



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.01.2023

Pan
Łukasz Kmita
Wojewoda Małopolski
Małopolski Urząd Wojewódzki
w Krakowie
ul. Basztowa 22
31-156 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/061 – Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków (dalej: <i>MUW lub Urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Kmita, Wojewoda Małopolski, od 8 sierpnia 2020 r. (dalej: <i>Wojewoda</i>). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Piotr Ćwik od 3 czerwca 2017 r. do 7 sierpnia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 96)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Wiesław Matras, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/41/2023 z 25 kwietnia 2023 r.2. Agata Brzeska-Lebiecka, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKR/42/2023 z 25 kwietnia 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Wojewoda nie podejmował skutecznych działań w celu zapewnienia wystarczającej liczby miejsc schronienia i ukrycia dla mieszkańców województwa małopolskiego w razie wystąpienia zagrożenia.

Wprawdzie Wojewoda właściwie zorganizował pracę Urzędu w celu wykonywania zadań związanych z obroną cywilną, jednakże nie przełożyło się to na rzetelną realizację zadań związanych z budownictwem ochronnym. Zaznaczyć należy, że do 22 kwietnia 2022 r. Wojewoda pełnił funkcję Szefa Obrony Cywilnej Województwa³.

Wojewoda jako Szef OCW wydał wytyczne w sprawie realizacji zadań dotyczących obrony cywilnej/w dziedzinie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim, w których określone zostały zadania związane z budownictwem ochronnym. Opracował *Plan obrony cywilnej województwa małopolskiego*, roczne plany działania w zakresie zadań obrony cywilnej oraz wieloletni plan działania na lata 2018-2022. Wymienione dokumenty nie przyczyniły się jednak do zapewnienia odpowiednio utrzymanych i wyposażonych schronów i miejsc ukrycia dla mieszkańców województwa w razie wystąpienia zagrożenia. Miejsca w budowlach ochronnych zapewniono tylko dla 2,8% ogółu ludności z terenu województwa. Ponadto Wojewoda nie dysponował budowlą ochronną przeznaczoną na potrzeby stanowiska kierowania obroną cywilną i stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi, pomimo zalecenia wynikającego z Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju⁴.

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Wojewoda nie sprawował w sposób rzetelny nadzoru nad realizacją zadań w obszarze przygotowania budowli ochronnych, gdyż nie weryfikował danych przekazywanych przez szefów obrony cywilnej powiatów i nie podejmował działań w tym zakresie. W efekcie wykaz budowli ochronnych prowadzony przez Wojewodę nie zawierał części danych określonych w Wytycznych SOC, a ewidencja budowli ochronnych nie zawierała wykazu *ukryć do doraźnego przygotowania*. Nie prowadził także kontroli ewidencji budowli ochronnych w jednostkach samorządu terytorialnego, pomimo że takie uprawnienie przysługuje mu na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ Dalej: *Szef OCW*. Z dniem 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305 ze zm.), która uchyliła m.in. ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Utraciły moc także akty prawne niższego rzędu, wydane na podstawie uchylonej ustawy.

⁴ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego OC (dalej: *Wytyczne SOC*).

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności⁶

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Według regulaminu organizacyjnego MUW w okresie objętym kontrolą do zakresu działania Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego MUW (dalej: *WBiZK lub wydział*) należały m.in. sprawy z zakresu obrony cywilnej, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zarządzania kryzysowego. Tryb pracy WBiZK, w tym m.in. podział prac oraz zakres zadań wykonywanych przez poszczególne komórki organizacyjne, określał regulamin wewnętrzny wydziału. Zadania związane z obroną cywilną, w tym budownictwem ochronnym, realizował oddział ochrony ludności i obrony cywilnej WBiZK (dalej: *Oddział IV WBiZK*). Bezpośredni nadzór nad działalnością Oddziału IV WBiZK sprawował dyrektor WBiZK. W ramach tego oddziału wyodrębniono *Zespół zadaniowy ds. obsługi Wojewódzkiego Magazynu Obrony Cywilnej oraz Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego dla Małopolski* (dalej: *Zespół zadaniowy Oddział IV WBiZK*). Do zadań Zespołu zadaniowego Oddział-IV WB należało m.in. prowadzenie kartotek materiałów i sprzętu Wojewódzkiego Magazynu Obrony Cywilnej (w tym sprzętu obronnego). Zadania z zakresu obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego wykonywali pracownicy z delegatur Urzędu w Tarnowie i Nowym Sączu. Do zadań Oddziału IV WBiZK należało m.in.:

- kierowanie i koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć ochrony ludności i obrony cywilnej na terenie województwa,
- dokonywanie oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej,
- opracowywanie i uzgadnianie planów działania w zakresie obrony cywilnej,
- opracowywanie i aktualizacja Wojewódzkiego Planu Obrony Cywilnej i Wojewódzkiego Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej,
- nadzór nad opracowywaniem i uzgadnianie planów obrony cywilnej jednostek samorządu terytorialnego,
- sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem i zapewnieniem funkcjonowania budowli ochronnych i punktów likwidacji skażeń, a także obiektów i urządzeń na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz kierowania obroną cywilną województwa,
- opiniowanie planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie bezpieczeństwa ludności i obrony cywilnej,
- opiniowanie projektów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej,
- nadzorowanie przedsięwzięć zwiększających stopień ochrony obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,
- ustalenie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie województwa przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej,
- współpraca z pozostałymi komórkami wydziału oraz Wydziałem Organizacji i Kontroli MUW w zakresie planowania i realizacji kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str. 97-145, 157, 157, 168, 169, 201-210, 212-214)

Liczba pracowników WBiZK realizujących zadania związane z obroną cywilną, w tym budownictwem ochronnym, wynosiła:

⁶ 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.

- 24 osoby (zatrudnione na 22,75 etatach) w latach 2020-2021,
- 22 osoby (zatrudnione na 20,5 etatach) w 2022 r.,
- 25 osób (zatrudnionych na 24 etatach) na dzień 10 maja 2023 r.

Powyższe dane uwzględniały pracowników merytorycznych i ds. ewidencyjno-techniczno-magazynowych Oddziału IV WBiZK, pracownika Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: WCZK) realizującego zadania dotyczące systemu wykrywania i alarmowania i sytemu wczesnego ostrzegania oraz dyrektora i I z-cę dyrektora WBiZK. Pracownikom WBiZK przypisano zadania związane z obroną cywilną w zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności.

Pracownicy WBiZK zatrudnieni na stanowiskach merytorycznych, w tym Dyrektor oraz I Zastępca dyrektora, posiadali wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe związane z obroną cywilną. Szkolenia związane z tymi zagadnieniami pracownicy odbywali przed 2020 r. Pracownik Oddziału IV WBiZK zatrudniony na stanowisku *ds. budowy ochronnych, formacji obrony cywilnej i kontroli z zakresu obrony cywilnej* uczestniczył w warsztatach szkoleniowych z zakresu budownictwa ochronnego zorganizowanych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sierpniu 2018 r.

(akta kontroli str. 8, 215 - 333, 1021-1038)

Do zadań starszego inspektora Oddziału IV WBiZK *ds. budowy ochronnych, formacji obrony cywilnej i kontroli z zakresu obrony cywilnej* (dalej: starszy inspektor oddziału IV WBiZK *ds. budowy ochronnych*) należało m.in.:

- prowadzenie ewidencji budowli ochronnych na terenie województwa małopolskiego i sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem budowli ochronnych w stanie podwyższonej gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i wojny,
- udział w opracowaniu i aktualizacji Planu Obrony Cywilnej Województwa, zgodnie z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz zarządzeniami/wytycznymi Wojewody,
- opracowanie zbiorczych sprawozdań z realizacji zadań obrony cywilnej na terenie województwa małopolskiego (na potrzeby Szefa Obrony Cywilnej Kraju).

(akta kontroli str. 228, 229)

1.2. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷ w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

Według regulaminu wewnętrznego WBiZK do zadań Oddziału IV WBiZK należało m.in. opiniowanie planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie bezpieczeństwa ludności i obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 156)

W piśmie z 29 czerwca 2020 r. dyrektora WBiZK skierowanym do starostów powiatowych, prezydentów miast, burmistrzów oraz wójtów województwa małopolskiego informowano, że od 1 lipca 2020 r. przesłane wnioski o uzgodnienia m.in. projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz projekty ich zmian należy przekazywać *wyłącznie na organ, czyli Wojewodę Małopolskiego*. W związku z powyższym wniesiono o wykreślenie WBiZK z rozdzielnika. Jednocześnie poinformowano, że WBiZK będzie opiniował przesłane plany w części dotyczącej zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia we współpracy z Wydziałem Infrastruktury MUW, a ewentualne zastrzeżenia i uwagi znajdują swoje odzwierciedlenie w jednolitym stanowisku Wojewody Małopolskiego.

(akta kontroli str. 1042-1047)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że wydział nie opiniował miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej uwzględnienia potrzeb

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 977. Dalej: *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

obronności i bezpieczeństwa państwa, gdyż uprawnienia takie mają właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli str. 8, 1008, 1079, 1126)

I Zastępca dyrektora WBiZK oświadczył, że w ocenianych przez Wydział Prawny i Nadzoru MUW planach zagospodarowania przestrzennego nie były podnoszone argumenty dotyczące obronności i bezpieczeństwa kraju.

(akta kontroli str. 6, 8, 335, 337)

W ramach przygotowania opinii dotyczących zgodności z prawem planu miejscowego w jednym przypadku stwierdzono, że podjęta przez Radę Miasta Krakowa Uchwała Nr XLVII/1291/20 z 14 października 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru *Tonie-A-B* zawierała istotne naruszenie art. 14 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu. Zgodnie z przepisami prawa geodezyjnego i kartograficznego⁸ (art. 2 pkt 9) przez tereny zamknięte rozumie się tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Na obszarze objętym tym planem znajdowały się tereny zamknięte, ustalone decyzją nr 100 Komendanta Głównego Policji zmieniającą decyzję w sprawie ustalenia terenu zamkniętego. W treści tej decyzji została ustalona jako teren zamknięty m.in. działka ewidencyjna będąca przedmiotem własności Skarbu Państwa w trwałym zarządzie Komendy Wojewódzkiej w Krakowie. Wymieniona uchwała została zaskarżona przez wojewodę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który wyrokiem z 28 stycznia 2022 r. stwierdził nieważność planu miejscowego w części tekstowej i graficznej w zakresie w jakim dotyczył wymienionej działki w obrębie jednostki ewidencyjnej.

(akta kontroli str. 1008, 1009, 1126-1129, 1138-1150)

Na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b tiret pierwsze ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wojewoda uzgodnił 1298 projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z tego 368 w 2020 r., 406 w 2021 r., 421 w 2022 r. i 103 w 2023 r. Na podstawie pięciu losowo wybranych projektów planów przekazanych do uzgodnienia wojewodzie stwierdzono, że nie zgłaszano wniosków dotyczących bezpieczeństwa ludności i obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 1011, 1048-1071, 1221-1368)

Dyrektor WBiZK na pytanie *czy przeszkodą w realizacji obowiązków wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczących uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa było nieokreślenie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym tych potrzeb nie udzielił odpowiedzi.*

(akta kontroli str. 1009, 1126-1129)

Wojewoda wyjaśnił, że na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym upoważniony jest do składania wniosków w zakresie uwzględniania w projekcie planu zadań rządowych oraz uzgadniania projektów planów w zakresie zadań rządowych wskazanych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi publicznej, linii kolejowej, linii tramwajowej, lotniska użytku publicznego, sieci przesyłowej, budowlu przeciwpowodziowej, sieci szerokopasmowej, inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego, przedsięwzięcia Euro 2012 lub decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją

⁸ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.).

inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. W dalszej części wyjaśnień podał, że pytanie dotyczące uwzględnienia potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa powinno zostać skierowane do właściwego organu wojskowego, tj. obecnie Wojskowego Centrum Rekrutacji, organu ochrony granic oraz Szefa ABW (zgodnie z ustawą o agencji bezpieczeństwa oraz agencji wywiadu jest on odpowiedzialny w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa). Powyższe wynika z art. 17 pkt 6 lit. b tiret 4 ustawy (...) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (organ planistyczny zobowiązany jest wystąpić o uzgodnienie projektu planu do właściwego organu wojskowego, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa). Powyższe potwierdza również komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod. red. prof. zw. dr. hab. Zygmunta Niewiadomskiego. Jednocześnie wskazuje się, że rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa z dnia 7 maja 2004 r. nie obowiązuje od 2 stycznia 2014 r.

(akta kontroli str. 1370, 1425, 1426)

1.3.-1.4. Dyrektor WBiZK oświadczył, że w okresie objętym kontrolą MUW nie realizował inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej. Urząd prowadził prace w istniejących obiektach, pozostających w trwałym zarządzie jednostki. Prace te dotyczyły bieżących remontów i konserwacji, modernizacji lub adaptacji wybranych pomieszczeń w celu podniesienia ich funkcjonalności, jak również zadań inwestycyjnych, polegających na przebudowie istniejących obiektów (bez zmiany charakterystycznych parametrów: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość). W żadnym z tych przypadków nie realizowano zadania polegającego na wznoszeniu od podstaw nowego budynku użyteczności publicznej. W dalszej części podał, że w okresie od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r. MUW nie realizował (w ogóle) inwestycji dotyczących wznoszenia nowych budynków użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 6, 217)

1.5. Kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia uwzględniono w Planie Obrony Cywilnej Województwa Małopolskiego (dalej: *Plan OC*), opracowanym w 2013 r. na podstawie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz zarządzenia Nr 59/12 Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa Małopolskiego⁹. Plan OC uzgodniono z zewnętrznymi jednostkami organizacyjnymi. W planie scharakteryzowano zadania do realizacji, a przy każdym zadaniu wskazano podmioty wiodące, podmioty realizujące oraz zadania do realizacji jakie im przypisano. Ujęte zadania przypisano instytucjom państwowym, przedsiębiorstwom, starostwom powiatowym i urzędom gmin, zakładom opieki zdrowotnej i szpitalom, zakładom uzdatniania wody, zakładom gospodarki komunalnej, właścicielom i zarządcom budynków, Kurii Metropolitalnej. Przyjęto, że Szef OCW realizuje zadania z zakresu obrony cywilnej przy pomocy Zespołu Kierowania Obroną Cywilną (dalej: ZKOC) województwa, do którego delegowani są przedstawiciele wydziałów MUW, administracji zespolonej i niezespolonej, inspekcji i straży w zależności od rodzaju i skali zagrożenia. W stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu lub wojny wojewoda jako Szef OCW kieruje realizacją zadań OC z głównego stanowiska kierowania (stała siedziba Urzędu), wykorzystując ZKOC. W sytuacji szczególnego zagrożenia tworzy się zapasowe stanowisko kierowania, które pełni rolę *dublera* dla głównego stanowiska kierowania Szefa OCW. W załączniku funkcjonalnym nr 6 pn. *Przygotowanie budowli ochronnych i ukryć*

⁹ Zarządzenie 59/12 Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa Małopolskiego z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województwa, powiatów i gmin.

doraźnych dla ludności Planu OC ustalono procedury, kartę realizacji zadania i ewidencje budowli ochronnych na terenie województwa małopolskiego. W opisie postępowania podano m.in., że:

- w stanie gotowości obronnej państwa czasu pokoju prowadzi się ewidencję budowli ochronnych w województwie, dokonuje niezbędnych prac remontowych i konserwacyjnych zgodnie z prawem budowlanym. Utrzymanie stanu technicznego schronów ciąży na właścicielach i administratorach tych obiektów;
- w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu wykonywane są prace przygotowawcze mające zapewnić przygotowanie schronów i ukryć do pełnej gotowości eksploatacyjnej poprzez: aktualizację wykazu budowli ochronnych, sprawdzenie stanu technicznego i wyposażenia; określenie niezbędnych prac do wykonania mających na celu przygotowanie schronów i ukryć do użytkowania zgodnie z przeznaczeniem; przygotowanie zapasowych stanowisk kierowania Szefa OC województwa, powiatów i gmin w obiektach o zwiększonej wytrzymałości (schronach);
- w stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny, schrony i ukrycia dla ludności doprowadza się do pełnej sprawności poprzez: naprawę uszkodzonych instalacji i urządzeń; poprawę stanu technicznego schronów i urządzeń filtrowentylacyjnych, wyjść awaryjnych itp. i sprawdzenia poprzez nadzór budowlany; oznakowanie wejść do schronów i ukryć; zgromadzenie zapasów wody, żywności w schronach i ukryciach; podanie do publicznej wiadomości informacji o lokalizacji schronów.

Zmiany w ewidencji budowli ochronnych dokonywano poprzez ich wykreślenie jak również poprzez aktualizację całego wykazu i ewidencji budowli ochronnych, którą odnotowano w *Arkuszu rejestru zmian*. W rejestrze zmian odnotowano dwie zmiany dot. wykazu i ewidencji budowli ochronnych (31 grudnia 2021 r. i 31 marca 2022 r.), Zmiany wynikały z danych przekazywanych przez powiaty.

(akta kontroli str. 388-765, 1012)

1.6. W Urzędzie opracowano wymagane przepisem § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹⁰:

- roczne plany działania w zakresie zadań obrony cywilnej w województwie małopolskim wraz z wytycznymi Wojewody (Szefa OCW) w sprawie realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej w poszczególnych latach 2020-2022, które zostały uzgodnione z Szefem OCK,
- wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2018-2022.

Plany te zostały uzgodnione z właściwymi dla swojego terenu działania organami obrony cywilnej, tj. starostami.

(akta kontroli str. 767-1006, 1088-1125, 1130-1136)

Roczne plany działania na lata 2020-2022 były sporządzone w formie tabelarycznej z podaniem treści zadania, uczestników i terminów realizacji. Zadania dla województwa w rozdziale budowle ochronne dotyczyły: aktualizacji ewidencji budowli ochronnych w zakresie stanu ilościowego i wyposażenia, opracowania informacji o stanie budowli ochronnych w województwie małopolskim zgodnie z wytycznymi Szefa OCK z 30 sierpnia 2016 r., aktualizacji części składowych Planu OC w części dotyczącej budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 778, 783, 933, 938, 960, 965)

Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim odnośnie do budownictwa ochronnego na koniec

¹⁰ Dz.U. Nr 96, poz. 850 (uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.).

2020 r. i 2021 r. sporządzone przez Szefa OCW opisano szczegółowo w pkt 3.4. wystąpienia pokontrolnego.

W § 5 Wytycznych SOC zapisano, że w granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinno być ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budynkach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności.

Według GUS liczba ludności w województwie małopolskim na 31 grudnia 2022 r. wynosiła 3 429 tys. osób¹¹. Ewidencja budowli ochronnych zawierała 761 budowli, które mogły pomieścić 96,5 tys. osób. Miejsca w budynkach ochronnych, tj. schronach i ukryciach, zapewniono więc dla 2,8% ogółu ludności zamieszkującej województwo małopolskie.

(akta kontroli str. 1072, 1073, 1401-1403)

1.7. Opracowany przez Wojewodę Wojewódzki Program Doskonalenia Obrony Cywilnej (dalej: *WPDOC lub Program*) na lata 2017-2026 miał zapewnić finansowanie m.in. zadań związanych z przygotowaniem ośrodków kierowania obroną cywilną oraz organizację indywidualnej i zbiorowej ochrony ludności. W Programie zaznaczono, że obrona cywilna ma podobne zadania jak zarządzanie kryzysowe, a ponadto wykonywana jest przez te same organy, a funkcję stanowisk kierowania obroną cywilną pełnią wojewódzkie, powiatowe oraz gminne centra zarządzania kryzysowego. W Programie zapisano przedsięwzięcia związane z zakupem specjalistycznego wyposażenia na te stanowiska. Na szczelbu wojewódzkim przyjęto, że istotną kwestią jest modernizacja łączności radiowej w sieci zarządzania kryzysowego wojewody oraz utrzymanie urządzeń ostrzegania i alarmowania ludności. Na lata 2017-2026 w ramach Programu na zadania obrony cywilnej zaplanowano łączną kwotę 5902 tys. zł, w tym w dziale 754, rozdział 75414 kwotę 3993 tys. zł. Kwotę tę zaplanowano wydatkować na sukcesywną wymianę sprzętu, szkolenie kadry i formacji obrony cywilnej oraz dotacje dla gmin na realizację zadań obrony cywilnej. Finansowanie w ramach Programu budowy/remontu lub przebudowy stanowisk kierowania/centrów zarządzania kryzysowego nie było planowane.

(akta kontroli str. 1376, 1383-1385, 1394-1399)

Wydatki w rozdziale 75414 *Obrona Cywilna* zostały zrealizowane:

- w 2020 r. na poziomie 89,9% planu po zmianach¹² (314,9 tys. zł, w tym 48,1 tys. zł na dotacje celowe na zadania z obrony cywilnej dla jst¹³);
- w 2021 r. na poziomie 98,8% planu po zmianach¹⁴ (532,7 tys. zł, w tym 49,5 tys. zł na dotacje dla jst);
- w 2022 r. na poziomie 92,2% planu po zmianach¹⁵ (70,6 tys. zł, w tym 0,5 tys. zł na dotacje dla jst);
- w 2023 r. (do kwietnia) nie planowano wydatków w rozdziale 75414.

W ramach planowanych kwot w rozdz. 75414 na obronę cywilną nie ponoszono wydatków na utrzymanie, konserwację oraz finansowanie budowli ochronnych. Wydatki obejmowały natomiast zakupy m.in. odzieży ochronnej, środków ochrony indywidualnej, paliwa, części do samochodów i wydatki na naprawy samochodów, usługi transportowe, opłaty za energię elektryczną, ubezpieczenia samochodów,

¹¹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosci-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-stan-w-dniu-31-grudnia,6,34.html> [dostęp: 19.05.2023].

¹² Plan (po zmianach) w 2020 r. wynosił 350 tys. zł, w tym 50 tys. zł dotacji dla jst.

¹³ Jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁴ Plan (po zmianach) w 2021 r. wynosił 538,9 tys. zł, w tym 50 tys. zł dotacji dla jst.

¹⁵ Plan (po zmianach) w 2022 r. wynosił 76,5 tys. zł, w tym 0,5 tys. zł dotacji dla jst.

usługi telekomunikacyjne i zakup samochodu ciężarowego. W ramach przekazanych dotacji dla jst finansowano utrzymanie sprzętu obrony cywilnej w terenowych magazynach OC, organizację szkoleń z zakresu OC, remonty terenowych magazynów OC, zakup środków do konserwacji przechowywanego sprzętu i utrzymania czystości w magazynach.

(akta kontroli str. 6, 335, 338-383, 1151, 1199-1203)

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że wojewoda nie planował kwot na utrzymanie, konserwację oraz finansowanie budowli ochronnych, ponieważ nie posiada budynków, w których znajdują się budowle ochronne przeznaczone do zapewnienia obywatelom miejsc schronienia na wypadek zagrożenia. W ramach przekazanych dotacji dla jst w rozdz. 75 414 *Obrona Cywilna* wojewoda nie finansował zadań związanych z budownictwem ochronnym w związku z brakiem uregulowań prawnych w tym obszarze. Wojewoda nie jest ani właścicielem, ani administratorem (zarządcą) budynków znajdujących się na terenie jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 1151, 1207)

NIK zwraca uwagę, że w wykazie budowli ochronnych na terenie Krakowa wskazano 13 lokalizacji budowli oznaczonych jako U-I, których bezpośrednim administratorem jest Urząd Wojewódzki. W czasie pokoju pomieszczenia te są wykorzystywane jako magazyny sprzętu OC lub magazyny gospodarcze.

(akta kontroli str. 639, 648-651, 653—654)

1.8. *I Zastępca dyrektora WBiZK oświadczył, że ostatnim aktem prawa powszechnie obowiązującego, regulującym zagadnienia budownictwa ochronnego było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej, zawierającej zapisy dot. odpowiedzialności kompetencyjnej terenowych organów obrony cywilnej w zakresie przygotowania budowli ochronnych jako obiekty wolno stojące lub będące integralną częścią nowo wznoszonych, rozbudowanych i przebudowywanych obiektów budowlanych. Rozporządzenie wskazywało szefów obrony cywilnej województw, jako odpowiedzialnych za przygotowanie i zapewnienie funkcjonowania budowli ochronnych na administrowanym przez siebie terenie oraz zawierało regulacje wskazujące na możliwość wykorzystania w czasie pokoju budowli na potrzeby np. usługowe, magazynowe, szkoleniowe, kulturalne, sportowe itp. Przepis ten został uchylony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, pomijającym całkowicie problematykę budowli ochronnych. Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego z 4 grudnia 2018 r. zawierały zapisy dot. m.in. zasad przygotowania i użytkowania budowli, wymagań w zakresie obsługi bieżącej i konserwacji, a także zasad nadzoru i kontroli. Niemniej jednak w polskim prawodawstwie wytyczne nie były (i nie są) uznawane za akt prawa powszechnie obowiązującego i traktowano je jedynie jako dokument zawierający zalecenia, wskazówki (wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 maja 1999 r. IV SA 827/9). Przywołane wytyczne nigdy nie zawierały również szczegółowej regulacji w zakresie przygotowania budowli ochronnych w nowo projektowanych inwestycjach, a obowiązkiem utrzymania istniejących obciążały w właścicieli nieruchomości, w których były rozmieszczone. (...) W tym kontekście odpowiadając na pytanie w jakim stopniu brak aktu prawnego rangi ustawowej oraz stosownych rozporządzeń Rady Ministrów w zakresie wymogów i warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budowle ochronne wpływa na trudności w zakresie ewidencjonowania, utrzymania, wyposażenia oraz finansowania obiektów ochronnych należy zauważyć,*

iż (...) brak stosownego aktu prawnego ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia Wojewody, który w obowiązujących ramach prawnych (tj. od 2002 r. do dnia kontroli) nie utrzymuje, nie wyposaża i nie finansuje obiektów ochronnych w celu zapewnienia obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych. Jednocześnie (...) pragnę poinformować, iż zgodnie z poleceniem Kierownictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, na terenie całego kraju prowadzone były czynności inwentaryzacyjne zasobów budownictwa ochronnego, których celem była ocena stanu technicznego oraz użytkowego przedmiotowych obiektów. Podmiotem odpowiedzialnym za ich realizację była Państwowa Straż Pożarna, która po zakończeniu czynności kontrolnych i inwentaryzacyjnych, zobligowana została do przedłożenia kompleksowego raportu organowi zlecającemu. W ślad za przeprowadzoną inwentaryzacją budowli ochronnych sporządzona została aplikacja umożliwiająca dostęp obywatelom do informacji związanych z budownictwem ochronnym. W dalszej części I Zastępca dyr. WB podał, iż ze względu na brak podstaw prawnych wojewoda realizował zadania z zakresu obrony cywilnej tylko i wyłącznie wynikające z bieżących potrzeb w oparciu o wytworzoną dokumentację w zakresie OC oraz zadania, które winny być realizowane na podstawie zobowiązań i umów zawartych przed 23 kwietnia 2022 r. Po uchyleniu przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP zadania związane z utrzymaniem budowli ochronnych w celu zapewnienia obywatelom miejsc schronienia nie były realizowane przez wojewodę. Realizacja zadań dotyczących OC wynikała z:

- bieżących potrzeb związanych z koniecznością utrzymania i funkcjonowania magazynów OC – naprawa i bieżąca konserwacja sprzętu, przyjmowanie użyczanego sprzętu z gminnych magazynów,
- w oparciu o wytworzoną dokumentację – przeprowadzenie inwentaryzacji na terenie województwa,
- na podstawie zobowiązań i umów zawartych przed 23 kwietnia 2022 r. – przegląd i konserwacja wózka widłowego; utylizacja wyeksploatowanego, przestarzałego i zużytego sprzętu obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 385, 386, 1014, 1015)

Wojewoda wskazał, że nie identyfikuje problemów lub trudności w realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, natomiast w przypadku prawnego uregulowania obszaru ochrony ludności (obrony cywilnej) procedowany jest obecnie projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, który określi i uszczegółowi przedmiotowe zadania.

(akta kontroli str. 1370, 1426)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Dyrektor WBiZK nie wystąpił z wnioskiem o zmianę regulaminu organizacyjnego MUW dotyczącego działania WBiZK, co było działaniem nierzetelnym. Według stanu na 30 kwietnia 2023 r. w załączniku nr 2 do regulaminu organizacyjnego MUW odnośnie do działania WBiZK w zakresie dotyczącym obrony cywilnej w dalszym ciągu wskazywano ustawę z dnia 21 listopada 1967 o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶ i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹⁷, tj. akty prawne, które zostały uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 168, 205, 206)

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 96, poz. 850.

W myśl § 127 ust. 1 i 2 regulaminu organizacyjnego MUW¹⁸ Dyrektorzy wydziałów, za pośrednictwem Wydziału Organizacji i Kontroli, obowiązani są przedkładać Dyrektorowi Generalnemu Urzędu wnioski w sprawie aktualizacji Regulaminu wynikające z doskonalenia organizacji pracy wydziałów oraz zmian wprowadzonych przepisami prawa. Dyrektor Generalny Urzędu przedkłada Wojewodzie propozycje zmian Regulaminu w oparciu o złożone wnioski lub z własnej inicjatywy.

(akta kontroli str. 169, 200)

I Zastępca dyrektora WBiZK oświadczył, że brak aktualizacji wskazanych zapisów w Regulaminie Organizacyjnym MUW wynikał i nadal wynika z oczekiwania na prawne uregulowania zadań w tym obszarze. Już w 2019 r. trwały prace legislacyjne dotyczące wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych. W 2022 r. należało przypuszczać, że ze względu na wagę obszaru, którego dotyczą zadania, a także sytuację międzynarodową związaną z konfliktem zbrojnym na Ukrainie, proces ten zostanie ukończony w najszybszym możliwym terminie, po uchynieniu przytoczonych przepisów. Tak ujęte – jak w zapisach regulaminowych – zadania OC nie są realizowane po 22 kwietnia 2022 r. Niemniej jednak wytworzona dokumentacja, doświadczenie pracowników są wykorzystywane w obszarach wynikających z szeroko pojętej ochrony ludności, czy pracach zabezpieczających i utrzymujących w sprawności sprzęt OC, stanowiący majątek Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 385, 1014, 1016-1020)

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna MUW oraz organizacja pracy WBiZK umożliwiały realizację działań dotyczących budownictwa ochronnego. W Planie OC oraz planach działania uwzględniono kwestię miejsc schronienia i ukrycia. Zakresy czynności oraz wykształcenie i doświadczenie zawodowe osób odpowiedzialnych za realizację zadań objętych zarządzaniem kryzysowym były dostosowane do charakteru prowadzonych działań.

OBSZAR

2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Wojewoda nie przygotował budowli ochronnych niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wojewoda jako Szef OCW w wytycznych w sprawie realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej na 2020 r. oraz w wytycznych w dziedzinie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim na 2021 r. i 2022 r. określił zadania związane z budownictwem ochronnym, tj. analizowanie i weryfikowanie, na poszczególnych poziomach administracyjnych, istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń, przeprowadzenia weryfikacji oraz aktualizacji dot. planowania doraźnych budowli ochronnych oraz miejsc wyznaczonych dla przygotowania tych budowli (piwnice, przejścia podziemne, parkingi podziemne, itp.).

(akta kontroli str. 777, 931)

¹⁸ Dotyczy regulamin organizacyjnego MUW ustalonego zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z 29 grudnia 2022 r. zmienionego zarządzeniem z 20 lutego 2023 r. (obowiązującego do dnia kontroli NIK, tj. 12 maja 2023 r.).

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

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Wojewoda nie przygotował budowli ochronnych niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, co było działaniem nierzetelnym.

Według art. 4 ust. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁹ zadania z zakresu planowania cywilnego powinny uwzględniać zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej oraz pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych. Stosownie do § 10 pkt 1 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania organów realizujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz organów, na które nałożono realizację w czasie wojny zadań obronno-mobilizacyjnych na potrzeby urzędów wojewódzkich właściwy terenowo szef obrony cywilnej przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie: budowli ochronnych przeznaczonych na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) oraz stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKZO), spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej) określone w załączniku do wytycznych.

Dyrektor WBiZK na pytanie o przedstawienie wykazu budowli ochronnych na potrzeby SKZO, SKOC oraz wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego oświadczył, że *Wojewoda Małopolski nie dysponuje obiektami dla społeczeństwa, co jest tematem kontroli.*

(akta kontroli str. 6, 1082)

I Zastępca dyrektora WBiZK oświadczył, że:

- skróty SKZO i SKOC nie mają umocowania prawnego i w jego ocenie zostały stworzone jedynie na potrzeby autora Wytycznych SOC, dlatego też nie wiadomo o jaki wykaz budowli chodzi;
- w części dotyczącej wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego odpowiedź wykracza poza obszar jawności.

(akta kontroli str. 6, 336, 1016)

NIK zwraca uwagę, że w Planie Obrony Cywilnej Województwa Małopolskiego w punkcie IX *Zadania i obowiązki osób zespołu kierowania obroną cywilną województwa w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i wojny* wymieniono Zespół Kierowania Obroną Cywilną (ZKOC) jako realizujący przedsięwzięcia z zakresu obrony cywilnej zawarte w harmonogramie osiągania wyższych stanów w gotowości obronnej państwa przypisanych do poszczególnych sytuacji planistycznych. Jako kierownika ZKOC wskazano dyrektora WBiZK.

(akta kontroli str. 448)

Dyrektor WBiZK na pytanie, czy wojewoda przygotował budowle ochronne niezbędne do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej (jeśli tak, proszę o przedstawienie wykazu; jeżeli nie przygotował, to dlaczego) podał, *proszę o doprecyzowanie pytania na jakiej podstawie prawnej Wojewoda miał przygotować budowle ochronne niezbędne do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.*

(akta kontroli str. 1083, 1137)

Według art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zadania z zakresu planowania cywilnego powinny uwzględniać zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

Stosownie do § 10 pkt 1 Wytycznych SOC, w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania organów realizujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz organów, na które nałożono realizację w czasie wojny zadań obronno-mobilizacyjnych na potrzeby urzędów wojewódzkich, właściwy terenowo szef obrony cywilnej przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie: budowli ochronnych przeznaczonych na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) oraz stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKZO), spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej) określone w załączniku do wytycznych.

(akta kontroli str. 769-1006)

Wojewoda na pytania:

- czy do 22 kwietnia 2022 r. zapewniono budowle ochronne przeznaczone na stanowiska kierowania obroną cywilną. Jeżeli tak, to gdzie się one znajdowały. W jaki sposób te budowle wykorzystywane są po 22 kwietnia 2022 r. Jeżeli nie zapewniono takich budowli ochronnych, to dlaczego;
- czy do 22 kwietnia 2022 r. zapewniono budowle ochronne przeznaczone na stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi. Jaki rodzaj klauzuli tajności na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 756, ze zm.) został nadany informacji o tych budowlach;
- czy zabezpieczono budowle ochronne na potrzeby wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego. Jeżeli tak, to gdzie się one znajdowały. Jeżeli nie, to dlaczego,

udzielił następującej odpowiedzi: *W sytuacji kryzysowej powstałej w następstwie np. awarii, katastrofy lub klęski żywiołowej pracownicy MUW mają zapewnione miejsca pracy stacjonarne odpowiednio w ramach zasobu nieruchomości pozostającej do dyspozycji tu. Urzędu pomiędzy poszczególnymi lokalizacjami, tj. w Krakowie – kompleks budynków przy ul. Basztowa 22/Worcela 7, ul. Przy Rondzie 6, ul. Szlak 73A; ul. Św. Sebastiana 9 i 11 oraz ul. Orzeszkowa 7, w Nowym Sączu – przy ul. Jagiellońskiej 52 oraz przy Wiśniowieckiej 127 oraz w Tarnowie – przy Al. Solidarności 5-9. Powyższe lokalizacje posiadają odpowiednią infrastrukturę, umożliwiają realizację kluczowych zadań jednostki. Jednocześnie informuję, że Urząd jest przygotowany do realizacji zadań przez zapewnienie pracownikom pracy zdalnej zgodnie z art. 67¹⁹ § 3 pkt. 1 i 2 Kodeksu pracy. Dodaje, że zadania obronne realizowane są na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych, jak również aktach wydanych na podstawie uchylonej ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, które ustawodawca utrzymał w mocy. Zadania obronne nie są realizowane w oparciu ani o ustawę o zarządzaniu kryzysowym, a tym bardziej o Wytyczne Szefa OCK, które nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego.*

(akta kontroli str. 1369, 1370, 1425)

NIK nie podziela stanowiska Wojewody, że zadania obronne nie są realizowane w oparciu o ustawę o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Stosownie do art. 3 pkt 1 tej ustawy przez sytuację kryzysową należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze

względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Według art. 3 pkt 4 przez planowanie cywilne należy rozumieć całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu (lit. a) przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, (lit. b) planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Wojewoda jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa (art. 14 ust. 1). Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa (art. 14 ust. 2 pkt 1).

W art. 137 obowiązującej do 22 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP określono, że obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. Wojewoda był terenowym organem obrony cywilnej, a do jego zakresu działania należało kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie (art. 17 ust. 6 i 7).

Zdefiniowane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP zadania obrony cywilnej były w dużym stopniu zbieżne z zadaniami określonymi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Tym samym system obrony cywilnej był porównywalny z systemem zarządzania kryzysowego. Obrona cywilna oraz zarządzanie kryzysowe to instrumenty wykorzystywane w sytuacjach niestandardowych. Należy zauważyć, że sytuacją kryzysową może być szereg różnorodnych zjawisk, o ile wpływają one negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia bądź środowiska. Mogą być nimi zarówno katastrofy naturalne, katastrofy i awarie techniczne, konflikty społeczne, jak i skutki pośrednie i bezpośrednie wojen.

Należy zauważyć, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym była podawana jako formalno-prawna podstawa realizacji procedury nr 6 „Przygotowanie budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności” stanowiącej element Planu obrony cywilnej województwa małopolskiego. Ustawę tę przywoływano także w wytycznych Wojewody Małopolskiego – Szefa OC Województwa:

- w sprawie realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej w województwie małopolskim na 2020 r.,
- do działalności w dziedzinie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim w 2021 i 2022 r.

Również dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 2 czerwca 2022 r. skierowanym do wojewodów wskazał, że szereg zadań realizowanych dotychczas przez terenowe organy obrony cywilnej na podstawie ustaw o powszechnym obowiązku obrony RP oraz przepisów wykonawczych na jej podstawie może być realizowanych w oparciu o inne akty prawne np. ustawę o zarządzaniu kryzysowym.

(akta kontroli str. 473, 771, 926, 1018-1020)

Zgodnie z art. 17 ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP Szef Obrony Cywilnej Kraju w sprawach należących do swojego zakresu działania mógł wydawać zarządzenia, wytyczne, instrukcje i regulaminy. Na podstawie art. 17 ust. 4 pkt 2²⁰ i ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, w związku z § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego

²⁰ Do zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju należy ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej.

zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin²¹, w celu zapewnienia właściwej realizacji zadań związanych z budownictwem ochronnym jako zadaniem obrony cywilnej, Szef Obrony Cywilnej Kraju wprowadził wytyczne w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. Określały one zalecenia odnośnie do postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. Wytyczne te były przywoływane w:

- wytycznych Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa w sprawie realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej w województwie małopolskim na 2020 r. oraz wytycznych Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa do działalności w dziedzinie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim w 2021 r. i 2022 r.,
- rocznym planie działania w zakresie zadań obrony cywilnej w województwie małopolskim na 2020 r. Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa i rocznych planach działania w zakresie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa na 2021 r. i 2022 r.,
- w regulaminie organizacyjnym MUW dotyczącym zakresu działania WBiZK.
(akta kontroli str. 767-1006, 206)

NIK zwraca uwagę, że budowle ochronne mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa także pracownikom Urzędu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi np. w sytuacji wystąpienia konfliktu zbrojnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niezrealizowanie zadania polegającego na przygotowaniu budowli ochronnych niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Wojewoda nie przygotował takich budowli, w tym na potrzeby SKOC, SKZO oraz wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego, co było działaniem nierzetelnym. Realizacja takiego zadania była zalecana przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania organów wykonujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Wojewoda prowadził ewidencję budowli ochronnych znajdujących się na obszarze województwa, w której wyodrębniono istniejące schrony i ukrycia w podziale m.in. na poszczególne powiaty oraz miejscowości, a także wykaz budowli ochronnych. Zarówno ewidencja, jak i wykaz prowadzone były w formie tabelarycznej. Ewidencja zawierała dane dotyczące numeru ewidencyjnego, jednostki administracyjnej (powiat, gmina), adresu, przeznaczenia, typu budowli, administracji bezpośredniej oraz sposobu wykorzystania budowli w czasie pokoju. Wykaz zawierał dodatkowo dane o wytrzymałości (w MPa), powierzchni ogólnej i użytkowej, pojemności osób, roku budowy i modernizacji. Ostatnia zmiana ewidencji została przeprowadzona 31 marca 2022 r. Ani ewidencja, ani wykaz nie zawierały danych o stanie przygotowania istniejących schronów i ukryć oraz ukryć do doraźnego przygotowania, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 335, 336, 401, 485-670, 707-765, 1210)

²¹ Dz. U. Nr 96, poz. 850. Rozporządzenie uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r. Do zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju należy inicjowanie, przygotowywanie, wydawanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących obrony cywilnej.

Według stanu na 23 czerwca 2014 r. w województwie małopolskim znajdowało się 751 budowli ochronnych (schronów i ukryć) mogących pomieścić 52 623 osoby. Po aktualizacji danych na 31 marca 2022 r. na obszarze województwa znajdowało się 761 budowli ochronnych mogących pomieścić 96 455 osób.

(akta kontroli str. 401, 612-670, 707-765, 1039-1041, 1210, 1371, 1400-1403, 1405, 1424)

3.2. W wytycznych Wojewody Małopolskiego – Szefa OC Województwa w sprawie realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej w województwie małopolskim na 2020 r. oraz do działalności w dziedzinie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim w 2021 i 2022 r. wskazano, że w celu zapewnienia wysokiego poziomu przygotowań obrony cywilnej należy w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej analizować i weryfikować, na poszczególnych poziomach administracyjnych, istniejące oraz ujęte w dokumentach planistycznych zasoby budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń oraz przeprowadzić weryfikację oraz aktualizację dot. planowania doraźnych budowli ochronnych oraz miejsc wyznaczonych dla przygotowania tych budowli (piwnice, przejścia podziemne, parkingi podziemne, itp.).

Do zadań WBiZK ustalonych w rocznych planach działania na lata 2020-2022²² należała m.in. aktualizacja ewidencji budowli ochronnych w zakresie stanu ilościowego i wyposażenia. Ewidencja budowli ochronnych w województwie małopolskim prowadzona była w oparciu o dane przekazane do WBiZK przez jst²³. Dane te nie były weryfikowane przez WBiZK. Nie prowadzono także kontroli dotyczących budownictwa ochronnego. Kwestie te szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 777, 783, 931, 938, 965, 1212, 1424, 1428, 1444)

Według wyjaśnień starszego inspektora Oddziału IV WBiZK ds. budowli ochronnych i oświadczenia I Zastępcy dyr. WBiZK:

- w okresie objętym kontrolą nie zidentyfikowano sytuacji o nieprzekazaniu zmian dotyczących budowli ochronnych na terenie województwa przez szefów OC jst na terenie województwa. Corocznie jednostki samorządu terytorialnego przekazywały informacje o typie budowli ochronnych z administrowanego przez siebie terenu. Obowiązujący wówczas stan prawny pozwalał jedynie na prowadzenie ewidencji bez możliwości weryfikacji i kontroli w terenie;
- nadzór nad ewidencją budowli ochronnych polegał na przesyłaniu danych przez jednostki samorządu terytorialnego i była to jedyna forma nadzoru w świetle obowiązującego prawa;
- po 22 kwietnia 2022 r. Wojewoda nie wykonywał i nie zlecał prowadzenia kontroli ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie województwa,
- zestawienie zbiorcze budowli ochronnych obejmujące istniejące schrony i ukrycia na terenie województwa małopolskiego nie było aktualizowane po 23 kwietnia 2022 r. (ostatnia aktualizacja została odnotowana 31 marca 2022 r. w arkuszu rejestru zmian Planu OC), ponieważ od tej daty nie ma podstaw prawnych do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej. Konsekwencją publikacji ustawy o obronie Ojczyzny²⁴ było uchylene wszystkich aktów prawnych regulujących

²² Roczny planu działania w zakresie zadań obrony cywilnej w województwie małopolskim na 2020 r. Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa, Roczny plan działania w zakresie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa na 2021 r.; Roczny plan działania w zakresie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa na 2022 r.

²³ Jednostki samorządu terytorialnego.

²⁴ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305), dalej: *ustawa o obronie Ojczyzny*.

problematykę z zakresu budownictwa ochronnego oraz obrony cywilnej. Doszło praktycznie do likwidacji instytucji obrony cywilnej, która w chwili obecnej utraciła podstawy prawne swojej działalności. Wyodrębnione w jednym z rozdziałów uchylonej ustawy zagadnienia dot. realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej zostały całkowicie pominięte w nowym akcie prawnym, uniemożliwiając realizację zleconych zadań z powyższej tematyki.

(akta kontroli str. 1013, 1212, 1215, 1375, 1445, 1453)

3.3. Wojewoda, w oparciu o pozyskane z powiatów dane, sporządził oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim na koniec poszczególnych lat 2020, 2021 i przekazywał Szefowi Obrony Cywilnej Kraju dane zbiorcze dotyczące województwa małopolskiego. Dla zasobów budownictwa ochronnego w województwie małopolskim podano, że stan istniejący ogółem budowli ochronnych (schronów i ukryć) na 31 grudnia 2020 r. i 31 grudnia 2021 r. wynosił 694 budowle ochronne, w tym 132 wymagające remontu, mogących pomieścić 45 448 osób.

