



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi

LLO.410.009.02.2023

Pan  
Waldemar Chałat  
Burmistrz Koluszek  
Urząd Miejski w Koluszkach  
ul. 11 Listopada 65  
95-040 Koluszki

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Koluszkach (dalej: Urząd)., ul. 11 listopada 65, 95-040 Koluszki.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Chałat, Burmistrz Koluszek, od 23 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 3-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Łodzi.
Kontrolerzy	Mateusz Fajst-Święcicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/76/2023 z 11 maja 2023 r., Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/81/2023 z 12 maja 2023 r.  (akta kontroli str. 1-2)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań dotyczących zapewnienia ochrony ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia, z uwzględnieniem przygotowania i organizowania budowli ochronnych. W strukturze organizacyjnej wyodrębniono stanowisko do spraw obrony cywilnej (dalej: OC), Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP), zarządzania kryzysowego i spraw obronnych. Urząd posiadał opracowany Plan Obrony Cywilnej (dalej: POC) oraz roczne plany działania, w których wskazano zadanie związane z funkcjonowaniem budowli ochronnych (dalej: BO), jednak zadanie to nie było realizowane.

Burmistrz, działając jako Szef Obrony Cywilnej Gminy (SOCG), nie podejmował działań ukierunkowanych na zapewnienie miejsc w BO oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanych na terenie gminy, co było niezgodne z Wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (dalej: Wytyczne w sprawie BO). Burmistrz nie zapewnił również budowli ochronnej kategorii P dla Stanowiska Koordynacji Obrony Cywilnej oraz Stanowiska Kierowania Zadaniem Obronno-Mobilizacyjnymi.

W Urzędzie prowadzona była Ewidencja budynków wstępnie wytypowanych do doraźnego przygotowania (dalej: Ewidencja BO), jednakże jej zapisy nie były w pełni zgodne ze stanem faktycznym uwzględnionego w niej obiektu. Ponadto Burmistrz nie przekazał Ewidencji BO do Szefa Obrony Cywilnej Powiatu (dalej: SOCP) co w konsekwencji skutkowało niepodaniem do publicznej wiadomości informacji o miejscach schronienia dla ludności na terenie powiatu przez SOCP.

Dokonywana w Urzędzie w okresie objętym kontrolą ocena stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i OC, w części dotyczącej BO prowadzona była w sposób nierzetelny i była niespójna z prowadzoną w Urzędzie Ewidencją BO.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Koluśkach<sup>4</sup> (dalej: RO) zadania związane z obroną cywilną powierzone zostały jednemu pracownikowi zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu na stanowisku do spraw OC, OSP, zarządzania kryzysowego i spraw obronnych. Pracownik ten pełnił również w Urzędzie funkcję pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych. Osoba zatrudniona na ww. stanowisku pracy odpowiedzialna była w szczególności za: koordynowanie realizacji zadań obrony cywilnej instytucji i zakładów pracy zlokalizowanych na terenie gminy, tworzenie i nadzorowanie formowania i przygotowania do działania formacji obrony cywilnej, nadzór nad funkcjonowaniem magazynów obrony cywilnej na terenie gminy, organizowanie systemu łączności w sytuacji kryzysowej oraz w ogłoszonych stanach gotowości

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

<sup>3</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>4</sup> Przyjętego Zarządzeniami Burmistrza Koluśzek Nr 47/2020 z dnia 1.04.2020 r. nr 188/2020 z dnia 21.10.2020 r., nr 47/2020 z dnia 1.04.2020 r., nr 177/2021 z dnia 3.09.2021 r., nr 205/2021 z dnia 19.10.2021 r. oraz nr 243/2022 z dnia 30.12.2022 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Koluśkach.

obronnej, koordynowanie i realizowanie działań zapewniających utrzymanie, wyposażenie i zapewnienie gotowości bojowej ochotniczych straży pożarnych. W okresie objętym kontrolą na przedmiotowym stanowisku zatrudnione były kolejno dwie osoby.<sup>5</sup> Zakresy czynności, uprawnień i odpowiedzialności ww. osób odpowiadały zadaniom przypisanym przedmiotowemu stanowisku pracy w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu. Zarówno zakresy czynności, jak i zapisy RO, nie uległy zmianie po uchyleniu, z dniem 23 kwietnia 2022 r., ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>6</sup> Zarówno w RO, jak i zakresach obowiązków pracowników nie zawarto zapisów odnoszących się bezpośrednio do problematyki BO.

(akta kontroli str. 16-20, 28-31, 36-252)

Pracownik zatrudniony na stanowisku ds. OC od dnia 3 maja 2022 r. posiadał wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe umożliwiające skuteczną realizację zadań na powierzonym stanowisku pracy. Z kolei, pracownik zatrudniony na ww. stanowisku do dnia 30 kwietnia 2022 r. nie uczestniczył w szkoleniu podstawowym w zakresie OC, zgodnie z § 10 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju (SOCK) z 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej oraz żadnych innych szkoleniach w ww. zakresie (szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznej procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem, utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 16-20, 253-260)

1.2 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie funkcjonował POC opracowany na podstawie Zarządzenia Burmistrza Koluszek,<sup>7</sup> wprowadzony do stosowania w dniu 27 grudnia 2021 r.<sup>8</sup> (szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Struktura POC była zgodna z wytycznymi SOCK z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. POC był również zgodny z Wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego z dnia 13 stycznia 2012 r. w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej powiatów.

Plan składał się z: planu głównego, procedur postępowania, załączników funkcjonalnych, informacji uzupełniających, wykazu dokumentów planistycznych do działalności w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej.

POC uzgodniony został z podmiotami, którym powierzono zadania w oparciu o opracowane Karty realizacji zadań, zaś przeprowadzenie uzgodnień potwierdzone zostało odpowiednimi adnotacjami w „Arkuszu uzgodnień POC”.

Kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia dla mieszkańców uwzględniono w załączniku funkcjonalnym nr 6 do POC. W przedmiotowym dokumencie zawarto wskazówki dotyczące sposobu przystosowania (i wyposażenia) mieszkania (pokoju, piwnicy) na miejsce ukrycia. Ponadto w dokumencie zawarto opisy BO takich jak schron i ukrycie.

(akta kontroli str. 32-35, 261-435)

<sup>5</sup> Do 30 kwietnia 2022 r. – Pani A.S oraz od 1 maja 2022 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych – Pan M.D.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.

<sup>7</sup> Zarządzenie Nr 16/2013 Burmistrza Koluszek z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie opracowania Planu Obrony Cywilnej Gminy Koluszki.

<sup>8</sup> Zarządzenie Nr 254/2021 Burmistrza Koluszek z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania Planu Obrony Cywilnej Gminy Koluszki.

W sporządzanych w Urzędzie, zatwierdzanych przez Burmistrza i uzgadnianych z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu (SOCP): Planie działania Gminy Koluszki w zakresie obrony cywilnej na rok 2022 oraz w Wieloletnim planie działania Gminy Koluszki w zakresie obrony cywilnej na lata 2020 – 2025 ujęto zadanie pn. „Podjęcie przedsięwzięć organizacyjnych w zakresie określenia zasad oznakowania dróg dostępu do budowli stanowiących schronienie dla ludności w czasie wystąpienia zagrożenia”. Zadanie to nie było realizowane, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W Planach działania na lata 2020 oraz 2021 problematyka budowli ochronnych nie została uwzględniona.

Jak wyjaśnił Burmistrz „nieuwzględnienie problematyki budowli ochronnych w Planach Działania Gminy Koluszki w zakresie Obrony Cywilnej na 2020 oraz 2021 rok wynikało z przekonania o niskim ryzyku zagrożeń, które powodowałyby konieczność wykorzystania budowli ochronnych”.

(akta kontroli str. 16-20, 32-35, 436-466)

W żadnym z Planów działania nie przytaczano zapisów Wytucznych w sprawie BO.

(akta kontroli str. 436-466)

- 1.3 W okresie objętym kontrolą gmina realizowała jedną inwestycję celu publicznego, której etap projektowania rozpoczęto po wejściu w życie Wytucznych w sprawie BO - inwestycję pn. Budowa nowego skrzydła budynku Szkoły Podstawowej nr 2 i I Liceum Ogólnokształcącego w Koluszkach przy ul. Kościuszki 16 w Koluszkach.

Jak wyjaśnił Burmistrz inwestycja polegała na rozbudowie i przebudowie istniejącego budynku szkoły, a obiekt stanowił całość techniczno-użytkową z istniejącym budynkiem. Burmistrz wyjaśnił również, że „na etapie projektowania i budowy ww. obiektu zapewnienie ochrony ludności rozpatrywane było poprzez podpiwniczenie budynku istniejącego”.

(akta kontroli str. 7-15, 21-27, 467-471)

- 1.4 Celem zachęcania inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia, zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, przeprowadzane były rozmowy promocyjne z inwestorami z terenu gminy Koluszki przez pracowników wydziału inwestycji i rozwoju gospodarczego oraz referatu planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami dotyczące planowania i budowy budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 7-15)

- 1.5 Po wejściu w życie Wytucznych w sprawie BO, Rada Miejska w Koluszkach uchwaliła pięć miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Do szczegółowego badania wybrano dwa z nich.<sup>9</sup>

W objętych szczegółowym badaniem projektach MPZP wymagania dotyczące potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, określone w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>10</sup>, zostały uwzględnione w szczególności poprzez wprowadzenie zapisów ograniczających realizację obiektów budowlanych o określonej wysokości z uwagi na lokalizację

<sup>9</sup> Uchwała nr XLIV/28/2022 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębów ewidencyjnych nr 7 i 8 miasta Koluszki oraz Uchwała nr XX/41/2020 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu ewidencyjnego nr 5 miasta Koluszki.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

lotniczych urzędów naziemnych oraz konieczność przeprowadzenia uzgodnień w celu ustalenia sposobu oznakowania przeszkodowego.

Burmistrz wyjaśnił również, że „zapisy art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ocenie Burmistrza Koluszek mają charakter ogólny. (...) Burmistrz w procedurze uchwalania mpzp na podstawie art. 17 ust. 6 pkt b u.p.z.p. występuje o uzgodnienie projektu planu do właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa. Natomiast na podstawie art. 23 u.p.z.p. organy, o których mowa w art. 11 pkt 4 i 5 oraz art. 17 pkt 6 u.p.z.p. w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej są obowiązane do współpracy przy sporządzaniu odpowiednio projektu studium albo projektu planu miejscowego, polegającej na wyrażaniu opinii, składaniu wniosków oraz udostępnianiu informacji”.

(akta kontroli str. 7-15, 472-536)

- 1.6 W zbadanych szczegółowo dwóch MPZP, zarówno na etapie projektu uchwały przedłożonej Radzie Miejskiej przez Burmistrza jak i w podjętej uchwale nie uwzględniono warunków określonych w § 5 Wytucznych w sprawie BO, zgodnie z którymi 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 budowlach 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.

Burmistrz wyjaśnił, że plany miejscowe sporządzane były zgodnie z wymogami przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a „właściwe organy bezpieczeństwa państwa zostały zawiadomione o przystąpieniu do sporządzenia planu”. Burmistrz wyjaśnił, że żaden z organów „nie zawarł w swoich wnioskach zaleceń w zakresie budownictwa ochronnego.”

(akta kontroli str. 7-15, 21-27, 472-536)

- 1.7 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie planowano i nie poniesiono żadnych wydatków na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych. W latach 2020 – 2023 na zadania związane z OC Urząd poniósł wydatki w łącznej kwocie 17 798 zł<sup>11</sup>. Środki powyższe wydatkowane w szczególności na uzupełnienie/wymianę sprzętu zgromadzonego w magazynie OC oraz naprawy syren alarmowych.

(akta kontroli str. 7-15)

- 1.8 W odniesieniu do problemów lub trudności związanych z realizacją zadań w ramach ochrony ludności (OC) i zarządzania kryzysowego zidentyfikowanych w działalności Urzędu Burmistrz wyjaśnił, że „stan rozwiązań prawnych w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej jest w dużej części zbieżny z zadaniami określonymi przepisami następujących ustaw: o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej, o stanie klęski żywiołowej oraz o zarządzaniu kryzysowym. Zadania te są powierzone różnym podmiotom. Powoduje to np.: powielanie dokumentów planistycznych o podobnym charakterze”. Burmistrz wyjaśnił również, że „ustawodawca już ponad rok od uchylenia ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, nie uchwalił przepisów regulujących sprawę obrony cywilnej. Wobec braku oparcia w przepisach rangi ustawowej czy w przepisach

<sup>11</sup> 2020 r. – brak wydatków, 2021 r. – 1 070 zł, 2022 r. – 2 091 zł, 2023 r. (do 31.05.2023 r.) – 14 637 zł.

wykonawczych, brak jest możliwości wprowadzania wytycznych i realizowania zadań w tym zakresie”.

(akta kontroli str. 7-15)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Pracownik zatrudniony do dnia 30 kwietnia 2022 r. na stanowisku do spraw OC, OSP, zarządzania kryzysowego i spraw obronnych nie odbył szkolenia podstawowego w zakresie OC oraz nie uczestniczył w innych szkoleniach w powyższym zakresie. Było to niezgodne z § 10 wytycznych Szefa OCK z 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej, zgodnie z którym osoby obejmujące stanowiska związane z obroną cywilną powinny zostać przeszkolone w ramach szkolenia podstawowego w terminie do 1 roku od czasu objęcia stanowiska.

Burmistrz wyjaśnił, że pracownik zatrudniony w latach 2020-2022 na stanowisku obrony cywilnej nie uczestniczył w szkoleniu podstawowym w zakresie OC, a w szkoleniu takim uczestniczył Burmistrz Koluszek podejmujący wszystkie decyzje w tym zakresie.

(akta kontroli str. 16-20, 253-260)

2. POC opracowany na podstawie Zarządzenia Nr 16/2013 Burmistrza Koluszek z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie opracowania Planu Obrony Cywilnej Gminy Koluszki został wprowadzony do stosowania dopiero w dniu 27 grudnia 2021 r<sup>12</sup>., co było niezgodne z Wytycznymi Szefa OCK z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

(akta kontroli str. 261-435)

Burmistrz wyjaśnił, że opóźnienie dotyczące wprowadzenia do stosowania POC wynikało z „przeoczenia tego obowiązku przez pracownika prowadzącego sprawy OC”.

(akta kontroli str. 32-35)

3. W okresie objętym kontrolą, Urząd nie realizował zadania wskazanego w Planie działania Gminy Koluszki w zakresie obrony cywilnej na rok 2022 oraz w Wieloletnim planie działania Gminy Koluszki w zakresie obrony cywilnej na lata 2020 – 2025 pn. „Podjęcie przedsięwzięć organizacyjnych w zakresie określenia zasad oznakowania dróg dostępu do budowli stanowiących schronienie dla ludności w czasie wystąpienia zagrożenia”.

(akta kontroli str. 32-35, 450-466)

Burmistrz wyjaśnił, że „powodem odstąpienia od realizacji zadania był brak przepisów prawnych uwzględniających wymagania techniczne, utrzymanie, eksploatację i wyposażenie tego typu obiektów budowlanych”.

(akta kontroli str. 32-35)

**OCENA CZĄSTKOWA**

Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań dotyczących zapewnienia ochrony ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia w szczególności przygotowania i organizowania budowli ochronnych, w strukturze organizacyjnej wyodrębniono stanowisko do spraw OC, Ochotniczych Straży Pożarnych, zarządzania kryzysowego i spraw obronnych. Przy czym osoba zatrudniona na ww. stanowisku do 30 kwietnia 2022 r nie odbyła szkolenia podstawowego z zakresu OC. W Urzędzie opracowywano POC oraz Roczne i Wieloletnie plany działania w zakresie

<sup>12</sup> Zarządzeniem Nr 254/2021 Burmistrza Koluszek z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania Planu Obrony Cywilnej Gminy Koluszki.

obrony cywilnej, w których wskazywano zadania związane z funkcjonowaniem budowli ochronnych, przy czym zadania te nie były realizowane. Ponadto w dwóch zbadanych projektach MPZP Burmistrz, działający jako SOCG, nie uwzględnił potrzeb zmierzających do zapewnienia miejsc w BO oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym miasta z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia, wynikających Wytycznych w sprawie BO.

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 Zgodnie z zestawieniem przedstawionym przez Urząd, w okresie od 2012 r. do 2022 r., liczba osób zameldowanych w gminie Koluszkach systematycznie malała, i wynosiła od 23 336 osób w 2012 r. do 22 485 w 2022 r. Jednocześnie, w całym okresie objętym badaniem, liczba miejsc w budowlach ochronnych wynosiła niezmiennie 50, co stanowiło od 0,21 % w 2012 r. do 0,22 % w 2022 r., a w okresie objętym kontrolą niezmiennie 0,22%. Oznacza to, że Burmistrz nie zapewnił miejsca w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanych na terenie gminy, a w okresie objętym kontrolą nie podejmowano żadnych działań w celu poprawy w tym zakresie, tj. zwiększenia liczby miejsc schronienia w budowlach ochronnych, co było niezgodne z § 5 Wytycznych SOC (patrz dalej: sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 7-15)

2.2 Na podstawie przeprowadzonych oględzin budowli ochronnej zlokalizowanej pod budynkiem Urzędu Miejskiego w Koluszkach, ul. 11 Listopada 65, ustalono, że obiekt był piwnicą ww. budynku, który został zbudowany w latach 70. XX w. jako budynek biurowy. W latach 2006 i 2007 doszło do zmiany funkcji budynku i przystosowano go do pełnienia obecnej funkcji siedziby Urzędu. Piwnicę budynku przeznaczono na cele techniczne (m.in. rozdzielnia elektryczna, pomieszczenie wymiennika ciepła budynku), archiwum oraz magazyn środków OC. Do budowli ochronnej prowadziły dwie klatki schodowe. Piwnica obiektu nie posiadała drzwi typu OH lub H oraz wyjścia zapasowego. Ponadto pomieszczenia w piwnicy posiadały okna. Piwnica wyposażona była w instalacje: wentylacyjnej, elektryczną, ciepłowniczą, wodną i kanalizacyjną.

W toku oględzin stwierdzono, że obiekt spełnia wymagania ukrycia do doraźnego przygotowania. Działania wymagane w ramach doraźnych przygotowań wymagały zamurowania okien oraz wykonania wyjścia zapasowego. Stan przygotowania budowli ochronnej wskazywał na niespełnienie wymagań w zakresie przygotowania częściowego.

(akta kontroli str. 537-551)

2.3 W Urzędzie wyznaczone zostało Zapasowe Miejsce Pracy (ZMP) na wypadek wewnętrznego bądź zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego oraz opracowany został plan przeniesienia pracowników w zastępcze miejsce pracy niezbędne do funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.



Budynek przygotowany na potrzeby SKOC SKZO<sup>13</sup> oraz gminnego (miejskiego) centrum zarządzania kryzysowego nie posiadał budowli ochronnej, schronu typu P<sup>14</sup> (patrz dalej: sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Urząd posiadał natomiast miejsce ukrycia pod budynkiem Urzędu dla pracowników niezbędnych do funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Obiekt zaewidencjonowano jako miejsce doraźnego schronienia i był on utrzymywany w stanie technicznym zgodnym z wymaganiami określonymi w przepisach ustawy Prawo budowlane oraz był uwzględniany w corocznych przeglądach okresowych budynku (szerzej w pkt. 3. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 7-15, 21-27, 537-551)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Działania Burmistrza do 23 kwietnia 2022 r., tj. w okresie obowiązywania ustawy o powszechnym obowiązku ochrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz Wytycznych w sprawie BO nie były ukierunkowane na zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanych na terenie gminy. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono żadnych działań w celu poprawy w tym zakresie. Powyższe było działaniem nierzetelnym i nie realizowało zaleceń wymienionych w § 5 Wytycznych w sprawie BO.

Burmistrz wyjaśnił, że Wytyczne Szefa OCK z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego „określają zalecenia(...) do czasu systemowego uregulowania budownictwa obronnego w przepisach ustawowych i aktach wykonawczych”.

(akta kontroli str. 7-15, 21-27, 472-536)

NIK zauważa, że do 22 kwietnia 2022 r. obowiązywały Wytyczne w sprawie BO. Wytyczne zostały wydane na podstawie art. 17 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 17 ust. 1 tej ustawy SOCK był centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej. Zgodnie z art. 17 ust. 4 pkt 2 ww. ustawy do zakresu działania SOCK należało ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej. Natomiast z art. 17 ust. 5 tej ustawy wynikały uprawnienia SOCK do wydawania zarządzeń, wytycznych, instrukcji i regulaminów w sprawach należących do swojego zakresu działania. Obowiązkiem Burmistrza jako terenowego organu obrony cywilnej (art. 17 ust. 6 ustawy) była realizacja wytycznych centralnego organu administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej w oparciu o kryterium rzetelności. Realizacja zaleceń w tym zakresie służyłaby także realizacji zadania własnego gminy dotyczącego spraw porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>15</sup>).

2. Burmistrz nie zapewnił funkcjonowania budowli ochronnych przeznaczonych na stanowiska kierowania obroną cywilną oraz stanowisko kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi, co było niezgodne z §10 Wytycznych w sprawie BO, zgodnie z którym na potrzeby urzędów miejskich właściwi terenowo szef obrony

<sup>13</sup> Stanowisko Kierowania Obroną Cywilną oraz Stanowisko Kierowania Zadaniami Obronno-Mobilizacyjnymi.

<sup>14</sup> Schron o odporności podstawowej, zgodnie z określonymi wymaganiami w załączniku do Wytycznych Szefa OCK.

<sup>15</sup> Dz.U.2023.40.

cywilnej przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie budowli ochronnych przeznaczonych na stanowiska kierowania obroną cywilną oraz stanowisko kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P.

Burmistrz wyjaśnił, że „w polskim systemie prawnym począwszy od 1 lipca 2004 r. nie ma zdefiniowanego pojęcia budowli ochronnej (schronu i ukrycia), a co za tym idzie żaden podmiot nie jest zobowiązany do prowadzenia ich ewidencji, konserwacji czy też planowania użycia. Ustawodawca nie wprowadził rozwiązań prawnych, które regulowałyby zagadnienia takie jak tryb, zasady budowy oraz utrzymania budowli ochronnych”. Burmistrz wyjaśnił również, że wytycznych nie można uznać za źródło prawa powszechnie obowiązującego.

(akta kontroli str. 7-15)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Działania Burmistrza, w okresie objętym kontrolą nie były ukierunkowane na zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanych na terenie gminy oraz nie prowadzono żadnych działań w celu poprawy w tym zakresie. Co więcej Burmistrz nie zapewnił budowli ochronnej kategorii P dla SKOC i SKZO.

#### OBSZAR

### 3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych

#### Opis stanu faktycznego

3.1. W Urzędzie prowadzona była dokumentacja dotycząca BO w postaci Ewidencji budowli ochronnych/ukryć do doraźnego przygotowania. Ewidencja<sup>16</sup> prowadzona była w formie tabelarycznej, zgodnie z którą na terenie gminy znajdowało się jedno ukrycie do doraźnego przygotowania o pojemności 50 osób.

W Ewidencji BO wskazano, że obiekt<sup>17</sup> znajdował się w gotowości eksploatacyjnej, co było niezgodne ze stanem faktycznym stwierdzonym podczas oględzin przeprowadzonych w toku kontroli, ponadto Ewidencja BO nie została przekazana do Szefa OCP o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 16-20, 32-35, 537-554)

3.2. W Urzędzie nie udostępniano mieszkańcom informacji na temat budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania zarówno na stronie internetowej Urzędu ani na stronie BIP, pomimo że spis budowli ochronnych, w tym schronów, stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 li. f ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>18</sup> (szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W okresie objętym kontrolą miejsca ukryć dla mieszkańców z terenu gminy nie były przedmiotem wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

(akta kontroli str. 7-15, 32-35)

3.3 W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie przeprowadzał odrębnych kontroli stanu technicznego obiektu zakwalifikowanych jako ukrycie do doraźnego przygotowania zlokalizowanego w piwnicy budynku Urzędu. Piwnica jak i cały

<sup>16</sup> Zaprowadzona w 2019 r.

<sup>17</sup> Zlokalizowany w piwnicy budynku Urzędu.

<sup>18</sup> Dz.U.2022.902.

obiekt poddawane były okresowym przeglądom półrocznym i pięcioletnim wynikającym z art. 62 ust 1. Ustawy prawo budowlane.<sup>19</sup>

(akta kontroli str. 7-15)

3.4 W okresie objętym kontrolą Burmistrz, zgodnie z §3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania SOCK, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, dokonywał oceny stanu przygotowań obrony cywilnej za rok, 2020 oraz 2021.

W żadnym z ww. dokumentów nie uwzględniono zlokalizowania miejsca ukrycia wskazanego w Ewidencji BO o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 16-20, 552-618)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz, w okresie objętym kontrolą, nie przekazał Ewidencji BO do SOCP co w konsekwencji skutkowało niepodaniem do publicznej wiadomości informacji o miejscach schronienia dla ludności na terenie powiatu przez SOCP. Co więcej Burmistrz nie udostępnił mieszkańcom informacji na temat BO i ukryć do doraźnego przygotowania zarówno na stronie internetowej Urzędu ani na stronie BIP.

Burmistrz wyjaśnił, że brak przekazania ww. informacji był wynikiem przeoczenia pracownika prowadzącego w Urzędzie sprawę z zakresu OC.

(akta kontroli str. 7-20, 32-35, 552-554)

2. Ewidencja budowli ochronnych była prowadzona w sposób nierzetelny. Zapisy Ewidencji BO odnoszące się do obiektu stanowiącego ukrycie do doraźnego przygotowania były niezgodne ze stanem faktycznym. Zgodnie z zapisami zawartymi w Ewidencji BO zlokalizowane na terenie gminy jedyne ukrycie do doraźnego przygotowania znajdowało się w gotowości eksploatacyjnej. Jak wykazały przeprowadzone oględziny obiektu do niezbędnych działań wymaganych w ramach doraźnych przygotowań należało zamurowanie okien oraz wykonanie wyjścia zapasowego. Stan przygotowania budowli oceniono jako niespełniający wymagań w zakresie przygotowania częściowego.

Burmistrz wyjaśnił, że „pracownik sporządzający Kartę Ewidencyjną budowli ochronnej nie posiadał wiedzy technicznej by prawidłowo określić pojęcie „dodatкового wyjścia zapasowego” czy „gotowości eksploatacyjnej”.

(akta kontroli str. 32-35, 537-554)

3. W opracowanych i przekazanych SOCP: Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Gminie Koruszki według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. oraz Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Gminie Koruszki według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r., w pozycji „Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w Gminie Koruszki” nie wykazano zlokalizowania na terenie Gminy miejsca ukrycia do doraźnego przygotowania, które wskazane zostało w prowadzonej w Urzędzie Ewidencji BO.

Burmistrz wyjaśnił, że tematyka budowli ochronnych w sporządzonych rocznych Ocenach Stanu Przygotowań w zakresie OC została przeoczona przez pracownika sporządzającego wskazane wyżej dokumenty.

(akta kontroli str. 16-20, 552-618)

<sup>19</sup> Dz.U.2023.682.

## OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie Ewidencja BO prowadzona była zgodnie z Wytycznymi w sprawie BO, jednakże jej zapisy nie w pełni odpowiadały stanowi faktycznemu, w jakim znajdował się zwarty w niej obiekt. Burmistrz, w okresie objętym kontrolą, nie przekazał Ewidencji BO do SOCP co w konsekwencji skutkowało niepodaniem do publicznej wiadomości informacji o miejscach schronienia dla ludności na terenie powiatu przez SOCP. Opracowane, w okresie objętym kontrolą, oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej sporządzone były w sposób nierzetelny. W sporządzonych ocenach nie zawarto bowiem informacji dotyczącej lokalizacji na terenie miasta BO wskazanej w prowadzonej Ewidencji BO.

## IV. Wnioski

### Wnioski

Z uwagi na uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku ochrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz Wytycznych SOCK, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w odniesieniu do nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze Obrony Cywilnej.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

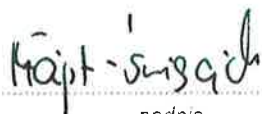
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Łodzi. 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.

Łódź, 22 września 2023 r.

*Kontrolerzy*

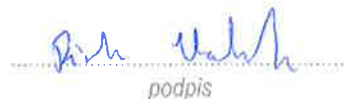
Mateusz Fajst-Święcki  
Doradca ekonomiczny

  
podpis

Michał Maćkiewicz  
Doradca ekonomiczny

  
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
p.o. Dyrektor  
Piotr Walczak

  
podpis