



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.009.02.2023

Pan  
Janusz Żmurkiewicz  
Prezydent Miasta Świnoujście  
Urząd Miasta Świnoujście  
Ul. Wojska Polskiego 1/5  
72-600 Świnoujście

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Świnoujście, ul. Wojska Polskiego 1/5, 72-600 Świnoujście <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Żmurkiewicz, Prezydent Miasta Świnoujście <sup>2</sup> , od 18 listopada 2002 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, tj. 26 lipca 2023 r.) 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>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Krzysztof Zawadzki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/59/2023 z 5 kwietnia 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1)</p>

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

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Prezydent – do 22 kwietnia 2022 r. Szef Obrony Cywilnej Świnoujścia<sup>5</sup>, podejmował działania aby stworzyć warunki do skutecznej realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej, w części dotyczącej budowli ochronnych<sup>6</sup>. W Planie Obrony Cywilnej Miasta Świnoujścia<sup>7</sup> określona została liczba miejsc ukrycia lub schronienia, a w rocznych Planach Działania szczegółowe zadania dotyczące budowli ochronnych. Ogółem zapewniono miejsca schronienia dla 6 324 mieszkańców, co stanowiło 17,6% ogółu ludności według stanu na 31 grudnia 2022 r., z tego 2 734 w budowlach ochronnych. Sprawowany był nadzór nad prowadzeniem ewidencji budowli ochronnych oraz przeprowadzaniem kontroli ich stanu technicznego. Działania Prezydenta nie były jednak ukierunkowane na zapewnienie

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Prezydent.

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

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

<sup>5</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. 2305, ze zm.), dalej ustawa o obronie Ojczyzny, utraciły moc obowiązującą wszelkie regulacje prawne dotyczące obrony cywilnej.

<sup>6</sup> Budowle ochronne dzielą się na schrony i ukrycia: 1) schron – jest budowlą ochronną o obudowie konstrukcyjnie zamkniętej, hermetycznej, zapewniającej ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi ze wszystkich stron; 2) ukrycie – jest budowlą ochronną niehermetyczną, wyposażoną w najprostsze instalacje, zapewniającą ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron.

<sup>7</sup> Dalej: Plan OC Miasta.

miejsc ukrycia dla 25% ludności Miasta zameldowanej na stałe. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły niesporządzenia na lata 2020-2022 wieloletniego planu działania obrony cywilnej, a także niewytypowania ukryć do doraźnego przygotowania i niesporządzenia ich ewidencji. Ponadto prowadzona w Urzędzie w latach 2020-2022 ewidencja budowli ochronnych nie zawierała wszystkich elementów, o których mowa w § 32 Wytocznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego<sup>8</sup>, a informacja na temat miejsc ukrycia i schronienia została udostępniona mieszkańcom na stronie internetowej Urzędu<sup>9</sup> od 13 kwietnia 2023 r.

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

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W § 50 regulaminu organizacyjnego Urzędu<sup>11</sup> zadania z zakresu obrony cywilnej zostały przypisane Wydziałowi Zarządzania Kryzysowego. Na podstawie § 13 regulaminu ustalony został regulamin wewnętrzny WZK<sup>12</sup>, w którym określono wewnętrzną organizację WZK, strukturę organizacyjną, zasady podporządkowania, zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników oraz szczegółowy zakres działania. Zadania przypisane WZK dotyczyły w szczególności: zarządzania kryzysowego, planowania oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, zadań obronnych i zadań obrony cywilnej, w tym m.in.: bieżącej aktualizacji „Planu Obrony Cywilnej Miasta Świnoujście”, uzgadniania projektów budowlanych i planów zagospodarowania przestrzennego pod względem wymogów obrony cywilnej, prowadzenia kontroli wykonania zadań obrony cywilnej<sup>13</sup> przez jednostki organizacyjne, na które nałożono zadania OC wynikające z Planu OC Miasta, udziału w planowaniu i organizacji przygotowania ewakuacji ludności, zwierząt i mienia trzeciego stopnia, prowadzenia ewidencji budowli ochronnych na terenie Miasta, wykonywania sprawozdań i zestawień dotyczących budowli ochronnych, opracowanie projektów zarządzeń, planów kontroli utrzymania i konserwacji budowli ochronnych oraz opracowywanie protokołów pokontrolnych.

W wyniku badania kontrolnego zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników WZK ustalono, że pracownikom przypisano zadania w zakresie spraw porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, zgodnie z art. 7 pkt. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>14</sup>.

Po 22 kwietnia 2022 r. (przestały obowiązywać Wytoczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego<sup>15</sup>) nie wystąpiły zmiany w regulaminie Urzędu, regulaminie WZK oraz w zakresach obowiązków.

(akta kontroli str. 134-242, 273-353, 604-606)

<sup>8</sup> Dalej: Wytoczne Szefa OC Kraju z 2018 r.

<sup>9</sup> Pod adresem: <https://www.swinoujście.pl/pl/artukul/126/18883/aplikacja-schrony>.

<sup>10</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Zarządzenie nr 492/2013 Prezydenta Miasta Świnoujście z 1 sierpnia 2013 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Świnoujście ze zm.; dalej: regulamin Urzędu.

<sup>12</sup> Z 1 grudnia 2019 r. oraz 10 maja 2021 r.

<sup>13</sup> Dalej: OC.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

<sup>15</sup> Wytoczne te nie nakładały bezpośrednio obowiązków.

W latach 2020-2023 w WZK zatrudnionych było pięciu pracowników, ale bezpośrednio zadaniami z zakresu OC, zgodnie ze strukturą WZK, zajmował się jeden pracownik<sup>16</sup>.

Staż pracy pracowników zajmujących się na stałe zadaniami OC wynosił 40 (w tym 20 lat służby wojskowej i 20 lat pracy w samorządzie,) i 47 lat (w tym 30 lat służby wojskowej i 17 lat w samorządzie). Obie osoby w trakcie pracy w samorządzie zdobyły dwuletnie doświadczenie zawodowe w OC i posiadały wykształcenie wyższe<sup>17</sup>.

Wykształcenie, umiejętności i doświadczenie zawodowe pracowników WZK zapewniało skuteczną i efektywną realizację powierzonych zadań.

(akta kontroli str. 273-353, 656, 677)

Naczelnik WZK wyjaśnił, że Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego<sup>18</sup> organizował każdego roku szkolenie z dziedziny działań obronnych i obrony cywilnej. Szkolenia te odbywały się podczas odpraw naczelników wydziałów zarządzania kryzysowego. Następnie Naczelnik WZK przeprowadzał szkolenie kaskadowe pozostałych pracowników WZK. Pracownicy WZK poza tymi szkoleniami nie uczestniczyli w innych szkoleniach. Powodem braku szkoleń był ich wysoki koszt oraz organizacja poza Świnoujściem a także zakres wykonywanych licznych zadań realizowanych przez WZK. Jednocześnie Naczelnik WZK wskazał, że pracownik zajmujący się na stałe zadaniami OC prowadził szkolenia w zakresie OC, w tym budowy ochronnych innych pracowników Urzędu oraz innych podmiotów.

(akta kontroli str. 604-639, 677)

W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono procedur wewnętrznych postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 243-246)

**1.2.** Zgodnie z wymogami określonymi w § 3 pkt 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>19</sup> opracowano, opiniowano, uzgodniono Plan OC Miasta, który był aktualizowany<sup>20</sup> oraz „Plany Działania w zakresie Obrony Cywilnej Miasta Świnoujście”<sup>21</sup> na 2020 r., 2021 r. i 2022 r. Uzgodnienia zostały dokonane z właściwymi dla swojego terenu działania organami, mającymi siedzibę w Świnoujściu, w tym m.in. z: Wojewodą Zachodniopomorskim<sup>22</sup>, Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej, Komendą Miejską Policji, Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, Powiatowym Lekarzem Weterynarii, Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego. Plan OC Miasta i Plany Działania zostały zatwierdzone przez Prezydenta. Urząd opracował Plan Działania na 2023 r. pomimo braku obowiązku opracowania.

(akta kontroli str. 9-26, 32-53, 60-81, 86-107, 796-981)

Plan OC Miasta składał się z czterech części. Część A - *Plan główny* zawierała dane niezbędne do realizacji zadań obrony cywilnej, zadania i obowiązki podmiotów,

<sup>16</sup> Zadaniami OC w okresie objętym kontrolą zajmowały się dwie osoby zatrudnione: 1) w okresie od 1 lutego 2019 r. do 9 maja 2021 r. na stanowisku głównego specjalisty ds. obrony cywilnej; 2) w okresie od 10 maja 2021 r. do 26 lipca 2023 r. na stanowisku inspektora ds. zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

<sup>17</sup> Absolwenci Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Obrony Przeciwlotniczej i Akademii Sztuki Wojennej; jedna z tych osób ukończyła studia podyplomowe na kierunku: Prawa Administracyjnego i Samorządowego.

<sup>18</sup> Dalej: WBiZK ZUW.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 850, uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.; dalej: rozporządzenie RM w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OC Kraju, szefów OC województw, powiatów i gmin.

<sup>20</sup> W rejestrze zmian Planu OC miasta wpisano 14 zmian w okresie od zatwierdzenia (2013 r.) do ostatniej zmiany 17 stycznia 2023 r.

<sup>21</sup> Dalej: Plan Działania.

<sup>22</sup> Dalej: Wojewoda.

którym powierzono te zadania, charakterystykę struktur organizacyjnych i zasobów obrony cywilnej oraz analizę możliwości ich wykorzystania, koncepcje działania, ustalenia dotyczące gotowości obrony cywilnej. Część B - *Procedury postępowania obrony cywilnej* zawierała wykaz procedur do uruchomienia i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej, obowiązujące zasady i tryb uruchamiania działań oraz szczegółowy opis procedur. Część C - *Załączniki funkcjonalne* zawierała organizację systemu monitorowania zagrożeń, kierowania obroną cywilną i system łączności, organizację ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i wojny, organizację ochrony i ewakuacji zabytków, organizację opieki medycznej, pomocy społecznej, psychologicznej i religijnej, organizację prowadzenia zabiegów sanitarnych, odkażania, dezynfekcji, dezaktywacji i innych działań ochronnych, przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych, organizację działań ratowniczych i innych działań pomocniczych. Część D - *Informacje uzupełniające* zawierała opisy dotyczące dopuszczalnych dawek promieniowania jonizującego wraz z opisem postępowania po wyjściu z rejonu porażenia, opis pojęć schronu i ukrycia, rodzajów zagruzowań, sposobów wzmacniania budynków, sposobów i przykładów stosowania odkrywki, sposobów oznakowania strefy niebezpiecznej z zakresem informacji, zasad przechowywania żywności oraz wody pitnej.

(akta kontroli str. 796-981)

Plany Działania zawierały m.in. informacje o dokumentach i innych planach strategicznych, przyjęte kierunki działań, zaplanowane przedsięwzięcia i zadania do realizacji. W „Wytocznych Prezydenta - Szefa OC Miasta - do działalności w dziedzinie obrony cywilnej”<sup>23</sup> na każdy rok w latach 2020 - 2023 w celu właściwego poziomu przygotowań OC, określono zadania dotyczące budowli ochronnych. Urząd nie sporządził wieloletniego planu działania, pomimo obowiązku wynikającego z rozporządzenia RM w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OC Kraju, szefów OC województw, powiatów i gmin, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 6-107)

**1.3.** W Planie OC Miasta w części A – *Plan główny* określone zostały zadania dotyczące budowli ochronnych ze wskazaniem m.in.: uruchomienia i trybu działań w niżej wymienionych przypadkach oraz podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację:

- stałej gotowości obronnej dla trzech zadań: 1) Przygotowanie budowli i ukryć doraźnych; 2) Sprawdzenie (kontrola) stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności; 3) Prowadzenie wzmożonej kontroli stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności, zwłaszcza wykorzystywanych aktualnie jako obiekty użyteczności publicznej, w celu określenia możliwości przywrócenia tym obiektom funkcji ochronnych;
- gotowości obronnej na czas kryzysu dla sześciu zadań: 1) Sprawdzenie (kontrola) stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności; 2) Prowadzenie wzmożonej kontroli stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności, zwłaszcza wykorzystywanych aktualnie jako obiekty użyteczności publicznej, w celu określenia możliwości przywrócenia tym obiektom funkcji ochronnych; 3) Gotowość techniczno-eksploatacyjna budowli i ukryć; 4) Naprawa lub modernizacja budowli ochronnych i budowa ukryć na terenach zagrożonych lub objętych działaniami wojennymi; 5) Budowa ukryć dla ludności; 6) Opróżnienie pomieszczeń wytypowanych na zastępcze budowle ochronne i doprowadzenie ich do gotowości techniczno-eksploatacyjnej;

---

<sup>23</sup> Dalej: Wytoczne Prezydenta.

- gotowości obronnej na czas wojny dla czterech zadań: 1) Gotowość techniczno-eksploatacyjna budowli i ukryć; 2) Naprawa lub modernizacja budowli ochronnych i budowa ukryć na terenach zagrożonych lub objętych działaniami wojennymi; 3) Budowa ukryć dla ludności; 4) Opróżnienie pomieszczeń wytypowanych na zastępcze budowle ochronne i doprowadzenie ich do gotowości techniczno-eksploatacyjnej.

(akta kontroli str. 253-268, 780-783, 823-824)

W Planie OC Miasta w załączniku funkcjonalnym nr 7 pn. „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych” zawarty był opis przygotowania i organizowania budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych, stan przygotowania budowli ochronnych, wykaz budowli ochronnych na terenie Miasta. Ewidencja budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania prowadzona była w formie tabelarycznej i zawierała podstawowe informacje o zasobach ochronnych, w tym m.in. nadany numer ewidencyjny, dane adresowe, nazwę właściciela, nazwę administratora, nazwę użytkownika, przeznaczenie<sup>24</sup>, typ budowli ochronnej<sup>25</sup>, orientacyjną wytrzymałość w megapaskalach (MPa)<sup>26</sup>, pojemność osób<sup>27</sup>, rok budowy<sup>28</sup>, rok ostatniej modernizacji<sup>29</sup>, stan przygotowania<sup>30</sup>, sposób wykorzystania w okresie pokoju, dodatkowe informacje o budowli ochronnej<sup>31</sup>. W wykazie zaewidencjonowano 14 budowli ochronnych, w tym dziesięć schronów i cztery miejsca ukrycia.

(akta kontroli str. 796-981)

W rocznych Planach Działania na 2021 r. określono dwa zadania, na 2022 r. i 2023 r. jedno zadanie, dotyczące opracowania zaktualizowanego wykazu budowli ochronnych zlokalizowanych na obszarze Miasta i przekazanie go do Dyrektora WBiZK ZUW oraz przeprowadzenia analizy i weryfikacji istniejącego oraz ujętego w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego w szczególności w zakresie ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń.

(akta kontroli str. 32-53, 60-81)

W Planie OC Miasta wykazano 2 734 miejsca ukrycia lub schronienia dla mieszkańców w budowlach ochronnych. Liczba miejsc schronienia lub ukrycia ujęta w Planie OC Miasta była niewystarczająca, gdyż uwzględniała potrzeby 7,61% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym Miasta<sup>32</sup>.

Od 12 stycznia 2023 r. w budowlach ochronnych liczba miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców zmniejszyła się do 1 880 (zmniejszenie o 854) z powodu wycofania z ewidencji pięciu budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 118-124, 130, 940-942)

**1.4.** W okresie objętym kontrolą Urząd realizował trzy inwestycje dotyczące nowych budynków użyteczności publicznej. Szczegółowemu badaniu kontrolnemu zostały poddane dwie inwestycje:

- 1) Kompleks obiektów sportowych przy Centrum Edukacji Zawodowej i Turystyki w Świnoujściu<sup>33</sup> - wybudowany na podstawie decyzji 263/PB/2016 o zatwierdzeniu

<sup>24</sup> M - dla mieszkańców, Z – dla załóg zakładów pracy.

<sup>25</sup> S - schron, U – ukrycie.

<sup>26</sup> Od 0,035 MPa do 0,05 MPa.

<sup>27</sup> Od 40 do 529 osób w zależności od budowli ochronnej.

<sup>28</sup> Od 1906 r. do 1944 r.

<sup>29</sup> Modernizacje nie były przeprowadzane.

<sup>30</sup> Przygotowanie częściowe i w gotowości eksploatacyjnej.

<sup>31</sup> Numer ewidencyjny działki, numer księgi wieczystej, informacje o wycofaniu z ewidencji budowli ochronnych.

<sup>32</sup> Według stanu na 31 grudnia 2022 r. na terenie Miasta było zameldowanych 35 903 osoby.

<sup>33</sup> Dalej: Kompleks Sportowy.

projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę z 15 listopada 2016 r.,  
umowa z wykonawcą robót zawarta 18 września 2018 r.;

- 2) Zakład Opieki Długoterminowej – wybudowany na podstawie decyzji  
o zatwierdzeniu projektu budowlanego nr 247/PB/2019 z dnia 14 listopada 2019 r.,  
umowa z wykonawcą robót zawarta 7 maja 2018 r.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że na etapie projektowania  
i budowy ww. inwestycji nie uwzględniono zapewnienia ochrony ludności, zgodnie  
z wymogami obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia lipca  
1994 r. Prawo budowlane<sup>34</sup>.

(akta kontroli str. 458- 525, 528)

Zastępca Naczelnika Inwestycji Miejskich w Urzędzie wyjaśniła: *Nieznane są mi  
przepisy wykonawcze na podstawie, których należałoby spełnić określony tam  
warunek w zakresie OC i realizowania inwestycji budowlanych. (...)*

(akta kontroli str. 526-527)

Naczelnik WZK wyjaśnił, że sformułowanie zawarte w art. 5 ust. 1 pkt. 6 ustawy Prawo  
budowlane w zakresie uwzględniania w okresie projektowania i użytkowania budowli  
ochrony ludności zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej jest bardzo mało  
precyzyjne. *Nie określa ono: o jakie wymagania przy wznoszeniu nowych obiektów,  
w zakresie obrony cywilnej, chodzi - brak jest odniesienia do obowiązujących  
przepisów prawa w tym względzie. Brak jest przepisów techniczno- budowlanych oraz  
użytkowych, jakim powinny podlegać między innymi obiekty wyznaczone dla  
ochrony ludności, a które powinny wynikać z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 3 pkt 2, art. 8.  
Prawa budowlanego. (...) W systemie prawnym muszą zacząć funkcjonować przepisy  
OC, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów  
budowlanych. (...)*

(akta kontroli str. 243-248, 640-642)

**1.5.** W wyniku badania dokumentacji dwóch ww. inwestycji ustalono, iż Urząd nie  
uwzględniał miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności w projektach  
nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach  
inwestycji celu publicznego, co wynikało z zasad planowania budowli ochronnych  
określonych w Wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.

(akta kontroli str. 458-527)

Zastępca Naczelnika Inwestycji Miejskich w Urzędzie wyjaśniła: (...) *Odnosząc się do  
§ 2 Wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r. wskazuję, że pozwolenie na budowę  
Kompleksu Sportowego oraz projekt wykonawczy był wykonany przed wydaniem  
wymienionych Wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r. W odniesieniu do Zakładu Opieki  
Długoterminowej projekt był realizowany w formule zaprojektuj i wybuduj, której  
opisem przedmiotu zamówienia jest program funkcjonalno-użytkowy, który także był  
wykonany przed wydaniem tych wytycznych. (...).*

(akta kontroli str. 526-527)

Naczelnik WZK dodatkowo wyjaśnił: (...) *kwalfikacja Zakładu Opieki Długoterminowej  
jako obiektu użyteczności publicznej nie jest jednoznaczna i obiekt ten można również  
zakwalifikować jako obiekt zamieszkania zbiorowego, którego Wytyczne Szefa OC  
Kraju z 2018 r. nie dotyczą.*

(akta kontroli str. 243-247)

**1.6.** Inwestorów prywatnych nie zachęcano do tworzenia miejsc schronienia lub  
ukrycia. Naczelnik WZK wyjaśnił, że: *brak jest w systemie prawnym stosownych  
przepisów, nakazujących inwestorowi by z własnych środków budował schrony lub  
ukrycia i wskazujących kto poniesie tego koszty.*

(akta kontroli str. 640-643)

<sup>34</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

**1.7. - 1.8.** Zgodnie z wymogami określonymi w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>35</sup> oraz zgodnie z § 6 Wytucznych Szefa OC Kraju z 2018 r. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Badanie dwóch losowo wybranych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>36</sup>, przyjętych uchwałami Rady Miasta nr:

1) XXII/165/2019 z 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia MPZP Miasta, obejmującego obszar Dzielnicy Nadmorskiej Świnoujścia (rejon plaży);

2) XXIV/190/2019 z 19 grudnia 2019 r. w sprawie MPZP Miasta w rejonie ul. Mazowieckiej, Szkolnej, Wielkopolskiej i Drawskiej;

wykazało, że Prezydent nie uwzględniał planowania miejsc w budowlach ochronnych w sporządzonych projektach MPZP. Na terenach objętych MPZP nie występowały budowle ochronne.

(akta kontroli str. 354, 378-423)

W zmianie „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Świnoujście”<sup>37</sup> w pkt 20.6.2.6 dotyczącym zagrożeń bezpieczeństwa ludności i mienia zawarto zapis o bezwzględny zachowaniu istniejących budowli ochronnych i towarzyszącej im infrastruktury technicznej.

(akta kontroli str. 355-377)

Naczelnik WZK wyjaśnił, że: (...) zapis w zakresie uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa jest mało precyzyjny. Zapis dotyczący takich potrzeb powinien zostać rozbudowany, między innymi o sprecyzowanie co rozumiemy pod pojęciem potrzeb obronnych i bezpieczeństwa państwa w kontekście planowania przestrzennego, jakie są składniki tego systemu, co umożliwiłoby chociażby na etapie planowania i procedowania przestrzennego wskazywanie konkretnych miejsc i lokalizacji, w których powinny znajdować się elementy OC, (...) jak chociażby budowle ochronne.

(akta kontroli str. 529-531)

Z-ca Naczelnika Wydziału Urbanistyki i Architektury wyjaśniła, że: wystąpiono o uzgodnienia projektów MPZP z WZK, Wojewódzkim Sztabem Wojskowym w Szczecinie, Delegaturą Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Szczecinie. Podmioty te nie wniosły uwag, więc przyjęto, że potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa zostały spełnione.

(akta kontroli str. 424-457, 657-660)

**1.9.** W latach 2020-2023 w budżecie Miasta nie zapewniono środków na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych. Wydatki w rozdziale 75414-Obrona cywilna nie były planowane.

(akta kontroli str. 3-4, 108,111-114)

Naczelnik WZK wyjaśnił, że: brak definicji legalnej pojęcia budowli ochronnej, powoduje brak zobowiązania do prowadzenie ewidencji, konserwacji, wyposażenia czy planowania użycia. Miasto nie było właścicielem ani zarządcą żadnej z budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 3-4, 108)

**1.10.** Naczelnik WZK wyjaśnił, iż: aktualny stan prawny i brak aktu prawnego rangi ustawy, a także rozporządzeń dotyczących warunków technicznych i wymogów, którym powinny odpowiadać budowle ochronne, całkowicie uniemożliwia finansowanie, utrzymanie, wyposażanie i ewidencjonowanie budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 243-244, 248)

<sup>35</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

<sup>36</sup> Dalej: MPZP.

<sup>37</sup> Załącznik nr 1 do uchwały Nr L/372/2017 Rady Miasta Świnoujście z dnia 23 listopada 2017 r.



Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

- W latach 2020-2022 Urząd nie sporządził wieloletniego planu działania OC, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 3 pkt 2 i 3 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OC Kraju, szefów OC województw, powiatów i gmin.

Naczelnik WZK wyjaśnił, że (...) nie sporządzano wieloletnich planów działania w zakresie OC Miasta Świnoujście ponieważ nie ma podstaw prawnych, dotyczących możliwości finansowania tych zadań w cyklu wieloletnim, a także w związku z brakiem wytycznych (zadań do realizacji) wyższego szczebla dotyczących pięcioletniego trybu planowania działań OC. Zadania doraźne ujmowane były w rocznych planach działania w zakresie OC, przygotowywanych na podstawie wytycznych Szefa OC Województwa - Wojewody oraz miesięcznych planach pracy WZK.

(akta kontroli str. 1108-1110)

NIK nie uwzględnił powyższych wyjaśnień. Z treści § 5 ust. 1, cytowanego wyżej rozporządzenia RM w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OC Kraju, szefów OC województw, powiatów i gmin, jednoznacznie wynikał obowiązek opracowania przez szefa OC gminy wieloletniego planu działania i uzgodnienia go z właściwymi dla swojego terenu działania organami obrony cywilnej.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Prezydent podejmował działania, aby stworzyć warunki do skutecznej realizacji zadań z zakresu OC. W strukturze Urzędu wyznaczona została komórka organizacyjna odpowiedzialna za właściwe wykonanie zadań w ww. zakresie, w tym zadań dotyczących budowli ochronnych. Pracownicy WZK posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie zawodowe dające zapewnienie, że powierzone obowiązki w obszarze OC będą prawidłowo i rzetelnie wykonane. Problematyka budowli ochronnych została uwzględniona w Planie OC Miasta (poprzez określenie liczby miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców) oraz w rocznych Planach Działania (poprzez określenie szczegółowych zadań dotyczących budowli ochronnych), jednak nie opracowano wieloletniego planu działania.

Na etapie projektowania i budowy budynków użyteczności publicznej nie były uwzględniane wymagania dotyczące OC z powodu braku przepisów wykonawczych w tym zakresie.

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 okresie od 2012 r. do 2022 r. liczba miejsc w budowlach ochronnych była stała i wynosiła 2 734. Stanowiło to od 6,99% (w 2012 r.) do 7,49% (w 2020 r.) i 7,61% (w latach 2021-2022) ogółu mieszkańców<sup>38</sup>.

W latach 2012-2021 nie było nowych miejsc w budowlach ochronnych, miejsc i nowych miejsc w ukryciach do doraźnego przygotowania. W 2022 r. liczba miejsc w ukryciach do doraźnego przygotowania wynosiła 42 179, w tym nowych miejsc - 643<sup>39</sup>.

(akta kontroli str. 130)

<sup>38</sup> Liczba mieszkańców zameldowanych na stałe w granicach administracyjnych Miasta wynosiła w 2012 r. - 39 120; w 2020 r. - 37 100; w 2021 r. - 36 483; w 2022 r. - 35 903.

<sup>39</sup> Urząd przyjął dane po weryfikacji przeprowadzonej przez Państwową Straż Pożarną.

Miasto zapewniło ochronę dla 6 324 mieszkańców, co stanowiło 17,6% ogółu ludności według stanu na 31 grudnia 2022 r., z tego 2 734 w budowlach ochronnych i 3 590 w planach ewakuacji trzeciego stopnia<sup>40</sup>.

(akta kontroli str. 130, 771)

Na podstawie zezwolenia Wojewody z 12 stycznia 2023 r. wycofano z ewidencji pięć budowli ochronnych (schronów). Powodem wycofania było: nieposiadanie zabezpieczeń, zbyt dużego oddalenia od terenów zamieszkałych i bliskie sąsiedztwo Terminalu LNG<sup>41</sup>. Wobec powyższego procent mieszkańców Miasta, którym zapewniono miejsca w budowlach ochronnych zmniejszył się do 5,23%<sup>42</sup>.

(akta kontroli str. 118-121, 770-771)

**2.2.** Urząd przygotował procedury do wyposażenia budowli ochronnych w Planie OC Miasta w formie „Kart realizacji zadania OC”:

- dla zadania: Sprawdzenie kontrola stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności<sup>43</sup> - procedura pn. „Inicjowanie robót mających na celu przygotowanie pod względem wyposażenia budowli ochronnych i ukryć dla ludności”;
- dla zadania: Prowadzenie wzmożonej kontroli stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności zwłaszcza wykorzystywanych aktualnie jako obiekty użyteczności publicznej w celu określenia możliwości przywrócenia tym obiektom funkcji ochronnych<sup>44</sup> - procedura pn. „Inicjowanie robót mających na celu poprawienie stanu technicznego i przygotowanie pod względem wyposażenia budowli ochronnych i ukryć dla ludności”.

(akta kontroli str. 261-262, 267-268)

**2.3.** Szczegółowym badaniem kontrolnym w zakresie stanu technicznego budowli ochronnych na terenie Miasta objęto:

- 1) piwnice Miejskiego Domu Kultury w Świnoujściu<sup>45</sup>;
- 2) wolnostojący zewnętrzny schron położony przy ul. Łużyckiej 9 w Świnoujściu<sup>46</sup>.

W wyniku przeprowadzonych oględzin (z udziałem powołanego przez NIK specjalisty, posiadającego uprawnienia w specjalności konstrukcyjno-budowlanej do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń) stwierdzono że:

- 1) Dom Kultury miał w pełni: zapewnioną wymaganą odporność konstrukcji nośnej, zamontowane drzwi odpowiedniego typu, wykonane podejścia i poziomy instalacji niezbędnych do obsługi budowli ochronnej, wykonaną instalację wentylacyjną, zamontowane niezbędne zawory odcinające na instalacjach, zapewnione wyjście zapasowe, zapewniony wymagany układ funkcjonalny pomieszczeń, przygotowane wyjście zapasowe do użycia, drzwi hermetyczne z kompletnymi uszczelkami, wykonane wszystkie niezbędne instalacje oraz dostosowane istniejące instalacje do wymogów technicznych określonych w załączniku do Wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.<sup>47</sup>, dwa agregaty prądotwórcze, zamontowane elementy wyposażenia pomieszczeń (np. sanitariaty), oznakowanie stref dojścia do schronu wewnątrz budynku, sprawdzoną szczelność przejść instalacji przez ściany zewnętrzne i stropy, przyrządy kontrolno-pomiarowe, sprzęt logistyczny, ratowniczy i przeciwpożarowy, radiodbiornik tranzystorowy na baterie do odbioru wiadomości i komunikatów,

<sup>40</sup> Planami ewakuacji objęto 10% ludności.

<sup>41</sup> Terminal LNG im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego - terminal przeładunkowy i regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego; położony w prawobrzeżnej części miasta Warszów, na wyspie Wolin.

<sup>42</sup> Przyjęto liczbę ludności zameldowanej w Mieście według stanu na 31 grudnia 2022 r., tj. 35 903. Liczba miejsc w budowlach ochronnych zmniejszyła się o 854.

<sup>43</sup> Zadanie ZAC-12.

<sup>44</sup> Zadanie ZAC-16.

<sup>45</sup> Dalej: Dom Kultury, budowla ochronna nie ujęta w ewidencji, stanowiąca schron kategorii P.

<sup>46</sup> Dalej: Schron; budowla ochronna zarejestrowana w ewidencji pod numerem 387, stanowiąca ukrycie kategorii III.

<sup>47</sup> W rozdziale 8 – instalacja wentylacyjna w rozdziale 9 -instalacja wodno-sanitarna, w rozdziale 10 - instalacja elektryczna, w rozdziale 11 – instalacja grzewcza.

zamontowane urządzenie filtrowentylacyjne FASER bez oznaczeń; częściowo pomieszczenia były przygotowane do natychmiastowej gotowości na przyjęcie osób, bez zgromadzenia niezbędnych zapasów, w szczególności wody, leków, środków czystości, środków ochrony osobistej oraz żywności;

2) Schron miał częściowo zapewnioną wymaganą odporność konstrukcji nośnej, nie posiadał: drzwi odpowiedniego typu, podejścia i poziomów instalacji niezbędnych do obsługi budowli ochronnej, instalacji wentylacyjnej, niezbędnych zaworów odcinających na instalacjach, wymaganego układu funkcjonalnego pomieszczeń, urządzeń filtrowentylacyjnych, drzwi hermetycznych, niezbędnych instalacji, agregatów prądotwórczych, sprawnych sanitariatów, oznakowania stref dojścia do budowli ochronnej, szczelności przejść instalacji, przyrządów kontrolno-pomiarowych, sprzętu logistycznego, ratowniczego i przeciwpożarowego, radioodbiornika tranzystorowego, zgromadzonych niezbędnych zapasów, w szczególności wody, leków, środków czystości, środków ochrony osobistej oraz żywności; miał częściowo zapewnione wyjście zapasowe.

(akta kontroli str. 1064-1099)

**2.4.** W Urzędzie obowiązywało zarządzenie Prezydenta w sprawie stanowiska kierowania i zapasowego miejsca pracy w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>48</sup>, w którym uregulowano funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysowej poprzez przygotowanie Głównego Stanowiska Kierowania Prezydenta, funkcjonującego w stałej siedzibie Urzędu oraz Zapasowego Miejsca Pracy Urzędu. Przejście Urzędu na Zapasowe Miejsce Pracy realizowane będzie na podstawie decyzji Prezydenta zgodnie z „Planem technicznego przystosowania oraz przemieszczenia Urzędu na Zapasowe Miejsce Pracy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny lub w przypadku wystąpienia szczególnych zagrożeń uniemożliwiających kontynuowanie działalności w dotychczasowym miejscu pracy”.

Ze względu na właściwości techniczne i użytkowe schronu (...), odpowiednie warunki techniczne niezbędne do zainstalowania łączności cyfrowej oraz urządzeń monitoringu Miasta oraz możliwość zainstalowania miejskiego cyfrowego systemu ostrzegania i alarmowania ludności Miasta przeniesiono Zapasowe Miejsce Pracy Prezydenta i Urzędu do tej budowli, za zgodą Wojewody<sup>49</sup>.

(akta kontroli str. 654-656, 681-693)

**2.5.** Prezydent zapewnił odpowiedni stan techniczny budowli ochronnej przeznaczonej na potrzeby Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego<sup>50</sup>. Ustalenia w tym zakresie zostały opisane w punkcie 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego w części oględzin dotyczących Domu Kultury, które potwierdziły pełne przygotowanie.

(akta kontroli str. 1064-1099)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Prezydent zapewnił miejsca w budowlach ochronnych dla 2 734 mieszkańców (tj. 7,61% ogółu ludności). Z badanych dwóch budowli ochronnych jedna, w której wyznaczono Zapasowe Miejsce Pracy Prezydenta i Urzędu, w tym MCZK, była w dobrym stanie technicznym i w pełni przygotowana. Druga badana budowla ochronna była w nieodpowiednim stanie technicznym i nie spełniała wymagań

<sup>48</sup> Zarządzenie nr 343/2019 z 6 czerwca 2019 r.

<sup>49</sup> Pismo znak BZK-1.6510.1.2023.AS z 13 lutego 2023 r.

<sup>50</sup> Dalej: MCZK.

w zakresie przygotowania częściowego. Urząd posiadał procedury do wyposażenia budowli ochronnych w niezbędne środki.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

**3.1.** W latach 2020-2023 (do czasu zakończenia kontroli) Urząd prowadził zaktualizowaną ewidencję budowli ochronnych, obejmujących istniejące schrony i ukrycia. Ewidencja budowli ochronnych zawierała 14 pozycji. W ewidencji tej nie ujęto ukryć do doraźnego przygotowania. W Urzędzie nie była prowadzona ewidencja ukryć do doraźnego przygotowania, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 644-646, 678-680, 759-778)

W latach 2020 - 2022 ewidencja budowli ochronnych nie zawierała wszystkich elementów wymienionych w § 32 Wytucznych Szefa OC Kraju z 2018 r., co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W ewidencji za 2023 r. brakujące informacje zostały ujęte (przed rozpoczęciem kontroli).

(akta kontroli str. 759-778, 1059-1063 )

Dla wszystkich budowli ochronnych objętych ewidencją sporządzone zostały karty ewidencyjne. Karty te zawierały m.in. szkic pomieszczeń i następujące dane o budowli: wytrzymałość stropu, powierzchnia ogólna, powierzchnia użytkowa, pojemność, charakterystyka budowli, rok budowy, remontu i modernizacji, ilość wejść, ilość wyjść zapasowych, czerpnie powietrza, komory rozprężania, agregaty filtrowentylacyjne, filtropochłaniacze, opis instalacji i drzwi schronowych. Karty te dla sześciu budowli ochronnych zostały uzgodnione w 1974 r. Dla wszystkich budowli ochronnych karty ewidencyjne zostały sporządzone na formularzach z 1984 r. Zgodnie z § 38 Wytucznych Szefa OC Kraju z 2018 r. istniejące karty ewidencyjne sporządzone według innych wzorów zachowały ważność.

W czterech kartach ewidencyjnych budowli ochronnych podano inną liczbę pojemności osób niż wykazano w ewidencji budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 551-600, 647-649, 760-761, 764-768, 773-774, 777-778, 940-942)

Naczelnik WZK wyjaśnił: *Różnice w pojemności osób, podane w kartach Ewidencji Budowli Ochronnych dla budowli oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 385, 387, 394, 406 wynikają z faktu, iż na przestrzeni lat zmieniały się osoby odpowiedzialne za prowadzenie kart oraz metodologia obliczania pojemności osób w budowlach ochronnych (schronach i ukryciach), w zależności od ich powierzchni użytkowej.*

(akta kontroli str. 647-649)

W latach 2020-2021 Wojewoda, jako Szef OC Województwa wydał „Wytuczne do działalności w dziedzinie OC” na lata 2020-2022<sup>51</sup>. Zgodnie z ich treścią Prezydent został zobowiązany do poinformowania za pośrednictwem WBiZK ZUW o aktualizacji danych ewidencyjnych budowli ochronnych. W latach 2020-2023 aktualna informacja o budowlach ochronnych była przekazywana do WBiZK ZUW.

(akta kontroli str. 666-676, 759-778)

**3.2.** W latach 2020-2023 (do 13 kwietnia) Urząd nie udostępnił mieszkańcom informacji na temat dostępnych miejsc ukrycia i schronienia, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>51</sup> Dalej: Wytuczne Wojewody.

Na stronie internetowej Urzędu pod adresem [www.swinoujscie.pl](http://www.swinoujscie.pl) oraz Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu pod adresem <https://bip.um.swinoujscie.pl> 14 kwietnia 2023 r. zamieszczona została „Aplikacja Schrony”<sup>52</sup>.

Schrony to aplikacja webowa (uruchamiana w oknie przeglądarki internetowej), która stworzona została w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w całym kraju przez Państwową Straż Pożarną. Pozwala ona w szybki sposób wyszukać znajdujące się najbliżej w danej lokalizacji schrony, ukrycia i miejsca doraźnego schronienia. Inwentaryzacja dotyczyła pomieszczeń należących do instytucji państwowych, samorządowych, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych oraz podmiotów gospodarczych prowadzących działalność użyteczności publicznej (bez budynków prywatnych).

(akta kontroli str. 535-538, 640-643)

W zakresie przedstawionych w *Aplikacji miejsca doraźnego schronienia – PSP 2.0* danych wskazujących na bardzo dużą liczbę „miejsc doraźnego schronienia”, które nie są budowlami ochronnymi, a pełnią rolę osłony przed ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi, Naczelnik WZK wyjaśnił: *Nie wydaje się, aby duża liczba miejsc doraźnego schronienia w zestawieniu z małą liczbą budowli ochronnych (schronów i ukryć) tworzyła poczucie fałszywego bezpieczeństwa wśród mieszkańców. Być może wiąże się to z tym, iż dotychczasowe działania podejmowane przez Miasto w ostatnim okresie, w ramach reagowania kryzysowego, takich jak: wydobywanie bomby Tallboy, pandemii Covid-19, skażenia Odry, pomocy humanitarnej dla Ukrainy realizowane były w sposób właściwy i zapewniający bezpieczeństwo mieszkańców i gości Świnoujścia. Na poczucie bezpieczeństwa wśród mieszkańców Świnoujścia wpływa również bliskość granic lądowej i morskiej oraz możliwość ewakuacji do innych krajów Unii Europejskiej. Oczywiście optymalnym rozwiązaniem byłaby budowa sieci budowli ochronnych (schronów i ukryć) na wzór chociażby Szwajcarii czy krajów skandynawskich. Jednakże niezbędne ku temu są unormowania prawne, które umożliwiłyby finansowanie takich inwestycji.*

(akta kontroli str. 249-252)

W wyniku badania 375 wniosków o udostępnienie informacji publicznej ustalono, że kwestie dotyczące miejsc ukrycia lub schronienia nie były przedmiotem wniosków.

(akta kontroli str. 653)

Naczelnik WZK wyjaśnił, że: *prowadzone były w placówkach oświatowych zajęcia dotyczące ochrony ludności, podczas których była przekazywana informacja o budowlach ochronnych w mieście, połączona z prezentacją schronu*<sup>53</sup>.

(akta kontroli str. 640-643)

**3.3.** Zgodnie z § 16 Wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r. planowe przeglądy budowli ochronnych powinny odbywać się w ciągu 10 lat, a pozaplanowe stosownie do potrzeb. Wojewoda, jako Szef OC Województwa, wydał 14 listopada 2019 r. wytyczne do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2020 i 2021 r. w zakresie budowli ochronnych, w których wskazano, że należało określić stan techniczny budowli ochronnych w szczególności części i elementów budowli, które decydująco wpływają na ich przydatność do spełnienia założonej funkcji, sprecyzować uwagi, a także możliwe terminy realizacji zaleceń pokontrolnych.

W badanym okresie przeprowadzono jedną kontrolę w zakresie stanu technicznego budowli ochronnych oraz możliwości wykorzystania ich w warunkach zagrożeń. Kontrolę przeprowadziła 18 grudnia 2019 r. komisja powołana na podstawie zarządzenia Prezydenta nr 709/2019 z 20 listopada 2019 r. W skład komisji weszło dwóch pracowników WZK oraz dwóch pracowników Powiatowej Inspekcji Nadzoru

<sup>52</sup> Pod adresem: <https://www.swinoujscie.pl/pl/artykul/126/18883/aplikacja-schrony>.

<sup>53</sup> Zajęcia prowadzono na prośbę nauczycieli prowadzących przedmiot „Edukacja dla bezpieczeństwa”.

Budowlanego w Świnoujściu<sup>54</sup>. Kontrolą objęto 14 obiektów, tj. wszystkie budowle ochronne ujęte w ewidencji. W trakcie kontroli stwierdzono, że:

- pięć budowli (schronów)<sup>55</sup> nie spełnia żadnych warunków i funkcji budowli ochronnych (w późniejszym okresie budowle zdjęto z ewidencji – powyższe opisano w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego);
- pięć budowli (cztery schrony i jedno ukrycie zabezpieczające) wymagało prac porządkowych i remontowych przede wszystkim w zakresie: wykonania hydroizolacji fundamentów, uzupełnienie tynków i oświetlenia wewnętrznego;
- cztery budowle (jeden schron i trzy ukrycia zabezpieczające) były w dobrym stanie technicznym;
- w przypadku wszystkich budowli ochronnych została dokonana ogólna ocena budowli ochronnej, dotycząca jej przydatności do spełnienia założonej funkcji ochronnej.

(akta kontroli str. 125-127, 650-652, 666-676)

Protokół pokontrolny nie został sporządzony na uproszczonym formularzu<sup>56</sup>. W tym protokole nie zostały wskazane terminy realizacji zaleceń pokontrolnych, Kontrolę przeprowadzano w obecności przedstawicieli podmiotów administrujących.

(akta kontroli str. 126-127, 1059-1063)

Naczelnik WZK wyjaśnił: *Wytyczne Szefa OC Kraju z 2018 r. nie stanowią obowiązującego wszystkich prawa, w tym właścicieli zarządców schronów. Oni, zgodnie z obowiązującym Prawem budowlanym art. art. 61 i 62, zobligowani są do prowadzenia odnotowywania w książce obsługi i konserwacji obiektu kontroli rocznych i pięcioletnich. Protokół (...) został dołączony do segregatora kart ewidencyjnych budowli ochronnych i przedstawiony zarządzającym nimi. Zarządzający budowlami ochronnymi zostali zapoznani z wynikami kontroli lecz nie można było im wydać zaleceń pokontrolnych (...).*

*W celu podniesienia sprawności funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej podjęto m.in. następujące działania: przywrócono pełną etatyzację WZK (...), uaktualniono dokumentację dotyczącą działań w sytuacji kryzysowej zagrożenia<sup>57</sup>, przeprowadzono kontrolę i pełną modernizację Miejskiego Systemu Ostrzegania i Alarmowania, wydawano Wytyczne Prezydenta i Plany Działania, prowadzono szkolenia z osobami odpowiedzialnymi za OC i zarządzanie kryzysowe w poszczególnych instytucjach należących do Miasta, z kadrą kierowniczą i pracownikami Urzędu, odbyto ćwiczenia w rozwijaniu MCZK oraz Stałego Dyżuru Prezydenta, zaadaptowano pomieszczenia piwniczne Domu Kultury na siedzibę MCZK i Zapasowego Stanowiska Kierowania Prezydenta, na stronie internetowej Urzędu uruchomiono aplikację „Ostrzeżenia/Szkolenia” na której zamieszczone będą informacje i ostrzeżenia o potencjalnych sytuacjach kryzysowych, mogących wystąpić na terenie Miasta oraz zasadach postępowania w razie ich zaistnienia.*

(akta kontroli str. 249-252)

**3.4.** Urząd sporządził dokumenty pn. „Ocena stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i OC w Mieście” zamieszczając w nich dane na koniec 2020 r. i 2021 r. Dokumenty te zostały sporządzone zgodnie z Wytycznymi Wojewody w zakresie organizacyjnym, tj. według „Wytycznych Szefa OC Kraju z 30 sierpnia

<sup>54</sup> Członkowie komisji spełniali wymagania wymienione w §19 Wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.

<sup>55</sup> 12 stycznia 2023 r. budowle zdjęto z ewidencji, patrz str. 10

<sup>56</sup> Zgodnie z treścią § 22 Protokół przeglądu może zostać sporządzony na uproszczonym formularzu, którego wzór określa część 10 załącznika do Wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.

<sup>57</sup> W tym m.in.: Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego, Plan OC Miasta, Plan Ewakuacji III Stopnia Miasta, Gminny Plan Ochrony zabytków na Wypadek Sytuacji kryzysowej i Konflikty Zbrojnego, Plan Wydawania i Dystrybucji Preparatów ze Stabilnym Jodem w Przypadku Wystąpienia Zdarzenia Radiacyjnego, Operacyjny Plan Funkcjonowania Miasta w Warunkach Zewnętrznego Zagrożenia Bezpieczeństwa Państwa i w Razie Wojny, Plan HNS (Host Nation Support).

2016 r. w sprawie opracowania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i OC w województwach<sup>58</sup> i przekazane Dyrektorowi WBiZK ZUW<sup>59</sup>. Po uchyleniu Wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r. (22 kwietnia 2022 r.) Urząd nie sporządził ww. dokumentu za 2022 r.

(akta kontroli str. 982-1056)

**3.5.** W dokumentach „Ocena stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i OC w Mieście” zawarto charakterystykę istniejących zasobów budownictwa ochronnego. Charakterystyka ta zawierała informacje o liczbie budowli ochronnych, możliwościach ukrycia ludności w schronach i ukryciach, stanu technicznego z podziałem na schrony i ukrycia oraz wyszczególnieniem: liczby budowli w dalszym podziale na istniejących ogółem i wymagających remontu; lokalizacji i w dalszym podziale na obiekty podpiwniczone i wolnostojące, formę własności i w dalszym podziale na państwowe, komunalne, prywatne, spółdzielcze, wspólnot mieszkaniowych, zagraniczne. Dokumentacja ta przedstawiała stan faktyczny, ale nie zawierała oceny<sup>60</sup> stanu przygotowań zasobów budownictwa ochronnego. Wytyczne Szefa OC Kraju z 2016 r. zawierały jedynie wzór tabeli dotyczącej charakterystyki istniejących zasobów budownictwa ochronnego w wyżej opisanej szczegółowości bez możliwości dokonania oceny.

(akta kontroli str. 982-1056, 1059-1063)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wbrew zaleceniom zawartym w § 31 i 45 Wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r., Prezydent, jako Szef OC Miasta, do 22 kwietnia 2022 r. nie wytypował na terenie administracyjnym Miasta ukryć do doraźnego przygotowania i nie prowadził ich ewidencji.

(akta kontroli str. 644-646, 678-680)

Naczelnik WZK wyjaśnił, że: *WZK nie prowadził ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania obejmujące wstępnie wytypowane ukrycia w istniejących obiektach budowlanych oraz miejsca planowanych budowli wolnostojących. Powyższe przedsięwzięcie nie było realizowane ze względu na brak dokumentów normatywno-prawnych dotyczących warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać ukrycia i ich usytuowanie, warunków technicznych użytkowania ukryć, niemożliwości nakazania realizacji przedsięwzięć przez osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne będące właścicielami obiektów budowlanych oraz gruntów, sposobu finansowania powyższego zadania.*

(akta kontroli str. 644-646)

NIK wskazuje, że wytyczne określające zasady postępowania z zasobami budownictwa ochronnego obowiązywały do 22 kwietnia 2022 r. i do tego czasu ich stosowanie stanowiłoby przejaw należytej realizacji zadania własnego gminy w zakresie porządku publicznego i zapewnienia bezpieczeństwa obywateli nałożonego na gminy art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym.

2. Prowadzona w Urzędzie ewidencja budowli ochronnych w latach 2020 - 2022 nie zawierała informacji takich jak: przeznaczenie<sup>61</sup>, typ budowli ochronnej<sup>62</sup>, rok budowy, rok ostatniej modernizacji<sup>63</sup>; stan przygotowania. Powyższe było niezgodne z § 32 Wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.

(akta kontroli str. 759-768)

<sup>58</sup> Dalej: Wytyczne Szefa OC Kraju z 2016 r.

<sup>59</sup> Ocenę za 2020 r. przekazano 25 lutego 2021 r., ocenę za 2021 r. przekazano 8 czerwca 2022 r.

<sup>60</sup> Nie oceniono ani pozytywnie ani negatywnie.

<sup>61</sup> „M” - dla mieszkańców; „Z” - dla załóg zakładów pracy.

<sup>62</sup> „S” - schron; „U” - ukrycie.

<sup>63</sup> Jeżeli była przeprowadzona.

Naczelnik WZK wyjaśnił: *W tabelach, dotyczących ewidencji budowli ochronnych, (...), ujęte zostały podstawowe informacje wynikające z Wytocznych Szefa OC Kraju z 2018 r. (...). Być może nie są one tak uszczegółowione, jak wymaga tego § 32 cytowanych wytocznych, szczególnie w kontekście punktu 6. Wiąże się to między innymi z brakiem informacji na ten temat. Nie ma podstaw prawnych do przeprowadzenia ekspertyzy w tym kierunku w związku z brakiem możliwości finansowania przedsięwzięć związanych z budową, utrzymaniem i wyposażaniem budowli ochronnych. (Wiązałoby się to z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych ponieważ w polskim systemie prawnym od 1 lipca 2004 r. nie ma zdefiniowanego pojęcia budowli ochronnej (schrony i ukrycia), a zatem żaden podmiot nie jest zobowiązany do prowadzenia ich ewidencji, konserwacji, czy też planowania użycia). Ponadto, tabele ewidencji budowli ochronnych wypełniane były zgodnie ze wzorem wymaganym od nas przez WBiZK ZUW,(...).*

(akta kontroli str. 1059-1063)

Zdaniem NIK w okresie obowiązywania Wytocznych Szefa OC Kraju z 2018 r., Urząd miał obowiązek prowadzenia ewidencji w sposób zgodny z § 32 Wytocznych Szefa OC Kraju z 2018 r.

3. W latach 2020 - 2023 (do 12 kwietnia ) Urząd nie udostępnił mieszkańcom ewidencji budowli ochronnych oraz informacji na temat dostępnych miejsc ukrycia na stronie internetowej Miasta i stronie BIP Urzędu.

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<sup>64</sup>. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 udp udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w BIP.

(akta kontroli str. 535-538, 640-643)

Naczelnik WZK wyjaśnił, że: *nie było takiego obowiązku prawnego by zamieszczać listę budowli ochronnych na stronach WWW. (...) Z uwagi na to, o czym wspominałem, na sytuację prawną, mieliśmy wątpliwości co do prawa zamieszczania informacji o schronach. (...) Z uwagi na brak precyzyjnych zapisów prawa w kwestii udzielania tych informacji nie zamieściliśmy tych informacji.(...). Ustawa o dostępie do informacji publicznej dotyczy obowiązujących przepisów prawa unijnego, krajowego i samorządowego. We wskazanym okresie nie funkcjonował żaden obowiązujący przepis prawny dotyczący budowli ochronnych (schronów i ukryć).*

(akta kontroli str. 535-538)

W trakcie kontroli NIK, tj. 13 kwietnia 2023 r. Urząd zamieścił ewidencję budowli ochronnych i dostępnych miejsc ukrycia na ww. stronach internetowych.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent sprawował nadzór i kontrolę realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych poprzez: prowadzenie ich ewidencji, prowadzenie kontroli stanu technicznego według Wytocznych Szefa OC Kraju z 2018 r., zrealizowanie obowiązku dokonywania oceny stanu przygotowań OC Miasta odnośnie budowli ochronnych. W okresie obowiązywania ww. Wytocznych, tj. od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r., Urząd nie prowadził rzetelnie ewidencji budowli ochronnych na terenie miasta i nie sporządził ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania. Z dniem 13 kwietnia 2023 r. mieszkańcom Miasta na stronie internetowej BIP udostępniono informacje na temat dostępnych miejsc ukrycia lub schronienia.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej: udp.



## IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

W związku z uchynieniem od 23 kwietnia 2022 r. rozporządzenia RM w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OC Kraju, szefów OC województw, powiatów i gmin oraz fakt, że od 22 kwietnia 2022 r. przestały obowiązywać Wytoczne Szefa OC Kraju z 2018 r., Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

## 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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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.

Szczecin , 11 września 2023 r.

Kontroler

Krzysztof Zawadzki  
starszy inspektor k.p.

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor  
z up.

.....  
*podpis*