



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.009.03.2023

Anna Mieczkowska
Prezydent Miasta Kołobrzeg
Urząd Miasta Kołobrzeg
ul. Ratuszowa 13
78-100 Kołobrzeg

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kołobrzeg ¹ , ul. Ratuszowa 13, 78-100 Kołobrzeg.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Mieczkowska, Prezydent Miasta Kołobrzeg ² , od 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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 ⁴ Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Krzysztof Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/61/2023 z 12 kwietnia 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3)</p>

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent.

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

⁴ Dalej: NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Prezydent – do 22 kwietnia 2022 r. Szef Obrony Cywilnej Kołobrzegu⁶, w ograniczonym zakresie wykonywał zadania związane z zapewnieniem mieszkańcom miasta miejsc w schronach i ukryciach.

Pomimo zapewnienia warunków organizacyjnych umożliwiających realizację zadań dotyczących obrony cywilnej, nie uwzględniono w nich problematyki budownictwa ochronnego. Niepowierzenie zadań w tym zakresie wynikało z przekonania jednostki o braku podstaw prawnych realizacji tych działań oraz, że obowiązujące do 22 kwietnia 2022 r. wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju⁷ z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego⁸ nie stanowiły przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W konsekwencji takiego podejścia do Wytycznych SOC, nie prowadzono kontroli stanu technicznego budowli ochronnych, a w jednym przypadku również okresowych kontroli stanu technicznego obiektu wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹. Nie uwzględniano miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego. Na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych nie planowano ani nie wydatkowano środków finansowych. Na stronach Biuletynu Informacji Publicznej¹⁰ nie zamieszczano informacji o wykazie budowli ochronnych, który stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹¹. Do czasu obowiązywania ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹² realizowano obowiązek opracowywania planu obrony cywilnej oraz rocznych planów działania. Jednak nie uwzględniono w nich potrzeby zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców, tj. wynikających z Wytycznych dotyczących liczby miejsc w budowlach ochronnych dla co najmniej 25% mieszkańców.

Wnioski o udostępnienie informacji publicznej dotyczące budowli ochronnych były prawidłowo rozpatrywane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w strukturze organizacyjnej Urzędu funkcjonował Wydział Zarządzania Kryzysowego¹⁴, do zakresu działania którego należało zapewnienie Prezydentowi Miasta możliwości koordynowania współdziałania

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ 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.

⁷ Dalej: SOC.

⁸ Dalej: Wytyczne.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

¹⁰ Dalej: BIP.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej: udp.

¹² Dz.U. z 2021 r. poz. 372, ze zm., uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r.; dalej: ustawa o obowiązku obrony RP.

¹³ 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.

¹⁴ Dalej: WZK.

wszystkich jednostek organizacyjnych podległych Urzędowi Miasta i kierowania ich działaniami w przypadku klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zagrożeń, kierowania oraz koordynowania przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej i obronności, organizowania wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony. Szczegółowy zakres działań WZK obejmował m.in. prowadzenie spraw dotyczących opracowywania i aktualizacji miejskich planów reagowania kryzysowego oraz obrony cywilnej, planu ochrony zabytków, planu operacyjnego ochrony przed powodzią, planu zabezpieczenia w wodę w warunkach szczególnych, planu dostarczania preparatów jodowych, planu operacyjnego funkcjonowania miasta; wykonywania zadań wynikających z ustawy o stanie klęski żywiołowej i zarządzaniu kryzysowym, we współdziałaniu z komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz z kierownikami zespolonych służb, inspekcji i straży; tworzenia warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych oraz koordynowania planowania i realizacji tych zadań w zakresie ustalonym przepisami; organizowania, koordynowania i sprawowania nadzoru nad przygotowaniem gospodarczo-obronnymi przez jednostki organizacyjne podległe Urzędowi oraz przez przedsiębiorców z terenu administrowanego przez Urząd sprawowania kontroli wykonywania zadań obronnych, opracowywania rocznych planów kontroli, zarządzania kontroli oraz koordynowania działalności podległych jednostek organizacyjnych; planowania i zaopatrywania organów kierowania i formacji obrony cywilnej w sprzęt i materiały; organizowania i prowadzenia miejskiego magazynu sprzętu obrony cywilnej oraz magazynu sprzętu przeciw powodziowego, planowania i realizowania wydatków budżetu miasta w ramach działu Bezpieczeństwo Publiczne. Bezpośredni nadzór nad działalnością WZK sprawowała Prezydent.

Powyższe regulacje zawarte były w kolejnych regulaminach organizacyjnych obowiązujących w kontrolowanym okresie¹⁵. Po 22 kwietnia, tj. po uchyleniu przepisów ustawy o obowiązku obrony RP, dokonano jednej zmiany Regulaminu organizacyjnego. Zarządzeniem nr 82/22 z 30 grudnia 2022 r. Prezydent wprowadziła nowy Regulamin organizacyjny. W zakresie zadań realizowanych przez WZK, w porównaniu do wcześniej obowiązującego Regulaminu z 2021 r., nie wprowadzono żadnych zmian.

(akta kontroli str. 6-97)

Prezydent wyjaśniła, że zmiana Regulaminu Organizacyjnego po 23 kwietnia 2022 r., wprowadzona Zarządzeniem Wewnętrznym Prezydenta Nr 82/22 z dnia 20 grudnia 2022 r. (...) nie obejmowała zmian dotyczących obrony cywilnej z uwagi na dynamikę zmian w przedmiocie procedowania projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, który zgodnie z zapowiedziami, miał niezwłocznie wejść w życie. Przed stałym usunięciem z regulaminu organizacyjnego zapisów dotyczących obrony cywilnej, należało mieć czym te zapisy zastąpić lub posiadać informację, że zadania te są definitywnie odbierane samorządowi gminnemu. Usunięcie tychże zapisów, powielaloby niepotrzebnie powstałą na poziomie krajowym, lukę prawną. Realizację zadania związanego z porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli wykonuje praktycznie cały stan osobowy Urzędu Miasta, według podziału zadań określonych w Regulaminie Organizacyjnym. Zadanie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶ wynikające z art. 7 ust. 1 pkt 14 jest na tyle szerokie pojęciowo, że nie można przypisać go w brzmieniu ww. ustawy w stosunku do

¹⁵ Wprowadzonych zarządzeniami wewnętrznymi Prezydenta: nr 27/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Kołobrzeg zmienionym zarządzeniami nr 78/19 z 1 sierpnia 2019 r., nr 2/20 z 2 stycznia 2020 r. i nr 86/20 z 17 sierpnia 2020 r.; nr 96/20 z 28 września 2020 r.; nr 112/20 z 7 grudnia 2020 r. zmienionym zarządzeniami nr 44/21 z 31 marca 2021 r., nr 70/21 z 11 czerwca 2021 r. i nr 83/21 z 29 lipca 2021 r.; nr 92/21 z 1 września 2021 r. zmienione zarządzeniem nr 110/21 z 30 listopada 2021 r.; nr 82/22 z 30 grudnia 2022 r.

¹⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

pojedynczej komórki organizacyjnej Urzędu. Bezpieczeństwo obejmuje wszystkie aspekty życia, począwszy od ochrony ogólnego porządku publicznego realizowanego przez Straż Miejską, bezpieczeństwo przeciwpowodziowe, wpieranie służb odpowiedzialnych za ochronę przeciwpożarową, zarządzanie kryzysowe, sprawy obronne przez WZK, po realizację zadań dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych realizowanych przez Wydział Obsługi Mieszkańców.

(akta kontroli str. 588-592)

W okresie objętym kontrolą sprawy dotyczące obrony cywilnej realizował Szef WZK oraz pracownik WZK na stanowisku Inspektora ds. ochrony ludności. Do zadań Szefa WZK należało m.in. kierowanie i koordynowanie przygotowań i realizacja przedsięwzięć obrony cywilnej oraz przygotowanie WZK i Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego do działań w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej lub innego zdarzenia mającego znamiona kryzysu na terenie administrowanym przez Urząd. Do zadań Inspektora należało m.in. realizowanie zadań Wydziału z zakresu Obrony Cywilnej. W kartach stanowiskowych nie wymieniono zadań z zakresu przygotowania i organizowania budowli ochronnych, w tym prowadzenia ewidencji w tym zakresie. Zgodnie z § 35 obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r. Wytocznych założeń i prowadzenie ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, z upoważnienia właściwego terenowo szefa obrony cywilnej powinno być realizowane przez komórkę organizacyjną lub samodzielne stanowisko wykonujące zadania ochrony ludności i obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 98-135)

Wyjaśniając przyczyny nie powierzenia zadań z zakresu przygotowania i organizowania budowli ochronnych Prezydent wskazała na *brak prawnego umocowania, z którego wynikałoby, że zadaniem własnym gminy są zadania związane z organizacją czy ewidencją budownictwa ochronnego na swoim terenie. Przywołane wytyczne stanowiące zbiór dobrych praktyk i zaleceń, które obejmowały (...) przedsięwzięcia obrony cywilnej opisane w § 60 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Kołobrzeg, co dalej miało odzwierciedlenie w kartach stanowiskowych pracowników WZK.*

(akta kontroli str. 588-592)

Inspektor ds. ochrony ludności WZK posiadał wykształcenie w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego ze specjalnością zarządzania kryzysowego. Szef WZK posiadał tytuł doktora nauk wojskowych w specjalności sztuki wojennej. Pracownicy WZK nie odbyli szkoleń dotyczących przygotowania i organizowania budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 98-135))

Na pytanie dlaczego pracownikom WZK nie zapewniono szkoleń w zakresie przygotowania i organizowania budowli ochronnych w ramach zadań obrony cywilnej, w złożonym wyjaśnieniu Prezydent wskazała, że powyższe wynika z *braku prawnego umocowania, z którego wynikałoby, że zadaniem własnym gminy są zadania związane z przygotowaniem i organizowaniem budowli ochronnych na swoim terenie.*

(akta kontroli str. 588-592)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywało zarządzenie Prezydenta w sprawie zasad wykorzystania, zabezpieczenia i konserwacji budowli ochronnych stanowiących własność Gminy Miasto Kołobrzeg¹⁷, zgodnie z którym Szef WZK zobowiązany był do prowadzenia kart ewidencyjnych istniejących budowli

¹⁷ Zarządzenie nr 138/06 Prezydenta /Szefa Obrony Cywilnej / Miasta Kołobrzeg z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie zasad wykorzystania, zabezpieczenia i konserwacji budowli ochronnych stanowiących Gminy Miasta Kołobrzeg.

ochronnych; sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem budowli ochronnych oraz ich utrzymaniem i konserwacją; planowania remontów i modernizacji budowli ochronnych z zabezpieczeniem środków finansowych na te cele; planowania i przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego i konserwacji budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 518-520)

1.2. Zgodnie z wymogiem określonym w § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹⁸, Prezydent wprowadził do użytku w 2013 r.¹⁹ Plan obrony cywilnej Miasta Kołobrzeg, który ze Starostą Kołobrzeskim został uzgodniony 25 czerwca 2013 r. W arkuszu aktualizacji odnotowano sześć aktualizacji²⁰. Plan główny przedstawiał organizację i ogólne zasady działania obrony cywilnej w mieście w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa, wnioski z oceny zagrożeń, a także ocenę ryzyka ich wystąpienia. Ponadto zidentyfikowano zadania i obowiązki organów kierowania oraz jednostek organizacyjnych uczestniczących w procesie podejmowania decyzji i wykonawstwie zadań obrony cywilnej na obszarze miasta. W części „B” opisano procedury postępowania obejmujące działania służące do szczegółowego przygotowania i sprawnego funkcjonowania obrony cywilnej miasta w ramach gotowości czasu pokoju, zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. W części „C” znajdowały się załączniki funkcjonalne zawierające szczegółowo rozpisane plany realizacji wybranych zadań obrony cywilnej, w tym plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz plan ewakuacji ludności III stopnia. W części „D” zawarto informacje uzupełniające stanowiące zbiór danych wykorzystywanych w procesie planowania i podejmowania przez Szefa Obrony Cywilnej miasta decyzji i koordynowania działań wykonawców przy realizacji zadań Szefa. Część graficzna planu obrony cywilnej miasta została opracowana na mapie w skali 1:5000.

(akta kontroli str. 136-303, 572)

W kontrolowanym okresie sporządzano plany działania w zakresie obrony cywilnej opracowane na 2020 r.²¹, 2021 r.²² i 2022 r.²³ Wieloletni plan działania opracowany został w 2019 r. i obejmował lata 2019 – 2023. Każdy z planów został uzgodniony ze Starostą Kołobrzeskim.

(akta kontroli str. 304-340)

1.3. W obowiązującym Planie obrony cywilnej kwestia zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia została uwzględniona jako jedno z zadań głównych dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych dla ludności. W stanie stałej gotowości obronnej zadanie to miało być realizowane w formie sprawdzania (kontroli) stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności²⁴. Pozostałe zadania szczegółowe²⁵ realizowane miały być w stanie gotowości obronnej czasu kryzysu i czasu wojny. W przyjętej koncepcji działania dotyczącej przygotowania

¹⁸ Dz.U. Nr 96, poz. 850, uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.; dalej: rozporządzenie w sprawie działania SOC.

¹⁹ Zarządzeniem wewnętrznym nr 79/2013 Prezydenta z dnia 24 lipca 2013 r.

²⁰ W 2014 r., 2015 r., 2016 r., 2018 r., 2019 r. r. i 2021 r.

²¹ Plan działania w zakresie obrony cywilnej Gminy Miasto Kołobrzeg na 2020 rok, zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg 7 lutego 2020 r.

²² Plan działania w zakresie obrony cywilnej Gminy Miasto Kołobrzeg na 2021 rok, zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg 23 kwietnia 2021 r.

²³ Plan działania w zakresie obrony cywilnej Gminy Miasto Kołobrzeg na 2022 rok, zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg 26 kwietnia 2022 r.

²⁴ ZAC 12 i ZAC 16.

²⁵ ZBA 77 - Gotowość techniczno-eksploatacyjna budowli i ukryć; ZBA 78 - naprawa lub modernizacja budowli ochronnych i budowa ukryć na terenach zagrożonych lub objętych działaniami wojennymi; ZAC 30 – budowa ukryć dla ludności (tylko w czasie wojny); ZBA 79 – Opróżnienie pomieszczeń wytypowanych na zastępcze budowle ochronne i doprowadzenie ich do gotowości techniczno-eksploatacyjnej.

i organizowania budowli ochronnych wskazano, że obowiązek ich przygotowania spoczywał na Prezydencie, Szefie Obrony Cywilnej Miasta. W planie obrony cywilnej oraz w planach działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020, 2021 i 2022 nie uwzględniono potrzeb zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców. W planie obrony cywilnej podano, że z uwagi na brak finansowania i brak podstaw prawnych prowadzone będą doraźne działania utrzymaniowe posiadanych obiektów.

