótkotrwałych niemilitarnych wskutek anomalii pogodowych.* Zatem aplikacja *Schrony*, oparta o wyniki inwentaryzacji zrealizowanej przez PSP, która nie dokonywała ocen warunków technicznych obiektów, nie zapewniała rzeczywistych danych o tych obiektach, w szczególności o ich sprawności technicznej. W konsekwencji aplikacja nie zawierała wiarygodnych danych o możliwości schronienia przed konkretnym zagrożeniem.

(akta kontroli str. 608)

3.4. Organizacja przeprowadzenia inwentaryzacji budowli ochronnych

Jesienią 2022 r. jednostki PSP przeprowadziły w całym kraju kontrole budowli ochronnych i dokonały ich spisu. Czynności te prowadzone były na podstawie polecenia służbowego, które Sekretarz Stanu ustnie przekazał kierownictwu Komendy Głównej PSP.

(akta kontroli str. 73, 76)

Celem inwentaryzacji było rozpoznawanie zagrożeń, w szczególności identyfikacja obiektów osłonowych możliwych do wykorzystania w ramach ochrony ludności podczas krótkotrwałych ekstremalnych zjawisk pogodowych. Inwentaryzowano również budowle ochronne oraz schrony cywilne wyartykułowane w Konwencji Genewskiej. Efektem przeprowadzonej inwentaryzacji był zatwierdzony 7 marca 2023 r. przez Komendanta Głównego PSP *Raport dot. budowli ochronnych*.

⁵⁵ Podobnej w swym charakterze do aplikacji mObywatel.

W *Raporcie dot. budowli ochronnych* Komendant Główny PSP nie odniósł się do stanu technicznego inwentaryzowanych budowli. W dokumencie tym podkreślono, że obowiązująca zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nakładająca przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, interpretowanymi w sposób ścisły i z odrzuceniem zasady co nie jest zakazane jest dozwolone w odniesieniu do organów władzy publicznej, uniemożliwia:

- wskazanie, co do zasady, budowli ochronnych z podziałem na schrony lub ukrycia z uwagi na brak podstaw prawnych (właściciele i zarządcy nie potrafili zdefiniować, z jakim rodzajem budowli mają do czynienia),
- wzięcie odpowiedzialności za niekompletną listę obiektów zgromadzonych w bazie danych PSP,
- wzięcie odpowiedzialności za ocenę i jakość obiektu – rolą strażaków nie było określenie, czy dany obiekt zabezpieczy życie ludzkie podczas prowadzenia konfliktu zbrojnego, ale czy spełni rolę obiektu osłonowego w sytuacjach zdarzeń krótkotrwałych, niemilitarnych, np. wskutek anomalii pogodowych,
- określenie, czy dany obiekt jest zakwalifikowany jako infrastruktura krytyczna czy nie.

Na potrzeby inwentaryzacji objekty zostały podzielone na dwie główne kategorie: budowle ochronne i miejsca doraźnego schronienia (dalej: MDS), klasyfikowane na podstawie wytycznych SOC. W *Raporcie dot. budowli ochronnych* podkreślono skomplikowany charakter inwentaryzacji wynikający w głównej mierze z braków w dokumentacji. We wprowadzeniu zaznaczono: *Obiekty, do których nie odnaleziono dokumentacji, nie istniały w ewidencji budowli ochronnych lub podczas procesu „spisu z natury” strażak nie miał dostępu do obiektu lub urzędnik nie posiadał specjalistycznej wiedzy z zakresu budownictwa umożliwiającej przeprowadzenie prawidłowego rekonesansu, nie były katalogowane, jako „budowle ochronne” a jedynie jako miejsca doraźnego schronienia.*

(akta kontroli str. 602-603, 607-609, 621)

Łącznie na terenie kraju zinwentaryzowano 234 735 obiektów. Najwięcej w województwach: mazowieckim – 29,7 tys. i śląskim – 25,9 tys., najmniej w świętokrzyskim – 6,5 tys. i podlaskim – 6,2 tys. Spisano 10 622 budowle ochronne, z tego 1903 schrony i 8719 ukryć. Żadnego schronu nie było w województwie lubuskim, tylko 22 zlokalizowano w województwie podlaskim, a 24 w lubelskim. Województwo lubuskie miało też najmniejszą liczbę ukryć – 75. Zinwentaryzowano 224 113 MDS, które uznano za tzw. rozwiązania osłonowe chroniące np. przed skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych. Najwięcej MDS znajdowało się w województwie mazowieckim – 28 tys. i śląskim – 23 tys., najmniej w świętokrzyskim i podlaskim – po 6 tys. Komendant do MDS zaliczył m.in. objekty poza klasyfikacją, tj. pomieszczenia o wysokości poniżej 2m, bez możliwości ucieczki, z co najmniej dwoma wyjściami lub otworami awaryjnymi, bez toalety i wentylacji, mogące podsiąkać wodą i pozbawione możliwości zapewnienia odpowiedniej temperatury.

Zgodnie z *Raportem dot. budowli ochronnych* budowle ochronne (schrony i ukrycia) mogłyby zapewnić schronienie dla 1 428 369 osób (4% ludności kraju), a MDS dla 49 241 916 osób.

(akta kontroli str. 621, 624-627, 634)

3.5. Prowadzenie analiz stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin w obszarze budowli ochronnych

W okresie objętym kontrolą Minister otrzymał do akceptacji od Szefa OCK *Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2019 r.*

i 2020 r. Minister otrzymał także Ocenę przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2021 r. sporządzoną przez Komendanta Głównego PSP.

Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce zostały przygotowane na podstawie § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań w oparciu o informacje przekazane przez wojewodów z uwzględnieniem informacji z powiatów i gmin według stanu na 31 grudnia 2019, 2020 i 2021 r.

(akta kontroli str. 642-712, 814-897, 1198-1272)

Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2019 r. wpłynęła do MSWiA w dniu 30 września 2020 r. Została poddana analizie w DOLiZK i w dniu 13 października 2020 r. rekomendowana Ministrowi do zatwierdzenia. Sekretarz Stanu zaakceptował tę ocenę w dniu 4 grudnia 2020 r. pomimo tego, że zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań dokument ten organ sporządzający zobowiązany był przedłożyć Radzie Ministrów do dnia 30 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1196, 1339-1340, 1341-1344)

*Sekretarz Stanu wyjaśnił, że przyczyną zaakceptowania tej oceny 4 grudnia 2020 r. było przekazanie jej do Ministerstwa przez Szefa OCK dopiero 30 września 2022 r. Problem późnego przekazywania ocen do MSWiA występował corocznie i wynikał z faktu, że dokumenty te powstawały w oparciu o informacje uzyskane od wojewodów oraz jednostek samorządu terytorialnego, które były przekazywane stosunkowo późno i dodatkowo wymagały ujęcia ich w formie zbiorczej przez organ wyższego szczebla. Sekretarz Stanu dodał, że w przypadku *Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2019 r.* Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w trybie kontaktów roboczych przekazała prośbą o ponowne przekazanie tej oceny zatwierdzonej w formie kwalifikowanego podpisu elektronicznego, co nastąpiło 4 grudnia 2020 r.*

(akta kontroli str. 1828-1829)

Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2020 r. wpłynęła do MSWiA w dniu 26 maja 2021 r. Po przeprowadzonej analizie, Zastępca Dyrektora DOLiZK rekomendowała Ministrowi przyjęcie informacji podsumowującej i zatwierdzenie oceny celem jej przekazania przez Szefa OCK do Ministra Obrony Narodowej do 31 maja 2021 r. Ocena została zaakceptowana przez Sekretarza Stanu i podpisana podpisem elektronicznym w dniu 10 czerwca 2021 r., choć stosownie do § 12 ust. 2 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia Szef Obrony Cywilnej Kraju zobowiązany był przedłożyć tę ocenę Ministrowi Obrony Narodowej do dnia 31 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 636-641)

Sekretarz Stanu wyjaśnił: Termin akceptacji Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2020 rok wynikał z konieczności realizacji wielu obowiązków służbowych w warunkach poważnych wyzwań związanych przede wszystkim ze zwalczaniem skutków pandemii Sars-Cov-2.

(akta kontroli str. 1284)

Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2021 r. wpłynęła do Ministerstwa w dniu 20 października 2022 r., Sekretarz Stanu zaakceptował ją 1 czerwca 2023 r. Z notatki służbowej z 25 kwietnia 2023 r. wynika, że ta ocena była analizowana wraz ze sprawozdaniem z działalności Szefa OCK za okres od 1 stycznia do 22 kwietnia 2022 r. Z wyjaśnień Dyrektora DOLiZK wynika, że notatka służbowa z 25 kwietnia 2023 r. była dokumentem, w którym ujęto wyniki

przeprowadzonych analiz i badań stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin w obszarze zapewnienia budowli ochronnych po wejściu w życie ustawy o obronie Ojczyzny.

(akta kontroli str. 906-907, 1122, 1333-1334, 1481-1486)

W *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* Szef OCK odnosił się m.in. do stanu prawnego w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej oraz sytuacji w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce. Wskazywał problemy, bariery i utrudnienia związane z funkcjonowaniem obrony cywilnej i realizacją jednego z jej zadań dotyczącego przygotowania i utrzymania budowli ochronnych. Zostało to szczegółowo przedstawione w obszarze 1 niniejszego wystąpienia (pkt 1.2).

W dokumentach tych Szef OCK przedstawiał ponadto dane dotyczące liczby budowli ochronnych. Opierały się one na informacjach przekazywanych przez wojewodów. Szef OCK podkreślał, że ciągła inwentaryzacja zasobów budownictwa ochronnego prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego oraz brak jednoznacznych przepisów sprawiają, że informacje te mogły nie w pełni odzwierciedlać stan faktyczny. Zaznaczał przy tym, że Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich wskazywały, że stan techniczny schronów i ukryć był niezadawalający, a powodem tego były głównie bardzo niskie nakłady lub całkowity brak nakładów na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 636-712, 814-897)

Jak wyjaśnił Dyrektor DOLiZK, po zapoznaniu się z *Ocenami przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce*, w MSWiA opracowano projekt rozporządzenia Ministra SWiA w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa. Natomiast w projekcie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej zostały przewidziane regulacje zapewniające doraźną ochronę ludności cywilnej w czasie wojny.

(akta kontroli str. 907, 1292)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zlecenie przez Sekretarza Stanu kierownictwu Komendy Głównej PSP przeprowadzenia inwentaryzacji budowli ochronnych w Polsce w 2022 r. nastąpiło z pominięciem zasady pisemności, na podstawie ustnego polecenia służbowego, co było działaniem nierzetelnym. Skala tego zadania (objęcie kontrolą ponad 200 tys. obiektów, zaangażowanie wszystkich struktur PSP – od Komendy Głównej po komendy powiatowe, opracowanie aplikacji mobilnej na potrzeby inwentaryzacji oraz tzw. listy kontrolnej) wymagała w szczególności sprecyzowania: podstaw prawnych, zakresu, zasad i terminów realizacji poszczególnych etapów, osób odpowiedzialnych oraz szacunkowych kosztów wraz ze wskazaniem źródła finansowania. Okolicznością, która uzasadniała precyzyjne wskazanie podstawy do realizacji tego zadania dla PSP było uchylene ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, a wraz z nią niemal wszystkich przepisów regulujących materię obrony cywilnej, a w szczególności likwidacja centralnego organu administracji rządowej – Szefa OCK.

