



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.6.2.2023

Witold Wróblewski  
Prezydent Miasta Elbląg  
Urząd Miejski w Elblągu  
ul. Łączności 1  
82-300 Elbląg

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg (dalej: Urząd lub Gmina Miejska Elbląg)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Wróblewski, Prezydent Miasta Elbląg (dalej: Prezydent Miasta), od 5 grudnia 2014 r.
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 przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych <sup>1</sup> ) 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>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/89/2023 z 3 lipca 2023 r.  (akta kontroli str. 1-4)

## OCENA OGÓLNA

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

Prezydent Elbląga, będący do 22 kwietnia 2022 r. Szefem Obrony Cywilnej Miasta Elbląga<sup>4</sup>, wyodrębnił w strukturze Urzędu komórki organizacyjną, której przypisano m.in. zadania związane z obroną cywilną, w tym dotyczące budownictwa ochronnego. Do realizacji tych zadań wyznaczono zaś osoby posiadające wiedzę i kompetencje w tym zakresie. Opracowano również, w uzgodnieniu z Szefem Obrony Cywilnej Województwa, plan obrony cywilnej Miasta, a także roczne i wieloletnie plany działań w tym zakresie, odnoszące się m.in. do problematyki budowli ochronnych. W okresie objętym kontrolą zabezpieczano też środki finansowe na remont schronu stanowiącego zapasowe miejsce pracy Prezydenta. W latach 2020-2022 należycie wywiązano się również z corocznego obowiązku sporządzania ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, przekazywanych do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Nie w pełni rzetelnie wykonywano natomiast zadania związane z zapewnieniem mieszkańcom miasta miejsc schronienia i ukrycia. W ograniczonym zakresie w latach

<sup>1</sup> Do dnia 8 września 2023 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Od 23 kwietnia 2022 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 655, ze zm.), utraciły moc obowiązującą regulacje prawne dotyczące obrony cywilnej.

2020-2022 (marzec) realizowano bowiem działania, które pozwoliłyby zapewnić odpowiednią liczbę miejsc schronienia w budowach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia, docelowo przynajmniej na poziomie 25% ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym miasta Elbląga, co wynikało z wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, obowiązującymi do 22 kwietnia 2022 r.<sup>5</sup> W okresie 2020-2022 (marzec) nie podejmowano również czynności kontrolnych mających na celu uzyskanie wiedzy o stanie technicznym budowli ochronnych, mimo że informacje te mogły stanowić podstawę do ewentualnej aktualizacji danych ujętych w ewidencji tych budowli i w ich kartach ewidencyjnych. Dopiero w kwietniu 2022 r. podjęto działania rozpoznawcze w zakresie stanu technicznego budowli ochronnych oraz weryfikacji posiadanych danych na ich temat, z których wynika, że część budowli została przebudowana lub zlikwidowana. W okresie 2020-2023 r. (do 13 lipca) w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu nie zamieszczono informacji o wykazie budowli ochronnych, mimo że dane te stanowiły informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>6</sup>, zaś do 22 kwietnia 2022 r. było to także zalecenie zawarte w wytycznych SOC. Informację taką zamieszczono dopiero 14 lipca 2023 r.

Należy jednak zauważyć, że wpływ na zakres działań podejmowanych w badanym okresie miał fakt uchylecia z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów powszechnie obowiązującego prawa związanych z obroną cywilną.

OBSZAR

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności**

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z zarządzaniem kryzysowym i obroną cywilną przypisane były w Urzędzie do Departamentu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: Departament Bezpieczeństwa). Zgodnie z obowiązującym w tym czasie Regulaminem organizacyjnym Urzędu<sup>8</sup> obszarami działania Departamentu Bezpieczeństwa było:

- zarządzanie kryzysowe,
- bezpieczeństwo i porządek publiczny,
- sprawy obronne i obrona cywilna.

Do zadań ogólnych tego Departamentu należało m.in.:

- przygotowanie struktur, sił i środków, w tym formacji Obrony Cywilnej, do działania w sytuacjach kryzysowych, prowadzenia monitoringu przewidywanych zagrożeń i planowanie przedsięwzięć związanych z reagowaniem i usuwaniem ich skutków,
- opracowanie i aktualizacja zasadniczych dokumentów planistycznych w zakresie budowli ochronnych, urządzeń specjalnych i zaopatrzenia Miasta w wodę w warunkach szczególnych,

<sup>5</sup> Dalej: wytyczne SOC.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 902.

<sup>7</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>8</sup> Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Elblągu wprowadzony zarządzeniami Prezydenta Miasta: nr 240/2023 z 21 czerwca 2023 r., nr 288/2022 z 27 czerwca 2022 r., 77/2019 z 21 lutego 2019 r. ze zm.

- prowadzenie kontroli realizacji zadań, będących w obszarze działania Departamentu, w miejskich jednostkach organizacyjnych.

Do zadań Departamentu w obszarze spraw obronnych i obrony cywilnej<sup>9</sup> należało m.in.:

- przygotowanie i aktualizacja planów funkcjonowania Miasta w warunkach zewnętrznego zagrożenia,
- przygotowanie i utrzymanie Głównych Stanowisk Kierowania Prezydenta Miasta w ramach potrzeb obrony miasta,
- organizowanie systemu ostrzegania i alarmowania ludności oraz systemu wykrywania skażeń,
- aktualizacja struktur Obrony Cywilnej na potrzeby miasta,
- opracowanie i aktualizacja zasadniczych dokumentów planistycznych w zakresie budowli ochronnych, urzędzeń specjalnych i zaopatrzenia miasta w wodę w warunkach szczególnych,
- planowanie i uzgadnianie potrzeb dotyczących istniejących i planowanych urzędzeń specjalnych na potrzeby obrony cywilnej,
- prowadzenie kontroli realizacji zadań obronnych i obrony cywilnej w jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Prezydenta Miasta.

W strukturze organizacyjnej Departamentu wyznaczono pięć stanowisk do realizacji wszystkich zadań nałożonych na Departament Bezpieczeństwa, w tym: stanowisko ds. obronnych i świadczeń oraz stanowisko ds. planowania cywilnego, realizujące zadania dotyczące spraw obronnych i obrony cywilnej. Nadzór nad realizacją zadań Departamentu i zadaniami poszczególnych pracowników sprawował Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa.

W zakresach czynności pracowników prowadzących sprawy obronne i obrony cywilnej, tj.:

- stanowiska ds. planowania cywilnego przypisano m.in.:
  - wykonanie i aktualizację Planu Obrony Cywilnej dla Miasta Elbląg,
  - przygotowanie Systemu Wykrywania i Ostrzegania na terenie miasta Elbląg oraz jego rozwinięcie w System Wykrywania i Alarmowania na potrzeby czasu zagrożenia państwa lub wojny, tj. utrzymanie w sprawności syren alarmowych oraz prowadzenie spraw związanych z systemami alarmowania ludności,
  - koordynację prac związanych z opracowaniem Roczego Planu Działania Departamentu oraz wykonywaniem sprawozdań z jego realizacji,
- stanowiska ds. obronnych i świadczeń przypisano m.in.:
  - prowadzenie prac związanych z wykonywaniem i aktualizacją planów funkcjonowania miasta w warunkach zewnętrznego zagrożenia, ścisłą współpracę z dyżurnymi Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego,
  - prowadzenie prac nad przygotowaniem i utrzymaniem Głównych Stanowisk Kierowania Prezydenta Miasta w dotychczasowym miejscu pracy i w zapasowym miejscu pracy oraz prowadzenie dokumentacji w tym zakresie,
  - przygotowanie propozycji zadań do Roczego Planu Działania Departamentu,
  - publikowanie i aktualizowanie informacji w dziale BIP zgodnie z zakresem działania Departamentu,
  - uzgadnianie jednostek planowanych do kontroli,

<sup>9</sup> Zadania i strukturę organizacyjną Departamentu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wprowadzono zarządzeniem nr 198/2019 Prezydenta Miasta Elbląga z 12 kwietnia 2019 r.

- popularyzację zagadnień z zakresu spraw obronnych,
- współdziałanie w organizacji ćwiczeń w zakresie obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego.

Ww. zadania określone w regulaminach i zakresach czynności pracowników wpisywały się w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>10</sup>.