(akta kontroli str. 136-340)

Zgodnie z § 5 Wytycznych SOC, w granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinno być ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności. W sprawie sposobu zabezpieczenia mieszkańców Kołobrzegu odpowiedniej liczby miejsc schronienia i ukrycia Prezydent wyjaśniła, że *kwestia ta obecnie rozpatrywana jest na szczeblu rządowym, we współpracy z Państwową Strażą Pożarną. Działania te polegają na inwentaryzacji potencjalnych miejsc ukrycia i schronów, a także publikacji tych danych, poprzez aplikację „SCHRONY”. Strona rządowa prowadzi również prace nad nową ustawą o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, która mogłaby stanowić podstawę do udziału samorządu gminnego w tym zakresie. Gmina Miasto Kołobrzeg na bieżąco monitoruje i bierze udział w opiniowaniu kolejnych projektów przedmiotowej ustawy. Do dzisiaj, a w szczególności, do momentu inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, brak prawnych rozwiązań, związanych z przygotowaniem i organizowaniem budowli ochronnych w Polsce, był przedmiotem debaty publicznej oraz czynności Rzecznika Praw Obywatelskich, NIK, środowiska branżowego i innych podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa.*

(akta kontroli str. 689-693)

W rocznych Planach działania na lata 2020, 2021 i 2022 nie ujmowano przeglądów zasobów budowli ochronnych mających na celu sprawdzenie ich stanu technicznego oraz utrzymania. Zgodnie z § 16 Wytycznych SOC przeglądy mające na celu sprawdzenie stanu technicznego oraz utrzymania budowli ochronnych ujmowane są w rocznych planach działania właściwych terenowo szefów obrony cywilnej. Szef WZK nie wyjaśnił przyczyn nie ujmowania tych przeglądów w rocznych Planach działania. Wyjaśnił natomiast, że *nie prowadzono kontroli zasobów budowli ochronnych, o których mowa w §14 Wytycznych SOC, gdyż odnosiły się do budowli ochronnych należących do jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy. W kontrolowanym okresie na obszarze Miasta Kołobrzeg nie występowały budowle ochronne należące do jednostek organizacyjnych na obszarze Miasta.*

(akta kontroli str. 856-859, 860-861)

1.4. W okresie objętym kontrolą Urząd zrealizował trzy inwestycje dotyczące nowych budynków użyteczności publicznej²⁶. Analiza dokumentacji projektowej dwóch z nich²⁷ wykazała, że na etapie projektowania i budowy nie uwzględniono problematyki zapewnienia ochrony ludności. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę

²⁶ 1) Budowa przedszkola przy ul. Radomskiej w Kołobrzegu; 2) Budynek filii biblioteki ze świetlicą wraz z zapleczem sanitarnym dla obiektów sportowych i parkingiem przy ul. Żółkiewskiego w Kołobrzegu; 3) Sala gimnastyczna przy Szkole Podstawowej nr 5 w Kołobrzegu.

²⁷ Budowa przedszkola przy ul. Radomskiej w Kołobrzegu oraz budowa budynku filii biblioteki ze świetlicą przy ul. Żółkiewskiego w Kołobrzegu.

przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej.
(akta kontroli str. 432-513)

Prezydent wyjaśniła, że „wymagania obrony cywilnej” nie zostały określone w żadnych przepisach prawnych z zakresu obrony cywilnej. W dokumencie o charakterze technicznym, tj. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁸ znalazło się odwołanie do przedmiotowych (nieistniejących) wymagań. Sprawa (...) była tematem interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich, który wskazał, że jedynym obowiązującym aktem prawnym było rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, które nakładało zadania na terenowych szefów obrony cywilnej, związane z przygotowaniem budowli ochronnych, przy czym rozporządzenie stanowiło jedynie ogólnie o celu, nie standardzie, w jakim przygotowuje się budowle ochronne. 1 lipca 2004 r., powyższe rozporządzenie utraciło moc, kończąc tym samym praktyczną działalność jakiegokolwiek podmiotu w tym zakresie – do dnia dzisiejszego.

(akta kontroli str. 850-854)

1.5. W analizowanych powyżej projektach dwóch inwestycji celu publicznego nie uwzględniono miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności. Jak stanowił § 2 Wytucznych SOC, szef obrony cywilnej gminy (prezydent miasta) miał uwzględniać miejsca ochronne w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego dla takiej liczby osób (np. interesantów, pracowników, dzieci w placówkach przedszkolnych i szkolnych), która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków. Zgodnie z § 3 Wytucznych, planowane budowle ochronne mogły być wspólne dla zespołu budynków, jeżeli odległość od miejsca stałego przebywania ludzi mających z nich korzystać nie przekracza 150 metrów.

(akta kontroli str. 433-513)

Prezydent wyjaśniła, że wytuczne SOS (...) nie miały oparcia w zasadach techniki prawodawczej i traktowano je, jako preludium do czasu wprowadzenia odpowiednich przepisów, wynikających z potrzeb, ale również możliwości podmiotów zaangażowanych. Przepisy musiałyby również przejść proces legislacyjny i odpowiednie konsultacje, w wyniku których, dokument o treści Wytucznych, z pewnością zostałby zmodyfikowany lub całkowicie zastąpiony. W związku z powyższym, w obliczu braku określonych „wymagań obrony cywilnej”, nie istniała możliwość ich uwzględnienia na jakimkolwiek etapie projektowania i budowy nowych obiektów użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 850-854)

1.6. W kontrolowanym okresie nie zachęcano inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia. Prezydent wyjaśniła, że nie było podstaw prawnych do prowadzenia takich działań.

(akta kontroli str. 689-693)

1.7. W sporządzanych projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniano planowania miejsc w budowlach ochronnych. Analiza trzech losowo wybranych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego²⁹ przyjętych w okresie objętym kontrolą wykazała, że potrzeby

²⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1225.

²⁹ 1) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Kołobrzeg – Uzdrowisko Wschód dla terenu położonego pomiędzy ul. A. Sułkowskiego, ul. Wschodnią a ul. 4 Dywizji Wojska Polskiego przyjęty

obronności i bezpieczeństwa państwa zostały w nich uwzględnione w formie zapisu o treści: „...na obszarze objętym planem: dopuszcza się realizowanie wszelkich niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania miasta obiektów i urządzeń, a w szczególności: obiektów obsługi technicznej, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej w tym: sieci i obiektów infrastruktury związanej z obronnością państwa i ochroną przeciwpowodziową, telekomunikacyjnej, stacji transformatorowych, przepompowni ścieków, urządzeń wodnych i melioracji, zieleni urządzonej i izolacyjnej, dojazdów, ciągów pieszych i pieszo-jezdnych, ścieżek pieszych, pieszo-rowerowych i rowerowych, w sposób niekolidujący z innymi ustaleniami planu i przepisami odrębnymi.”

(akta kontroli str. 546-571)

Art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰ stanowi, iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Prezydent wyjaśniła, że na mocy art. 16 ust. 3 pizp, który utracił moc 31 sierpnia 2016 r., wydane zostało przez Ministra Infrastruktury rozporządzenie z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa³¹. Dokument ten w § 3 i 4 wskazywał w jaki sposób uwzględnia się potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rozporządzenie to również w § 2 ust. 1 wskazywało m.in., że właściwe organy wojskowe, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa zgłaszają potrzeby w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa w zagospodarowaniu przestrzennym przez: 1) składanie wniosków dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; 2) opiniowanie projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; 3) uzgadnianie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, w zakresie dostosowania ustaleń tych projektów do wymagań wynikających z potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa.

Po czym organy te: 1) opiniują projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; 2) uzgadniają projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z dniem 2 stycznia 2014 r. rozporządzenie zostało uchylone. (...) powyższe zapisy § 2 rozporządzenia mają pewne odzwierciedlenie w zapisach samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w art. 11 pkt 2 oraz pkt 8 lit. d w odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a także w art. 17 pkt 2 oraz pkt 7 lit. e w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dzięki temu, na podstawie art. 11 pkt 2 oraz art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w toku prowadzonych procedur planistycznych, prezydent miasta każdorazowo zawiadamia na piśmie organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu studium / mpzp oraz o możliwości składania wniosków odpowiednio do projektu studium / mpzp. Następnie prezydent miasta występuje na podstawie art. 11 pkt 5 lit. d ww. ustawy o opinie dotyczące

uchwałą Nr XXII/308/20 z 6 maja 2020 r., (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 3 czerwca 2020 r., poz. 2637); 2) 7. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Kołobrzeg położonego pomiędzy ulicami Kresową, Tamopolską a Koszalińską przyjęty uchwałą Nr XXXIV/477/21 z 30 marca 2021 r., (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 28 kwietnia 2021 r. poz. 1814); 3) zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla "Podczele II" dla części działek nr 4/56 i 4/233 położonych w obrębie 8 miasta Kołobrzeg, przyjęta uchwałą Nr XLVIII/691/22 z 4 marca 2022 r., (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 7 marca 2022 r. poz. 1030).

³⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, dalej: pizp.

³¹ Dz.U. Nr 125, poz. 1309, uchylone 2 stycznia 2014 r.

rozwiązań przyjętych w projekcie studium do właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, a na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b ww. ustawy o uzgodnienie projektu mpzp z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa. Do każdego opracowania planistycznego uzyskuje się pozytywne opinie oraz uzgodnienia (również na zasadach określonych w art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa. Organami tymi są w przypadku miasta Kołobrzeg:

- Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Szczecinie (obecnie Szef Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie),
- Dyrektor Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Szczecinie,
- Morski Oddział Straży Granicznej w Gdańsku,
- Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kołobrzegu,
- Komendant Powiatowej Policji w Kołobrzegu.

Każde opracowanie planistyczne odpowiednio opiniowane i uzgadniane jest również z Wojewodą Zachodniopomorskim, przez co następuje monitoring rozwiązań planistycznych przez służby wojewody w przedmiotowym zakresie.

W ocenie Prezydent zapis art. 1 ust. 2 pkt 8 pizp daje możliwość tworzenia podwalin do realizacji zadań w ramach ochrony ludności (obrony cywilnej) i zarządzania kryzysowego. Jednakże prawa i obowiązki powyższych organów nie są przez nie wykorzystywane. Spośród powyższych organów jedynie Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Szczecinie (obecnie Szef Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie), zawsze odpowiada na zawiadomienia składając stosowne wnioski oraz wyraża swoją opinię, tudzież uzgadnia bądź nie dokumenty planistyczne. Od pozostałych organów otrzymujemy wyłącznie zwrotne poświadczenia odbioru korespondencji.

Zdaniem Prezydenta przepisy prawa winny w tym przedmiocie zostać uregulowane w sposób precyzyjny, jasny i jednoznaczny.

(akta kontroli str. 582-587)

1.8. Zgodnie z § 5 wytycznych SOC w granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinno być ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budynkach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności. Analiza ww. trzech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przyjętych w okresie objętym kontrolą wykazała, że w sporządzanych projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniano planowania miejsc w budynkach ochronnych.

(akta kontroli str. 546-571)

Prezydent wyjaśniła, że „kwestia zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc schronienia i ukrycia obecnie rozpatrywana jest na szczeblu rządowym, we współpracy z Państwową Strażą Pożarną. Działania te polegają na inwentaryzacji potencjalnych miejsc ukrycia i schronów, a także publikacji tych danych, poprzez aplikację „SCHRONY”. Strona rządowa prowadzi również prace nad nową ustawą o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, która mogłaby stanowić podstawę do udziału samorządu gminnego w tym zakresie. (...)”

(akta kontroli str. 689-693)

1.9. W latach 2020 – 2022 w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona pożarowa, rozdziale 75414 Obrona cywilna zaplanowano wydatki w kwotach odpowiednio: 18,4 tys. zł, 25,4 tys. zł oraz 1,5 tys. zł. Wydatki poniesione w tym

okresie wyniosły odpowiednio: 15,4 tys. zł, 19,6 tys. zł oraz 1,5 tys. zł i przeznaczone zostały na: bieżące działania WZK; zakup i uzupełnienie sprzętu obrony cywilnej, łączności; opłaty licencyjne. W kontrolowanym okresie nie planowano i nie wydatkowano środków finansowych na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 521-545)

Prezydent wyjaśniła, że *nie planowano, a jednocześnie nie ponoszono nakładów finansowych na schrony i ukrycia – z uwagi na brak prawnego umocowania, z którego wynikałoby, że zadaniami gminy są przedsięwzięcia związane z ponoszeniem nakładów finansowych na budowle ochronne. Ostatnim aktem prawnym, który nakładał zadania na terenowych szefów obrony cywilnej w przedmiotowym zakresie, było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej*³² (...).

(akta kontroli str. 796-797)

1.10. Na pytanie o identyfikowane problemy lub trudności, w tym o charakterze prawnym i finansowym, związane z realizacją zadań w ramach ochrony ludności (obrony cywilnej) i zarządzania kryzysowego oraz ich wpływ na prawidłową realizację zadań Prezydent wyjaśniła, że *po wejściu w życie ustawy o obronie Ojczyzny wielu ekspertów zwróciło uwagę na brak zapisów z dziedziny obrony cywilnej, co pociągało za sobą skutki w postaci braku podstaw do funkcjonowania tego niezwykle istotnego podsystemu bezpieczeństwa narodowego. Sytuację tą, w szczególności przy obecnych wyzwaniach międzynarodowych, uzasadniano koniecznością jak najszybszego wprowadzenia zapisów, wzmacniających Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Niestety, kwestie prawne podsystemu niemilitarnego, pozostają często mieszaniną przepisów poprzedniego ustroju, wczesnych lat demokracji jak i najnowszych prób naprawy tego stanu. Powodowało to stan, w którym znaczna część tych przepisów stanowiło „martwe prawo”, niedostosowane do zmieniającego się życia publicznego i otoczenia prawnego (...). Gmina Miasto Kołobrzeg monitorowała postępy prac legislacyjnych i stan faktyczny wykazywany poprzez kontrole innych podmiotów systemu obrony cywilnej. Najszerzej cytowane wyniki kontroli, w przestrzeni publicznej dotyczące obrony cywilnej, pochodziły z raportu NIK z 2012 r. i z 2018 r. (...)*”.

Odzwierciedleniem takiego stanu rzeczy było coraz częściej pojawiające się w przestrzeni publicznej i dokumentacji pojęcie „ochrony ludności” w rozumieniu wypełnienia braków pojęciowych w przepisach dotyczących zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i spraw obronnych.

Wobec wyżej wykazanych problemów z ustandaryzowaniem pojęciowych i zadaniowych, SOC opracował Wytyczne, które były próbą rozwiązania stanu prawnego. Warto jednak zaznaczyć, że wytyczne nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego, mają służyć doprecyzowaniu i interpretacji zadań określonych w aktach prawnych, a podstawa prawna art. 17 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy o obowiązku obrony RP stanowią o ustalaniu ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej i wydawaniu przez SOC zarządzeń, wytycznych, instrukcji i regulaminów. Brak jest jednak prawnego umocowania, z którego wynikałoby, że zadaniem własnym Szefa Obrony Cywilnej Gminy są zadania związane organizacją czy ewidencją budownictwa ochronnego na swoim terenie. Na poparcie powyższej oceny można dodać, że wytyczne również nie wywołują zmian prawnych i nie wprowadzają nowych definicji obiektów ochronnych, ponieważ w dalszym czasie nie istnieją w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, definicje schronu czy ukrycia. Stan taki trwa od 2004 roku. Wobec powyższego można stwierdzić, że wytyczne mogą stanowić

³² Dz.U Nr 93, poz. 429, uchylone z dniem 1 lipca 2004 r.; dalej: rozporządzenie w sprawie obrony cywilnej.

jedynie zbiór dobrych praktyk i zaleceń do czasu wydania obowiązujących przepisów rangi ustawy lub rozporządzenia. Ponadto w ślad za ustanowieniem nowego zadania, należy zapewnić również jego finansowanie.

(akta kontroli str. 582-587)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent podjął działania by stworzyć warunki do skutecznej realizacji zadań i zapewnił przygotowanie struktur gminy do realizacji zadań związanych z obroną cywilną. Nie uwzględnił jednak realizacji szczegółowych zadań związanych z utrzymaniem budowli ochronnych, a pracownikom WZK szkoleń w zakresie przygotowania i organizowania budowli ochronnych. Realizowano obowiązek opracowywania planu obrony cywilnej oraz rocznych planów działania. Jednak nie uwzględniono w nich potrzeby zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców określonej w Wytycznych, tj. dla co najmniej 25% mieszkańców. Nie uwzględniano również miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego zgodnie z Wytycznymi SOC. Na utrzymanie i konserwację budowli ochronnych nie planowano ani nie wydatkowano środków finansowych.

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. Według danych ewidencji budowli ochronnych na terenie Miasta (brak ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania) w latach 2020 – 2022 (stan na 31 grudnia każdego roku) w dwóch budowlach ochronnych zapewniono miejsca dla 210 osób, tj. dla 0,5% mieszkańców Miasta. W latach 2012 – 2019 liczba miejsc w trzech³³ budowlach ochronnych wynosiła 300 i była zapewniona dla 0,7 % mieszkańców Miasta.

(akta kontroli str. 577)

Ze Starostą kołobrzeskim³⁴ nie uzgodniono sposobu informowania o planowanych do realizacji budowlach ochronnych i garażach wielostanowiskowych ani trybu wstępnego typowania obiektów budowlanych, które potencjalnie mogły być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania, z wykorzystaniem dostępnej dokumentacji obiektów budowlanych³⁵. Zgodnie z § 42 Wytycznych szef obrony cywilnej gminy uzgadnia z organem architektoniczno-budowlanym właściwym terenowo w sprawach wydawania pozwoleń na budowę sposób informowania o planowanych do realizacji budowlach ochronnych i garażach wielostanowiskowych, a zgodnie z § 45 tych Wytycznych szef obrony cywilnej gminy ustala z właściwym terenowo organem architektoniczno - budowlanym tryb wstępnego typowania obiektów budowlanych, które potencjalnie mogą być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania, z wykorzystaniem dostępnej dokumentacji obiektów budowlanych. W powyższych sprawach Szef WZK wyjaśnił, że w trakcie obowiązywania wytycznych SOC nie uchwalono odpowiednich zapisów prawnych, z których wynikałoby, że zadaniem własnym gminy są przedsięwzięcia

³³ 11 kwietnia 2019 r. przekazano do Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu jedną budowlę ochronną (szczelina żelbetonowa), przeznaczoną dla 90 osób. Budowla znajdowała się na działce przy ul. Łopuskiego 42-44 w Zespole Szkół Ogólnokształcących w Kołobrzegu im. Mikołaja Kopernika.

³⁴ Organem architektoniczno-budowlanym właściwym terenowo w sprawach wydawania pozwoleń na budowę.

³⁵ § 42 i 45 wytycznych SOC.

związane z organizacją czy ewidencją budownictwa ochronnego. Nie posiadając postawionego zadania, nie było możliwym przyjmowanie zasad jego wykonania, ani podejmowania działań. Prezydent w złożonym wyjaśnieniu wskazała na brak podstaw prawnych do podejmowania działań w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 850-854, 856-859)

Zgodnie z § 5 Wytocznych SOC, w granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinno być ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budowach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności.

Prezydent wyjaśniła, że *nie zapewniono miejsc w budowach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania z uwagi na brak prawnego umocowania, z którego wynikałoby, że zadaniami gminy są przedsięwzięcia związane z zapewnianiem takich miejsc. Ostatnim aktem prawnym, który nakładał zadania na terenowych szefów obrony cywilnej w przedmiotowym zakresie, było rozporządzenie w sprawie obrony cywilnej, które zostało uchylone 1 lipca 2004 r. 210 zapewnionych miejsc to pozostałość działań podejmowanych do czasu uchylenia ww. rozporządzenia.*

W kwestii studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kołobrzeg, a także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...) Gmina Miasto Kołobrzeg zwracała się o opinie oraz uzgodnienia (również na zasadach określonych w art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) do właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, a także we wszystkich planach miejscowych, uchwalanych w Kołobrzegu umieszczano zapis: „Na obszarze objętym planem: dopuszcza się realizowanie wszelkich niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania miasta obiektów i urządzeń, a w szczególności: obiektów obsługi technicznej, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej w tym: sieci i obiektów infrastruktury związanej z obronnością państwa i ochroną przeciwpowodziową, telekomunikacyjnej, stacji transformatorowych, przepompowni ścieków, urządzeń wodnych i melioracji, zieleni urządzonej i izolacyjnej, dojazdów, ciągów pieszych i pieszo-jezdnych, ścieżek pieszych, pieszo rowerowych i rowerowych, w sposób niekolidujący z innymi ustaleniami planu i przepisami odrębnymi.”. Uwzględniano również fakt występowania terenów zamkniętych, zastrzeżonych ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, tych w resorcie obrony narodowej i tych przez które przebiegają linie kolejowe a także występowanie na części obszaru miasta strefy ochronnej terenu zamkniętego kompleksu wojskowego. Całość tych działań wyczerpuje zadania nałożone przepisami prawnymi, na gminę w przedmiotowej sprawie.

(akta kontroli str. 906-909)

Rozmieszczenie budowli ochronnych (dwa ukrycia) zostało zaznaczone na mapie Miasta, w części graficznej Planu Obrony Cywilnej, zaktualizowanej 8 września 2019 r.

(akta kontroli str. 572)

2.2. Oględziny objętych ewidencją budowli ochronnych wykazały, że nie były one wyposażone w niezbędne środki m.in. wodę, żywność, środki czystości, leki, środki ochrony osobistej. Nie zgromadzono też częściowych zapasów na wypadek wystąpienia zagrożenia. W kontrolowanym okresie obowiązywały protokoły

uzgodnienia z 2016 r.³⁶ i 2017 r.³⁷, na mocy których przedsiębiorca z Kołobrzegu zobowiązany był do zapewnienia wyżywienia obsady Stałego Dyżuru i Stanowiska Kierowania Prezydenta (śniadanie, obiad, kolacja lub wyżywienie całodzienne) oraz osobom biorącym udział w usuwaniu następstw sytuacji kryzysowych lub nadzwyczajnych oraz osobom poszkodowanym w wyniku sytuacji kryzysowych lub nadzwyczajnych (posiłki i gorące napoje) w ciągu czterech godzin po otrzymaniu zlecenia.

(akta kontroli str. 578-581, 803-838)

Prezydent wyjaśniła, że z uwagi na brak podstaw prawnych nie podejmowano działań związanych z przygotowaniem zapasów żywności, środków czystości, leków, środków ochrony osobistej oraz zaopatrzenia w wodę budowli ochronnych, niemniej zaopatrzenie takie w oparciu o postanowienia dotyczące obronności i zarządzania kryzysowego ujęte zostały w porozumieniu z przedsiębiorcą prywatnym na doraźne zaopatrzenie ludności cywilnej, w sytuacjach kryzysowych i na wypadek wojny. Inne środki zaopatrzeniowe dostarczane byłyby z zapasów własnych Urzędu Miasta Kołobrzeg.

(akta kontroli str. 689-693)

2.3. Oględziny dwóch budowli ochronnych na terenie Miasta³⁸ wykazały, że:

- miejsce ukrycia znajdujące się w piwnicy budynku Urzędu przy ul. Ratuszowej 13 było utrzymane w należyтым stanie technicznym i estetycznym. Zgodnie z wymogami określonym w art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane obiekt był poddawany kontroli okresowej stanu technicznego, co najmniej raz w roku³⁹ oraz co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; w tym instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów⁴⁰.

(akta kontroli str. 820-838)

- miejsce ukrycia przy ul. Unii Lubelskiej (działka nr 97) znajdowało się w złym stanie technicznym. Nie przeprowadzono okresowych kontroli stanu technicznego obiektu wymaganych przepisami Prawa budowlanego, o czym szerzej napisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*. Oba wyjścia ewakuacyjne zostały zamurowane, a jedno z dwóch wejść było nieczynne⁴¹.

(akta kontroli str. 803-819)

W kontrolowanym okresie nie podejmowano żadnych działań mających na celu poprawę stanu ww. budowli ochronnej przy ul. Unii Lubelskiej. Prezydent wyjaśniła, że działania mające na celu poprawę stanu budowli ochronnej przy ul. Unii Lubelskiej związane byłyby z koniecznością poniesienia znacznych środków finansowych na ten cel. Wskazała przy tym na argumenty przytoczone w wyjaśnieniu o braku planowania i ponoszenia nakładów na schrony i ukrycia przytoczone w pkt. 1.9. wystąpienia, na

³⁶ Protokół uzgodnienia, znak WZK.5561.2.2016.1 z 23 sierpnia 2016 r., w sprawie zasad zapewnienia wyżywienia obsady Stałego Dyżuru (SD) i Stanowiska Kierowania (SK), po przeniesieniu do Zapasowego Miejsca Pracy (ZMP). Protokół zawarto w związku z realizacją postanowień Instrukcji pracy na Stanowisku Kierowania Prezydenta Miasta Kołobrzeg, w razie wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń, a także w czasie wojny.

³⁷ Protokół uzgodnienia nr WZK.032.1.11.2017 z 15 listopada 2017 r. w sprawie zasad zapewnienia wyżywienia osób biorących udział w usuwaniu zdarzeń o charakterze kryzysowym lub nadzwyczajnym oraz ludności poszkodowanej w wyniku zdarzeń. Protokół zawarto w związku z realizacją postanowień Planu Zarządzania Kryzysowego Miasta Kołobrzeg.

³⁸ Z udziałem powołanego przez NIK specjalisty, posiadającego uprawnienia w specjalności konstrukcyjno-budowlanej do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń.

³⁹ Ostatnia kontrola przeprowadzona była 26 września 2022 r.

⁴⁰ Ostatnia kontrola przeprowadzona była 15 lipca 2021 r.

⁴¹ Zaspawano drzwi wejściowe.

str. 11. Ponadto wyjaśniła: *Kapitalny remont budowli ochronnej, wybudowanej w 1944 roku, z uwagi na obecny stan obiektu, nie miałby ekonomicznego uzasadnienia.*

(akta kontroli str. 796-797)

2.4. W zarządzeniu Prezydenta w sprawie przygotowania Stanowiska Kierowania Prezydenta Miasta Kołobrzeg w czasie pokoju, w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny⁴² wyznaczono Główne Stanowisko Kierowania w stałej siedzibie Urzędu przy ul. Ratuszowej 13 oraz Zapasowe Miejsce Pracy w siedzibie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji przy ul. Łopuskiego 38 w Kołobrzegu. Dane te były jawne.

(akta kontroli str. 593-638, 640-688)

Prezydent nie przygotował budowli ochronnych niezbędnych do funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej o czym szerzej napisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 136-303, 593-638, 640-688)

2.5. Na potrzeby Głównego Stanowiska Kierowania, Zapasowego Miejsca Pracy oraz Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego⁴³ nie były wykorzystywane budowle ochronne.

(akta kontroli str. 843-845)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Budowla ochronna przy ul. Unii Lubelskiej (miejsce ukrycia) nie była poddawana okresowym kontrolom stanu technicznego wymaganym przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych) oraz art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów. Ostatnią kontrolę okresową, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, przeprowadzono 23 kwietnia 2002 r. przez Szefa ówczesnego WZKOLiSO⁴⁴ Urzędu Miasta w Kołobrzegu oraz 12 czerwca 2002 r. przez inspektora PINB⁴⁵ w Kołobrzegu.

(akta kontroli str.710-737)

W sprawie przyczyn nieprzeprowadzania kontroli okresowych budowli ochronnej przy ul. Unii Lubelskiej Prezydent wyjaśniła, że *w związku z brakiem przepisów prawnych, dotyczących wykorzystania budowli ochronnej do celów związanych z ochroną ludności, obiekt został zamknięty i zabezpieczony przed wstępem osób trzecich. Co za tym idzie, nie prowadzono okresowych kontroli obiektu budowlanego w myśl*

⁴² Zarządzenie nr 17/22 Prezydenta Miasta Kołobrzegu z 17 lutego 2022 r. w sprawie przygotowania Stanowiska Kierowania Prezydenta Miasta Kołobrzeg w czasie pokoju, w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz obowiązujące wcześniej zarządzenie nr 54/08 z 7 kwietnia 2008 r. w sprawie przygotowania stanowiska kierowania w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego oraz wojny.

⁴³ Dalej: MZZK.

⁴⁴ Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych.

⁴⁵ Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego.

Prawa budowlanego. Jest to niedopatrzenie, ujawnione w toku kontroli i zostanie niezwłocznie uregulowane.

(akta kontroli str. 794-795)

W ocenie NIK, w przypadku miejsca ukrycia przy ul. Unii Lubelskiej, tj. miejsca ujmowanego w ewidencji budowli ochronnych, niezbędne jest podjęcie działań w celu przywrócenia temu miejscu właściwości użytkowych. Wieloletnie nieprzeprowadzanie robót utrzymaniowych oraz remontów tego miejsca powoduje systematyczne pogorszenie jego stanu, a tym samym stopniową utratę roli jaką powinno spełniać.

2. Prezydent nie przygotował budowli ochronnych niezbędnych do funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Na podstawie § 10 Wytucznych SOC w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania organów realizujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz organów, na które nałożono realizację w czasie wojny zadań obronno – mobilizacyjnych, m.in. na potrzeby urzędów miejskich właściwy terenowo szef obrony cywilnej przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie: budowli ochronnych przeznaczonych na stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) oraz stanowiska kierowania zadaniami obronno – mobilizacyjnymi (SKZO), spełniającymi wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej) określone w załączniku do wytucznych. W ewidencji budowli ochronnych nie figurowały żadne obiekty kategorii schron. Ponadto w Planie obrony cywilnej z 24 lipca 2013 r. na potrzeby kierowania obroną cywilną miasta przewidziano wskazane w ww. zarządzeniach Prezydenta: Główne Stanowisko Kierowania lub Zapasowe Miejsce Pracy.

(akta kontroli str. 136-303, 593-638, 640-688)

W sprawie przyczyn nie przygotowania budowli ochronnych niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej Prezydent wyjaśniła, że na etapie planowania miejsc przeznaczonych na stanowiska kierowania obroną cywilną oraz zadaniami obronno – mobilizacyjnymi, wytypowano najdogodniejsze, a zarazem odpowiednie miejsca, pozwalające na właściwą realizację pracy tych stanowisk. Dogodność ta polega na możliwości przejścia z wykonywania zadań w czasie pokoju, do realizacji zadań czasu kryzysu i wojny, bez konieczności fizycznego przemieszczania dokumentacji i sprzętu w nowe miejsce pracy. Natomiast zapasowe miejsce pracy, w przypadku wystąpienia konieczności przeniesienia prac z budynku Urzędu Miasta Kołobrzeg, posiada pełną możliwość techniczną oraz lokalową na pełnienie swojej funkcji. W obu obiektach znajdują się pomieszczenia, które po wydaniu odpowiednich przepisów dotyczących budownictwa ochronnego, rokują na dostosowanie lub modernizację do przewidzianych standardów budowli ochronnej. Niestety, w obecnym stanie prawnym nie ma prawnej, ani finansowej podstawy do przygotowywania takich schronów.

(akta kontroli str. 850-854)

NIK podkreśla, że wytuczne SOC zostały wydane na podstawie art. 17 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy o obowiązku obrony RP i obowiązywały w okresie od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r., tj. do czasu ich uchylecia przez ustawę o obronie Ojczyzny. Stosowanie zaleceń zawartych w tych wytucznych 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.

Podkreślić należy również, iż obowiązki z zakresu budownictwa ochronnego, dotyczące przygotowania i organizowania schronów zostały nałożone w zakresie działania Szefa Obrony Cywilnej Miasta w opracowanym w 2013 r. Planie Obrony Cywilnej Miasta Kołobrzeg.

(akta kontroli str. 152)

Prezydent zapewnił miejsce schronienia i ukrycia dla zaledwie 0,5% ogółu ludności zameldowanych na terenie Miasta. Z dwóch budowli ochronnych znajdujących się na terenie Miasta do użytku nadawała się tylko jedna. W drugiej z nich, pomimo że znajdowała się w złym stanie technicznym, nie były przeprowadzane roboty utrzymaniowe ani remonty. Nie była także poddawana okresowym kontrolom stanu technicznego, wymaganym przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. Żadna z budowli ochronnych nie została wyposażona w środki łączności, wodę, środki sanitarne, system odkażania i filtrowania. W okresie objętym kontrolą nie podejmowano działań dla poprawy dostępności miejsc schronienia w razie zagrożeń. W ramach oceny stanu przygotowań obrony cywilnej gminy w obszarze budownictwa ochronnego przygotowania i organizowania schronów nie wskazywano potrzeb w tym zakresie. Prezydent nie przygotował budowli ochronnych niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Ewidencja budowli ochronnych zawierała dwa obiekty w formie ukrycia. W okresie objętym kontrolą stan ewidencji nie podlegał zmianom. Ewidencja zawierała wszystkie elementy wymienione w § 32 Wytucznych SOC. Dla obu budowli ochronnych objętych ewidencją sporządzono karty ewidencyjne, zawierające wymagane dane.

(akta kontroli str. 289, 713-714, 717-718, 746-749)

W Urzędzie nie prowadzono ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 588-592)

3.2. Oględziny strony internetowej BIP Urzędu wykazały, że na stronie BIP nie opublikowano ewidencji budowli ochronnych ani nie udostępniano mieszkańcom informacji na temat dostępnych miejsc ukrycia o czym szerzej napisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 573-576)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 390⁴⁶ wniosków o udostępnienie informacji publicznej w tym dwa wnioski dotyczące ewidencji obiektów ochronnych⁴⁷. Informację publiczną udostępniono w terminach zgodnych z wymogiem określonym w art. 13 udp.

(akta kontroli str. 862-884)

Informacje o miejscach schronienia przekazywane były podczas warsztatów edukacyjno – informacyjnych „Porady na czas kryzysu i wojny” zorganizowanych w marcu 2023 r. dla uczestników Klubu Senior+ w siedzibie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kołobrzegu.

(akta kontroli str. 898-905)

3.3. W latach 2020 – 2023 nie kontrolowano zasobów budowli ochronnych na terenie Miasta. Stosownie do § 14 Wytucznych SOC szef obrony cywilnej nadzoruje i kontroluje zasoby budowli ochronnych, które należą do jednostek organizacyjnych działających na terenie gminy, a w ramach kontroli przygotowań w zakresie samoobrony oraz określania sposobów przygotowania i wykorzystania pomieszczeń ochronnych przeprowadza się przeglądy pozostałych budowli ochronnych na

⁴⁶ 111 w 2020 r., 102 w 2021 r., 110 w 2022 r. i 67 w 2023 r. (do 21 czerwca).

⁴⁷ Wnioski o udostępnienie ewidencji budowli ochronnych wpłynęły 17 lutego 2020 r. oraz 12 stycznia 2023 r., informację udostępniono odpowiednio 20 lutego 2020 r. i 23 stycznia 2023 r.

podstawie § 10 ust. 2 pkt 3 w związku § 10 ust. 1 pkt 2-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności⁴⁸. Szef WZK wyjaśnił, że *wytyczne SOC odnosiły się do budowli ochronnych należących do jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy. W kontrolowanym okresie na obszarze Miasta Kołobrzeg nie występowały budowle ochronne należące do jednostek organizacyjnych na obszarze Miasta.*

(akta kontroli str. 860-861)

Stosownie do § 15 Wytucznych SOC szef obrony cywilnej gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) w ramach kontroli przygotowań w zakresie samoobrony oraz określania sposobów przygotowania i wykorzystania pomieszczeń ochronnych przeprowadza przeglądy pozostałych zasobów budowli ochronnych na podstawie § 10 ust. 2 pkt 3 w związku z § 10 ust. 1 pkt 2-4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie powszechnej samoobrony ludności.

Szef WZK wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie nie prowadzono kontroli zasobów w oparciu o § 15 ww. wytucznych gdyż w przywołanych przepisach odnoszących się do rozporządzenia Rady Ministrów nie odniesiono się do budowli ochronnych, ukryć ani ukryć do doraźnego przygotowania.

(akta kontroli str. 860-861)

Stosownie do § 16 Wytucznych SOC planowe przeglądy całego zasobu budowli ochronnych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego powinny odbywać się w ciągu 10 lat. Ponadto zgodnie z § 5 zarządzenia 138/06 Prezydenta z 21 grudnia 2006 r. Szef WZK m.in. planuje i przeprowadza okresowe kontrole stanu technicznego i konserwacji budowli ochronnych. Ostatni udokumentowany przegląd stanu technicznego i konserwacji dokonany przez Szefa WZK dokonano w okresie przekraczającym 10 lat do czasu kontroli NIK: w odniesieniu do ukrycia znajdującego się w budynku Urzędu przy ul. Ratuszowej 13 - 7 grudnia 2004 r., a w odniesieniu do ukrycia przy ul. Unii Lubelskiej (dz. 97) – 27 października 2006 r.

(akta kontroli str. 710-728, 738-749)

W sprawie przyczyn nieprzeprowadzania okresowych przeglądów budowli ochronnych Szef WZK wyjaśnił, że zarządzenie nr 138/06 Prezydenta (...) stanowiło próbę, usystematyzowania sposobu postępowania z obiektami noszącymi znamiona budowli ochronnych, będących w zasobach Gminy Miasto Kołobrzeg. Jest to dokument o charakterze, przede wszystkim wewnętrznym. W związku z brakiem uwarunkowań prawnych dotyczących wykorzystania budowli ochronnej do celów związanych z ochroną ludności, obiekt został zamknięty i zabezpieczony przed degradacją i wstępem osób trzecich. W związku z powyższym, nie prowadzono okresowych kontroli obiektu budowlanego.

(akta kontroli str. 798-801)

W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpływały sygnały o nieprawidłowościach w zakresie stanu i liczby budowli ochronnych. Szef WZK wyjaśnił, że z uwagi na brak podstaw prawnych Urząd nie występował, nie kontrolował ani nie zlecał kontroli w celu uzyskania informacji na temat stanu technicznego miejsc ukrycia lub schronienia niebędących w zarządzie gminy.

(akta kontroli str. 839-842)

3.4. Zgodnie z wymogiem określonym § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie działania SOC dokonywano oceny stanu przygotowań obrony cywilnej. W kontrolowanym okresie sporządzono oceny za lata 2019 – 2021 w formie sprawozdania, którego forma została określona w załączniku do Wytucznych SOC

⁴⁸ Dz. U. Nr 91, poz. 421; uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

z 30 sierpnia 2016 r.⁴⁹ Dokumenty zostały sporządzone przez Inspektora do spraw Ochrony Ludności WZK Urzędu.

(akta kontroli str. 341-431)

3.5. Powyższe sprawozdania (oceny stanu przygotowań obrony cywilnej) w pkt. 4 *Budowle ochronne (schrony i ukrycia)* zawierały informacje dotyczące budowli ochronnych. Podano liczbę dwóch budowli ochronnych, która była zgodna z prowadzoną ewidencją budowli ochronnych. W zakresie możliwości ukrycia ludności z podziałem na schrony i ukrycia podano informację, że w razie potrzeby przystosowywane będą ukrycia w budynkach podpiwniczonych. W odniesieniu do stanu technicznego i wyposażenia budowli ochronnych w ocenach zawarto informację, że stan schronów był zły za wyjątkiem ukrycia w Urzędzie Miasta Kołobrzeg. W poszczególnych latach nie wykazano żadnych środków finansowych wydatkowanych na utrzymanie budowli ochronnych. W tabelarycznych zestawieniach *Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w Gminie Miasto Kołobrzeg* wymieniono dwa ukrycia, jedno zakładowe (podpiwniczenie obiektu) o pojemności 70 osób i jedno dla mieszkańców (wolnostojące) o pojemności 140 osób. Oba obiekty jako stanowiące własność komunalną. Podane dane były zgodne z prowadzoną ewidencją budowli ochronnych. W sprawozdaniach nie przedłożono żadnych uwag, wniosków ani propozycji dotyczących przedłożonej oceny, w tym budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 341-431)

Wyjaśniając na jakiej podstawie w powyższych sprawozdaniach określono stan techniczny budowli ochronnej przy ul. Unii Lubelskiej jako zły Szef WZK wyjaśnił, że *pomimo braku dokumentacji podejmowanego działania, obiekt był sprawdzany w kontekście stanu ogólnego i ewentualnych prób siłowego otwarcia przez osoby trzecie. W latach 2006 – 2019, stan obiektu uległ pogorszeniu, z uwagi na wysokie zawilgocenie pomieszczeń oraz widoczne ubytki w powierzchni tynku ścian obiektu. Z tego powodu stan określono jako „zły” – rozumiany w kontekście ewentualnej potrzeby remontu i konserwacji.*

(akta kontroli str. 856-859)

W okresie objętym kontrolą nie składano wniosków dotyczących poprawy stanu ilościowego lub jakościowego schronów i ukryć. Szef WZK wyjaśnił, że *nie wnoszono takich wniosków z uwagi na brak podstaw prawnych, z których wynikałoby, że zadaniem własnym gminy są przedsięwzięcia związane z organizacją czy ewidencją budownictwa ochronnego. Z powodu braku rozwiązań systemowych, wnioskowanie o środki finansowe lub konkretne działania, byłoby niezasadne. Jak wielokrotnie wskazywano, problem ten był szeroko sygnalizowany w środowisku związanym z bezpieczeństwem, a także przez administrację rządową i organy kontrolne państwa.*

(akta kontroli str. 839-842)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzona w Urzędzie ewidencja budowli ochronnych nie została opublikowana na stronie internetowej BIP Urzędu. Nie udostępniano również mieszkańcom informacji na temat dostępnych miejsc ukrycia. Spis budowli ochronnych stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f udp. 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. 573-576)

⁴⁹ Wytoczne SOC z dnia 30 sierpnia 2028 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach.

W sprawie przyczyn nie zamieszczenia w BIP informacji na temat schronów i ukryć (miejsc w budowlach ochronnych) Prezydent wyjaśniła, że Sekretarz stanu w MSWiA w piśmie z 3 kwietnia 2023 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich, stwierdził, że aktualnie brak jest przepisów wskazujących wprost podmiot, którego zadaniem byłoby udostępnianie informacji o lokalizacji schronów. Zatem w tym zakresie zasadne jest odnoszenie się do przepisów dotyczących ogólnych zasad ewidencjonowania budynków. Mając na uwadze powyższe, należy wskazać na art. 7d pkt 1a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵⁰, zgodnie z którym prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym prowadzenie dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków jest zadaniem starosty. (...). W związku ze wskazanym powyżej brakiem regulacji ustanawiających wymogi techniczne i zasady eksploatacji schronów, jednoznaczna identyfikacja takich obiektów jako schronów nie jest możliwa.

Mimo powyższego do Urzędu wpływały zapytania publiczne oraz interpelacja Radnego Rady Miasta w przedmiotowej sprawie, na które zostały udzielone odpowiedzi i umieszczone w BIP. Dodatkowo na stronie BIP zamieszczony jest System Informacji Przestrzennej, w którym to umieszczono informację o miejscu ukrycia przeznaczonym dla ludności cywilnej.

(akta kontroli str. 689-693)

2. Prezydent jako Szef Obrony Cywilnej Miasta do 22 kwietnia 2022 r. nie wytypował na terenie Miasta ukryć do doraźnego przygotowania i nie prowadził ich ewidencji, co zalecał § 31 wytycznych SOC.

(akta kontroli str. 588-592)

Prezydent wyjaśniła, że w trakcie obowiązywania wytycznych SOC nie uchwalono odpowiednich zapisów prawnych, z których wynikałoby, że zadaniem własnym gminy są przedsięwzięcia związane z organizacją czy ewidencją budownictwa ochronnego. Nie posiadając postawionego zadania, nie jest możliwym przyjmowanie zasad jego wykonania, ani podejmowania działań.

(akta kontroli str. 850-854)

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.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd rzetelnie prowadził ewidencję budowli ochronnych na terenie gminy oraz realizował obowiązek oceny stanu przygotowań obrony cywilnej gminy, w tym w obszarze przygotowania i organizowania schronów. Jednak do września 2022 r. nie sporządzono ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania. Mieszkańcom Miasta na stronie internetowej Urzędu ani na stronie BIP nie udostępniono informacji na temat dostępnych miejsc ukrycia lub schronienia.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego, wymaganych przepisami Prawa budowlanego dla wszystkich budowli ochronnych.
2. Udostępnianie na stronie BIP informacji publicznych dotyczących budowli ochronnych.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁵⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie wyko-
nania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Szczecin, 21 lipca 2023 r.

Kontroler
Krzysztof Szczepaniak
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor
Z up.

.....
podpis