Uchylene ww. ustawy ograniczyło zakres kontroli budowli ochronnych przez PSP do ustawowych jej zadań dotyczących m.in. rozpoznawania zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń oraz nadzoru nad przestrzeganiem

przepisów przeciwpożarowych. W konsekwencji, co wynika z *Raportu dot. budowli ochronnych*, informacje w nim zawarte m.in. uniemożliwiają wskazanie budowli ochronnych z podziałem na schrony i ukrycia oraz wzięcie odpowiedzialności za ocenę obiektu i stwierdzenie, czy spełni on swoją rolę w trakcie wojny.

(akta kontroli str. 602-635)

Sekretarz Stanu wyjaśnił: *Ustna forma przekazania polecenia służbowego (...) wynikała z pilnej potrzeby przeprowadzenia inwentaryzacji zasobów budownictwa ochronnego w związku z zagrożeniem związanym z konfliktem zbrojnym w sąsiadującej z Polską Ukrainie oraz z użyciem środków napadu powietrznego przez obie strony konfliktu. Podjęcie pilnych działań w tym zakresie było spowodowane potrzebą zweryfikowania rzeczywistego potencjału infrastruktury, która może być przydatna jako schrony i ukrycia dla ludności.*

Odnosnie do podstawy prawnej realizacji tego zadania Sekretarz Stanu wskazał, że możliwe jest realizowanie zadań dotyczących obrony cywilnej wymienionych w protokołach dodatkowych do Konwencji genewskich na podstawie obowiązujących aktów prawnych, zwłaszcza z uwagi na czas pokoju, jako zadań ustawowych poszczególnych służb państwowych, np. PSP, ochotniczych straży pożarnych bądź jednostek ratownictwa.

(akta kontroli str. 1278)

NIK zwraca uwagę, że agresja Rosji na Ukrainę nastąpiła w lutym 2022 r. Zespół, którego zadaniem było m.in. opracowanie wytycznych, aplikacji mobilnej, list kontrolnych i wydanie poleceń komendantom wojewódzkim PSP, został powołany decyzją nr 57 Komendanta Głównego PSP z 30 września 2022, tj. dopiero po sześciu miesiącach.

2. W Ministerstwie nie zapewniono pełnych oraz zweryfikowanych danych dotyczących liczby miejsc w budowlach ochronnych w skali kraju, województw, powiatów i gmin. Dane na temat liczby budowli ochronnych, zawarte w *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* opracowanych przez Szefa OCK nie były w Ministerstwie weryfikowane. Pomimo powszechnej wiedzy i świadomości stagnacji w budownictwie ochronnym, w MSWiA nie wyjaśniano przyczyn występujących różnic w tych danych. Wynikało z nich m.in., że nastąpił:

- blisko dwukrotny wzrost liczby budowli ochronnych z 14 778 w 2012 r. do 28 687 w 2013 r.;
- spadek liczby budowli o blisko 8 tys. (z 28 687 w 2013 r. do 20 835 w 2014 r.);
- wzrost liczby budowli o blisko 12 tys. (z 20 835 w 2014 r. do 32 348 w 2015 r.);
- wzrost liczby budowli o blisko 21 tys. (z 39 892 w 2017 r. do 60 390 w 2018 r.);
- ponad pięciokrotny spadek liczby budowli ochronnych (z 56 261 w 2021 r. do 10 622 w 2022 r.).

Zgodnie z informacjami za 2020 r. schronienie w tych budowlach mogłyby znaleźć 1 291 562 osoby. Ministerstwo nie dysponowało danymi o pojemności schronów i ukryć wyrażonej liczbą osób za 2021 r.

Informacje dostępne w MSWiA znacznie odbiegały też od danych przedstawionych w *Raporcie dot. budowli ochronnych*. Według tego raportu liczba budowli ochronnych w kraju w 2022 r. wynosiła 10 622, tj. mniej o 81% od danych przedstawianych w *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce*.