W badanym okresie w regulaminach organizacyjnych i zakresach czynności pracowników nie określono szczegółowych zadań dotyczących nadzoru, utrzymania oraz prowadzenia ewidencji budowli ochronnych znajdujących się na terenie miasta Elbląg, tj. zadań określonych m.in. w § 35 wytycznych SOC.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że Departament realizuje szereg zadań związanych z szeroko pojętym bezpieczeństwem i ochroną mieszkańców i zostały one określone w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu w zakresie wynikającym z ustawodawstwa. Podał też, że przygotowując zakresy obowiązków pracowników przyjęto, iż zawierać będą one główne zadania realizowane przez pracownika zatrudnionego na danym stanowisku, natomiast wiele zadań nie jest szczegółowo rozpisanych.

W Urzędzie po 22 kwietnia 2022 r., tj. po uchyleniu przepisów o obronie cywilnej zawartych w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup>, w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu oraz zakresach czynności pracowników Departamentu Bezpieczeństwa, nie dokonano zmian odnoszących się do realizacji zadania własnego gminy dotyczącego spraw porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, w tym w zakresie zarządzania budowlami ochronnymi.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w związku z otrzymaniem informacji z Urzędu Wojewódzkiego o pracach nad nowymi regulacjami prawnymi dotyczącymi ochrony ludności, zdecydowano o czasowym wstrzymaniu się z dokonywaniem wewnętrznych zmian do czasu nowych uregulowań. Stan ten jednak przedłużał się i wymusza korektę wewnętrznych uregulowań. Nie miało to jednak wpływu na realizację zadań.

(akta kontroli str. 5-74, 827-834)

Pracownicy realizujący zadania dotyczące spraw obronnych i obrony cywilnej w Departamencie Bezpieczeństwa posiadali staż pracy od 23 do 38 lat, w tym od 2 do 21 lat pracy na stanowiskach w Urzędzie. W latach 2018-2022 uczestniczyli oni w szkoleniach m.in. w zakresie:

- zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (ostrzeganie i alarmowanie ludności, wymiana informacji i prognozowanie skażeń),
- zadań w obszarach: obronnych, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej (pozamilitarne przygotowania obronne województwa warmińsko-mazurskiego),
- problematyki obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego (nowatorska wymiana informacji i prognozowania skażeń z oprogramowaniem SI PROMIEN i SI PGO),
- odpowiedzialności za bezpieczeństwo lokalne (zapobieganie sytuacjom kryzysowym),
- Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej,
- realizacji zadań obrony cywilnej,
- realizacji zadań bezpieczeństwa powszechnego,
- wsparcia społeczności lokalnych w przypadku wystąpienia zagrożeń o charakterze niemilitarnym.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm., uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie kierowano pracowników Departamentu Bezpieczeństwa na szkolenia, kursy związane z tematyką nadzoru, utrzymania lub budowy budowli ochronnych.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że pracownicy Departamentu Bezpieczeństwa systematycznie uczestniczyli w odprawach półrocznych, jak i rocznych, organizowanych przez Urząd Wojewódzki, połączonych ze szkoleniem. Żaden z pracowników nie posiada jednak przygotowania w zakresie budownictwa, które można byłoby wykorzystać w zakresie budowy ochronnych, a firmy szkoleniowe nie oferowały takiego zakresu szkolenia.

(akta kontroli str. 75-81, 831-834)

W badanym okresie w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznych procedur postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych, a także nie przyjęto do stosowania w ww. zakresie praktyk, spójnych z obowiązującymi przepisami.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że jedynym obowiązującym dokumentem w zakresie nadzoru nad budowlami ochronnymi były wytyczne SOC. Podał też, że nie było przepisów prawa jednoznacznie wskazujących na obowiązek tworzenia procedur.

(akta kontroli str. 82, 831-834)

**1.2.** Od 2012 r. w Urzędzie obowiązywał Plan obrony cywilnej Miasta Elbląg. Plan ten został uzgodniony w grudniu 2012 r. z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim (Szef Obrony Cywilnej Województwa) i zatwierdzony przez Prezydenta Miasta. W planie tym znajdowała się też karta uzgodnień m.in. z Komendą Miejską Policji w Elblągu oraz Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Elblągu. Zarządzenie<sup>12</sup> wprowadzające do stosowania ww. plan Prezydent Miasta wydał 11 marca 2020 r., tj. po kontroli przeprowadzonej w lutym 2020 r. przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w przedmiocie wykonywania przez Urząd zadań obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego.

Plan ten zawierał opracowania dotyczące:

- planu głównego, w tym m.in.:
  - oceny zagrożenia czasu pokoju oraz charakterystykę zagrożenia na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,
  - zadania i obowiązki osób i podmiotów, którym powierzono realizację zadań obrony cywilnej,
  - ogólną koncepcję działania w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, w której ujęto m.in.: aktualizację planu, uruchomienie stałych dyżurów, sprawdzanie i utrzymanie łączności, prowadzenie działań ratowniczych, ewakuację, ochronę obiektów niezbędnych dla przetrwania ludności i działania miasta oraz przygotowanie budowli ochronnych,
- procedury postępowania, w tym:
  - stan gotowości obronnej państwa,
  - przedsięwzięcia w zakresie osiągnięcia gotowości obronnej miasta,
  - czas rozwinięcia formacji obrony cywilnej,
- załączniki funkcjonalne, w tym m.in.:
  - monitorowanie zagrożeń, ostrzeganie i alarmowanie,
  - kierowanie i łączność,
  - ewakuacja,

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 106/2020 Prezydenta Miasta Elbląg z 11 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Planu Obrony Cywilnej Miasta Elbląg”.

- opieka medyczna, pomoc społeczna,
- przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych,
- ratownictwo,
- wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych,
- informacje uzupełniające, w tym m.in.: mapa i elektroniczna wersja danych,
- wykaz dokumentów planistycznych określonych wymogami innych przepisów.

W planie obrony cywilnej w punktach dotyczących przygotowania budowli ochronnych opisano m.in.: co to są budowle ochronne i jak są one podzielone, w jaki sposób można wykorzystać do ukrycia inne obiekty oraz naturalne ukształtowania terenu, kto odpowiada za ich przygotowanie, w jakim zakresie i na podstawie jakich wytycznych. Wskazano też, że stan techniczny istniejących schronów i ukryć jest niezadawalający i nie spełnia walorów ochronnych, zwłaszcza w zakresie szczelności oraz układów i urządzeń filtrowentylacyjnych.

Plan nie zawierał wykazu budowli ochronnych i miejsc doraźnego ukrycia. Wskazano natomiast, że wykaz takich budowli znajduje się na stanowisku ds. obronnych i świadczeń w Departamencie Bezpieczeństwa.

Plan obrony cywilnej sporządzono zgodnie z wymogami określonymi w § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gminy, planów obrony cywilnej i planów działania<sup>13</sup>.

(akta kontroli str. 153-228)

Prezydent Miasta zarządzeniem<sup>14</sup> z 14 lutego 2020 r. wprowadził kalendarzowy wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020-2024, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów OC. Plan został uzgodniony z Szefem Obrony Cywilnej Województwa.

Głównymi przedsięwzięciami zmierzającymi do realizacji kierunków obrony cywilnej, przedstawionymi w ww. planie były zadania w zakresie: organizacyjnym, planowania, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, edukacji, zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej.

Zagadnienia dotyczące budownictwa ochronnego ujęto, jako analizowanie i weryfikowanie stanu istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych ich zasobów, w szczególności w zakresie ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożenia. W dokumencie tym nie zaplanowano szczegółowych przedsięwzięć i zadań dotyczących budowli ochronnych. Zaplanowano natomiast środki finansowe na konserwację i przeglądy, zakupy usług oraz usuwanie miejscowych zagrożeń, nagrody w wysokości: 24,0 tys. zł w 2020 r., 24,5 tys. zł w 2021 r. i 2022 r., 29,5 tys. zł w 2023 r. i 25,0 tys. zł w 2024 r.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że ustalając wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej kierowano się realną możliwością realizacji zadań również w oparciu o posiadane środki. Coraz trudniejsza sytuacja finansowa powodowała, że zadania te schodziły na dalszy plan. Nie wykluczało to jednak moim zdaniem realizacji zadań w tym zakresie w przypadku poprawy sytuacji finansowej urzędu. Znajduje to odzwierciedlenie w bieżących pracach remontowych w Zapasowym Miejscu Pracy, jak i zaplanowania środków finansowych w tegorocznym budżecie na zadania z tym związane.

(akta kontroli str. 83-84, 93-105, 827-830)

<sup>13</sup> Dz.U. z 2002 r. nr 96, poz. 850 - rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gminy, planów obrony cywilnej i planów działania – obowiązujące do 22 kwietnia 2022 r., dalej: rozporządzenie w sprawie zakresu działania szefów OC.

<sup>14</sup> Nr 63/2020.

W badanym okresie w Urzędzie opracowano trzy roczne plany działania<sup>15</sup>, o których mowa w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów OC, które w myśl § 5 ust. 1 tego rozporządzenia zostały uzgodnione z Szefem Obrony Cywilnej Województwa.

Badanie trzech planów działania w zakresie obrony cywilnej Miasta Elbląga wykazało, że zaplanowane w nich działania uwzględniały zadania, o których mowa w § 3 wytycznych SOC<sup>16</sup> z 27 września 2019 r. W planach tych wskazano m.in. następujące zadania w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, tj.:

- dokonywać analizy oraz weryfikacji istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożenia,
- wykonywać aktualizację ewidencji budowli ochronnych,
- rozważać możliwości wykorzystania § 11 wytycznych SOC w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego w celu przeznaczenia na Stanowisko Kierowania.

Wskazano w nich również plan kontroli w zakresie obrony cywilnej, zarówno w jednostkach organizacyjnych Miasta, jak i w podmiotach zewnętrznych.

(akta kontroli str. 83-92, 106-128)

Prezydent Miasta zarządzeniem<sup>17</sup> z 2 lutego 2023 r. ustalił wytyczne do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa powszechnego, zarządzania kryzysowego i ochrony ludności na terenie miasta Elbląga w 2023 r. Wprowadził też kalendarzowy plan działania w ww. zakresie.

W ww. dokumentach nie zaplanowano działań dotyczących nadzoru, utrzymania lub budowy nowych budowli ochronnych na terenie miasta Elbląg.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że brak jest podstaw do wpisywania w wewnętrznych dokumentach, zadań w zakresie planowania działań dotyczących nadzoru, utrzymania lub budowy nowych budowli ochronnych, których realizacja nie jest realna przy możliwościach budżetu. Podał też, że ważnym aspektem były również uwarunkowania prawne, a raczej ich brak, w tym możliwości ewentualnego egzekwowania stwierdzonych nieprawidłowości wynikających z nadzoru.

(akta kontroli str. 129-139, 827-830)

**1.3.** W latach 2018-2022 Urząd realizował sześć inwestycji celu publicznego. Dotyczyły one m.in.: rozbudowy Centrum Kształcenia Praktycznego w Elblągu, przebudowy i rozbudowy Młodzieżowego Ośrodka Terapeutycznego KARAN, budowy przedszkola i żłobka, przebudowy boisk szkolnych.

Badanie dokumentów dotyczących realizacji dwóch<sup>18</sup> spośród sześciu ww. inwestycji wykazało, że w ich projektach budowlanych nie uwzględniono miejsc schronienia i ukrycia ludności. Projekt dotyczący Ośrodka terapeutycznego opracowano w kwietniu 2017 r., tj. przed wprowadzeniem wytycznych SOC (pozwolenie na budowę z dnia 22 czerwca 2017 r., decyzja o warunkach zabudowy z 24 kwietnia 2017 r.). Budowę przedszkola realizowano w ramach zadania zaprojektuj i wybuduj, a w programie funkcjonalno-użytkowym nie określono obowiązku zaprojektowania i wybudowania miejsc schronienia i ukrycia ludności (pozwolenie na budowę

<sup>15</sup> Plany działania na lata 2020-2022 wprowadzono zarządzeniami Prezydenta Miasta nr: 63/2020 z 14 lutego 2020 r., 145/2021 z 22 kwietnia 2021 r., 34/2022 z 2 lutego 2022 r.

<sup>16</sup> Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.

<sup>17</sup> Nr 52/2023 w sprawie realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa powszechnego, zarządzania kryzysowego i ochrony ludności na terenie miasta Elbląga w 2023 r.

<sup>18</sup> Przebudowa i rozbudowa Młodzieżowego Ośrodka Terapeutycznego KARAN „Dom Zacheusza w Elblągu” oraz Budowa przedszkola i żłobka przy ul. Mielczarskiego w Elblągu.



z 15 kwietnia 2021 r., decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z 19 lutego 2021 r.).

Dyrektor Departamentu Inwestycji wyjaśniła, że w projektach budowlanych sporządzonych na potrzeby inwestycji pn. „Przebudowa i rozbudowa Młodzieżowego Ośrodka Terapeutycznego KARAN „Dom Zacheusza” w Elblągu” oraz „Budowa przedszkola z oddziałem żłobkowym przy ul. Mielczarskiego w Elblągu”, jak również w innych projektach budowlanych opracowanych na potrzeby inwestycji realizowanych przez Gminę Miasto Elbląg, nie uwzględniono miejsc schronienia i ukrycia ludności, ponieważ brak jest prawnych uregulowań związanych z ochroną ludności i obroną cywilną. Prawo budowlane nakazuje uwzględniać wymagania obrony cywilnej na etapie projektowania i budowy obiektów budowlanych, nie określa jednak, czym takie wymagania są i kto je ustala. Brak jest regulacji wskazujących na konieczność uwzględniania budowli ochronnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub innych opracowaniach i decyzjach planistycznych. Obowiązujące akty prawne nie określają także warunków technicznych wykonania, eksploatacji i utrzymywania budowli ochronnych, w tym również ich udostępniania na wypadek zagrożenia.

Brak jest również przepisów i systemowych rozwiązań określających podział ról organów państwa, organów samorządowych oraz podmiotów wykonujących zadania z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, co uniemożliwia skuteczne działania w zakresie budowy nowych budowli lub przystosowania obiektów istniejących do parametrów budowli ochronnych.

W szczególności należy podkreślić fakt, że brak jest także systemowych rozwiązań określających źródła finansowania zarówno projektowania, wykonania, jak i eksploatacji tych budowli.

Dyrektor Departamentu Inwestycji podała również, że „dla potrzeb wypełniania obowiązku projektowania i budowania w sposób zapewniający ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej, wynikającego obecnie z art. 5 ust.1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane zdecydowanie konieczne jest czytelne określenie wymagań w przepisach prawa. Muszą one w sposób jednoznaczny określać podział ról organów państwa, organów samorządowych oraz innych podmiotów wykonujących te zadania, a także określać zasady finansowania budowy nowych budowli lub przystosowania obiektów istniejących do parametrów budowli ochronnych oraz ich eksploatacji. Odnosząc się do wypełnienia obowiązku określonego art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane podkreślić należy, że z powodu braku prawnych uregulowań związanych z ochroną ludności i obroną cywilną w jej opinii jest to przepis enigmatyczny i kadłubowy. Wypełnienie tego obowiązku w opracowanych na potrzeby inwestycji Gminy Miasto Elbląg projektach budowlanych sprowadzało się w zasadzie do zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania w obiekcie, trwałości rozwiązań konstrukcyjnych i architektonicznych oraz zapewnienia bezpiecznej ewakuacji z obiektu w przypadku wystąpienia zagrożenia.”

(akta kontroli str. 229-302, 839-841)

**1.4.** W okresie objętym kontrolą nie sporządzano, jak również nie zlecano opracowania m.in. broszur, ulotek, ogłoszeń oraz nie publikowano artykułów informujących i zachęcających inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa podał, że nie podejmowano działań dotyczących opracowania broszur, ulotek, ogłoszeń oraz nie publikowano artykułów informujących i zachęcających inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia uznając, że w warunkach wolnego rynku, kiedy głównym kryterium sprzedaży lokali jest cena za metr kwadratowy, trudno będzie nakłonić inwestorów do tworzenia i późniejszego utrzymania budowli ochronnych. Podał też,

że działania takie zarówno zwiększyłyby koszty powstania inwestycji, jak i późniejszego jej utrzymania.

Zdaniem NIK informowanie, czy też zachęcanie inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia w nowo budowanych obiektach, nie stanowi ingerencji samorządu w plany inwestycyjne prywatnych podmiotów, a jedynie jest wskazaniem możliwości ich tworzenia.

(akta kontroli str. 303)

1.5. W latach 2018-2023 (do 31 lipca) Rada Miejska w Elblągu uchwaliła 13 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp). We wszystkich przypadkach w myśl art. 17 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>19</sup>, Prezydent Miasta wystąpił o uzgodnienie projektów tych planów m.in. z Wojewódzkim Sztabem Wojskowym, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Morskim Oddziałem Straży Granicznej, Agencją Wywiadu. W dwóch objętych szczegółową analizą planach nie odniesiono się do wpływu ustaleń planu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 1 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy) oraz do zapewnienia miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym gminy (§ 5 wytycznych SOC).

Dyrektor Departamentu Urbanistyki i Architektury wyjaśniła, że w mpzp uchwalonych przez Radę Miejską w Elblągu, realizację postanowień zawartych w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie uwzględniania potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, realizowano poprzez zawiadomienie właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa o przystąpieniu do sporządzenia tych planów i tym samym możliwości złożenia wniosków do projektów planów. Wskazała też, że sporządzone projekty tych planów były następnie opiniowane przez te organy.

Podaje również, że treść przepisu art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest ogólna, odnosi się do generalnego pojęcia planowania przestrzennego, nie zaś do konkretnych aktów prawnych, czy dokumentów planistycznych, np. planu miejscowego, czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Wskazała również, że w przepisach wykonawczych<sup>20</sup> w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp nie wskazano wymogów dotyczących potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, a jedynie określenia granic terenów zamkniętych i stref ochronnych. W interpretacji Departamentu, określenie granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych dotyczy uwzględnienia w planowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, a art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie odnosi się do zapewnienia obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia. Plan miejscowy dotyczy bowiem zagospodarowania terenu i ładu przestrzennego, nie zaś rozwiązań technicznych w ramach danego obiektu kubaturowego. Brak jest innych regulacji wskazujących na konieczność uwzględniania budowli ochronnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Jeśli taka była intencja ustawodawcy, należy uznać, że przepis art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym był nieprecyzyjny.

(akta kontroli str. 304-340, 842-864)

---

<sup>19</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały dwie uchwały Rady Miejskiej w Elblągu w sprawie przyjęcia lub zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasto Elbląg (dalej: Studium), tj. uchwała nr:

- XXVI/580/2010 z 21 stycznia 2010 r. – w studium określono m.in.: potrzeby społeczne dotyczące warunków życia oraz dynamiki rozwoju demograficznego oraz optymalizację kosztów rozwoju i funkcjonowania systemów infrastrukturalnych,
- XXVII/805/2022 z 3 listopada 2022 r. – określono w nim m.in.: obszary działań zmierzających do podniesienia standardów funkcjonowania miasta, poprzez modernizację istniejącej infrastruktury technicznej, układu sieci uliczno-drogowej i system rozwoju transportu zbiorowego.

Dyrektor Departamentu Urbanistyki i Architektury wyjaśniła, że w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z lat 2010 i 2022, uchwalonych przez Radę Miejską w Elblągu, uwzględniono przepisy art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zastosowanie wniosków właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, złożonych do projektów studiów, a następnie uzgodnienie przez te organy sporządzonych projektów studiów. Podała też, że w ocenie Departamentu sporządzającego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, potrzeba uwzględnienia potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa wystąpi wówczas, kiedy organy właściwe przedłożą wnioski do projektu studium, a następnie dokonają uzgodnień sporządzonego już projektu studium, uwzględniającego te wnioski.

(akta kontroli str. 341-408, 842-864)

**1.6.** W latach 2020-2022 w budżecie Gminy Miejskiej Elbląg zaplanowano i wydatkowano środki finansowe w dziale 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdział 75414 - Obrona cywilna.

Wydatki poniesione<sup>21</sup> na obronę cywilną w ww. latach wyniosły ogółem 56,6 tys. zł, w tym na budowę ochronne wydatkowano łącznie 22,8 tys. zł, głównie na remont Stanowiska Kierowania w Zapasowym Miejscu Pracy Miasta Elbląg. Pozostałe wydatki poniesione w ww. okresie na obronę cywilną w kwocie 33,7 tys. zł dotyczyły m.in. zakupu:

- nagród dla uczestników olimpiad wiedzy o obronie cywilnej,
- materiałów do przeprowadzenia festynu mundurowego,
- wyposażenia i uzupełnienia środków ochrony osobistej formacji obrony cywilnej,
- usług konserwacji i naprawy starych urządzeń i oprogramowania dotyczącego systemu ostrzegania i alarmowania mieszkańców Elbląga oraz zakupu nowych urządzeń.

Na 2023 r. w Urzędzie zaplanowano (w rozdziale 75495 - Pozostała działalność) środki finansowe w wysokości 350 tys. zł, w tym 300 tys. zł na wymianę urządzeń filtrowentylacyjnych w Zapasowym Miejscu Pracy Miasta Elbląg. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. środki te nie zostały wydatkowane.

W Urzędzie nie zapewniono środków finansowych na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych w innych jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej w Elblągu, za wyjątkiem Zapasowego Miejsca Pracy Miasta Elbląg.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że utrzymanie i konserwacja schronów i ukryć zlokalizowanych w obiektach budowlanych administrowanych przez

<sup>21</sup> Wydatki na obronę cywilną: 15 991 zł w 2020 r., 20 678 zł w 2021 r., 19 878,72 zł w 2022 r. Wydatki na budowę ochronne: 5921,78 zł w 2020 r., 6899,95 zł w 2021 r. i 10 000 zł w 2022 r.

jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej w Elblągu, należało do zarządców tych budynków. Wskazał również, że to w ich zakresie działania pozostawało dbanie o stan techniczny całego budynku, w tym zlokalizowanych w nim budowli ochronnych. Podał też, że środki finansowe musiałyby wciąż zapewniać samorząd, a pogarszająca się sytuacja finansowa samorządu z pewnością generowałaby problemy w ich wygospodarowaniu. Wskazał też, że skromny budżet Miasta, w latach 2020-2023 pozwolił jedynie na podjęcie drobnych prac remontowych w zapasowym miejscu pracy, a większe środki finansowe zaplanowano dopiero w roku 2023.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że rozumiejąc potrzebę budowy, modernizacji, utrzymania i wyposażenia budowli ochronnych w obecnej sytuacji finansowej samorządu, nie planuje zapewnić i zaplanować środków na ten cel w podległych jednostkach administracyjnych. Środki jakimi dysponuje samorząd ograniczają jego możliwości do realizacji zadań ustawowych i niezbędnych inwestycji komunalnych. Bez zmian prawnych zwiększających dochody samorządu nie jest w stanie realizować zadań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 409-439, 827-834)

#### 1.7. Prezydent Miasta wyjaśnił, że:

- Głównym problemem związanym z ochroną ludności przed dniem 22 kwietnia 2022 r. był z pewnością brak środków finansowych, którymi dysponował samorząd, powodujący, że zadania z tym związane schodziły do realizacji na dalszy plan. Tym bardziej, że brak było uregulowań prawnych zobowiązujących i motywujących do działań w tym zakresie (np. ulgi podatkowe). Nie umocowano również formalno-prawnie Formacji Obrony Cywilnej w zakładach pracy, co powodowało, że problemem było odciąganie pracowników od ich bieżących zadań na rzecz szkoleń i wszelkiego rodzaju zadań związanych z ochroną ludności. Powodowało to również częstą rotację pracowników i konieczność ciągłego szkolenia.
- Zadania Obrony Cywilnej realizowane są w obecnym stanie prawnym na podstawie zapisów Konwencji Genewskiej o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik). Samorząd jest podstawowym organem zapewniającym ochronę ludności cywilnej niezależnie od istniejącego stanu prawnego. Zadania z tym związane na czas „luki prawnej” przekierowano więc na paragrafy dotyczące bezpieczeństwa obywateli i zarządzania kryzysowego. Brak jednoznacznych zapisów prawnych, szczególnie w kontekście budowli ochronnych jest olbrzymim utrudnieniem dla samorządu i to zarówno w zakresie kierowania środkami na budowę, utrzymanie i wyposażenie budowli ochronnych jak i jest czynnikiem demotywującym do działań związanych z ewidencjonowaniem i utrzymaniem tych obiektów. W obecnej sytuacji prawnej ma miejsce przerwianie się odpowiedzialnością za budowle ochronne, związane z obawą o zapewnienie środków na ten cel.

(akta kontroli str. 827-830)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyznaczono komórkę organizacyjną, której zakres zadań zapewniał realizację zadania własnego gminy dotyczącego spraw porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, w tym zadań w zakresie spraw obronnych i obrony cywilnej, m.in. związanych z budownictwem ochronnym. Ponadto w uzgodnieniu z Szefem Obrony Cywilnej Województwa opracowano plan obrony cywilnej Miasta, a także opracowywano roczne i wieloletnie plany działań obrony cywilnej, odnoszące się m.in. do problematyki budowli ochronnych. W okresie objętym

kontrolą, zabezpieczano także środki finansowe na remont schronu stanowiącego zapasowe miejsce pracy Prezydenta.

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.** Na terenie Miasta Elbląg znajdowało się 55 obiektów ochronnych ujętych w ewidencji budowli ochronnych, w tym 11 zlokalizowanych w budynkach administrowanych przez jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Elbląg (szkoły, przedszkola, żłobki). W pozostałych przypadkach obiekty te były zlokalizowane w budynkach administrowanych przez inne podmioty m.in.: policję, Polskie Koleje Państwowe, Ministerstwo Obrony Narodowej, teatr, podmioty prowadzące działalność gospodarczą oraz budynki obsługiwane przez zarządców nieruchomości. W 55 budowlach ochronnych wykazanych w ewidencji tych obiektów zaplanowano miejsca ukrycia łącznie dla 6307 osób, co umożliwiało schronienie lub ukrycie od 5,3% w 2012 r. do 6,0% w 2022 r. ogółu ludności zameldowanej w tym okresie na terenie Miasta Elbląg. W Urzędzie opracowano również plan przystosowania piwnic na budowle ochronne, które umożliwiłyby schronienie dla ponad 183,0 tys. osób, tj. więcej o 77,5 tys. (57,6%) miejsc schronienia niż ogółu ludności zameldowanej na terenie Miasta Elbląg w 2022 r. W planie tym wskazano m.in.: miejsca lokalizacji piwnic, pojemność obiektu, termin gotowości eksploatacyjnej oraz niezbędne materiały do przystosowania obiektów. Wytypowano również potencjalne miejsca realizacji ukryć (w formie budowli wolnostojących) przewidzianych do doraźnego przygotowania w sytuacji podwyższenia gotowości obronnej państwa lub innego zagrożenia.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że położenie Elbląga związane jest z notorycznym zagrożeniem powodziowym i powoduje to, że właśnie w tym obszarze realizowanych jest najwięcej zadań i kierowanych jest najwięcej środków. Odbywało się to między innymi kosztem utrzymania i wyposażenia budowli ochronnych. Tym bardziej, że do roku 2022 panowało błędne przekonanie, że nie grozi nam bezpośredni konflikt zbrojny. Napaść Rosji na Ukrainę spowodowała jednak przewartościowanie postrzegania bezpieczeństwa w naszym rejonie i już w roku 2023 pojawiły się pierwsze duże środki na ten cel. Nie nadrobi się jednak w krótkim czasie wieloletnich zaległości leżących nie tylko po stronie samorządu.

(akta kontroli str. 440-494, 835-838)

**2.2.** W Urzędzie wyznaczono budowlę ochronną stanowiącą zapasowe miejsca pracy dla funkcjonowania administracji publicznej, w tym stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) w sytuacji kryzysowej. Wyznaczona budowla ochronna zlokalizowanych było w budynku administrowanym przez jednostkę organizacyjną Gminy Miejskiej Elbląg.

(akta kontroli str. 495)

**2.3.** W okresie objętym kontrolą Urząd nie gromadził zapasów na wypadek wystąpienia zagrożenia (m.in. woda, żywność, środki czystości oraz ochrony osobistej, leki), pozwalających na przetrwanie ludności w budowlach ochronnych. Przeprowadzone 29 sierpnia 2023 r., w obecności powołanego przez kontrolera NIK specjalisty w zakresie rzeczoznawstwa budowlanego, oględziny dwóch budowli ochronnych wykazały, że na wyposażeniu tych obiektów znajdowały się zbiorniki na wodę pitną.

Natomiast procedury pozyskania ww. zapasów określono w planie „Główne Stanowisko Kierowania w dotychczasowym miejscu pracy w zapasowym miejscu pracy Urzędu Miejskiego w Elblągu na czas zagrożenia państwa i na czas Wojny” oraz w kartach realizacji zadań stanowiących załączniki do tego planu, na które nałożono klauzulę „Zastrzeżone”.

(akta kontroli str. 496, 726-737)

**2.4.** Urząd nie prowadził ksiąg obiektów budowlanych dla budowli ochronnych, bowiem wszystkie te obiekty zlokalizowane były w budynkach administrowanych przez innych użytkowników<sup>22</sup>, do których należał obowiązek prowadzenia tych ksiąg i przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego, instalacji i przewodów w myśl art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 440-458)

Przeprowadzone 12 lipca 2023 r. przez kontrolera NIK oględziny sześciu obiektów ochronnych zlokalizowanych w budynkach administrowanych przez jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Elbląg, spośród 55 obiektów ochronnych wykazanych w ich ewidencji, wykazały m.in., że dla budynków tych prowadzono książki obiektu budowlanego, w których znajdowały się ich plany sytuacyjne oraz wykazy kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich). W przypadku pięciu obiektów budowlanych, protokoły z okresowych kontroli obejmowały wszystkie elementy konstrukcyjne (nadziemne i podziemne budynków) bez bezpośredniego odniesienia się do pomieszczeń budowli ochronnych. Według stanu na dzień oględzin, w książce obiektu budowlanego, w którym znajdowała się budowla ochronna, stanowiąca zapasowe miejsce pracy administracji publicznej, nie przeprowadzono i nie odnotowywano okresowych kontroli tych pomieszczeń. Przegląd taki przeprowadzono w trakcie kontroli NIK, w sierpniu 2023 r., którym objęto cały obiekt budowlany, dokonując wpisu do książki obiektu budowlanego.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że wychodzono z założenia, że zarządzający obiektem przy ulicy Rawskiej 3, którego częścią jest zapasowe Miejsce Pracy Prezydenta Miasta, dokonuje w ramach przeglądu obiektu również przeglądu tej jego części. Dopiero kontrola NIK wskazała na nasze błędne założenia i pozwoliła na uporządkowanie tej kwestii, i to zarówno w zakresie książki obiektu, jak i obecnych i przyszłych przeglądów. Miało więc miejsce rozmycie odpowiedzialności, gdy jedna i druga strona przekonana była o realizacji zadania przez drugą stronę.

(akta kontroli str. 453-458, 507-509, 546, 626, 674, 835-838)

Oględziny sześciu budowli ochronnych wykazały również, że:

1. Obiekt przy ulicy Rawskiej (zapasowe miejsca pracy dla funkcjonowania administracji publicznej, według ewidencji – schron w pełni przygotowany):
  - usytuowany w podpiwniczeniu budynku, poniżej poziomu gruntu,
  - wejście do obiektu z dziedzińca budynku, zasłonięte przesuwным zadaszeniem zamykanym na kłódkę, w środku (korytarze prowadzące do miejsca ukrycia) zabezpieczone drzwiami metalowymi ochronno-hermetycznymi ze zużyтыми uszczelkami (twarde, nieelastyczne),
  - wejście do obiektu z budynku zamknięte drzwiami ochronno-hermetycznymi,
  - w obiekcie widoczne roboty remontowe pomieszczeń – naprawa tynków, malowanie ścian,
  - instalacja elektryczna sprawna – oświetlenie główne oraz awaryjne na korytarzu głównym sprawne, skrzynki elektryczne zabezpieczone przed dostępem osób nieupoważnionych,

<sup>22</sup> Szkoły, przedszkola, żłobki, zewnętrzne podmioty gospodarcze.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

- agregat prądowłórczy (rok budowy 1965) niesprawny,
- instalacja wentylacji grawitacyjnej sprawna – pomieszczenia suche bez widocznych śladów zawilgocenia,
- na wyposażeniu: trzy zbiorniki na wodę pitną o pojemności ok. 180 l każdy, instalacja wentylacji mechanicznej pięć agregatów filtrowentylacyjnych z 1965 r.,
- pomieszczenia wyposażono w nowe meble,
- obiekt posiadał instalację wodno-kanalizacyjną – wyznaczone miejsca umywalni i WC (wyposażone w umywalki i toalety) oraz łazienkę (bez wyposażenia),
- w obiekcie znajdował się schemat pomieszczeń z ich przeznaczeniem i rozmieszczeniem urządzeń,
- wywieszono były instrukcje: ogólna przeciwpożarowa i postępowania na wypadek pożaru, mało czytelne instrukcje konserwacji i eksploatacji agregatów filtrowentylacyjnych,
- wyposażony był w wywietrzne klapy ochronne model WKS-200,
- posiadał drożne wyjście awaryjne zamykane drzwiami ochronno-hermetycznymi.

(akta kontroli str. 498-535)

2. Obiekt przy ulicy Daszyńskiego (budynek szkoły podstawowej, według ewidencji ukrycie typu I niehermetyczne, częściowo przygotowane):
  - usytuowany w podpiwniczeniu budynku, poniżej poziomu gruntu,
  - wejście do obiektu schodami z terenu budynku szkoły do podpiwniczenia,
  - jedna z komór ochronnych została oddzielona od pozostałej części budowli ochronnej – zamurowano przejście, a drzwi ochronno-hermetyczne zdemontowano (w pomieszczeniu zorganizowano szatnię dla dzieci);
  - wejście do istniejącej części budowli ochronnej zabezpieczone drzwiami żelbetowymi ochronnymi niehermetycznymi,
  - komory ochronne wykorzystywane na magazyn: mebli i sprzętu wykorzystywanego do pracy z uczniami oraz na warsztat konserwatora,
  - instalacja elektryczna sprawna (oświetlenie we wszystkich pomieszczeniach),
  - instalacja wentylacji grawitacyjnej – widoczne kratki wentylacyjne, brak zapachu stęchlizny,
  - obiekt wyposażony w instalację wodno-kanalizacyjną,
  - wyjście awaryjne zamurowane,
  - w obiekcie brak było: schematu rozmieszczenia pomieszczeń i ich przeznaczenia, gaśnic, a także instrukcji przeciwpożarowej i postępowania na wypadek pożaru.

W sprawie nadzorowania obiektów ochronnych w związku z dokonaniem w Szkole zmian konstrukcyjnych ukrycia typu I, poprzez zamurowanie przejścia z jednej z komór ochronnych do pozostałej części obiektu Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że w szeregu zadań realizowanych przez Departament nie było to zadanie o charakterze priorytetowym. W latach 2017-2018 przeprowadzono reorganizację Formacji Obrony Cywilnej na terenie miasta oraz planistyczne i dokumentacyjne przygotowanie Zastępczego Miejsca Pracy Prezydenta. Planowano zajęcie się tematyką schronów i budowli ochronnych oraz ich przygotowania w latach kolejnych. Niestety w roku 2020 kraj dotknęła pandemia COVID 19, a wszyscy pracownicy Departamentu byli obciążeni szeregiem dodatkowych zadań, które nie pozwoliły wrócić do wcześniejszych planów.

(akta kontroli str. 536-577, 831-834)

3. Obiekt przy ulicy Asnyka (budynek żłobka, według ewidencji ukrycie typu I niehermetyczne, częściowo przygotowane):
- usytuowany w podpiwniczeniu budynku, poniżej poziomu gruntu,
  - jedno wejście do obiektu schodami z terenu budynku żłobka do podpiwniczenia, w środku (korytarz do miejsca ukrycia) zabezpieczone drzwiami żelbetowymi ochronno-hermetycznymi, bez uszczelek (w drzwiach widoczne miejsca na uszczelki),
  - komory ochronne wykorzystywane na magazyn: żywności, mebli i sprzętu wykorzystywanego do pracy z dziećmi,
  - pomieszczenie wykorzystywane na magazyn żywności, wyłożone płytkami glazury i terakoty – z pomieszczenia prowadziło wyjście awaryjne (drożne, zabezpieczone drzwiami metalowymi i żelbetowymi ochronno-hermetycznymi, bez uszczelek),
  - instalacja elektryczna sprawna (oświetlenie we wszystkich pomieszczeniach),
  - instalacja wentylacji grawitacyjnej – widoczne kratki wentylacyjne – na ścianach zmurszały tynk, wskazujący na czasowe zawilgocenia pomieszczeń, brak zapachu stęchlizny,
  - obiekt wyposażony w instalację wodno-kanalizacyjną, wyznaczone miejsca umywalni i WC,
  - przez strop pomieszczenia wykorzystywanego na magazyn żywności (sufit) poprowadzono instalację kanalizacyjną,
  - brak: schematu rozmieszczenia pomieszczeń i ich przeznaczenia, gaśnic oraz m.in. instrukcji: przeciwpożarowej i postępowania na wypadek pożaru.
- (akta kontroli str. 578-616)
4. Obiekt przy ulicy Mącznej (budynek przedszkola, według ewidencji ukrycie typu I niehermetyczne, w pełni przygotowane):
- usytuowany w podpiwniczeniu budynku,
  - komory ochronne wykorzystywane na: magazyny mebli i sprzętu do pracy z dziećmi,
  - wejścia do komór ochronnych zabezpieczone drzwiami żelbetowymi ochronno-hermetycznymi ze zużytymi uszczelkami (twarde, nieelastyczne), drugie drzwi zostały zdemontowane,
  - instalacja elektryczna sprawna (oświetlenie we wszystkich pomieszczeniach),
  - instalacja wentylacji grawitacyjnej – widoczne kratki wentylacyjne, pomieszczenia suche bez widocznych śladów zawilgocenia, brak zapachu stęchlizny,
  - na wyposażeniu instalacja wentylacji mechanicznej jeden agregat filtrowentylacyjny – instalacja zastawiona (brak możliwości odczytania daty produkcji i sprawdzenia czy urządzenie jest sprawny),
  - obiekt wyposażony w instalację wodno-kanalizacyjną,
  - brak: schematu rozmieszczenia pomieszczeń i ich przeznaczenia, gaśnic oraz m.in. instrukcji: przeciwpożarowej i postępowania na wypadek pożaru.
- (akta kontroli str. 617-648)
5. Obiekt przy ulicy Węgrowskiej (budynek szkoły podstawowej, według ewidencji schron w pełni przygotowany):
- usytuowany w podpiwniczeniu budynku, poniżej poziomu gruntu,
  - wejście do obiektu schodami na zapleczu budynku szkoły, schody z licznymi ubytkami betonu,
  - korytarze do miejsca ukrycia zabezpieczone drzwiami metalowymi ochronno-hermetycznymi, ze zużytymi uszczelkami (twarde, nieelastyczne),



- wejście do obiektu z budynku szkoły zamykane drzwiami ochronno-hermetycznymi ze zużytymi uszczelkami (twarde, nieelastyczne),
- pomieszczenia ukrycia wykorzystywane m.in. na: magazyn mebli i sprzętu szkolnego, materiałów budowlanych, a także na warsztat konserwatora budynku,
- sprawna instalacja elektryczna,
- agregat prądowórczy (rok budowy 1964) – niesprawny,
- sprawna instalacja wentylacji grawitacyjnej – pomieszczenia suche, jednak z widocznymi śladami zawilgocenia w niektórych pomieszczeniach, brak zapachu stęchlizny,
- obiekt wyposażony w instalację wentylacji mechanicznej (jeden agregat filtrowentylacyjny z 1964 r. – silnik elektryczny niesprawny) oraz w instalację wodno-kanalizacyjną (umywalka i kabina WC),
- brak: schematu pomieszczeń z zaznaczeniem ich przeznaczenia i rozmieszczenia urządzeń oraz instrukcji przeciwpożarowej i postępowania na wypadek pożaru,
- wyposażony w wywietrzną klapę schronową model WKS-200,
- drożne wyjście awaryjne.

(akta kontroli str. 649-692)

6. Obiekt przy ulicy Modlińskiej (budynek szkoły podstawowej, według ewidencji ukrycia typu I niehermetyczne, częściowo przygotowane):

- obiekt usytuowany w podpiwniczeniu budynku, część poniżej poziomu gruntu,
- komory ochronne wykorzystywane na: szatnię, magazyny mebli, warsztat konserwatora,
- komory ochronne wykorzystywane na szatnię nie posiadały drzwi zabezpieczających, natomiast wejścia do komór wyznaczonych na magazyn i warsztat były wyposażone w drzwi metalowe niehermetyczne i drzwi żelbetowe bez uszczelek,
- instalacja elektryczna sprawna (oświetlenie we wszystkich pomieszczeniach),
- instalacja wentylacji grawitacyjnej – widoczne kratki wentylacyjne, w szatni wbudowane okienka,
- obiekt wyposażony w instalację wodno-kanalizacyjną,
- brak było schematu rozmieszczenia pomieszczeń i ich przeznaczenia, gaśnic oraz m.in. instrukcji: przeciwpożarowej i postępowania na wypadek pożaru.

(akta kontroli str. 693-725)

Przeprowadzone 29 sierpnia 2023 r. w obecności powołanego przez kontrolera NIK specjalisty w zakresie rzeczoznawstwa budowlanego oględziny dwóch, spośród sześciu ww. budowli ochronnych<sup>24</sup> wykazały, że aktualny stan przygotowania budowli ochronnych nie spełnia wymagań pozwalających na zakwalifikowanie ich jako schrony kategorii podstawowej z uwagi na brak hermetyzacji obiektów i brak sprawnych zestawów filtrowentylacyjnych, a ich stan techniczny wskazuje na konieczność wykonania remontów oraz wymiany urządzeń wentylacji mechanicznej. Obiekty te można zakwalifikować jedynie jako ukrycia kategorii I, a po przeprowadzeniu remontów kapitalnych i doposażenia tych obiektów, mogą one spełniać funkcję schronu kategorii podstawowej.

(akta kontroli str. 726-739)

<sup>24</sup> Obiekty przy ul. Rawskiej i Węgrowskiej.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2022 (marzec) w ograniczonym zakresie podejmowano działania w celu realizacji wytycznych SOC, dotyczących zapewnienia miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców miasta Elbląga, docelowo na poziomie co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym gminy. Ponadto w ww. okresie, nienależycie nadzorowano stan techniczny budowli ochronnych, zarządzanych przez administratorów obiektów budowlanych, w których budowle te się znajdowały, a które w trakcie kontroli NIK nie nadawały się do wykorzystania do celów pierwotnie założonych.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

3.1. W 2012 r. sporządzono „Ewidencję budowli ochronnych w Elblągu”, która zawierała podstawowe informacje o 55 wykazanych w niej budowlach ochronnych, tj. m.in.: nr ewidencyjny, adres, nazwę administratora (użytkownika), wykorzystanie i wyposażenie obiektu, orientacyjną wytrzymałość, pojemność i rok budowy. Zapisy w ewidencji odpowiadały wymogom § 32 wytycznych SOC.

Urząd w okresie od 20 kwietnia do 24 maja 2022 r. skierował do 24 administratorów budynków, w których zlokalizowane były obiekty ochronne (wykazane w ww. ewidencji) pisma z wnioskiem o udzielenie informacji dotyczących tych obiektów w zakresie: powierzchni ogólnej i użytkowej obiektu, liczby osób mogących skorzystać ze schronienia, liczby czerpni powietrza oraz informacji o urządzeniach filtrowentylacyjnych. W odpowiedziach na pisma Urzędu administratorzy budynków podali m.in., że nie posiadają pełnych danych o obiektach (wykorzystywanych m.in. na: pomieszczenia magazynowe, piwnice lokatorskie, szatnie), wskazując, że część z nich została przebudowana. Wskazywali też, że istniejące wyposażenie obiektów jest niekompletne lub uszkodzone lub też, że nie posiadają one żadnego wyposażenia. Trzech administratorów 17 budynków, w których według ewidencji znajdowały się obiekty ochronne podało m.in., że w wyniku zmian właścicielskich nieruchomości i braku dokumentacji pomieszczeń ochronnych nie mogą wskazać ich danych technicznych, a część z nich została przebudowana lub zlikwidowana.

(akta kontroli str. 440-458, 740-794)

Dla 51 obiektów wykazanych w ewidencji posiadano karty ewidencji budowli ochronnej (brak dat ich sporządzenia). Karty te zawierały m.in. informacje o: usytuowaniu obiektu w terenie, orientacyjnej wytrzymałości stropu, powierzchni (ogólnej i użytkowej), pojemności (w osobach), konstrukcji budowli, nazwę administratora, roku budowy, liczbie przedsionków, wyjść zapasowych, liczbie drzwi zabezpieczających obiekt i ich parametrach, źródłach zasilania w energię, wodę, rodzaju ogrzewania, sanitariatach, kanałach wentylacyjnych, agregatach filtrowentylacyjnych, filtropochłaniaczach, klapach wywiewnych, zaworach przeciwwybuchowych. Z sześciu kart poddanych analizie wynikało m.in., że dwa obiekty nie były wyposażone m.in. w: zawory przeciwwybuchowe, klapy wywiewne, filtropochłaniacze.

Dla czterech obiektów nie opracowano karty ewidencji budowli ochronnych stanowiących własność innych podmiotów (opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 1).

(akta kontroli str. 498-725)

**3.2.** Przeprowadzone 14 lipca 2023 r. oględziny strony internetowej Urzędu Miejskiego w Elblągu funkcjonującej pod adresem <https://www.elblag.eu> wykazały, że w zakładce „WAŻNE INFORMACJE” dodano podzakładkę „Wykaz budowli ochronnych w Elblągu, w której zamieszczono plik pdf i plik do pobrania w wersji Word z wykazem budowli ochronnych. Wstawiony na stronę internetową pliku Word z „Ewidencją budowli ochronnych w Elblągu”, nosił datę i godzinę utworzenia i zapisania: 14.07.2023 08:08:00. Ponadto oględziny innych stron internetowych Urzędu (<https://bip.elblag.eu>, <http://um-elblag.samorzady.pl>) wykazały, że nie zamieszczono na nich informacji o dostępnych mieszkańcom miasta Elbląga miejscach ukrycia lub schronienia. Spis budowli ochronnych stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Natomiast w myśl § 27 wytycznych SOC (obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r.), informacje dotyczące ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, umieszcza się na stronach internetowych w formie tabelarycznej. W okresie 2020-2023 (do 13 lipca) w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Elblągu nie zamieszczono wykazu budowli ochronnych (opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 2).

Wskazanie miejsc ukrycia było przedmiotem jednego wniosku o udostępnienie informacji publicznej o budowlach ochronnych znajdujących się na terenie miasta Elbląga. Urząd udzielił wnioskującemu odpowiedzi, wskazując liczbę obiektów ujętych w ewidencji budowli ochronnych oraz wykaz budowli ochronnych będących w zasobach Urzędu. W piśmie tym wskazano też, że większość budowli ochronnych znajduje się w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowych i innych podmiotów.

(akta kontroli str. 801-812)

**3.3.** W latach 2018-2023 (do 30 czerwca) Departament Bezpieczeństwa planował i przeprowadził kontrole w zakresie spraw obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego łącznie w 38 jednostkach realizujących ww. zadania. Żadna z ww. kontroli nie obejmowała swoim zakresem stanu technicznego budowli ochronnych (opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 1).

W myśl § 16 wytycznych SOC (obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r.), przeglądy mające na celu sprawdzenie stanu technicznego oraz utrzymania budowli ochronnych ujmowane są w rocznych planach działania właściwych terenowo szefów obrony cywilnej, natomiast zalecenia zawarte w § 18 ww. wytycznych określały, że zadania związane z nadzorem i kontrolą zasobu budowli ochronnych przeprowadza przedstawiciel właściwego terenowo szefa obrony cywilnej, który wykonuje samodzielnie tylko czynności wymagające podstawowej znajomości budowli ochronnych i sprzętu obrony cywilnej będącego na ich wyposażeniu.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa podał, że w kwietniu 2022 r. przeprowadzono w 16 obiektach ochronnych rekonesans, z których nie sporządzono żadnej dokumentacji. Wskazał też, że mimo stwierdzenia wykorzystywania większości pomieszczeń niezgodnie z przeznaczeniem oraz zaniedbań w utrzymaniu obiektów, tylko w jednym przypadku skierowano pismo z wnioskiem o uprzątnięcie pomieszczeń.

W sprawie nieobjęcia w ramach przeprowadzanych kontroli badania stanu technicznego budowli ochronnych Dyrektor wyjaśnił, że w związku z reorganizacją funkcjonowania, tworzenia i likwidacji Formacji Obrony Cywilnej, skupiano się na opracowaniu stosownej aktualizacji dokumentacji, w tym przede wszystkim kart realizacji zadań Obrony Cywilnej, a także na szkoleniu i przygotowaniu personelu realizującego zadania OC. Wyjaśnił też, że do utrzymania obiektów w należytym stanie zobowiązuje zarządców obiektów Prawo Budowlane. Stan tych obiektów, w tym budowli ochronnych, powinien być przedmiotem przeglądów budowlanych, które powinny dawać rękojmię ich należytego stanu. Wskazał również, że innym przedmiotem jest bieżące wykorzystanie pomieszczeń np. na komórki lokatorskie.

Przywrócenie ich pierwotnych funkcji miałyby miejsce i byłyby przedmiotem zainteresowania Urzędu na czas zagrożenia państwa.

(akta kontroli str. 497, 795-800, 835-838)

**3.4.** W latach 2020-2022 (do 22 kwietnia) Urząd co roku sporządzał ocenę stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej (dalej: ocena). Oceny te przesyłano drogą elektroniczną do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w okresie do 15 lutego za rok 2020 i 2021, a za 2019 r. ocenę przesłano 6 marca 2020 r. Elementem tych ocen były budowle ochronne (schrony i ukrycia), w których określono charakterystykę istniejących zasobów budownictwa ochronnego (sześć schronów dających schronienie 485 osobom, w tym trzy z nich wymagały remontu oraz 49 obiektów ukrycia dających schronienie 4 559 osobom, w tym 10 obiektów wymagało remontu). W ocenach za lata 2020-2021, przedstawiono też koszty poniesione na budowle ochronne, tj. w:

- 2020 r. - 937,88 zł (bieżące utrzymanie schronów) oraz 7400 zł (remont schronów),
- 2021 r. – 1532 zł (bieżące utrzymanie schronów) oraz 6900 zł (remont schronów).

W zestawieniach tych nie odnoszono się szczegółowo do stanu technicznego i wyposażenia budowli ochronnych.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że opracowując oceny stanu przygotowania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za lata 2019-2021 skupiono się na literalnym wypełnianiu tabel przesłanych jako wzór z Urzędu Wojewódzkiego, informując jedynie o ilości schronów i ukryć, nie rozwijając oceny budowli.

(akta kontroli str. 813-826, 831-834)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Urząd w latach 2020-2022 (do 22 kwietnia) nierzetelnie realizował postanowienia określone w wytycznych SOC w zakresie ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, sporządzania i prowadzenia kart ewidencyjnych budowli ochronnych, bowiem:

- nie opracowano karty ewidencji budowli ochronnych dla czterech obiektów ochronnych stanowiących własność innych podmiotów. W myśl § 36 wytycznych SOC (obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r.), szef obrony cywilnej gminy po założeniu ewidencji sporządza karty ewidencyjne dla wszystkich budowli ochronnych objętych ewidencją;
- w latach 2020-2022 (marzec) nie nadzorowano w sposób prawidłowy stanu technicznego oraz utrzymania budowli ochronnych wykazanych w ewidencji budowli ochronnych. W związku z tym, prowadzona w tym okresie ewidencja budowli ochronnych oraz karty ewidencyjne tych obiektów nie odzwierciedlały w pełni stanu faktycznego. Z informacji uzyskanych w kwietniu 2022 r. od administratorów obiektów budowlanych, w których budowle te się znajdowały wynika, że część pomieszczeń budowli ochronnych została przebudowana lub zlikwidowana.

§ 16 pkt 1 wytycznych SOC stanowił, że wyniki przeglądu, stanu technicznego budowli ochronnej powinny się sprowadzać do dokonania ogólnej oceny zgodności danych ewidencyjnych ze stanem faktycznym, oceny tych części i elementów budowli ochronnej, które decydująco wpływają na jej przydatność do spełnienia założonej funkcji ochronnej, sprecyzowania wniosków i uwag, a także możliwych terminów realizacji zaleceń pokontrolnych. W myśl §55 ww. wytycznych szef obrony cywilnej gminy podejmuje z urzędu, w formie

czynności materialno-technicznej, odpowiednią aktualizację danych ewidencyjnych na podstawie protokołu przeglądu budowli ochronnej.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa w sprawach:

- weryfikacji danych w ewidencji budowli ochronnych oraz w kartach ewidencyjnych tych obiektów,
- niesporządzenia kart ewidencyjnych budowli ochronnych,

wyjaśnił, że:

- w latach wcześniejszych priorytetem działania Departamentu Bezpieczeństwa było opracowanie i aktualizacja dokumentów w zakresie uporządkowania spraw obronnych i Obrony Cywilnej w Urzędzie, a następnie walka z epidemią COVID-19, należąca również do jego działań. Podał również, że po 24 lutego 2022 r. sytuacja uległa zmianie i tym samym niezależnie od istniejącego stanu prawnego działania w zakresie budowli ochronnych ponownie stały się priorytetem działań Urzędu,
- karty znajdujące się w Urzędzie opracowane były wcześniej i zawierają dane wskazane w wytycznych SOC. Stworzenie nowych kart miało by więc charakter porządkowy i nie było priorytetem działań Departamentu z uwagi na konieczność zweryfikowania danych w nich zawartych, co wiązało się z trudnościami pozyskania danych, bowiem próby dotarcia do właściwych podmiotów zarządzających obiektami ochronnymi oraz uzyskanie stosownej dokumentacji było utrudnione poprzez wielokrotną zmianę zarządców. Brak czterech kart mógł być efektem zarówno naszego przeoczenia jak i możliwego zagubienia kart podczas przeprowadzki Departamentu w roku 2015.

(akta kontroli str. 440-458, 497, 740-800, 831-838 )

2. W okresie 2020-2023 (do 13 lipca) na stronie internetowej Urzędu nie zamieszczono informacji na temat miejsc schronienia i ukryć (miejsc w budowlach ochronnych), mimo że dane takie stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy o dostępie do informacji publicznej, a do dnia 22 kwietnia 2022 r. stanowiło to także zalecenie wynikające z § 27 wytycznych SOC, w którym określono, iż ewidencje budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania powinny być udostępniane w BIP w formie tabelarycznej w zakresie obejmującym dane adresowe, przeznaczenie, typ budowli ochronnej, pojemność i stan przygotowania.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że we wcześniejszych kontaktach z zarządcami obiektów budowlanych ustalono wspólnie, że publikacja danych dotyczących ewidencji budowli ochronnych mogła powodować problemy dla zarządców polegające na dewastacjach lub wchodzeniem na ten teren osób trzecich. Wskazał też, że informacje te mogłyby również powodować problemy natury międzysąsiedzkiej odnoszące się do bieżącego wykorzystywania tych obiektów na np. komórki lokatorskie. W naszym założeniu publikacje miały mieć miejsce w czasie zagrożenia państwa.

(akta kontroli str. 801-812, 831-834)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie w pełni rzetelnie sprawował nadzór nad stanem technicznym budowli ochronnych stanowiących podstawę do aktualizacji danych ujętych w ewidencji tych budowli i w ich kartach ewidencyjnych. Działania rozpoznawcze stanu technicznego budowli ochronnych oraz weryfikacji posiadanych danych na ich temat rozpoczęto dopiero w kwietniu 2022 r. poprzez rekonesans części budowli ochronnych oraz przesłanie, do administratorów budynków, w których te budowle były zlokalizowane, wniosków o udostępnienie danych technicznych tych obiektów. Ponadto Urząd

dopiero w toku kontroli NIK zamieścił na stronie internetowej Urzędu informację o wykazie budowli ochronnych wyznaczonych na terenie Miasta Elbląg.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

W związku utratą mocy z dniem 23 kwietnia 2022 r. obowiązujących regulacji prawnych dotyczących obrony cywilnej, a także z opublikowaniem na stronie internetowej Urzędu informacji na temat miejsc schronienia i ukryć w budowlach ochronnych, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

#### **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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, 13 września 2023 r.

Kontroler  
Cezary Kasznicki  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

Dyrektor Delegatury  
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie  
z up.

Piotr Wanic  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*