



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA. 410.007.04.2023

Pan  
Krzysztof Adam Kapusta  
Starosta Nowodworski  
Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze  
Mazowieckim  
ul. Ignacego Paderewskiego 1b  
05-100 Nowy Dwór Mazowiecki

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Mazowieckim, ul. Ignacego Paderewskiego 1b, Nowy Dwór Mazowiecki 05-100 <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Adam Kapusta, Starosta Nowodworski od 19 listopada 2018 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) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Monika Popławska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/99/2023 z 12 kwietnia 2023 r.  (akta kontroli str. 1-5)

<sup>1</sup> Dalej także: Starostwo, Urząd.

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

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

### OCENA OGÓLNA

Starosta Nowodworski, jako Szef obrony cywilnej powiatu (do 22 kwietnia 2022 r.) nie realizował zadań związanych z przygotowaniem oraz rozwojem budownictwa ochronnego na terenie powiatu nowodworskiego. W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu, według prowadzonej w Urzędzie ewidencji, nie było schronów, istniały natomiast dwa miejsca ukrycia przeznaczone dla łącznie 70 osób.

W ramach struktury organizacyjnej Urzędu funkcjonował wydział, któremu przypisano zadania z zakresu obrony cywilnej, jednak nie dotyczyły one budowli ochronnych. Starosta dysponował uzgodnionymi z Wojewodą Mazowieckim (Szefem obrony cywilnej województwa mazowieckiego do 22 kwietnia 2022 r.) Planem obrony cywilnej powiatu nowodworskiego<sup>4</sup>, wieloletnim planem działania w zakresie obrony cywilnej Szefa obrony cywilnej powiatu nowodworskiego na lata 2020-2024 oraz rocznymi planami działania w zakresie obrony cywilnej Szefa obrony cywilnej powiatu nowodworskiego na 2020 r., 2021 r. i 2022 r.<sup>5</sup>, w których uwzględniono zagadnienia budowli ochronnych. Jednak zadania wynikające z ww. dokumentów, w szczególności z corocznie przyjmowanych planów działania w zakresie obrony cywilnej, nie były realizowane. Uzasadniano powyższe brakiem przepisów regulujących prawa i obowiązki związane z ewidencją, przygotowaniem i utrzymaniem budowli ochronnych. Prowadzona w Urzędzie ewidencja budowli ochronnych nie zawierała niektórych danych wskazanych w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju<sup>6</sup>. Starosta co roku dokonywał oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz przekazywał je Wojewodzie Mazowieckiemu.

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

### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu obrony cywilnej przypisano Wydziałowi Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności (§ 33 Regulaminu organizacyjnego Starostwa<sup>8</sup>), który podlegał bezpośrednio Staroście. Do zadań tych należało m.in.: opracowywanie i aktualizacja dokumentacji z zakresu zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, obronności, w tym: Planu Zarządzania Kryzysowego Powiatu Nowodworskiego, Planu Obrony Cywilnej Powiatu Nowodworskiego, planu operacyjnego funkcjonowania powiatu na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, Dokumentacji Stałego Dyżuru i Stanowisk Kierowania, wnioskowanie do Starosty o podjęcie działań w ramach Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego i Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,

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

<sup>4</sup> Dalej także: Plan OC, Plan obrony cywilnej.

<sup>5</sup> Dalej także: roczne plany działania.

<sup>6</sup> Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, obowiązujące do 22 kwietnia 2022 r. Dalej także: wytyczne SOCK z 2018 r.

<sup>7</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Uchwała nr 508/2022 Zarządu Powiatu Nowodworskiego z dnia 12 października 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Nowym Dworze Mazowieckim. Poprzednio obowiązywał Regulamin organizacyjny uchwalony uchwałą nr 408/2018 Zarządu Powiatu Nowodworskiego z dnia 1 lutego 2018 r.

zapewnienie całodobowego funkcjonowania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, w tym pełnienie całodobowych dyżurów telefonicznych, opracowywanie zadań dla Starostwa i gmin z terenu powiatu z zakresu obrony cywilnej i ochrony ludności, kontroli ich realizacji oraz koordynacji działań w tym zakresie. Oprócz zadań z zakresu obrony cywilnej do Wydziału Zarządzania Kryzysowego (WZK) należało m.in. prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących zagrożeń, koordynacji działań w zapobieganiu skutkom klęsk żywiołowych i ich usuwanie na terenie powiatu, prowadzenie analizy stanu sił i środków służb ratowniczych powiatu oraz gmin, realizowanie przedsięwzięć związanych z przygotowaniem Stanowiska Kierowania Starosty zapewniającego realizację zadań obronnych w wyższych stanach gotowości obronnej państwa, organizowanie doręczenia kart powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych, wykonywanie zadań w zakresie powszechnego obowiązku obrony RP, w tym prowadzenie spraw związanych z kwalifikacją wojskową na terenie powiatu.

W okresie objętym kontrolą zadania przypisane WZK były wykonywane przez trzy osoby z wieloletnim stażem pracy, zatrudnione w wymiarze łącznym 2,05 etatu<sup>9</sup>.

(akta kontroli str. 11-53)

Ani w zadaniach WZK ani w zakresach czynności ww. pracowników nie wymieniono spraw dotyczących przygotowania, organizowania czy ewidencjonowania budowli ochronnych.

Starosta wyjaśnił, że powodem był brak przepisów normatywno-prawnych określających zadania w zakresie przygotowania i prowadzenia budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, a Wytoczne SOCK nie uprawniają Starosty do angażowania sił i środków do realizacji tego zadania. W rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu działania szefów obrony cywilnej w § 3 nie wyznaczono zadania z zakresu budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 11-53, 370-373)

Spośród trzech pracowników WZK dwóch posiadało wykształcenie wyższe (Wojskowa Akademia Techniczna Wydział Mechaniczny i Lotnicza Akademia Wojskowa), a jeden wykształcenie średnie (Szkoła Chorążych Wojsk Inżynierskich). W okresie objętym kontrolą pracownicy nie uczestniczyli w szkoleniach i kursach zawodowych z zakresu budownictwa ochronnego<sup>10</sup>. Według wyjaśnień Starosty w latach 2020-2023 Starostwo nie otrzymało oferty na szkolenie z zakresu budownictwa ochronnego, co wynikało m.in. z faktu ograniczeń związanych z pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 46, 370-373)

1.2. W okresie objętym kontrolą, w trakcie prowadzenia analizy wniosków o wydanie pozwolenia na budowę i wydawania pozwoleń, w Starostwie nie weryfikowano sposobu uwzględnienia, w załączonych do wniosków projektach budowlanych, wymagań dotyczących obrony cywilnej w zakresie tworzenia miejsc ochronnych. Powyższe stwierdzono na podstawie badania próby 10 dokumentacji wniosków o wydanie pozwolenia na budowę<sup>11</sup>, złożonych w badanym okresie.

(akta kontroli str. 55-56)

Starosta wyjaśnił, że: „(...) W obecnym stanie prawnym jedyne regulacje dotyczące zapewnienia właściwego stanu technicznego budowli ochronnych zawarte zostały

<sup>9</sup> Kierownik WZK zatrudniony od 1999 r. oraz dwóch Inspektorów w WZK zatrudnionych odpowiednio od 2000 r. i 2009 r. – zatrudnieni w wymiarze 2,25 etatu wg stanu na koniec 2022 r. oraz 2,05 etatu wg stanu na 19 kwietnia 2023 r.

<sup>10</sup> Kierownik WZK odbył szkolenia m.in. na instruktora obrony cywilnej (2019 r.), z zakresu zarządzania kryzysowego, spraw obronnych i obrony cywilnej (2015 r.), kurs „podstawowe zagadnienia prawno-techniczne dotyczące schronów i ukryć dla ochrony ludności” (2015 r.). Pozostali pracownicy nie uczestniczyli w szkoleniach.

<sup>11</sup> Do próby wybrano duże projekty dotyczące obiektów użyteczności publicznej i budownictwa wielorodzinnego.

w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>12</sup>, w art. 5 ust. 1 pkt 6 – obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę 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. Wskazać jednak należy, że żadne rozporządzenie nie określa tych wymagań. Należy podkreślić, że dla budynków i budowli wymagane jest zachowanie przepisów przeciwpożarowych, co mieści się w zakresie ogólnie rozumianej obrony cywilnej, brak jest dalszych szczegółowych regulacji dotyczących tego typu obiektów budowlanych”.

(akta kontroli str. 370-372, 376-377)

Dodatkowo Starosta wyjaśnił, że: „W obecnie obowiązujących przepisach prawnych nie ma dookreślonego sformułowania „wymagania obrony cywilnej”. Jako podstawę prawną do realizacji zadań obrony cywilnej wskazywany jest I Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, ratyfikowany w dniu 19 września 1991 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>13</sup>. Dokument ten jednak nie może stanowić podstawy do realizacji zadań obrony cywilnej na szczeblu powiatu ponieważ art. 61 definiując obronę cywilną w ust. 1 stwierdza, że: „Określenie „obrona cywilna” oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych poniżej, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przewycięzania ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych dla przetrwania”. W wyżej wymienionym przepisie kluczowym jest stwierdzenie „wszystkich lub niektórych z niżej wymienionych zadań” i właśnie od kilkunastu lat przygotowywana ustawa o obronie cywilnej powinna określić czy są to wszystkie, a jeśli nie, to które z zadań wymienionych w art. 61 ust. 1-I Protokołu Dodatkowego, a także na czym polega ich realizacja i wskazać źródło ich finansowania. Jedynym i właściwym sposobem uregulowania problematyki związanej z funkcjonowaniem obrony cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym kwestii budowli ochronnych jako metody zbiorowej ochrony ludności, jest przygotowanie przez ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji regulacji prawnej rangi ustawy i po przeprowadzeniu całego procesu legislacyjnego skierowanie do Sejmu RP w celu jej uchwalenia. Działania takie od 2003 roku były podejmowane kilkakrotnie (...) jednak bez powodzenia. Brak powodzenia i jak można w tej sytuacji sądzić, brak zainteresowania Rządu RP uregulowaniem na szczeblu państwa problematyki związanej z funkcjonowaniem obrony cywilnej nie może być podstawą do próby zastąpienia regulacji ustawowej wytycznymi (...) Szefa Obrony Cywilnej Kraju (...). Jednostki samorządu terytorialnego nie mając delegacji ustawowych nie mają podstawy do nakładania zadań na przedsiębiorców i obywateli. Jeśli nawet uznalibyśmy, że niektóre przyjęte rozwiązania w wytycznych są właściwe to wytyczne jedynie w sposób ogólnikowy „dotykały” niektórych kwestii, pozostawiając w istocie szerokie pole do interpretacji w zakresie materii szczegółowych. Normy techniczne dla budowli ochronnych wydane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w formie wytycznych, są tylko wskazówkami”.

(akta kontroli str. 270-372, 377-378)

1.3. Plan obrony cywilnej został opracowany w 2013 r. na podstawie zarządzenia Nr 39/2012 Starosty Nowodworskiego z 15 listopada 2012 r. oraz uzgodniony z Szefem obrony cywilnej województwa mazowieckiego (SOCWM) zgodnie z § 3 pkt 2 i § 5 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie

<sup>12</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.

<sup>13</sup> Sporządzony w Genewie w dniu 8 czerwca 1977 r. Dz. U. z 1992 r. nr 41 poz. 175.

szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>14</sup>. Plan obrony cywilnej uwzględniał plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia III stopnia powiatu nowodworskiego na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Plan OC był aktualizowany. W Planie obrony cywilnej powiatu stwierdzono, że: „jako ukrycia mogą być wykorzystywane umocnione podpiwniczenia w istniejących budynkach, które mogą zapewnić chwilowe ukrycie przed skutkami ewentualnych napadów powietrznych, opadu promieniotwórczego i skutkami skażeń środkami trującymi, w tym toksycznymi środkami przemysłowymi. Realizacja przygotowań do wykonywania zadań w powyższym zakresie w czasie pokoju nastąpi z chwilą określenia zasad realizacji zadań oraz norm prawnych określających sposób nakładania obowiązku wykonywania zadań obrony cywilnej przez przedsiębiorców i zasad ich finansowania”. Ponadto w planie ujęto zadania i obowiązki obrony cywilnej, m.in. w zakresie przygotowania budowli ochronnych (gotowość stała), tj.: nr zadania OCF 1 wprowadzenie przedsięwzięć przygotowawczych do modernizacji i budowy budowli ochronnych dla ludności na obszarach zagrożonych; OCF 2 sprawdzenie stanu technicznego budowli ochronnych dla ludności oraz usunięcie stwierdzonych niedociągnięć; OCF 3 Prowadzenie wzmożonej kontroli stanu technicznego budowli ochronnych dla ludności, zwłaszcza wykorzystywanych aktualnie jako obiekty użyteczności publicznej, w celu określenia możliwości przywrócenia tym obiektom funkcji ochronnych; OCF 7 Nadzorowanie realizacji robót budowlanych związanych z budową obiektów ochronnych oraz adaptacją istniejących obiektów budowlanych dla potrzeb ochrony ludności; OCF 8 budowa ukryć dla ludności. W uwagach do ww. zadań wskazano „realizacja zadań po wprowadzeniu podstaw prawnych określających zasady realizacji zadania, zasad nakładania obowiązku realizacji zadania oraz sposobu finansowania”.

(akta kontroli str. 81-99, 119-121, 164-165)

Ww. zadania nie były wykonywane. Jak wyjaśnił Starosta: „Zadania obrony cywilnej, w tym z zakresu budowli ochronnych nie były i nie mogły być realizowane, ponieważ od chwili wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP, zadania obrony cywilnej nie zostały sprecyzowane w przepisach prawa krajowego stanowiących zgodnie art. 87 ust. 1 źródła prawa powszechnie obowiązującego. Nie określono zadań OC, zasad ich realizacji i sposobu finansowania. Zostało ponadto uchylone rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, ustawą z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>15</sup>, uznając ten dokument prawa jako zbyt niskiej rangi dla regulacji tak złożonej problematyki. Ostatnią obowiązującą normą prawną, która definiowała budowle ochronne, określała ich podział i przeznaczenie, parametry wytrzymałościowe i właściwości ochronne poszczególnych ich rodzajów była uchwała nr 02/84 Komitetu Obrony Kraju z 28.06.1984 r. w sprawie planowania i przygotowania budowli ochronnych dla ludności na terenie kraju i dokumenty wykonawcze takie jak zarządzenie nr 6 z dnia 26.11.1990 r. Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa określające zasady modernizacji budowli ochronnych, zarządzenie nr 16 Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej z dnia 12.12.1996 r. w sprawie zasad planowania przygotowania budowli ochronnych. Dokumenty te utraciły moc z dniem 30 marca 2001 r. jako wydane bez upoważnienia ustawowego, przed dniem wejścia w życie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i zawierały normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym (Załącznik do M.P. 2001 Nr 47, poz. 782). W miejsce unieważnionych w 2001 roku norm prawnych do chwili obecnej nie

<sup>14</sup> Dz. U. nr 96 poz. 850, dalej: rozporządzenie w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej. Obowiązywało do 22 kwietnia 2022 r.

<sup>15</sup> Dz. U. nr 210 poz. 2036.

powstały nowe, które powinny stanowić podstawę do realizacji zadań OC jak i szkolenia, w tym zakresie.

Skoro ustawodawca uchylił akty prawne nakładające na samorząd obowiązek zapewnienia właściwego stanu technicznego budowli ochronnych, nie było podstaw prawnych do podejmowania działań w tym zakresie. Racjonalny ustawodawca zdejmując ten obowiązek z samorządu, w naszej ocenie przejął ten obowiązek na siebie, co potwierdzają regulacje art. 61 Protokołu I Konwencji genewskiej. Ponieważ Parlament Polski ratyfikował Konwencję, to określone w niej zadania powinny być przekładać się na przepisy prawa krajowego. Aktualnie brak przepisów powoduje, że za schrony odpowiada Państwo. Obowiązujące przepisy nie nakładają na organy obrony cywilnej odpowiedzialności za utrzymanie schronów i ukryć. Brak jednoznacznych uregulowań prawnych ma znaczący wpływ na proces tworzenia i utrzymania obiektów tego typu”.

(akta kontroli str. 370-374)

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej sporządzono i uzgodniono z SOCWM Wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej Szefa obrony cywilnej powiatu nowodworskiego na lata 2020-2024 oraz roczne plany działania na lata 2020, 2021 i 2022. Plany te zostały sporządzone na podstawie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju i SOCWM i zawierały przyjęte kierunki działania, zaplanowane przedsięwzięcia i zadania w zakresie m.in.: planowania, zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, łączności radiotelefonicznej, edukacji i szkoleń, finansowania i kontroli.

W wieloletnim planie działania w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej ujęto zadanie „prowadzenie analizy i weryfikacja istniejących budowli ochronnych pod kątem ich przydatności do celów obrony cywilnej”.

We wszystkich ww. rocznych planach działania w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej wskazano do realizacji „aktualizację wykazu obiektów budowlanych przeznaczonych do zbiorowej ochrony ludności na wypadek masowego zagrożenia na podstawie danych z oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” za dany rok.

Zadania określone w wieloletnim planie oraz w rocznych planach nie były wykonywane, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 181-236, 373-374)

1.4. W okresie objętym kontrolą powiat realizował jedną inwestycję, tj. rozbudowę budynku Urzędu Starostwa. Na etapie projektowania i rozbudowy budynku nie uwzględniono zapewnienia ochrony ludności.

(akta kontroli str. 54, 57-70)

Starosta wyjaśnił: „W obowiązujących przepisach prawa nie są dookreślone wymagania obrony cywilnej, na podstawie których można by było uwzględnić przy rozbudowie budynku Starostwa zapewnienie miejsc schronienia (...). W obecnym stanie prawnym jedyne regulacje dotyczące zapewnienia właściwego stanu technicznego budowli ochronnych zawarte zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (...), która w art. 5 ust. 1 pkt 6 stwierdza, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę 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. Wskazać jednak należy, że żadne rozporządzenie nie określa tych wymagań. Należy podkreślić, że dla budynków i budowli wymagane jest zachowanie przepisów przeciwpożarowych, co mieści się w zakresie ogólnie rozumianej obrony cywilnej, brak jest dalszych szczegółowych

regulacji dotyczących tego typu obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 379-380, 384-385)

1.5. W planie wydatków budżetowych Starostwa (plan po zmianach) zaplanowano w rozdziale 75414 – