



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP. 410.005.03.2023

Pani
Sybila Zimmerman
Burmistrz Miasta Zdieszowice
Urząd Miejski w Zdieszowicach
ul. Bolesława Chrobrego 34
47-330 Zdieszowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Zdzeszowicach ¹ ul. Bolesława Chrobrego 34, 47-330 Zdzeszowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sybila Zimmerman, Burmistrz Miasta Zdzeszowice ² , od 21 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego 2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia 3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Miron Rokujżo, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/44/2023 z 24 kwietnia 2023 r. 2. Agnieszka Haba, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/46/2023 z 24 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Burmistrz stworzyła warunki umożliwiające prawidłową realizację zadań z zakresu budownictwa ochronnego, co jednak nie zapewniło mieszkańcom Gminy Zdzeszowice⁵ miejsc schronienia i ukrycia w razie wystąpienia zagrożenia.

W strukturze organizacyjnej Urzędu oraz w zakresie obowiązków jednego pracownika uwzględnione zostały zagadnienia dotyczące obrony cywilnej. Pomimo uchylecia z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów o obronie cywilnej, regulacje te - do czasu kontroli NIK - nie zostały zaktualizowane.

Burmistrz, jako Szef Obrony Cywilnej Gminy Zdzeszowice, opracowywała Plan Obrony Cywilnej oraz Plany działania z zakresu obrony cywilnej⁶, w których uwzględniała problematykę budowli ochronnych. Obejmowała ona: a/ przeprowadzenie przeglądu takiego zasobu na terenie gminy, w oparciu o ustalenia Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego⁷, b/ uwzględnianie miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności, w projektach nowowznoszonych budynków użyteczności publicznej.

Okoliczności te nie doprowadziły jednak do zapewnienia miejsc schronienia i ukrycia dla mieszkańców Gminy. Burmistrz nie zapewniła również budowli ochronnych na potrzeby funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Wynikało to zarówno z braku zapewnienia środków finansowych na ten cel, jak również regulacji prawnych dotyczących wymogów i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne.

Stwierdzono też, że w kontrolowanej jednostce zaniechano podjęcia rzetelnych działań zmierzających do wytypowania obiektów budowlanych, które potencjalnie mogły być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania. W konsekwencji prowadzona w Urzędzie ewidencja budowli ochronnych nie obejmowała takich ukryć.

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

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Dalej: Plany działania.

⁷ Obowiązujące do dnia 22 kwietnia 2022 r. Dalej: Wytyczne SOC.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Struktura organizacyjna Urzędu oraz zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności pracownika zajmującego się tematyką obrony cywilnej w Gminie uwzględniały realizację zadań dotyczących budowli ochronnych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały kolejno dwa Regulaminy Organizacyjne⁹. W pierwszym realizację zadań z zakresu obrony cywilnej, obronności i zarządzania kryzysowego przypisano Referatowi Spraw Obywatelskich i Obrony Cywilnej, a w drugim - nowopowstałemu Referatowi Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego¹⁰. W obu regulaminach zadania dotyczące obrony cywilnej, w tym budownictwa ochronnego, były analogiczne, a zmiany dotyczyły jedynie zwiększenia wymiaru pracy na stanowisku ds. obronności i obrony cywilnej (z 0,5 do 0,75 etatu). Po uchyleniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ nie zostały dokonane zmiany w regulaminie, w zakresie odnoszącym się do zadań Referatu SO i ZK.

(akta kontroli str. 12, 23-91, 282-335)

W zakresie obowiązków pracownika Urzędu, któremu przypisano realizację zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym, obronnością i ochroną ludności, nie wyodrębniono obowiązków dotyczących budowli ochronnych. Wykształcenie tej osoby¹², jak również udział w dodatkowych szkoleniach¹³, pozwalały wypełniać powierzone zadania z zakresu obrony cywilnej. Do dnia czynności kontrolnych NIK, tj. 2 maja 2023 r., do zakresu obowiązków i odpowiedzialności tego pracownika nie wprowadzano zmian uwzględniających uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów o obronie cywilnej¹⁴, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 56-57, 96-113, 314-316, 344-345)

W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznej procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych. Burmistrz Zdzeszowic wyjaśniła, że *gmina nie posiadała wolnych środków na realizację tego zadania*.

(akta kontroli str.122)

⁸ 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.

⁹ 1/ Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Zdzeszowicach z 30 stycznia 2020 r. przyjęty Zarządzeniem Nr SG.120.6.2020 Burmistrza Zdzeszowic z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Zdzeszowicach. Regulamin ten zmieniany był treścią Zarządzeń Burmistrza Zdzeszowic Nr SG.120.30.2020 z 16 października 2020 r., Nr SG.120.16.2021 z 18 czerwca 2021 r., Nr SG.120.22.2021 z 3 września 2021 r., Nr SG.120.24.2021 z 14 września 2021 r., Nr SG.120.2.2022 z 25 stycznia 2022 r., Nr SG.120.5.2022 z 28 lutego 2022 r., Nr SG.120.19.2022 z 4 listopada 2022 r., 2/ Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Zdzeszowicach z 30 grudnia 2015 r. przyjęty Zarządzeniem Nr SG.120.34.2015 Burmistrza Zdzeszowic z 30 grudnia 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Zdzeszowicach i zmieniony treścią Zarządzenia Burmistrza Zdzeszowic Nr SG.120.2.2017 z 24 stycznia 2017 r.

¹⁰ Dalej: Referat SO i ZK.

¹¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 372. Dalej ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP.

¹² Absolwent Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, a także ukończenie studiów na kierunku: Pedagogika (w zakresie Pedagogika Pracy i Zarządzanie Bezpieczeństwem).

¹³ Szkolenie pn. Organizacja i realizacja zadań obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w jednostkach samorządu terytorialnego przeprowadzone 19 lutego 2020 r.

¹⁴ Na mocy ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305 ze zm.).

1.2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywał Plan Obrony Cywilnej Miasta i Gminy Zdzeszowice z 2013 r.¹⁵ W latach 2020-2022 opracowywane były również roczne Plany działania¹⁶, na których podstawie aktualizowany był Plan Obrony Cywilnej. Burmistrz wyjaśniła, że (...) *Plan działania w zakresie obrony cywilnej na 2022 r., w gminie Zdzeszowice, zgodnie z poleceniem Starostwa w Krapkowicach, był realizowany do końca 2022 r. (...) w 2023 r. plany OC są tylko aktualizowane i oczekujemy na nową ustawę w tym zakresie.* W lutym 2019 r. w Urzędzie został opracowany wieloletni plan działania w zakresie przygotowań i realizacji zadań obrony cywilnej Gminy Zdzeszowice na lata 2019-2023. Plan ten został zatwierdzony przez Burmistrza Zdzeszowic, po uprzednim uzgodnieniu ze Starostą Krapkowickim.

(akta kontroli str. 10, 126-166, 169, 182-203, 436-443)

1.3. W Planie Obrony Cywilnej oraz Planach działania ujęte zostały zadania z zakresu budowli ochronnych, jak też uwzględniono w tych dokumentach potrzebę zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców¹⁷. W rocznych planach przewidziano również konieczność utrzymania oraz przeprowadzania przeglądów, mających na celu sprawdzenie stanu technicznego budowli ochronnych¹⁸.

(akta kontroli str.138, 166, 192, 196, 202-203)

1.4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przygotowano i realizowano jedną inwestycję użyteczności publicznej – budowę nowej siedziby Miejskiej i Gminnej Biblioteki Publicznej w Zdzeszowicach. Przy projektowaniu i budowie tego budynku nie określono i nie zastosowano rozwiązań przewidzianych w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁹ dotyczących zapewnienia *ochrony ludności, zgodnie z wymogami obrony cywilnej*, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Jak wyjaśniła Burmistrz, przyczyną powyższego, *jest brak uregulowań prawnych związanych z budownictwem schronowym poprzez określenie wymagań obrony cywilnej.* Burmistrz wskazała również, iż *w ocenie Urzędu brakuje aktów prawnych, które określiłyby zasady projektowania i budowania obiektów budowlanych zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej.*

(akta kontroli str. 9, 11, 119)

¹⁵ Plan Obrony Cywilnej Miasta i Gminy Zdzeszowice, Nr OC.2221.7.2013, zwany dalej: Plan Obrony Cywilnej.

¹⁶ Przed zatwierdzeniem Plany były każdorazowo uzgadniane ze Starostą Krapkowickim.

¹⁷ Zagadnienia związane z budowlami ochronnymi uwzględniono w Planie Obrony Cywilnej: w części 9 – Zadania i obowiązki osób odpowiedzialnych za realizację zadań obrony cywilnej (zapewnienie funkcjonowania budowli ochronnych), w części 10 – Charakterystyka struktur organizacyjnych i zasobów oraz analiza możliwości ich wykorzystania (realizacja zadań przewidzianych dla obrony cywilnej w zakresie osiągnięcia wyższego stopnia gotowości obronnej Urzędu Miejskiego w Zdzeszowicach), w części 11 – Załączniki (w pkt 1 zawarto wykaz budowli ochronnych, w pkt 2 harmonogram uzupełnienia potrzeb w zakresie budownictwa ochronnego). W zakresie budowli ochronnych Plany działania na 2020 r. i 2021 r. w pkt VIII Zabezpieczenie logistyczne i infrastruktura techniczna uwzględniały zestawienie zbiorcze ewidencji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania. Wytoczne Burmistrza Zdzeszowic uwzględniały w zakresie budowli ochronnych uwzględnianie miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej (zapis obowiązywała w latach 2020-2022).

¹⁸ W zakresie budowli ochronnych Wytoczne Burmistrza Zdzeszowic uwzględniały w pkt 5 Zabezpieczenie logistyczne i infrastruktura techniczna przeprowadzenie przeglądu budownictwa ochronnego (zapis na 2020 r.) oraz przeprowadzenie weryfikacji istniejących zasobów budownictwa ochronnego (zapis na 2022 r.).

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

1.5. W Urzędzie nie podejmowano działań na rzecz motywowania inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia w budowanych przez nich obiektach. Powyższe zaniechanie, zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, wynikało z braku przepisów prawnych regulujących tą problematykę.

(akta kontroli str. 10, 118)

1.6. W latach 2020-2023 w Urzędzie sporządzone zostały projekty dwóch miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego²⁰. Dokumenty te nie zawierały postanowień odnoszących się do potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹, a w szczególności do zapewnienia miejsc w budowlach ochronnych dla osób korzystających z planowanych obiektów budowlanych. Plany te uzgodnione zostały bez wniesienia uwag zarówno przez Wojewodę Opolskiego, jak i właściwe organy wojskowe oraz organy bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli str. 240, 244)

W sprawie odnoszenia się w projektach planów do potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa Burmistrz wyjaśniła, że *wobec braku na obszarze Gminy terenów zamkniętych ustalonych decyzją Ministra Obrony Narodowej oraz stref ochronnych wynikających z decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, (...) w toku sporządzania miejscowych planów brak było złożonych wniosków przez właściwe organy wojskowe obrony granic oraz bezpieczeństwa państwa (Wojewódzki Sztab Wojskowy, Śląski Oddział Straży Granicznej, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wojewódzką i Powiatową Komendę Policji), a także z uwagi na fakt, że projekty planów zostały pozytywnie uzgodnione (w tym zasadniczo „milczącą zgodą”), brak było podstaw do wprowadzenia szczególnych zapisów w zakresie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Burmistrz wyjaśniła również, że przepis art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, analogicznie do innych uwarunkowań wymienionych w przedmiotowej ustawie, nie budzi wątpliwości co do jego szczególności, a problem wymogu uwzględnienia potrzeb obronności bezpieczeństwa państwa wynika z niewystarczająco szczegółowych regulacji prawnych w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa.*

(akta kontroli str. 7-9)

1.7. W okresie obowiązywania wytycznych SOC Rada Miejska w Zdzeszowicach nie podejmowała uchwał w sprawie uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Zdzeszowice.

(akta kontroli str. 120)

1.8. W latach 2020-2023, w załączonych do uchwał budżetowych planach dochodów i wydatków Gminy, nie przewidziano środków finansowych na zadania w zakresie utrzymania i konserwacji budowli ochronnych. W okresie objętym kontrolą Gmina nie posiadała budowli ochronnych będących jej własnością lub pozostających w jej zarządzie. Wydatki przeznaczone na obronę cywilną²² planowano i wydatkowano jedynie na zakup materiałów i wyposażenia²³.

(akta kontroli str. 10, 346-352)

²⁰ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla wsi Rozwadza i Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla wsi Krępna.

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, dalej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²² Rozdział 75414.

²³ Kwoty wydatków planowanych i wydatkowanych odpowiednio: na 2020 r. – 4 tys. zł i 2,5 tys. zł, na 2021 r. – 2,5 tys. zł i 2,5 tys. zł, na 2023 r. – 8 tys. zł.

1.9. Burmistrz nie identyfikowała problemów w realizacji zadań dotyczących obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego przewidzianych w corocznych Planach działania. Po uchyleniu przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, Burmistrz realizowała zadania z zakresu obrony cywilnej na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²⁴ oraz zgodnie z przyjętym, w uzgodnieniu ze Starostą Krapkowickim, Planem działania na 2022 rok, a także zaktualizowanym w 2023 r. Planie Obrony Cywilnej.

(akta kontroli str. 10, 353-354)

Burmistrz, w sprawie Aplikacji „SCHRONY” - miejsca doraźnego schronienia - PSP 2.0, udostępnionej przez Państwową Straż Pożarną wyjaśniła, że *aplikacja ta może tworzyć zniekształcone poczucie bezpieczeństwa wśród mieszkańców. Jak zaznaczyła, w Gminie Zdzeszowice znajdują się jedynie miejsca doraźnego schronienia, które zlokalizowane są w czteropiętrowych blokach mieszkalnych. Miejsca doraźnego schronienia to piwnice, garaże podziemne, ale także szkoły czy kościoły. Są to obiekty, których konstrukcja umożliwia schronienie się przed np. złymi warunkami atmosferycznymi. Służą one przede wszystkim jako osłony przeznaczone bezpośrednio dla ludzi. Oznacza to, że wymagane są w nich środki indywidualnej ochrony człowieka, zwłaszcza w warunkach skażenia środowiska naturalnego. W naszej ocenie dają schronienie mieszkańcom na wypadek żywiołów naturalnych lecz nie na wypadek działań wojennych.*

(akta kontroli str. 11)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Zdzeszowicach²⁵, jak również zakres obowiązków pracownika realizującego zadania związane z obroną cywilną, nie został zaktualizowany w związku z uchyleniem aktów prawnych określających m.in. obowiązki Burmistrza Zdzeszowic, jako Szefa Obrony Cywilnej Gminy Zdzeszowice, co świadczy o braku wymaganej rzetelności działań w tym zakresie.

Zgodnie z art. 823 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny, ustawa ta weszła w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r., a moc utraciły przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, wraz ze wszystkimi aktami wykonawczymi regulującymi zagadnienia obrony cywilnej.

Pomimo tego w Regulaminie Organizacyjnym obowiązującym w czasie prowadzenia kontroli przez NIK, w Rozdziale V § 30 pkt 14 zamieszczony był zapis o treści: *realizacja zadań wynikających z ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.*

Ponadto zakres obowiązków pracownika realizującego zadania obrony cywilnej przewidywał (w rozdziale II): *Prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań wynikających z:*

1/ *ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1523 ze zmianami) w zakresie dotyczącym obrony cywilnej oraz*

2/ *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. z 2002 r., Nr 96, poz. 850).*

Kierownik Referatu SO i ZK wyjaśniła, że brak aktualizacji zakresu obowiązków pracownika ds. obronności i obrony cywilnej wynika z *niedostatecznej regulacji prawnej zadań z zakresu obrony cywilnej. Na uchybienie temu obowiązkowi wpływ*

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 122, dalej ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

²⁵ Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Zdzeszowicach z 30 stycznia 2020 r. ze zm.

miała głównie rzeczona zmiana ustawy w zakresie obrony cywilnej i brak wprowadzenia nowych uregulowań dotyczących obrony cywilnej, oraz zapowiedź wejścia w życie ustawy o ochronie ludności, która miała wypełnić tę lukę.

(akta kontroli str. 56, 96-102, 169-170)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli po uchyleniu przepisów o obronie cywilnej zawartych w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, podstawę działania organów administracji publicznej w tym zakresie stanowiły przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w szczególności art. 4 ust. 1 tej ustawy. Ponadto należy podkreślić, że zgodnie ze standardem kontroli zarządczej nr 3 „Struktura organizacyjna”, o którym mowa w części II lit. A „Środowisko wewnętrzne”, pkt 3 załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., *Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.*

2. Przy określaniu wymagań dla dokumentacji projektowej nowej siedziby Miejskiej i Gminnej Biblioteki Publicznej w Zdieszowicach nie uwzględniono, przewidzianego w § 2 Wytycznych SOC, zapewnienia miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności dla takiej liczby osób (np. interesantów, pracowników), która wynikała z założeń projektowych dla tego budynku. Zastosowanie powyższej wytycznej, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, było uzasadnione dla rzetelnego wykonywania zadania własnego gminy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁶, tj. zapewniania bezpieczeństwa mieszkańcom. Tym bardziej, że na terenie gminy brak było jakichkolwiek innych miejsc w budowlach ochronnych przeznaczonych do użytku publicznego.

(akta kontroli str. 119, 253)

W okresie objętym kontrolą jednostka realizowała jedną inwestycję w zakresie wznoszenia nowych budynków użyteczności publicznej. Umowę dotyczącą budowy nowej siedziby Miejskiej i Gminnej Biblioteki Publicznej w Zdieszowicach podpisano 15 marca 2023 r., a planowany termin zakończenia prac budowlanych przewidziano na 30 listopada 2023 r. Dokumentacja sporządzona na potrzeby tej inwestycji, zarówno na etapie projektowania, jak również budowy, nie przewidywała uwzględnienia miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności, zgodnie z Wytycznymi SOC²⁷. Burmistrz wyjaśniła, że umowa *na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej na siedzibę Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Zdieszowicach została zawarta w dniu 20 kwietnia 2022 r., czyli po podpisaniu przez Prezydenta RP ustawy o obronie Ojczyzny i 3 dni przed jej wejściem w życie, co wiązało się z jednoczesnym uchyleciem ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego też, Zamawiający nie uwzględnił na etapie procedury wyłonienia projektanta ustawy, która miała utracić swą moc.* Burmistrz wskazała również, że wytyczne Szefa Obrony Cywilnej nie są aktem normatywnym. Z uwagi na powyższe pominięto udział inspektora ds. obrony cywilnej *tut. urzędu w procesie decyzyjnym dot. budowy nowej siedziby Miejskiej i Gminnej Biblioteki Publicznej w Zdieszowicach.*

²⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

²⁷ Umowa dotycząca sporządzenia projektu architektonicznego zawarta została 20 kwietnia 2022 r.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że podjęcie decyzji o budowie nowej siedziby MiGBP w Zdzeszowicach miało miejsce 30 grudnia 2021 r., tj. przed wplynięciem projektu ustawy o obronie Ojczyzny do Sejmu, co nastąpiło 28 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 246-247, 246-247, 253-254, 339, 343-343a)

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna Urzędu oraz organizacja pracy tej jednostki umożliwiały realizację działań w zakresie budowli ochronnych, jednak dokumentacja dotycząca organizacji jednostki nie została zaktualizowana po uchyleniu przepisów dotyczących obrony cywilnej. W Planie obrony cywilnej i Planach działania uwzględniano problematykę zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia. Stwierdzono jednak, że w ramach realizowanej przez Gminę inwestycji, polegającej na budowie obiektu użyteczności publicznej, nie przewidziano miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności, zgodnie z obowiązującymi ówczesnie Wytycznymi SOC.

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. W Urzędzie zaniechano podejmowania działań na rzecz zapewnienia miejsc schronienia i ukrycia do doraźnego przygotowania dla mieszkańców gminy, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy zlokalizowana była jedna budowla ochronna, której właścicielem i zarządcą był podmiot prywatny. Budowla ta zapewniała w latach 2020-2023 miejsce schronienia dla 102 osób, co stanowiło 0,7% ludności gminy. Obiekt ten przeznaczony był jednak dla pracowników zakładu pracy, a nie do użytku publicznego. Dodatkowo w opinii zarządcy nie spełniał on wymagań budowli ochronnych przewidzianych dla schronów.

(akta kontroli str. 10, 124-125, 178, 355)

2.2. W okresie od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r.²⁸ Burmistrz nie przygotowała budowli ochronnych niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych powyższy stan nie uległ zmianie. Tym samym nie zostały zapewnione warunki do bezpiecznej i sprawnej realizacji przez pracowników Urzędu zadań własnych gminy w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

(akta kontroli str. 122)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W Urzędzie zaniechano podejmowania rzetelnych i skutecznych działań w celu zapewnienia miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla mieszkańców Gminy.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w ramach zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie bezpieczeństwa obywateli, Gmina zobowiązana była dążyć do zapewniania mieszkańcom miejsc ochronnych na wypadek działań wojennych, w tym uderzeń środków napadu powietrznego, ale także takich zagrożeń, jak katastrofa

²⁸ Okres obowiązywania Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

przemysłowa czy ekstremalne zjawiska pogodowe. Jako stan oczekiwany Najwyższa Izba Kontroli – przez analogię do postanowień § 5 Wytucznych SOC – przyjęła podejmowanie działań ukierunkowanych na docelowe zapewnienie miejsc w budowach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze Gminy, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności. W całym okresie objętym kontrolą na terenie Gminy nie zostało przygotowane ani jedno ogólnodostępne miejsce ochronne dla mieszkańców, a w Urzędzie nie podejmowano jakichkolwiek działań, które mogłyby doprowadzić do poprawy tego stanu (takich jak np.: tworzenie miejsc ochronnych przy realizacji inwestycji publicznych, planowanie i budowa nowych budowli ochronnych, inwentaryzacja budowli z czasów II Wojny Światowej pod kątem zdatności do użytku i możliwości modernizacji, czy też wstępne typowanie obiektów budowlanych, które potencjalnie mogą być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania).

Burmistrz wyjaśniła, że w Gminie nie było ustalonego trybu wstępnego typowania obiektów budowlanych, które potencjalnie mogą być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania. Wskazała też, że *miały na to wpływ wydarzenia na arenie międzynarodowej*, a Burmistrz Zdieszowic *zna swoje zasoby obiektów, które może przeznaczyć na miejsca bezpieczne – ukrycia, w tym budynki nie będące obiektami użyteczności publicznej*.

Z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli wynikało też, że *Wytuczne z 2018 roku Szefa Obrony Cywilnej Kraju są zaleceniami odnośnie postępowania z zasobami ochronnymi i nie mają rangi ustawy, czy też rozporządzenia. Zgodnie z ww. wytucznymi budowle ochronne powinno planować się i realizować ze środków własnych gminy. Środki finansowe gminy nie pozwalają nawet w całości na realizację zadań własnych nałożonych ustawami na gminę. W tym stanie rzeczy nie podejmowano działań w tym zakresie. Reasumując gmina nie posiadała wolnych środków na realizację tego zadania*.

Odnosząc się do powyższego NIK zwraca uwagę, że oceniając działalność jednostki kontrolowanej uwzględniono brak posiadania przez Wytuczne SOC przymiotu przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a także brak ustalonych zasad finansowania, ze środków publicznych, określonych w nich zadań. Dlatego też za stany nieprawidłowe uznano wyłącznie te zaniechania względem Wytucznych SOC, które nie wiązały się z wykonywaniem władzy publicznej i które powinny być finansowane w ramach zwykłej działalności Gminy.

(akta kontroli str. 10, 114, 116, 122, 124-125, 178-179, 236, 253, 355, 370)

OCENA CZĄSTKOWA

Na terenie Gminy nie zostały zapewnione miejsca ochronne i miejsc ukrycia do doraźnego przygotowania dla mieszkańców, jak też nie została przygotowana budowla ochronna niezbędna do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Burmistrz prowadziła ewidencję budowli ochronnych znajdujących się na terenie Gminy. Ewidencja ta nie obejmowała ukryć do doraźnego przygotowania, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ewidencję budowli ochronnych zlokalizowanych na terenie Gminy sporządzono 30 października 2017 r., a następnie zaktualizowano na polecenie Starosty Krapkowickiego (20 maja 2020 r.). Do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych,

tj. 6 czerwca 2023 r., ewidencja prowadzona była w formie tabelarycznej, z uwzględnieniem elementów wskazanych w § 32 Wytycznych SOC i obejmowała jedną budowlę ochronną należącą do podmiotu prywatnego²⁹.

Na polecenie Starostwa Powiatowego w Krapkowicach, kontrolowana jednostka przedłożyła temu organowi dane zawarte w ww. ewidencji³⁰, informując jednocześnie o długotrwałym braku inwestycji w przedmiotowy obiekt i związanej z tym jego niskiej przydatności ochronnej.

(akta kontroli str. 125, 369-375, 393-394)

3.2. W związku z brakiem na terenie Gminy budowli ochronnych przeznaczonych dla mieszkańców, Burmistrz nie udostępniała do publicznej wiadomości informacji na temat dostępnych miejsc ukrycia lub schronienia.

Burmistrz wyjaśniła, że *na terenie Gminy Zdieszowice faktycznie brak jest budowli ochronnych, które zgodnie z wytycznymi powinny być umieszczone na stronie BIP Urzędu*. Informacje dotyczące dostępnych miejsc ukrycia i schronienia w okresie objętym kontrolą były przedmiotem jednego wniosku o udzieleniu informacji publicznej³¹. Wnioskowaną informację publiczną udostępniono w terminie.

(akta kontroli str. 116, 178-180)

3.3. Burmistrz zapewniła przeprowadzenie przeglądów ww. budowli ochronnej znajdującej się na terenie Gminy. Na podstawie regulacji zawartych w Rozdziale 2 Wytycznych SOC wprowadzono w Planach działania zapisy dotyczące przeprowadzenia: przeglądu zasobów budownictwa ochronnego (2020 r.) oraz jego weryfikacji (2022 r.). W oparciu o te zapisy:

a/ przeprowadzono 18 maja 2020 r. przegląd budowli ochronnej, a informacje uzyskane w trakcie tej czynności ujęto w ewidencji budowli ochronnych przesłanej 19 maja 2020 r. do Starostwa Powiatowego w Krapkowicach; nie sporządzono natomiast protokołu przeglądu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

b/ skierowano 25 kwietnia 2022 r. pismo do zarządcy obiektu mające na celu zweryfikowanie ewentualnych zmian w funkcjonalności obiektu; zgodnie z uzyskaną 9 maja 2022 r. informacją, *stan techniczny obiektu nie pozwala na zakwalifikowanie go jako schronu, gdyż nie spełnia wymagań budowli ochronnych przewidzianych dla schronów*.

Wojewoda Opolski – Szef Obrony Cywilnej Województwa Opolskiego skierował³² w styczniu 2019 r. pismo do Burmistrza o potrzebie stosowania Wytycznych SOC, w których określono zasady przeprowadzania okresowych kontroli budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 138, 166, 370, 372, 393-394, 432-434)

3.4. Burmistrz sporządzała *Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Urzędzie Miejskim w Zdieszowicach* za lata 2019-2021. W dokumentach tych przygotowanie obrony cywilnej Gminy przedstawiano w sposób opisowy, a w zakresie budowli ochronnych uwzględniono informacje obejmujące:

a/ liczbę budowli ochronnych z podziałem na schrony i ukrycia,
b/ możliwość ukrycia ludności z podziałem na schrony i ukrycia,
c/ stan techniczny i wyposażenie budowli ochronnych,
d/ ilość środków finansowych wydatkowanych na utrzymanie budowli ochronnych.

²⁹ Schron zlokalizowany na terenie zakładów przemysłowych. W Urzędzie nie sporządzono karty ewidencyjnej dla tej budowli.

³⁰ Pismo nr OC.5551.3.2020 z 19 maja 2020 r. – odpowiedź na pismo Starosty Krapkowickiego nr AO.5551.3.2020 z 8 maja 2020 r.

³¹ Wniosek o udzielenie informacji publicznej przesłany pocztą elektroniczną przez osobę fizyczną 20 marca 2022 r.; wniosek dot. istniejących schronów (ich ilości, lokalizacji, wyposażenia, pojemności, dostępności, przeprowadzanych przeglądów), planowania budowy nowych schronów, schronów na potrzeby funkcjonowania organów gminy, testowania i sposobu uruchamiania syren alarmowych oraz zapewnienia łączności awaryjnej.

³² Przy piśmie BZK.II.646.1.2019.ZK z 17 stycznia 2019 r.

W powyższym zakresie w dokumentach tych nie sformułowano wniosków.
(akta kontroli str. 404-415)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie podjęto rzetelnych działań zmierzających do wytypowania obiektów budowlanych, które potencjalnie mogły być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania, pomimo określonego w § 45 ust. 1 Wytucznych SOC, trybu wstępnego typowania takich obiektów. W konsekwencji w kontrolowanej jednostce nie była prowadzona ewidencja ukryć do doraźnego przygotowania, o której mowa w § 31 pkt 2 ww. wytucznych SOC³³.

Jak wyjaśniła Burmistrz, *na terenie Gminy Zdieszowice brak jest ukryć i w związku z czym nie prowadzimy ewidencji w tym zakresie*. Burmistrz wskazała również, że *Gmina takich ustaleń³⁴ nie posiadała i nie posiada, dlatego napisałam, że brak jest w naszej Gminie przedmiotowych ukryć i stąd też nie posiadamy przedmiotowej ewidencji*.

(akta kontroli str. 124, 236)

2. Przeprowadzony 18 maja 2020 r. przez pracownika Urzędu przegląd budowli ochronnej zlokalizowanej na terenie Gminy nie został udokumentowany w formie protokołu przeglądu, którego sporządzenie było wymagane stosownie do § 22 i § 23 obowiązujących wówczas Wytucznych SOC³⁵.

Burmistrz wyjaśniła, że pracownik realizujący zadania z zakresu obrony cywilnej przeprowadził przeglądy budowli ochronnej (*ogłędziny wizualne*) z *inicjatywy własnej – w 2017 roku i sporządził ewidencję, a w 2020 roku z uwagi na zadanie w planie z zakresu działania obrony cywilnej – sprawdzono obiekt, czy nastąpiły zmiany w funkcjonalności*. Pracownik przeprowadzający ww. przeglądy oświadczył natomiast, że: *Pierwszy raz byłem w 2017 roku z własnej inicjatywy w celu wizualnego przeglądu schronu, jego rzeczywistego umiejscowienia i otrzymania informacji o jego sprawności. Wtedy też sporządziłem podręczny wykaz budowli ochronnych na podstawie otrzymanych informacji. Drugi przegląd schronu wykonałem w dniu 18 maja 2020 r. ale wynikało to z Planu działania (...). Po tym przeglądzie, po konsultacji ze starostwem w wykazie, w rubryce uwagi napisałem swoje uwagi co do sprawności schronu, które zostały przesłane do starostwa*.

(akta kontroli str. 366, 370-375, 393, 430)

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz dokonywała oceny stanu przygotowań w zakresie obrony cywilnej, jak też zapewniła prowadzenie ewidencję budowli ochronnych zlokalizowanych na terenie Gminy. Prowadzona w kontrolowanej jednostce ewidencja nie obejmowała ukryć do doraźnego przygotowania, gdyż zaniechano typowania obiektów budowlanych, które potencjalnie mogły być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania. Ponadto przeprowadzony przegląd jedynej budowli ochronnej w Gminie nie został prawidłowo udokumentowany.

³³ Zgodnie z tym przepisem właściwi terenowo szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin prowadzą w formie tabelarycznej w oddzielnej tabeli – ewidencje ukryć do doraźnego przygotowania obejmujące: a/ wstępnie wytypowane ukrycia w istniejących obiektach budowlanych, b/ miejsca planowanych budowli wołnostojących.

³⁴ Ustalenia dokonane na podstawie § 45 Wytucznych SOC.

³⁵ Informacje uzyskane w trakcie tego przeglądu zostały zamieszczone w ewidencji budowli ochronnych.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o dostosowanie Regulaminu Organizacyjnego oraz zakresu obowiązków pracownika realizującego zadania związane z obroną cywilną do aktualnego stanu prawnego.

Jednocześnie w związku ze zmianą uwarunkowań prawnych, tj. uchylaniem z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów o obronie cywilnej, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych dotyczących pozostałych stwierdzonych nieprawidłowości.

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 Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Opole, 27 lipca 2023 r.

Kontrolerzy
Miron Rokujżo

Główny specjalista kontroli
państwowej

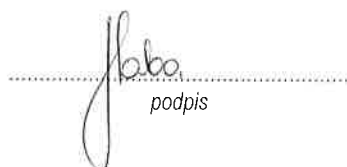

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


DYREKTOR
Delegatury w Opolu
podpis

Iwona Zyman

Agnieszka Haba
Specjalista kontroli państwowej


podpis