(akta kontroli str. 7, 1013, 1181, 1197, 1212, 1430-1439, 1440, 1444, 1453)

3.4. W ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim za lata 2020-2021 w formie tabelarycznej przedstawiono charakterystykę istniejących zasobów budownictwa ochronnego w województwie małopolskim. W tabeli podano liczbę budowli ochronnych ogółem, w tym liczbę schronów i ukryć z podziałem na zakładowe i dla pozostałej ludności, a także ich pojemność. Wyodrębniono liczbę budowli wymagających remontów. Wskazano ich lokalizację z podziałem na podpiwniczenia obiektów oraz budowle wolnostojące. W przypadku formy własności zawarto ogólną adnotację, że w związku z przekształceniami własnościowymi 85% budowli ochronnych jest własnością prywatną i pozostaje w dyspozycji głównie wspólnot mieszkaniowych, sprywatyzowanych firm i osób fizycznych. Oceny zawierały także zestawienie kosztów poniesionych na budowle ochronne z podziałem na formę własności obiektów, tj. państwową, komunalną, prywatną, spółdzielczą, wspólnot mieszkaniowych, zagraniczną. Zarówno w 2020 r., jak i w 2021 r. na bieżące utrzymanie schronów wydatkowano 18,5 tys. zł. W ocenach nie formułowano wniosków odnoszących się do budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 7, 1013, 1173 -1198, 1206,1207, 1212, 1430-1439, 1440, 1444)

Starszy inspektor Oddziału IV WBiZK ds. budowli ochronnych wyjaśnił, że wnioski dotyczące budownictwa ochronnego nie były formułowane ze względu na brak takich możliwości wynikający z istniejącego stanu prawnego. Istniejący stan prawny ograniczał działania w obszarze budownictwa ochronnego jedynie do prowadzenia zbiorczej ewidencji.

(akta kontroli str. 1212, 1444)

Dane dotyczące liczby budowli ochronnych i ich pojemności w województwie małopolskim przekazane do Szefa OCK wraz z oceną stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. nie odpowiadały prowadzonej ewidencji budowli ochronnych znajdujących się na terenie województwa, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1197, 612-670, 401)

W ocenach stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim podano również, że aktualnie istniejący system obrony cywilnej w kraju w dużej mierze nie jest dostosowany do potrzeb wynikających ze zmian społeczno-polityczno-gospodarczych kraju. Normy prawne regulujące organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej nie zapewniają możliwości skutecznego koordynowania działań szeroko pojętej ochrony ludności oraz współdziałania struktur

obrony cywilnej, szczególnie z jednostkami PSP. Aktualny stan prawny ujmuje obronę cywilną jako system. W systemie tym, siły OC mogą być użyte przede wszystkim w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu, wojny lub w sytuacji ogłoszenia stanu klęski żywiołowej. W obecnych uregulowaniach prawnych nie przewidziano zwrotu kosztów ponoszonych przez zakłady pracy i przedsiębiorców w przypadku realizacji zadań OC w czasie pokoju (udział w szkoleniach, ćwiczeniach, itp.). Zauważyć należy, że zagwarantowanie bezpieczeństwa obywatelom w czasie pokoju oraz w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i wojny powoduje potrzebę stworzenia jednolitych przepisów prawnych określających kompetencje władz, obowiązki obywateli oraz sposoby zwiększenia ochrony ludności w sytuacjach nadzwyczajnych. Istnieje potrzeba czytelnego określenia zadań ochrony ludności w kontekście obowiązujących ustaw, tj. o powszechnym obowiązku obrony RP, o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o zarządzaniu kryzysowym oraz o stanie klęski żywiołowej. Kwestia organizacji indywidualnej i zbiorowej ochrony ludności w obowiązującym systemie prawnym traktowana jest jako zadanie planistyczne realizowane praktycznie w stanach gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i wojny. Ograniczenie środków finansowych na zadania obrony cywilnej skutkuje ograniczeniem szkolenia, wyposażenia oraz wymiany zużytego, nawet kilkudziesięcioletniego sprzętu. Większość wyposażenia szczególnie indywidualnego sprzętu ochrony przed skażeniami ze względu na utratę własności ochronnych jest stopniowo utylizowana. Istotnego uregulowania prawnego wymaga obszar związany z budowlami ochronnymi. W obecnym umocowaniu prawnym organy administracji samorządowej i rządowej nie sprawują właściwego nadzoru nad tymi budowlami. Zatwierdzony *Program Doskonalenia OC na lata 2017-2026* nie gwarantuje środków finansowych na realizację zadań obrony cywilnej na właściwym poziomie w województwie małopolskim.

(akta kontroli str. 1159, 1166, 1173, 1181, 1188, 1197)

I Zastępca dyr. WBiZK oświadczył, że po zapoznaniu się z ocenami stanu przygotowań obrony cywilnej w województwie małopolskim w obszarze budownictwa ochronnego Szef OCK nie podejmował działań celem poprawy stanu funkcjonowania obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 1449, 1454)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Wojewoda nie prowadził w formie tabelarycznej ewidencji *ukryć do doraźnego przygotowania* obejmującej wstępnie wytypowane ukrycia w istniejących obiektach budowlanych oraz miejsca planowanych budowli wolnostojących, co było działaniem nierzetelnym. Stosownie do § 31 pkt 2 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego właściwi terenowo szefowie obrony cywilnej województw prowadzą w oddzielnej tabeli ewidencji *ukryć do doraźnego przygotowania*.

(akta kontroli str. 1211, 1214)

I Zastępca dyr. WBiZK oświadczył, że nie opracowano ewidencji *ukryć do doraźnego przygotowania* obejmującej wstępnie wytypowane ukrycia w istniejących obiektach budowlanych oraz miejsca planowanych budowli wolnostojących ponieważ nie było podstaw prawnych. W polskim prawodawstwie wytyczne nie są uznawane za akt prawa powszechnie obowiązującego i traktowano je jedynie jako dokument zawierający zalecenia, wskazówki (wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 maja 1999 r. IV SA 827/97). Wytyczne stanowią dyrektywy interpretacyjne, nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego

i nie mogą być powołane jako podstawa prawna. Wytyczne pełnią rolę interpretacyjną, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, stanowią swego rodzaju instrukcje i wskazówki dotyczące sposobu stosowania prawa i służą przede wszystkim ujednoczeniu praktyki przedmiotu, którego dotyczą. Mogą być stosowane w całości, stosowane w określonej swojej części lub w całości nie stosowane.

(akta kontroli str. 1214, 1374, 1375)

Starszy inspektor Oddziału IV WBiZK ds. budowli ochronnych wyjaśnił, że ewidencja ukryć do doraźnego przygotowania nie była prowadzona w MUW ponieważ istniejący stan prawny do 22 kwietnia 2022 r. i aktualnie nie pozwalała na przeprowadzanie kontroli/wizji lokalnych budowli ochronnych na terenie województwa.

(akta kontroli str. 1210, 1211)

NIK zwraca uwagę, że stosownie do art. 17 ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP Szef Obrony Cywilnej Kraju w sprawach należących do swojego zakresu działania mógł wydawać zarządzenia, wytyczne, instrukcje i regulaminy. Wytyczne w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego zostały wydane w celu zapewnienia właściwej realizacji zadań związanych z budownictwem ochronnym jako zadanie obrony cywilnej. Pomimo że wytyczne te nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, to Wojewoda powoływał się na te wytyczne we wszystkich dokumentach związanych z obroną cywilną, czyli uznawał je i przyjmował do stosowania. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 22 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁵ wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw. Po 23 kwietnia 2022 r. prowadzona ewidencja budowli ochronnych powinna umożliwiać realizację zadania wojewody w zakresie obronności wynikającego z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny²⁶, tj. organizacji wykorzystania miejscowych sił i środków na potrzeby obronności państwa i obszaru województwa, w tym ochrony ludności oraz dóbr materialnych i kultury przed środkami rażenia, jak również niesienia pomocy poszkodowanym.

2. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. WBiZK nie weryfikował danych dotyczących budowli ochronnych przesyłanych przez szefów obrony cywilnej powiatów, co było działaniem nierzetelnym. W efekcie w wykazie budowli ochronnych nie zamieszczono:
 - orientacyjnej wytrzymałości w megapaskalach w przypadku dziewięciu ukryć w gminie Żegocina i siedmiu ukryć w gminie Słupnice,
 - w żadnym przypadku nie wskazano stanu przygotowania istniejących schronów i ukryć.

Stosownie do § 32 pkt 6 i 10 Wytycznych SOC ewidencje budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania prowadzone w formie tabelarycznej powinny zawierać podstawowe informacje o zasobach ochronnych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, w tym orientacyjną wytrzymałość w megapaskalach o wartości określonej na podstawie dokumentacji, ekspertyzy lub z uwzględnieniem typowych wytrzymałości w przypadku wymienionych rodzajów budowli ochronnych, w przypadku istniejących schronów i ukryć – stan przygotowania, tj. „przygotowanie częściowe”, „pełne przygotowanie”, „w gotowości eksploatacyjnej”.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

²⁶ Dz. U. poz. 2305, ze zm.

(akta kontroli str. 485-610, 612-670, 707-766)

I Zastępca dyr. WBiZK oświadczył, że wojewoda nie posiadał żadnych podstaw prawnych do weryfikacji tych danych oraz do zlecenia ich weryfikacji podległym jst. Prowadzona w formie tabelarycznej ewidencja budowli ochronnych obejmująca istniejące schrony i ukrycia (stanowiąca załącznik do Planu OC) nie zawierała podstawowych informacji o zasobach ochronnych, ponieważ nie było podstaw prawnych wymagania dodatkowych informacji poza przesłanymi przez jst. Wytyczne stanowią dyrektywy interpretacyjne, nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego i nie mogą być powołane jako podstawa prawna.

(akta kontroli str. 1424, 1215, 1375)

Starszy inspektor Oddziału IV WBiZK ds. budowli ochronnych wyjaśnił, że brak informacji w prowadzonej ewidencji budowli ochronnych o orientacyjnej wytrzymałości ukryć w megapaskalach w Gminie Żegocina i Gminie Słopnice wynikało z nieprzekazania tych danych przez starostwo powiatowe.

(akta kontroli str. 1211)

NIK nie podziela stanowiska, że wojewoda nie posiadał żadnych podstaw prawnych do weryfikacji przekazywanych przez jst danych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP kierowanie sprawami obronności w województwie należało do wojewody. Wojewoda w ramach tego kierowania miał obowiązek organizowania wykorzystania miejscowych sił i środków na potrzeby obronności państwa i obszaru województwa, w tym ochrony ludności. Stosownie do § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin szefowie obrony cywilnej ustalają zadania i kontrolują ich realizację oraz koordynują i kierują działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej. Szef obrony cywilnej województwa wykonuje te zadania w stosunku do szefów obrony cywilnej powiatów. Na podstawie § 5 ust. 1 tego rozporządzenia szefowie obrony cywilnej powiatów mieli obowiązek uzgodnienia z wojewodą wieloletnich i rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej.

NIK zwraca uwagę, że według § 24 Wytycznych SOC ewidencje budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania były dokumentami prowadzonymi na użytek służbowy właściwych terenowo szefów obrony cywilnej, wykorzystywanymi na potrzeby planowania obrony cywilnej, obejmującymi obiekty budowlane, które ze względu na swoją konstrukcję mogą być brane pod uwagę przy planowaniu miejsc schronienia. Stosownie do § 68 Wytycznych SOC przygotowanie oraz aktualizację ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania nadzorowali szefowie obrony cywilnej województw – w odniesieniu do szefów obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego na terenie województwa.

3. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Wojewoda nie prowadził w jst kontroli przygotowania oraz aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie województwa małopolskiego. Działanie to było niezgodne z art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Wojewoda kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy. Stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw²⁷ zadania organów samorządu terytorialnego przewidziane w ustawie o powszechnym

²⁷ Dz. U. Nr 113, poz. 491.

obowiązku obrony RP były wykonywane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Według regulaminu organizacyjnego MUW do zakresu działania WBiZK w obszarze obrony cywilnej należało realizowanie zadań wynikających z rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, w tym nadzór i kontrola realizacji zadań obrony cywilnej w jst.

(akta kontroli str. 1212, 1013, 206)

Starszy inspektor Oddziału IV WBiZK ds. budowli ochronnych wyjaśnił, a I Zastępca dyr. WBiZK oświadczył, że nie przeprowadzano kontroli ze względu na obowiązujący stan prawny, tj. brak możliwości prowadzenia kontroli w obszarze budownictwa ochronnego.

(akta kontroli str. 229, 1212, 1013)

4. Ocena stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. w przypadku danych dotyczących ilości budowli ochronnych i ich pojemności nie została sporządzona rzetelnie. W ocenie wykazano 694 budowle ochronne mogące pomieścić 45 448 osób, podczas gdy w ewidencji budowli ochronnych wykazano 761 budowli ochronnych mogących pomieścić 96 455 osób. W efekcie w ocenie zaniżono liczbę budowli o 67 oraz liczbę osób o 51 007.

(akta kontroli str. 401, 707-765, 1197, 1401-1403)

I Zastępca dyr. WBiZK oświadczył, a starszy inspektor Oddziału IV WBiZK ds. budowli ochronnych wyjaśnił, że materiał zawarty w ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej na 31 grudnia 2021 pn. „Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w województwie małopolskim” oraz ewidencja budowli ochronnych zawarta w Planie OC zawierają dane przesłane przez jst, w związku z czym nie są to materiały WBiZK. Różnica pomiędzy nimi wynika z danych przekazanych przez jst. Natomiast Wojewoda nie posiada żadnych podstaw prawnych do weryfikacji tych danych oraz zlecenia ich weryfikacji.

(akta kontroli str. 1404-1408, 1412-1416, 1424, 1428, 1429)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 68 Wytocznych SOC przygotowanie oraz aktualizację ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania nadzorowali szefowie obrony cywilnej województwa w odniesieniu do szefów obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego na terenie województwa.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda nie sprawował w sposób rzetelny nadzoru nad realizacją zadań w obszarze przygotowania budowli ochronnych, gdyż nie weryfikował danych przekazywanych przez szefów obrony cywilnej powiatów i nie podejmował działań w tym zakresie. W efekcie wykaz budowli ochronnych nie zawierał części danych o zasobach ochronnych określonych w Wytocznych SOC, a ewidencja budowli ochronnych nie zawierała wykazu *ukryć do doraźnego przygotowania*. Nie prowadził także kontroli ewidencji budowli ochronnych w jst, pomimo że takie uprawnienie przysługuje mu na podstawie ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Nierzetelnie została sporządzona *Ocena stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.*, gdyż zawierała dane niezgodne z prowadzoną ewidencją.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wystąpienie przez dyrektora WBiZK z wnioskiem o zmianę *Regulaminu Organizacyjnego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie* dotyczącą uaktualnienia wskazanych w nim podstaw prawnych działania Wydziału.

Z uwagi na zmianę stanu prawnego dotyczącego funkcjonowania obrony cywilnej Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych dotyczących zadań związanych z budownictwem ochronnym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Kraków, sierpnia 2023 r.

Kontroler

Wiesław Matras
główny specjalista kontroli państwowej

.....