



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.009.04.2023

Pan  
Karol Młynarczyk  
Wojewoda Łódzki  
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi  
ul. Piotrkowska 104  
90-926 Łódź

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/061 Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystapienia zagrozenia

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi  
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź  
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90  
llo@nik.gov.pl

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi <sup>1</sup> , ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Karol Młynarczyk, Wojewoda Łódzki <sup>2</sup> , od 18 kwietnia 2023 r. wcześniej Tobiasz Bocheński od 25 listopada 2019 r. do 17 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str.3-7),
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.</li><li>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.</li><li>3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowań budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.</li></ol>
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 <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/82/2023 z 12 maja 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)</li></ol>

<sup>1</sup> Dalej: Urząd lub ŁUW.

<sup>2</sup> Dalej: Wojewoda lub SOCW

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK



## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Wojewoda zapewnił właściwe przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań związanych z obroną cywilną, w tym z budownictwem ochronnym. Wyznaczył komórkę organizacyjną do realizacji tych zadań i zatrudnił w niej wykwalifikowaną kadrę. Właściwa struktura organizacyjna nie przełożyła się jednak na rzetelną realizację zadań Wojewody, do 22 kwietnia 2022 r. SOCW, w obszarze budownictwa ochronnego.

Wbrew zaleceniom wynikającym z § 30 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego<sup>5</sup> – elektroniczna ewidencja budowli ochronnych w ŁUW nie była prowadzona w formie zestawienia zbiorczego. Wojewoda niewłaściwie sprawował nadzór nad prowadzeniem ewidencji budowli ochronnych<sup>6</sup> i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie województwa. W szczególności nie wyjaśniono rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi budowli ochronnych otrzymanymi z powiatów i miasta Łodzi a elektroniczną ewidencją prowadzoną w Urzędzie oraz nie podejmowano działań mających na celu uzyskanie brakujących informacji o zasobach budowli ochronnych od szefów obrony cywilnej powiatów.

Wojewoda przygotował Plan Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego<sup>7</sup>, jednakże nie realizowano wyznaczonych w nim zadań dla Urzędu oraz Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego<sup>8</sup> w zakresie budownictwa ochronnego.

Wojewoda nie dysponował budowlą ochronną przeznaczoną na potrzeby stanowiska kierownika obroną cywilną (dalej: SKOC) i stanowiska kierownika zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (dalej: SKZO).

W ramach oceny zgodności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>9</sup> z przepisami prawa, w Urzędzie weryfikowano m.in., czy plany te zostały przedłożone do instytucji i organów właściwych do ich uzgadniania i opiniowania.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>10</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie w latach 2021 – 2023 (II kw.) obowiązywał Statut Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego<sup>11</sup>, w którym w § 18 ust. 1 pkt. 2 określono, że do zakresu działań Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego<sup>12</sup> należy w szczególności realizacja zadań Wojewody objętych działami administracji rządowej

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

<sup>5</sup> Dalej: Wytyczne.

<sup>6</sup> Dalej: ewidencja BO lub BO.

<sup>7</sup> Dalej: POC.

<sup>8</sup> Dalej: WINB.

<sup>9</sup> Dalej: MPZP

<sup>10</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>11</sup> Załącznik do zarządzenia Nr 132/2016 Wojewody Łódzkiego z dnia 25 maja 2016 r. ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Wojewody Łódzkiego Nr 56/2017 z dnia 13 marca 2017 r., Nr 142/2018 z dnia 10 września 2018 r., Nr 88/2019 z dnia 4 kwietnia 2019 r., Nr 174/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r., Nr 10/2021 z dnia 21 stycznia 2021 r. oraz Nr 260/2022 z dnia 21 grudnia 2022 r.

<sup>12</sup> Dalej: WBIZK.

związanymi ze sprawami wewnętrznymi w zakresie m.in. ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

Zgodnie z obowiązującym w latach 2020 – 2023 Regulaminem Organizacyjnym<sup>13</sup>, zadania Urzędu wynikające z obrony cywilnej (w tym budownictwem ochronnym) przypisano<sup>14</sup> do realizacji WBizK, a w jego ramach do Oddziału Obrony Cywilnej.

Na podstawie badania ośmiu<sup>15</sup> teczek osobowych stwierdzono, że zadania przypisane pracownikom zajmującym się obroną cywilną i budownictwem ochronnym zostały określone w zakresach obowiązków a osoby wykonujące ww. zadania posiadały szkolenia (poza dwoma przypadkami<sup>16</sup>), wiedzę, umiejętności i doświadczenie zawodowe do ich wykonywania. M.in. przypisano w zakresach obowiązków pracowników zadanie pn. „współdziałanie w kontroli nad przygotowaniem i zapewnieniem funkcjonowania budowli ochronnych”<sup>17</sup> i koordynacja wykonywania inwestycji i remontów dot. budownictwa ochronnego (...) i udział w odbiorach inwestycji i remontów w zakresie budownictwa ochronnego (...)<sup>18</sup>

Jak wyjaśnił Dyrektor WBizK pracownicy nie przeszli szkolenia, gdyż w okresie wprowadzonego stanu epidemii (COVID-19) organizacja szkoleń podstawowych została wstrzymana<sup>19</sup>. Nie było również możliwości uczestniczenia w innych szkoleniach z zakresu OC.

W związku z wejściem w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny i uchyleniem przepisów o obronie cywilnej nie dokonywano zmian w RO i zakresach obowiązków.

Dyrektor WBizK wyjaśnił, że przyczyną niedokonywania zmian organizacyjnych Urzędu po wejściu w życie ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny i uchyleniu przepisów o obronie cywilnej był fakt, że zadania niezbędne do realizacji w przypadku katastrof czy działań wojennych pozostały. Mimo braku podstaw prawnych administracja publiczna nadal ma obowiązek ochrony swoich obywateli. Potwierdza to pismo nr DOLiZK-OL-551-32/2022 z 2 czerwca 2022 r. otrzymane przez wojewodów z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wskazane w nim jest, że obrona cywilna jest definiowana nie instytucjonalnie, a funkcjonalnie (czynnościowo), przez wskazanie składających się na nią działań, które co do zasady można wpisać w zakres zadań różnych podmiotów. W związku z tym, do czasu wejścia w życie nowej ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej, która na nowo zdefiniuje zadania obrony cywilnej i jej struktury na terenie całego kraju, postanowiono nie reorganizować stanowisk pracy odpowiedzialnych za ochronę ludności w ŁUW w Łodzi. Zapewnia to prawidłowe funkcjonowanie Urzędu w sytuacjach kryzysowych oraz możliwość udzielania pomocy poszkodowanej ludności.

(akta kontroli str. 19-27, 60-210, 816-817)

<sup>13</sup> Regulamin Organizacyjny (dalej: RO) stanowiący załącznik do Zarządzenia Wojewody Łódzkiego nr 186/2016 z dnia 25 lipca 2016 r. wraz z Zarządzeniami zmieniającymi (1/2017 z 9 stycznia 2017 r., 92/2017 z 28 kwietnia 2017 r., 149/2017 z 28 czerwca 2017 r., 211/2017 z 29 września 2017 r., 259/2017 z 21 grudnia 2017 r., 100/2018 z 29 czerwca 2018 r., 177/2018 z 31 października 2018 r., 35/2019 z 8 lutego 2019 r., 124/2019 z 7 maja 2019 r., 180/2019 z 4 lipca 2019 r., 235/2019 z 18 września 2019 r., 19/2020 z 17 stycznia 2020 r., 58/2020 z 24 marca 2020 r., 179/2020 z 23 listopada 2020 r., 67/2021 z 29 marca 2021 r., 134/2021 z 28 maja 2021 r., 163/2021 z 6 lipca 2021 r., 226/2021 z 21 września 2021 r., 125/2022 z 30 czerwca 2022 r. oraz 225/2022 z 3 listopada 2022 r. oraz Nr 36/2023 z dnia 22 lutego 2023 r.

<sup>14</sup> Z § 23 RO wynika, że Wydziałowi przypisano m.in. realizację spraw związanych z obroną cywilną

<sup>15</sup> Pracownicy o inicjałach: [REDACTED]

<sup>16</sup> Pracownicy o inicjałach: [REDACTED]

<sup>17</sup> Pracownik o inicjałach [REDACTED] Zakres obowiązków z 30 grudnia 2019 r.

<sup>18</sup> Pracownik o inicjałach [REDACTED] Zakres obowiązków pracownika z 3 sierpnia 2009 r.

<sup>19</sup> Pismo Szefa OCK nr BL-I-0760/3-1/20 z dnia 9 marca 2020 r.

1.2. Wojewoda w latach 2020 – 2022, jako SOCW zaopiniował łącznie 592 MPZP (174/183/235) z czego 456 do czasu uchylecia przepisów o OC (99 w 2022 r. do 23 kwietnia 2022 r.).

Wojewoda, w okresie objętym kontrolą w ramach oceny zgodności MPZP z przepisami prawa, w zakresie uwzględnienia lub braku uwzględnienia potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, nie wnosił uwag oraz nie kwestionował MPZP, nie dokonał również stwierdzenia nieważności objętej oceną uchwały w całości lub w części a także nie występował do wojewódzkiego sądu administracyjnego ze skargą na ww. uchwały.

Jak wyjaśnił Zca Dyrektora WBIZK na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>20</sup>, *Urząd (...) uzgadnia projekty MPZP w zakresie odpowiednich zadań rządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. W toku prowadzonej przez gminę procedury planistycznej, mającej na celu uchwalenie planu miejscowego (...) wójt, burmistrz albo prezydent miasta obligatoryjnie występuje o uzgodnienie projektu MPZP m.in. do właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b) tiret czwarty ustawy. ŁUW na etapie badania legalności uchwalonego MPZP z obowiązującymi przepisami prawa pod względem merytorycznym, każdorazowo bada, czy projekt ww. dokumentu uzyskał pozytywne uzgodnienie od właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa oraz weryfikuje, czy spełnione zostały ewentualne warunki takiego uzgodnienia. Jednostki składające wnioski o opinię otrzymywały również informację o wydaniu i konieczności uwzględniania Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju (dalej: OCK) z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (do czasu ich uchylecia).*

Na podstawie analizy pięciu MPZP stwierdzono, że Wojewoda w ramach opiniowania projektu planu miejscowego zgodnie z art. 17 pkt. 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnosił się do uwzględnienia w nich potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, jednakże w treści uchwał nie stwierdzono zapisów odnoszących się do ww. obowiązków.

Odnośnie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczących uwzględniania w MPZP potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, Z-ca Dyrektora WBIZK wyjaśnił, że przeszkodą był brak możliwości żądania od organów ich sporządzających, aby w dokumentach planistycznych zawierać zapisy, które w sposób jednoznaczny nie wynikają z obowiązujących obecnie przepisów prawa. Przy sporządzaniu i uchwalaniu MPZP, organy gminy uwzględniają m.in. potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie, tj. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu MPZP (Dz. U. poz. 2404), które zastąpiło rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (D. U. Nr 164, poz. 1587), obowiązujące do 23 grudnia 2021 r., nie precyzują jednak jednoznacznie, w jaki sposób organy gminy mają uwzględniać w planie miejscowym potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. W związku z powyższym, to właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, w drodze uzgodnienia, wydają opinię czy projekt planu uwzględnia w wystarczający sposób potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. (...) Zasadne wydaje się uściślenie przepisów

<sup>20</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 977

w taki sposób, aby ujednolicić rozumienie pojęcia „potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa” przez różne podmioty opiniujące dokumentację.

(akta kontroli str. 8-18, 211-271)

1.3. Urząd, w okresie objętym kontrolą nie realizował inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 8-18)

1.4. Wojewoda opracował POC Województwa Łódzkiego<sup>21</sup>, w którym uwzględniono problematykę budowli ochronnych. W zakresie BO, określono<sup>22</sup> zadania realizowane przez jednostki organizacyjne Urzędu, tj.: dla Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Łodzi<sup>23</sup> obejmujące: kontrolę robót budowlanych związanych z budową budowli ochronnych lub przebudową istniejących (...) <sup>24</sup>, prowadzenie czynności po zniszczeniu obiektu ochronnego (...) wskazanie zakresu i terminu robót w celu uporządkowania terenu, zabezpieczenie obiektu budowlanego lub wykonania innych (...) <sup>25</sup> oraz kontrolę utrzymania budowli ochronnych (...) <sup>26</sup>.

Ponadto dla ŁUW wskazano zadanie dot. „sprawdzania stanu technicznego budowli ochronnych w województwie oraz doprowadzenie do gotowości techniczno – eksploatacyjnej istniejących budowli ochronnych i ukryć”<sup>27</sup>.

Dla wszystkich ww. zadań zostały przygotowane Karty Realizacji Zadań Obrony Cywilnej<sup>28</sup>, w których określono procedury postępowania i podstawowe działania dla realizacji zadania. Zadania te nie były wykonywane oraz nadzorowane przez Szefa OCW (patrz dalej sekcja nieprawidłowości).

W rozdziale VI zaktualizowanego załącznika nr 2 POC pn. „Zapasy magazynowe sprawnego do użycia sprzętu, materiałów i wyposażenia OC” określono sprzęt stanowiący wyposażenie budowli ochronnych, tj.: urządzenie filtrowentylacyjne (20 kpl.), przedfiltr PF-1000 (62 szt.), wymienny wkład filtr. do PF-1000 (12 szt.), filtropochłaniacz (500 szt.), kłapa wywiewna (77 szt.), automatyczny zawór p. wybuch. AZP-200(II) (19 szt.), Drzwi stalowe różne typy (70 szt.), uszczelka do drzwi schronowych typu lodówka (800 mb.).

Obecny stan<sup>29</sup> sprzętu stanowiącego wyposażenie budowli ochronnych w wojewódzkim magazynie OC, określono na 510 szt. filtropochłaniaczy.

W załączniku nr 6 POC<sup>30</sup> opisano przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych z którego wynika, że na obszarze województwa łódzkiego znajdowało się 2 76 budowli ochronnych dla 35 339 osób, z czego 54 schrony (5 365 osób) i 2 022 ukrycia (29 974 osób). Wskaźnik zabezpieczenia miejsc w istniejących budowlach ochronnych wyniósł dla aglomeracji łódzkiej 11% a dla pozostałego obszaru województwa – ok. 3%. W województwie łódzkim zamieszkiwało 2 378 483<sup>31</sup> osób, zatem wskaźnik ten dla całego województwa wyniósł 1,5%.

Jak wynika z POC, ponad 80% wszystkich BO znajdowało się na obszarze aglomeracji a ok. 90% z nich wykonano i przekazano do eksploatacji w latach 1950 –

<sup>21</sup> Uzgodniony z Szefem Obrony Cywilnej Kraju 10 marca 2014 r. i zatwierdzony przez Wojewodę Łódzkiego 19 marca 2014 r. Wprowadzony do stosowania Zarządzeniem nr 80/2014 Wojewody Łódzkiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 25 marca 2014 r.

<sup>22</sup> Rozdział 5.1.

<sup>23</sup> Dalej: WINB.

<sup>24</sup> Zadanie 42.

<sup>25</sup> Zadanie 43.

<sup>26</sup> Zadanie 44.

<sup>27</sup> Zadanie 59.

<sup>28</sup> Dalej: KRZ OC.

<sup>29</sup> Na dzień 26 czerwca 2023 r.

<sup>30</sup> Wg stanu na dzień przygotowania POC w 2014 r.

<sup>31</sup> Dane GUS za kwiecień 2023 r. <https://lodz.stat.gov.pl/dane-o-wojewodztwie-lodzkiem/>

1970. Ponad 50% budowli ochronnych wymagała modernizacji lub remontów, zaś ok. 90% wymagało wymiany lub uzupełnienia przeterminowanego wyposażenia technicznego w pomieszczeniach schronowych. W należyтым/dobryм stanie technicznym określono 28% BO a niespełniających w pełni podstawowych wymogów w zakresie konstrukcji i użytkowania było 47% BO. Wojewoda nie posiadał wiarygodnych informacji o liczbie miejsc w budowlach ochronnych, co szerzej opisano w obszarze trzecim w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dane te nie były aktualizowane w POC, zgodnie z posiadaną wiedzą przekazywaną SOCW przez Szefów OCP na podstawie *Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie łódzkim*<sup>32</sup>, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor WBiZK proces przygotowania ewidencji BO przez SOCW nie został zakończony do czasu uchylecia przepisów w sprawie obrony cywilnej.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że dla województwa łódzkiego wskaźnik ten wynosił odpowiednio za 2020 i 2021 rok – 3,8%. W związku z uchYLENIEM przepisów dotyczących obrony cywilnej oraz brakiem konieczności sporządzania oceny stanu OC za 2022 r. dane za ten rok nie były zbierane i przetwarzane. Należy zauważyć, że 25% jest wartością docelową, do której należy dążyć. Nie było w Wytycznych określonego terminu, kiedy należy go osiągnąć. Dodatkowo w związku z brakiem przepisów dotyczących budowli ochronnych nowe obiekty tego typu praktycznie nie powstawały. (...) W związku z uchYLENIEM z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej przestały obowiązywać wydane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju wytyczne z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. Należy zwrócić uwagę na fakt, że Wytyczne SOCK z 2018 roku nie miały odzwierciedlenia ani w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP ani w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Wśród 26 zadań nałożonych na SOCW nie znajdziemy tematyki z zakresu budownictwa ochronnego. Przy tak wątpliwej podstawie prawnej wydania Wytycznych, jak również rangi dokumentu (nie jest to akt prawa powszechnie obowiązującego) nie można należycie i sprawnie realizować zadań w nich opisanych, a tym bardziej wydawać środków publicznych na ten cel.

(akta kontroli str. 19-40, 54-59, 272-673)

W Urzędzie opracowano Wieloletni (na lata 2020 – 2025) oraz roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020-2022<sup>33</sup>. Wszystkie ww. dokumenty zostały uzgodnione przez Szefa OCK i zatwierdzone przez Szefa OCW.

W WPD na 2020 – 2025 przewidziano następujące zadania w zakresie BO:

- W rozdz. 2 (*Przyjęte kierunki działania*) zadanie 6 - prowadzenie oceny zdolności technicznej oraz inspirować właściwe organy obrony cywilnej w proces upowszechniania dostępu do zasobów BO oraz zadanie 8 – prowadzenie czynności kontrolnych w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej (patrz dalej sekcja nieprawidłowości).
- W rozdz. 3 (*Zaplanowane przedsięwzięcia i zadania*) zadanie 4 - podjęcie przedsięwzięć organizacyjnych w zakresie określania zasad oznakowania dróg dostępu do budowli stanowiących schronienie dla ludności w czasie wystąpienia stanu zagrożenia.
- w rozdziale – *Plan wydatków*, Szef OCW określił wysokość środków na realizację zadania pn. *Utrzymanie budowli ochronnych* na kwotę 1 650 tys. zł.

<sup>32</sup> Dokument za rok 2020 i 2021 przygotowany na podstawie Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach. (Dalej: OSOC)

<sup>33</sup> Dalej: WPD i RPD.

Jak wyjaśnił Dyrektor WBIZK zadania te miały być realizowane po wprowadzeniu nowej ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej. Do dnia dzisiejszego ustawa nie powstała i brak jest podstaw prawnych do realizacji zadań z zakresu budownictwa ochronnego. Szef OCK nie określił też nowych zasad oznakowania dróg dostępu do budowli ochronnych. Ze względu na epidemię COVID-19 realizacja wszystkich zaplanowanych zadań była znacznie utrudniona a w części przypadków niemożliwa. W zakresie zaplanowanej kwoty Dyrektor wyjaśnił, że miała być ona rozłożona na lata 2020 – 2025 i była przewidziana na zakup wyposażenia do budowli ochronnych. Dodatkowo należy zauważyć, że zatwierdzenie WPD przez Szefa OCK nie wiązało się z przekazaniem przez niego środków na realizację ujętych w nim zadań. Wojewodom nie przekazano dodatkowych środków na realizację zadań zaplanowanych w WPD.

W RPD na 2020, 2021 oraz 2022 przewidziano następujące zadania w zakresie BO:

- w rozdz. 2 (Przyjęte kierunki działania) zadanie 6 – prowadzenie oceny zdolności technicznej zasobów budownictwa ochronnego (patrz dalej sekcja nieprawidłowości).
- w rozdz. 3 (Zaplanowane przedsięwzięcia i zadania) zadanie 3 - przegląd i ogólną ocenę budowli ochronnych pozostających do dyspozycji na terenie województwa łódzkiego z uwzględnieniem aktualizacji topografii oznakowania (patrz dalej sekcja nieprawidłowości).
- W zakresie kontroli przewidziano zadanie 1 – przygotowanie i prowadzenie czynności kontrolnych w odniesieniu do jednostek samorządowych szczebla powiatu (Szefów OCP) (patrz dalej sekcja nieprawidłowości).
- Jako inne zadania i przedsięwzięcia zapisano w RPK opiniowanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego w aspekcie wymogów obrony cywilnej poprzez składanie wniosków do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz do MPZP.

We wszystkich RPD oraz w WPD odnoszono się i przytaczano Wytoczne.

Jak wyjaśnił Dyrektor WBIZK, kontrole u Szefów OCP obejmowały realizację 26 zadań ujętych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej.

(akta kontroli str. 8-18, 33-48, 272-748)

1.5. W latach 2020-2022, Urząd zaplanował i wydatkował na obronę cywilną (rozdział 75414) odpowiednio (Plan/Wykonanie) 621 250,0 zł/608 939,2 zł; 537 446,0 zł; 525 177,03 zł; 487 624,0 zł/477 119,0 zł. Po 23 kwietnia 2022 r. w zakresie BO Urząd nie prowadził działań w obszarze obrony cywilnej.

Jak wyjaśnił Zca Dyrektora WBIZK w związku z brakiem uregulowań prawnych dotyczących obrony cywilnej, w 2023 roku nie było możliwości planowania środków budżetowych w rozdziale 75414. Ze względu na brak podstaw prawnych do realizacji zadań dotyczących budowli ochronnych, a co za tym idzie do wydatkowania środków publicznych na ten cel, nie było takowych w badanym okresie. Wszelkie wydatki dokonywane przez Wojewodę muszą mieć odzwierciedlenie w zapisach odpowiedniej rangi aktu prawnego.

(akta kontroli str. 8-18)

1.6. Zca Dyrektora WBIZK wyjaśnił, że trudności w zakresie ewidencjonowania, utrzymania, wyposażenia oraz finansowania obiektów ochronnych wynikają z faktu, że polski system prawny nie definiuje pojęcia „budowle ochronne” (schron lub ukrycie), a tym samym żaden podmiot ani organ wprost nie jest zobowiązany do prowadzenia ich ewidencji, konserwacji, planowania użycia i określenia sposobu przygotowania. Ostatnim aktem prawnym regulującym problematykę schronów było





rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, wydane na podstawie art. 140 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł ten został uchylony artykułem 1 pkt 63 ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2036) i utracił moc z dniem 1 lipca 2004 r. Po utracie mocy prawnej wymienionych przepisów nie zostały wprowadzone inne skuteczne regulacje, określające w szczególności tryb, zasady budowy oraz utrzymania i przygotowywania budowli ochronnych. W związku z uchyceniem z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej przestały również obowiązywać wydane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju wytyczne z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. W tym akcie normatywnym zawarte były podstawowe założenia dot. ewidencjonowania obiektów przewidzianych na cele ochronne dla ludności cywilnej z uwzględnieniem przyjętej klasyfikacji. W związku z powyższym, obecnie nie obowiązuje żaden akt prawny określający sposób zabezpieczenia i przygotowania obiektów mogących spełniać funkcję ochronną, przez co trudno jest ustalić jeden organ czy przepis wskazujący lub ustalający wprost odpowiedzialność za tę infrastrukturę.

Mając na uwadze powyższe należy uregulować w przepisach powszechnie obowiązujących kwestie związane z budową i utrzymaniem tych budowli oraz dostosowywania budynków istniejących do pełnienia funkcji ochronnej. Zasadne jest zdefiniowanie w prawie terminu budowli ochronnej, schronu, ukrycia oraz określenie szczegółowych wymagań, jakim muszą odpowiadać, a także określenie sposobu prowadzenia ich ewidencji i przygotowywania na wypadek zagrożeń. Obecny stan prawny całkowicie uniemożliwia realizację jakichkolwiek zadań z zakresu budownictwa ochronnego, łącznie z ich finansowaniem. Aby przepisy w tym zakresie były skuteczne musi powstać akt prawa powszechnie obowiązującego w randze ustawy lub rozporządzenia mającego oparcie w zapisach ustawy.

Jak wyjaśnił Zca Dyrektora WBiZK po uchyceniu przepisów o obronie cywilnej i wejściu w życie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji rekomendował regulacje prawa powszechnie obowiązującego w kwestii obrony cywilnej uznając co do zasady Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczące ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie 8 marca 1977 r. W powyższych aktach prawnych obrona cywilna jest definiowana nie instytucjonalnie a funkcjonalnie (czynnościowo), przez wskazanie składających się na nią działań, które można wpisać w zakres zadań innych podmiotów niełączonych wprost w porządku prawa krajowego z obroną cywilną, a które są wykonywane na podstawie przepisów szczegółowych.

Mając na uwadze powyższe możliwym jest wskazanie, że realizowanie zadań dotyczących obrony cywilnej wymienionych w Konwencji na podstawie obowiązujących aktów prawnych, zwłaszcza z uwagi na czas pokoju jako zadań ustawowych poszczególnych służb państwowych. Podobnie szereg zadań realizowanych dotychczas przez terenowe organy obrony cywilnej na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie może być realizowane w oparciu o inne akty prawne t.j:

1. ustawę z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wskazującą zadania m.in. w zakresie zwierzchnictwa nad rządową administracją zespoloną w województwie, zakres nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem

legalności, gospodarności i rzetelności, zapewnienia gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w województwie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, zapewnienia współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków;

2. ustawę z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym w zakresie m.in. opracowania załącznika do planu zarządzania kryzysowego obejmującego organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych, nadzoru centrów zarządzania kryzysowego nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
3. ustawę z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe w zakresie kierowania akcją likwidacji zagrożenia i usuwania skutków zdarzenia radiacyjnego, opracowania wojewódzkiego planu postępowania awaryjnego, planu postępowania na wypadek awarii;
4. ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne – w zakresie współdziałania z Wodami Polskimi w opracowaniu wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, utrzymania i wyposażenia wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych, opiniowania oceny ryzyka powodziowego, uzgodnienia planów zarządzania ryzykiem powodziowym, uzgadnianie planu przeciwdziałania skutkom suszy.

(akta kontroli str. 8-18, 41-43)

1.7. W zakresie oceny funkcjonowania aplikacji miejsc do doraźnego schronienia PSP 2.0, Zca Dyrektora WBiZK wyjaśnił, że była ona tworzona przez Komendę Główną PSP na zlecenie Ministerstwa SWiA. Wojewoda Łódzki nie brał udziału w procesie jej tworzenia ani weryfikacji miejsc w niej ujętych.

W kwestii danych wskazujących na bardzo dużą liczbę „miejsc doraźnego schronienia” w aplikacji, które nie są budowlami ochronnymi a pełnią rolę osłony przed ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi, takimi jak wichury, orkany, trąby powietrzne, w zestawieniu z bardzo małą liczbą lub wręcz brakiem budowli ochronnych, czyli schronów i ukryć w Polsce, co może tworzyć fałszywe poczucie bezpieczeństwa wśród mieszkańców, zca Dyrektora WBiZK wyjaśnił, że Wojewoda jako organ administracji rządowej nie jest kompetentny do wydawania opinii o działaniach innych jednostek administracji rządowej. Zauważyć należy jednak, że przy obecnym braku uregulowań prawnych w zakresie budowli ochronnych, każda inicjatywa w tym obszarze jest godna uwagi.

(akta kontroli str. 8-18)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda nie realizował zadania dot. sprawdzania stanu technicznego budowli ochronnych w województwie oraz doprowadzenie do gotowości techniczno – eksploatacyjnej istniejących budowli ochronnych i ukryć, przypisanego Urzędowi do wykonania w POC i KRZ.

Co więcej, Wojewoda pomimo przypisania w POC, zadań do realizacji dla jednostki organizacyjnej Urzędu, tj.: dla WINB obejmujących: kontrolę robót budowlanych związanych z budową budowli ochronnych lub przebudową istniejących (...) <sup>34</sup>, prowadzenie czynności po zniszczeniu obiektu ochronnego

<sup>34</sup> Zadanie 42.

(...) wskazanie zakresu i terminu robót w celu uporządkowania terenu, zabezpieczenie obiektu budowlanego lub wykonania innych (...) <sup>35</sup> oraz kontrolę utrzymania budowli ochronnych (...) <sup>36</sup>, nie nadzorował i nie egzekwował wykonania przez WINB ww. zadań.

Wojewoda, w okresie objętym kontrolą (oraz w latach wcześniejszych) nie przeprowadzał bowiem kontroli sprawdzenia stanu technicznego BO w województwie <sup>37</sup> oraz nie zlecał ich przeprowadzania WINB.

Jak wyjaśnił zca Dyrektora WBiZK *jedynym dokumentem stanowiącym podstawę do prowadzenia czynności kontrolnych w jednostkach podległych SOCW do czasu usunięcia z obrotu prawnego ustawy z dnia 21 listopada 1976 r. o powszechnym obowiązku obrony RP* pozostawało Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działań Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850). Przywołane rozporządzenie upoważniało zespół kontrolny wojewody do kontrolowania realizacji zadań przez szefów obrony cywilnej powiatów z zakresu zadań, które wynikały z przywołanego powyżej rozporządzenia. Niestety nie ma tam jakichkolwiek zapisów dotyczących budowli ochronnych. (...) SOCW kontrolują realizację zadań SOCP. (...) Kontroli podlegały m.in. Roczne plany działania jednostki, jak również Wieloletnie. Zakres kontroli wynikał wprost z zakresu wymienionego w rozporządzeniu. Wśród nich nie znajduje się tematyka budowli ochronnych. Zgodnie z § 4 Rozporządzenia oraz § 14 – 23 Wytycznych za nadzór i kontrolę budowli ochronnych odpowiadał SOCG. (...) Ze względu na epidemię COVID-19 realizacja wszystkich zaplanowanych zadań była znacznie utrudniona a w części przypadków niemożliwa. (...) W latach 2020 – 2022 przeprowadzono łącznie 6 kontroli u SOCP (po 2 każdego roku. ...) Zakres kontroli wynikał wprost z zakresu wymienionego w rozporządzeniu. Wśród 26 zadań nałożonych na poszczególnych SOCW nie znajdziemy tematyki z zakresu budownictwa ochronnego (...). W takim stanie prawnym inspekcja nadzoru budowlanego mogła jedynie dokonywać kontroli na podstawie zapisów ustawy Prawo budowlane. W tym zakresie Wojewoda Łódzki nie zlecał wykonywania kontroli WINB.

WINB poinformowała <sup>38</sup>, że jest w posiadaniu *tut. organu* znajduje się wykaz budowli ochronnych znajdujących się na terenie województwa łódzkiego wraz ze wskazaniem podmiotów, które nimi dysponują. Należy przy tym zaznaczyć, że przywołany wykaz nie posiada danych identyfikacyjnych dot. daty jego sporządzenia, sposobu jego pozyskania oraz wskazania ew. podmiotów, od których dane te pochodzą. Ponadto WINB nie stwierdziła wystąpienia w posiadanych zasobach wytycznych lub wniosków przekazanych do *tut. organu* przez Wojewodę Łódzkiego o przeprowadzenie przez organy nadzoru budowlanego kontroli BO w województwie łódzkim. (...) Ponadto poinformowała, że zarówno w latach 2020 – 2023 (I kwartał) oraz wcześniejszych nie umieszczał w planach kontroli oceny stanu technicznego BO oraz nie realizował czynności

<sup>35</sup> Zadanie 43.

<sup>36</sup> Zadanie 44.

<sup>37</sup> Zadanie nr 59 w POC (sprawdzenie stanu technicznego budowli ochronnych w województwie oraz doprowadzenie do gotowości techniczno – eksploatacyjnej istniejących budowli ochronnych i ukryć) i zadania określone w WPD jako prowadzenie oceny zdolności technicznej (...) dla zasobów budownictwa ochronnego oraz w RPD na lata 2020 – 2022 (w rozdz. 2 - Przyjęte kierunki działania jako zadanie 6 – prowadzenie oceny zdolności technicznej zasobów budownictwa ochronnego; w rozdz. 3 – Zaplanowane przedsięwzięcia i zadania jako zadanie 3 – przegląd i ogólną ocenę budowli ochronnych pozostających do dyspozycji na terenie województwa łódzkiego; zadanie 1 – przygotowanie i prowadzenie czynności kontrolnych w odniesieniu do jednostek samorządowych szczebla powiatu/Szefów OCP – w zakresie nieprowadzenia działań kontrolnych w ww. zadaniach.)

<sup>38</sup> Dane i informacje uzyskane od WINB w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

*inspekcyjno – kontrolnych w postaci kontroli oceny stanu technicznego BO zarówno z własnej inicjatywy jak i kontroli zleconych a w konsekwencji nie przekazywał informacji o ich wynikach Wojewodzie Łódzkiemu jako Szefowi OCW. WINB poinformował, że mając świadomość obecnej sytuacji związanej z realnym zwiększaniem poziomu zagrożenia w regionie, podjął działania mające na celu pozyskanie wykazu BO znajdujących się na terenie województwa łódzkiego (...) oraz rozważył ujęcie w planowanej działalności kontrolnej prowadzenie czynności inspekcyjno – kontrolnych związanych z utrzymaniem obiektów BO.*

Zdaniem NIK brak wyszczególnienia w Rozporządzeniu konkretnego zapisu odnoszącego się wprost do obowiązku kontroli stanu BO nie zwalnia SOCW z prowadzenia działań nadzoru nad SOCP, gdyż jak wynika z § 3 ust. 1 i § 4, do zadań Wojewody należy szeroko rozumiana ocena stanu przygotowania obrony cywilnej i przedsięwzięć z nią związanych. Bezsprzecznie do nich należy rzetelna ocena stanu BO w województwie oraz sprawowanie nadzoru nad tymi działaniami przez Szefów OCP, czego SOCW w latach 2020 – 2022 nie kontrolował (do czasu funkcjonowania przepisów OC w Polsce oraz później). NIK zauważa również, że zadania kontrolne nad BO zostały wyszczególnione w zakresie obowiązków jednego z pracowników WBiZK<sup>39</sup>. Zdaniem NIK, Urząd mógł również zlecić prowadzenie działań oceny stanu technicznego BO, tak jak to założono w POC dla WINB w Łodzi.

Skutkiem beczynności SOCW był brak weryfikacji posiadanej wiedzy o stanie technicznym BO w województwie, gdyż dane o ich stanie technicznym i spełnieniu wymogów poszczególnych kategorii obiektów pochodzą jedynie od Szefów OCP i OCG przedkładanych w OSOC. Należy przy tym podkreślić, że jak wynika z wyjaśnień SOCW, nie dokonywano również sprawdzenia rzetelności nadzoru podczas prowadzonych czynności kontrolnych<sup>40</sup> u Szefów OCP, czy przestrzegano obowiązku wykonywania przez Szefów OCG kontroli BO będących w ich ewidencjach. NIK zauważa również, że posiadana przez SOCW wojewódzka ewidencja BO była na dzień prowadzenia kontroli niekompletna (patrz nieprawidłowość nr 1 w obszarze 3).

(akta kontroli str. 8-32, 49-59, 194-195, 201-202, 272-748, 814-815)

**OCENA CZĄSTKOWA**

Wojewoda wyznaczył Wydział do realizacji zadań związanych z obroną cywilną, w tym z budownictwem ochronnym i zatrudnił w nim wykwalifikowaną kadre. Ponadto realizował zadania związane z opiniowaniem MPZP w województwie łódzkim. Właściwa struktura organizacyjna nie zapewniła jednak rzetelnej realizacji zadań nałożonych w KWZ z POC w zakresie kontroli utrzymania i stanu technicznego BO oraz nadzoru nad wykonywaniem tych zadań przez WINB.

**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. Zarówno na potrzeby pracowników Urzędu, jak i WBiZK w siedzibie Wojewody na ul. Piotrkowskiej 104, nie zapewniono budowli ochronnej przeznaczonej na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) oraz stanowisko kierowania

<sup>39</sup> Pracownik o inicjałach █████

<sup>40</sup> O których mowa w §4 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96 z 2002 r. poz. 850).

zadaniami obronno – mobilizacyjnymi (SKZO). Ponadto Urząd nie posiadał budowli ochronnej na potrzeby Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w budynku będącego jego siedzibą (jw.).

Zca Dyrektora WBiZK wyjaśnił, że cytowane Wytyczne Szefa OC Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego nie są aktem prawa powszechnie obowiązującego, a przywołany § 10 ww. wytycznych – stoi w sprzeczności (poprzez brak odniesień do przepisów prawa nt. systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym) z brzmieniem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>41</sup>.

Wojewoda Łódzki dysponuje zgodnie z przywołanymi przepisami prawa, trzema stanowiskami kierowania – główne stanowisko kierowania w stałej siedzibie (zgodnie z § 10 ust. 1 – w obiekcie budowlanym), główne stanowisko kierowania w zapasowym miejscu pracy (zgodnie z § 10 ust. 1 – w obiekcie budowlanym) oraz zapasowe stanowisko kierowania (zgodnie z § 10 ust. 1 – w obiekcie specjalnym). Wymienione stanowiska kierowania przygotowuje się zaś odpowiednio do brzmienia §15 i §16 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Nadmienić jednak należy, że rozwijanie stanowisk kierowania następuje z chwilą otrzymania zadania operacyjnego lub decyzji organu uprawnionego do jego uruchomienia – a zatem część działań mających na celu przygotowanie stanowiska kierowania pozostaje wdrożona dopiero w „wyższym” stanie gotowości obronnej państwa. (...).

Wojewoda Łódzki dysponuje obiektem specjalnym, zgodnie z §10 ust. 1 ww. rozporządzenia. Jest ono finansowane ze środków pochodzących z MON. W przypadku zaistnienia konieczności realizacji swoich zadań z miejsca innego niż podstawowe miejsce pracy, Wojewoda Łódzki przemieści się w jedno miejsce, z którego będzie realizował wszystkie postawione mu zadania, zarówno z zakresu administracji publicznej, spraw obronnych czy obrony cywilnej. W związku z powyższym przygotowanie obiektu tylko i wyłącznie do pełnienia funkcji Szefa OCW byłoby niezasadne, niecelowe i nieekonomiczne.

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że takie pojęcia jak SKOC czy zadania obronno-mobilizacyjne występują jedynie w ww. Wytycznych i nie są spójne z zapisami ustaw i rozporządzeń z zakresu obronności kraju czy obrony cywilnej a wprowadzenie takich pojęć oraz zadań koliduje z aktami prawa wyższej rangi oraz nie istnieją przepisy prawne nakazujące zapewnienie budowli ochronnej na potrzeby WCZK. Kwestie jego funkcjonowania w sytuacji kryzysowej lub w razie jego przeniesienia w inne miejsce pracy regulują inne stosowne akty prawne i procedury przyjęte w Urzędzie.

(akta kontroli str. 8-27, 33-59, 749-751, 818)

2.2. W Urzędzie podejmowano działania mające na celu przygotowanie do zaopatrzenia obiektu specjalnego przygotowanego na potrzeby zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej w niezbędne środki, m.in. wodę, pożywienie, lekarstwa środków ochrony osobistej itp.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora WBiZK zaopatrzenie obiektu specjalnego będzie odbywało się zgodnie z obowiązującymi aktami prawa i procedurami przyjętymi w ŁUW w Łodzi. Infrastruktura obiektu jest przygotowana do zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych. Dodatkowo zaopatrzenie pochodziło będzie z zakupów bieżących ze środków znajdujących się w budżecie Wojewody Łódzkiego, z rezerw strategicznych dostarczonych z Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych

<sup>41</sup> Dz. U. 98, poz. 978 ze zm.

a także z zasobów Wojewódzkiego Magazynu Obrony Cywilnej (w głównej mierze w zakresie sprzętu, wyposażenia i środków ochrony indywidualnej).

(akta kontroli str. 8-18, 33-59)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja zadań SKOC i SKZO do 22 kwietnia 2022 r. odbywała się w oparciu o infrastrukturę Głównego Stanowiska Kierowania Wojewody oraz Zapasowego Stanowiska Kierowania. Wojewoda nie dysponował budowlą ochronną przeznaczoną na potrzeby SKOC i SKZO, a także WCZK.

OBSZAR

### **3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowań budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.**

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Wojewoda, nie prowadził zbiorczej i aktualnej<sup>42</sup> ewidencji, o której mowa w § 30 Wytycznych Szefa OCK, lecz posiadał przygotowaną i przekazaną od 17 Szefów OCP ewidencje (o czym szerzej w obszarze stwierdzone nieprawidłowości).

Dyrektor WBiZK wystąpił do SOCP województwa łódzkiego w dniu 24 i 25 lutego 2020 r.<sup>43</sup> z prośbą o przekazanie do 30 września 2020 ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania oraz kart ewidencji budowli ochronnych, zgodnie z wzorami określonymi w Wytycznych.

Jak wyjaśnił Dyrektor WBiZK wytyczne Szefa OCK z 2018 r. nie zostały nigdy oficjalnie przekazane do Szefa OCW. Nie miały odzwierciedlenia ani w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP ani w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Wśród 26 zadań nałożonych na Szefa OCW nie znajdziemy tematyki z zakresu budownictwa ochronnego. Przy tak wątpliwej podstawie prawnej wydania Wytycznych, jak również randze dokumentu (nie jest to akt prawa powszechnie obowiązującego) SOCW czekał na dodatkowe wyjaśnienia lub zalecenia Szefa OCK w tej sprawie. WW. zgłaszane były w przesyłanych do KG PZP OSOC.

W okresie objętym kontrolą (do 22 kwietnia 2022 r.), do Urzędu nie wpływały wnioski o wykreślenie lub zmianę kategorii BO oraz nie dokonywano zmian w elektronicznej ewidencji.

(akta kontroli str. 8-27, 33-59, 752-791, 801-813, 818)

3.2. Wojewoda w niewystarczający sposób nadzorował przygotowanie oraz aktualizację ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie województwa. Pomimo podjęcia jednostkowych działań nie wyegzekwował od Starostów powiatów wchodzących w skład województwa tj. od Starostów powiatów: Brzezińskiego, Kutnowskiego, Łódzkiego – Wschodniego, m. Łódź, Rawskiego, Sieradzkiego, Łęczyckiego przekazania kompletnej ewidencji BO lub informacji o ew. braku posiadania BO na jego terenie. (powyższe kwestie szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.)

Miasto Łódź, w związku z e-mailem z 14 września 2020 r., poprosiło o przedłużenie terminu realizacji zadania do 31 października 2019 r., jednak mimo uzyskania na to zgody nie wywiązało się ze wskazanego terminu. O przedłużeniu terminu wystąpił

<sup>42</sup> Przygotowanej na podstawie §30 i 31 i zawierającej informacje o których mowa w §32 wytycznych.

<sup>43</sup> Pismo znak: ZK-IV.646.2.2020 z 24 lutego 2020 r. do Starostów, Prezydentów Miast na prawach powiatu województwa łódzkiego a 25 lutego 2020 r. do Prezydent Miasta Łodzi.

również e-mailem z 25 maja 2020 r. Powiat Sieradzki. Obaj SOCP ostatecznie nie przedłożyli ewidencji BO. W przypadku powiatów: Łaskiego<sup>44</sup>, Pajęczańskiego<sup>45</sup>, Poddębickiego<sup>46</sup>, Wieluńskiego<sup>47</sup> i Wieruszowskiego<sup>48</sup> dane dotyczące ilości BO, podane podczas aktualizacji ewidencji na podstawie Wytocznych z 4 grudnia 2018 r., były sprzeczne z wcześniejszą ewidencją będącą w posiadaniu SOCW<sup>49</sup>.

W okresie objętym kontrolą, Wojewoda nie prowadził i nie zlecał przeprowadzenia kontroli w zakresie prowadzenia ewidencji BO oraz ich aktualizacji Wojewoda nie zlecał też przeprowadzenia takich kontroli po 23 kwietnia 2022 r. (szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 8-27, 33-59, 752-791, 801-813, 818)

3.3. Sporządzone przez ŁUW, *Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie łódzkim* (OSOC) według stanu na 31 grudnia 2020 r. i 31 grudnia 2021 r., przedłożone zostały do SOCK. Urząd terminowo przekazał ww. oceny. Jednym z elementów przekazywanych w ramach tych ocen były tabelaryczne zestawienia danych o budowlach ochronnych pn. *Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w województwie łódzkim*. I tak zarówno za 2020 jak i 2021 rok SOCW wykazał, że na terenie województwa łódzkiego znajduje się łącznie 1 093 BO, z czego 540 schronów i 553 ukrycia.

Wykazane w *Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie łódzkim* (OSOC) według stanu na 31 grudnia 2020 r. i 31 grudnia 2021 r. dane o BO były rozbieżne z danymi wykazanymi w OSOC poszczególnych powiatów (zarówno za 2020 jak i 2021 rok) oraz w elektronicznej ewidencji BO przekazanych przez Szefów OCP, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wyjaśniając, czy po zapoznaniu się z ocenami stanu przygotowań obrony cywilnej SOC podejmował działania mające na celu poprawę stanu jej funkcjonowania, Wojewoda wskazał m.in. na:

- jak najszybszą konieczność uzgodnienia i wprowadzenia w życie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, łącznie z aktami wykonawczymi w zakresie budowli ochronnych, zabezpieczenia w wodę, planowania czy funkcjonowania FOC. Dotychczas wydane Wytoczne w sprawie budownictwa ochronnego nie mają wystarczającej rangi (najlepiej, gdyby to było Rozporządzenie), aby można było nakładać na podmioty prywatne jakichkolwiek obowiązków lub konieczności finansowania ujętych w nich działań.
- Rozporządzenie RM z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, (...) nie wskazuje w sposób przekonujący, że zadania OC są zadaniami z zakresu zadań administracji rządowej, czy zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. W określonych ramowo zadaniach nie zostały doprecyzowane sposoby ich realizacji, nie wskazano również zasad finansowania oraz nie wskazano narzędzi w zakresie niezbędnym do sprawowania nadzoru i koordynacji przygotowań na podstawowym szczeblu zarządzania. Ponadto zakres zadań przewidzianych do

<sup>44</sup> W starej ewidencji widniał jeden schron i cztery ukrycia a przy aktualizacji SOCP poinformował, że nie posiada BO.

<sup>45</sup> W starej ewidencji widniał jeden schron a przy aktualizacji SOCP poinformował, że nie posiada BO.

<sup>46</sup> W starej ewidencji widniały cztery ukrycia a przy aktualizacji SOCP poinformował, że nie posiada BO.

<sup>47</sup> W starej ewidencji widniał jeden schron a przy aktualizacji SOCP poinformował, że nie posiada BO.

<sup>48</sup> W starej ewidencji widniało jedno ukrycie a przy aktualizacji SOCP poinformował, że nie posiada BO.

<sup>49</sup> Dane z prowadzonej ewidencji pochodzą sprzed 2007 r.

realizacji na poziomach wykonawczych, odbiega od zasadniczego celu przeznaczenia Obrony Cywilnej.

Jak wyjaśnił zca Dyrektora SOCK *nie ustosunkował się do zgłaszanych przez nas uwag w latach 2020 – 2021. Nie skorygowano również w ww. zakresie aktów prawnych ani do dnia dzisiejszego nie weszła w życie nowa ustawa o ochronie ludności i stanie kłęski żywiolowej. Powyższe skutecznie utrudniało realizację zadań OC, a w chwili obecnej praktycznie je uniemożliwia (ze względu na uchylenie wszelkich przepisów w tym zakresie). (...) SOCW nie posiada informacji w jaki sposób organy nadrzędne (m.in. SOCK) analizowały i wykorzystywały dane z OSOC.*  
(akta kontroli str. 49-59, 752-764, 792-800, 811-813, 818)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda jako SOCW, w okresie objętym kontrolą, w niewystarczający sposób nadzorował przygotowanie oraz aktualizację ewidencji budowli ochronnych w województwie łódzkim (§ 68 ust. 2 Wytycznych Szefa OCK). Pomimo podjęcia działań w postaci wystąpienia do powiatów w lutym 2020 r.<sup>50</sup>, SOCW prowadzona przez Wojewodę, ewidencja nie zawierała aktualnych i zgodnych z Wytycznymi informacji dotyczących BO w województwie łódzkim. I tak na 24 powiaty – w tym 3 grodzkie (miasta: Łódź, Piotrków Trybunalski i Skierniewice), Szef OCW:
  - posiadał zbiorczą ewidencję BO jedynie w przypadku 17<sup>51</sup> Szeów OCP a w pięciu<sup>52</sup> z nich były one sprzeczne z posiadaną ewidencją<sup>53</sup>.
  - w siedmiu<sup>54</sup> przypadkach SOCW nie otrzymał od Szeów OCP odpowiedzi na ww. pismo i w konsekwencji nie posiadał aktualnych informacji o stanie wszystkich BO w powiatach pozwalających na prowadzenie aktualnej i zgodnej z Wytycznymi ewidencji BO.

SOCW nie podjął żadnych dalszych skutecznych działań zmierzających do pozyskania zbiorczych ewidencji od siedmiu Szeów OCP oraz wyjaśnienia rozbieżności w stosunku do pięciu z nich, aby zapewnić rzetelne sporządzenie wymaganej w §30 i 31 wytycznych zbiorczej ewidencji BO w województwie.

Jak wyjaśnił zca Dyrektora WBiZK *należy zwrócić uwagę na fakt, że Wytyczne nie nakładają ostatecznego terminu utworzenia i zaktualizowania ewidencji BO. SOCK nie wydał w tym zakresie żadnych dodatkowych dyspozycji. (...) Proces aktualizacji ewidencji BO rozpoczął się z początkiem 2020 roku. Ze względu na pandemię COVID-19 oraz późniejsze uchylenie przepisów w zakresie zadań OC nie udało się tego zrealizować. Nie było więc możliwości zweryfikowania, które dane są poprawne. Wśród 26 zadań nałożonych na poszczególnych Szeów OC nie znajdziemy tematyki z zakresu budownictwa ochronnego. Po 22 kwietnia 2022 r. wszystkie podstawy prawne dotyczące obrony cywilnej, w tym te, na podstawie których wydano Wytyczne zostały uchylone. Nie ma podstaw prawnych do prowadzenia ewidencji ani tym bardziej do zlecania kontroli w tym zakresie innym jednostkom. Jak już sygnalizowaliśmy Wytyczne, wydane bez konkretnych podstaw prawnych, nie dawały możliwości w pełni kontrolować*

<sup>50</sup> Pismo z 24 i 25 lutego 2020 r. do Szeów OCP w województwie łódzkim (znak: ZK-IV.646.2.2020).

<sup>51</sup> Powiaty: bełchatowski, łaski, łowicki, opoczyński, pabianicki, pajęczański, piotrkowski, m. Piotrków Trybunalski, poddębicki, radomszczański, skierniewicki, m. Skierniewice, tomaszowski, wieluński, wieruszowski, zduńskowolski i zgierski.

<sup>52</sup> W przypadku powiatów: łaskiego, pajęczańskiego, poddębickiego, wieluńskiego i wieruszowskiego, Szeowie OCP przekazali informację, że nie posiadają BO na terenie powiatu, choć jak wynika z prowadzonej ewidencją przez Szefa OCW przed wejściem w życie wytycznych, znajdowały się na ich terenie.

<sup>53</sup> Zbiorcza ewidencja utworzona przez Szefa OCW przed wejściem w życie Wytycznych z 4 grudnia 2018 r.

<sup>54</sup> Powiat: brzeziński, kutnowski, łęczycki, m. Łódź, łódzki – wschodni, rawski, sieradzki.



*i weryfikować stanu budowli ochronnych, a co za tym idzie danych przekazywanych przez JST. Na bazie Wytycznych SOCW zlecił SOCG i SOCP aktualizację ewidencji, nie mając jednak narzędzi do wyegzekwowania zapisów ww. dokumentu.*

(akta kontroli str. 8-27, 33-59, 752-791, 801-813, 818)

2. Szef OCW nie prowadził jednej zbiorczej i aktualnej<sup>55</sup> ewidencji, o której mowa w § 30 Wytycznych Szefa OCK. Urząd nie przekazał kontrolerowi NIK jednego zbiorczego pliku (bądź wydruku) prowadzonej ewidencji BO.

Urząd przekazał kontrolerowi NIK siedem plików z danymi poszczególnych powiatów o następujących nazwach: „Ewidencja budowli w województwie”, „Ewidencja miasto Łódź”, „Ewidencja miasto Skierniewice”, „Ewidencja miasto Tomaszów Mazowiecki”, „Ewidencja miasto Tomaszów Mazowiecki2”, „Ewidencja powiat Zgierski” i „Ewidencja powiat Zgierski2” a następnie 4 lipca 2023 r. dostano kolejne dokumenty i ewidencje.

*Zgodnie z §30 Wytycznych „Szefowie obrony cywilnej (...) i województw prowadzą w formie tabelarycznej zestawienia zbiorcze budowli ochronnych (...) znajdujących się odpowiednio na terenie (...) województwa, na podstawie aktualnych informacji (...)”.*

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że ze względu na epidemię COVID-19 oraz zgłaszane w związku z tym trudności w weryfikacji stanu budowli ochronnych, nie było możliwości w pełni zaktualizować ewidencji budowli ochronnych. Wytyczne nie nakładały ostatecznego terminu utworzenia i zaktualizowania ewidencji budowli ochronnych. W związku z tym prace zostały częściowo wstrzymane do czasu zakończenia pandemii. Obecnie w związku z uchYLENIEM wszystkich przepisów dotyczących obrony cywilnej brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do realizacji tego zadania. (...) Zgodnie z Wytycznymi ewidencja ma być prowadzona w formie tabelarycznych zestawień, zawierających niezbędne dane. SOCW prowadził ewidencję zgodnie z tymi zapisami. Nigdzie nie było zapisu, że ma to być jedna tabelka, jeden plik. Przyjęto rozwiązanie wygodniejsze z punktu widzenia Szefa OCW.

(akta kontroli str. 8-27, 33-59, 752-791, 801-813, 818)

3. Wojewoda pomimo prowadzenia kontroli u Szefów OCP w zakresie obrony cywilnej, nie przeprowadził kontroli w zakresie prowadzenia przez SOCP ewidencji oraz nie sprawował nadzoru nad SOCG w zakresie ich przekazywania do SOCP.

Jak wyjaśnił Dyrektor WBiZK z wyjaśnieniami rozbieżności w zakresie ilości BO czekano do czasu zakończenia tworzenia nowej ewidencji budowli ochronnych na terenie województwa. Ze względu na pandemię COVID-19 oraz późniejsze uchylene przepisów w zakresie zadań OC nie udało się tego zrealizować. (...) nie było więc możliwości zweryfikowania, które dane są poprawne. Wśród 26 zadań nałożonych na poszczególnych szefów obrony cywilnej nie znajdziemy tematyki z zakresu budownictwa ochronnego. Po 22 kwietnia 2022 r. wszystkie podstawy prawne dotyczące obrony cywilnej, w tym te, na podstawie których wydano Wytyczne zostały uchylone. Nie ma podstaw prawnych do prowadzenia ewidencji ani tym bardziej do zlecania kontroli w tym zakresie innym jednostkom. (...) Wytyczne, wydane bez konkretnych podstaw prawnych nie dawały możliwości w pełni kontrolować i weryfikować stanu budowli ochronnych, a co za tym idzie danych przekazywanych przez JST. Na bazie Wytycznych SOCW zlecił

<sup>55</sup> Przygotowanej na podstawie §30 i 31 i zawierającej informacje o których mowa w §32 wytycznych.

SOCG i SOCP aktualizację ewidencji, nie mając jednak narzędzi do wyegzekwowania zapisów ww. dokumentów.

Zdaniem NIK, pomimo trudności związanych z wystąpieniem pandemii COVID-19, SOCW powinien w okresie 2020 – 2022 (do czasu obowiązywania wytycznych) podjąć działania zmierzające do utworzenia rzetelnej i kompletnej ewidencji BO. Jednakże od wejścia w życie Wytycznych, swoje działania poprzestał na wysłaniu jednego pisma do Szefów OCP i pomimo braku przekazania ewidencji przez siedmiu z nich oraz sprzecznych informacji w przypadku pięciu, nie podjął żadnych działań, aby zapewnić ich rzetelność i kompletność. Choć Urząd prowadził kontrolę u Szefów OCP, nie objęto działaniami weryfikacji posiadanych ewidencji i ich rzetelnego egzekwowania przekazania od SOCG (którzy ewentualnie nie wywiązali się z tego obowiązku - §68 ust. 3), co skutkowało brakiem posiadania rzetelnej informacji o BO w województwie łódzkim. Należy przy tym zauważyć, że §4 ust. 2 Rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin wskazuje, iż to SOCW ustala zadania i kontroluje ich realizację przez SOCP oraz koordynuje i kieruje działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej. Zdaniem NIK, niezaprzeczalnym elementem wykonywania tych zadań, było posiadanie przez SOCW rzetelnej informacji o zasobach i stanie przygotowania BO w województwie dla obywateli RP.

(akta kontroli str. 8-59, 752-791, 801-815, 818)

4. Wojewoda w niewystarczający sposób realizował obowiązek dokonania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województwa odnośnie budownictwa ochronnego. Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie łódzkim (OSOC) według stanu na 31 grudnia 2020 r. i 31 grudnia 2021 r., zostały sporządzone w sposób nierzetelny, zawierały bowiem rozbieżne dane dotyczące ilości i rodzaju budowli ochronnych i ukrycia w stosunku do danych zawartych w OSOC przekazanych Wojewodzie przez Szefów OCP oraz w elektronicznej ewidencji BO.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy OSOC złożonych przez Szefów OCP, w 2020 r. wykazano 540 schronów i 554 ukrycia a w 2021 r. 436 schronów i 109 ukryć. Jednakże SOCW, zarówno w 2020 jak i 2021, wykazał w rozdziale 4 – *Budowle ochronne i ukrycia* do SOCK łącznie 1 093 BO z czego wykazano 540 schronów i 553 ukryć.

Pomimo rozbieżności w danych przezywanych w dziewięciu powiatach<sup>56</sup> oraz faktu, że żaden z SOCG w województwie nie poinformował pisemnie Wojewody Łódzkiego o zmniejszeniu ilości BO (bądź zmiany statusu ze schronu na ukrycie)

<sup>56</sup> Powiat łaski przekazał przy aktualizacji ewidencji BO, że ich nie posiada natomiast w OSOC za 2020 rok wykazał jedno ukrycie a w 2021 18 schronów. Powiat łęczycki przy aktualizacji ewidencji BO wykazał, że posiada sześć schronów natomiast w OSOC za 2020 rok wykazał sześć schronów i 439 ukryć a w 2021 sześć schronów i brak ukryć. Powiat łowicki przy aktualizacji ewidencji BO wykazał jedno ukrycie natomiast w OSOC za 2020 i 2021 rok wykazał jeden schron. Powiat pabianicki przy aktualizacji ewidencji BO wykazał trzy schrony i 28 ukryć natomiast w OSOC za 2020 i 2021 rok wykazał trzy schrony i 27 ukryć. Miasto Piotrków Trybunalski (miasto na prawach powiatu) przy aktualizacji ewidencji BO wykazało 21 schronów natomiast w OSOC za 2020 i 2021 rok 18 schronów. Powiat radomszczański przy aktualizacji ewidencji BO wykazał sześć schronów i jeden niesklasyfikowany obiekt (ze względu na jego nieudostępność) natomiast w OSOC za 2020 i 2021 rok wykazał siedem ukryć. Miasto Skierniewice (miasto na prawach powiatu) przy aktualizacji ewidencji BO wykazało dwa schrony i dwa ukrycia natomiast w OSOC za 2020 i 2021 rok wykazało jeden schron i cztery ukrycia. Powiat Tomaszowski przy aktualizacji ewidencji BO wykazał dwa schrony i 11 ukryć natomiast w OSOC za 2020 i 2021 rok wykazało dwa schrony i dziesięć ukryć. Powiat zgierski przy aktualizacji ewidencji BO wykazał 33 ukryć natomiast w OSOC za 2020 rok wykazał siedem schronów i 20 ukryć a w 2021 wykazał sześć schronów i 22 ukrycia.

znajdujących się w zasobach Szefów OCG<sup>57</sup>, SOCW nie występował z żądaniem wyjaśnień w takim przypadku do Szefów OCP z terenu województwa oraz nie obejmował tym zakresem prowadzonych kontroli u Szefów OCP.

Jak wyjaśnił zca Dyrektora WBIZK zgodnie z OSOC za 2020 r. było 540 schronów i 553 ukrycia. Ze względu na brak w trakcie 2021 roku jakichkolwiek oficjalnych informacji o likwidacji schronów lub ukryć w JST, do czasu zakończenia nowej ewidencji BO przyjęto za 2021 rok dane na poziomie roku poprzedniego. Z wyjaśnianiem rozbieżności w zakresie BO czekano do czasu zakończenia tworzenia nowej ewidencji BO na terenie województwa. Ze względu na pandemię COVID-19 oraz późniejsze uchylene przepisów w zakresie zadań OC nie udało się tego zrealizować. (...) Proces aktualizacji ewidencji BO rozpoczął się z początkiem 2020 roku. Ze względu na pandemię COVID-19 oraz późniejsze uchylene przepisów w zakresie zadań OC nie udało się tego zrealizować. Nie było więc możliwości zweryfikowania, które dane są poprawne. Wśród 26 zadań nałożonych na poszczególnych Szefów OC nie znajdziemy tematyki z zakresu budownictwa ochronnego. Po 22 kwietnia 2022 r. wszystkie podstawy prawne dotyczące obrony cywilnej, w tym te, na podstawie których wydano Wytyczne zostały uchylone. Nie ma podstaw prawnych do prowadzenia ewidencji ani tym bardziej do zlecania kontroli w tym zakresie innym jednostkom. Jak już sygnalizowaliśmy Wytyczne, wydane bez konkretnych podstaw prawnych, nie dawały możliwości w pełni kontrolować i weryfikować stanu budowli ochronnych, a co za tym idzie danych przekazywanych przez JST. Na bazie Wytycznych SOCW zlecił SOCG i SOCP aktualizację ewidencji, nie mając jednak narzędzi do wyegzekwowania zapisów ww. dokumentu.

Jak wynika z § 3 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, to SOCW na obszarze województwa łódzkiego odpowiada za dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej, którego nieodłącznym elementem był stan ilościowy i techniczny budownictwa ochronnego w województwie, co było elementem OSOC w rozdziale 4 – Budowle ochronne (schrony i ukrycia).

(akta kontroli str. 49-59, 752-764, 792-800, 811-813, 818)

#### OCENA CZĄSTKOWA

SOCW, w okresie kontrolowanym nie prowadził jednej zbiorczej ewidencji BO od wszystkich SOCP w województwie łódzkim, o której mowa w § 30 i § 31 wytycznych, co skutkowało niekompletną wiedzą o posiadanych zasobach BO i miejsc ukrycia.

Co więcej, Wojewoda niewłaściwie sprawował nadzór nad prowadzeniem ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie województwa. W Urzędzie nie podejmowano działań mających na celu wyegzekwowanie brakujących informacji o zasobach budowli ochronnych od Szefów OCP oraz nie kontrolowano ich prowadzenia. Przygotowywane w Urzędzie Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie łódzkim za rok 2020 i 2021 zawierały nierzetelne dane o budowlach ochronnych w województwie a za 2021 dane przekazane do SOCK nie pokrywały się z przedłożonymi przez Szefów OCP.

## IV. Uwagi i wnioski

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

<sup>57</sup> zgodnie z §57 Wytycznych Szefa OCK



## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

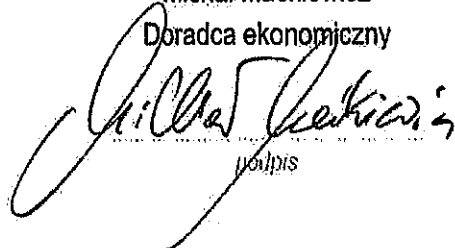
Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 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.

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.

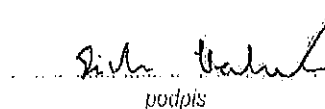
Łódź, 20 września 2023 r.

Kontroler  
Michał Maćkiewicz  
Doradca ekonomiczny



podpis

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



podpis