(akta kontroli str. 621, 624-627, 634, 744-745)

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił: *Zadania DOLiZK zawarte w regulaminie organizacyjnym nie obejmują weryfikacji informacji przekazywanych przez terenowe struktury obrony cywilnej. Należy również wskazać, że w związku z brakiem unormowań ustanawiających wymogi techniczne dla budowy ochronnych klasyfikacja takich obiektów ma charakter uznaniowy, co może być przyczyną różnic w statystykach dotyczących poszczególnych lat. Dane dotyczące budownictwa ochronnego przekazywane przez Szefa OCK dotyczą obszaru całego kraju bez podziału na województwa, powiaty i gminy, ponieważ są przygotowywane na potrzeby Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W przypadku zaistnienia potrzeby uzyskania danych dotyczących danego województwa, powiatu lub gminy istnieje możliwość wystąpienia do danego organu OC o stosowne informacje. Różnice w liczbie budowli ochronnych wskazanych w Ocenie przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2021 r. oraz Raporcie KG PSP dot. budowli ochronnych za 2020 r. wynikają z braku wymogów technicznych dla tego typu obiektów pozwalających na ich sklasyfikowanie jako obiekty ochronne. Należy również wskazać, że dane zawarte w ww. dokumentach były pozyskiwane przez różne organy, zatem metodyka klasyfikowania mogła być różna. Ponadto dane te dotyczą innych okresów, tj. 2012-2022 r. dla oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz roku 2022 – dla raportu KG PSP.*

(akta kontroli str. 906)

NIK zwraca uwagę, że wiarygodne i aktualne dane o liczbie i stanie budowli ochronnych są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa ludności. Brak takich informacji utrudnia ewentualne reagowanie w sytuacji zagrożenia i może wpływać na bezpieczeństwo mieszkańców kraju.

Zgodnie z § 20 pkt 1 lit. b Regulaminu, prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad działalnością Szefa OCK należało do zadań DOLiZK. Nieodzownym elementem sprawowanego nadzoru nad działalnością podległych jednostek jest rzetelna weryfikacja przekazywanych przez nie informacji, tymczasem nie zostały podjęte przez Ministerstwo żadne działania mające na celu m.in. wyjaśnienie przyczyn nieścisłości w *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce*.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Nadzór Ministra nad działalnością Szefa OCK ograniczał się głównie do analizy przekazywanych przez niego dokumentów i informacji, w szczególności: sprawozdań z działalności Szefa OCK oraz *Ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce* za poszczególne lata. W niewielkim stopniu wykorzystywano jednak wnioski w nich zawarte do realizacji działań usprawniających funkcjonowanie obrony cywilnej w kraju, w tym budownictwa ochronnego. Nie wyjaśniano też przyczyn rozbieżności w zakresie danych na temat liczby budowli ochronnych zawartych w ww. *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce*.

Minister nie dysponował jednak pełnymi oraz zweryfikowanymi danymi dotyczącymi zasobu budowli ochronnych w skali kraju, województw, powiatów i gmin.

Zlecenie przeprowadzenia w 2022 r. inwentaryzacji budowli ochronnych w Polsce przez jednostki PSP zostało dokonane w sposób nierzetelny, na podstawie ustnego polecenia służbowego wydanego przez Sekretarza Stanu w MSWiA kierownictwu Komendy Głównej PSP.

IV. Uwagi i wnioski

- Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:
1. Zintensyfikowanie działań w celu zapewnienia podstawy prawnej do realizacji zadań w obszarze obrony cywilnej, w szczególności dotyczących budowy, wymogów technicznych, klasyfikowania i utrzymania budowli ochronnych.
 2. Pozyskanie aktualnych, pełnych i wiarygodnych danych o liczbie budowli ochronnych w skali kraju, województw, powiatów i gmin oraz ich pojemności.
- Uwagi NIK nie formułuje uwag.

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 Prezesa NIK. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 3 lipca 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis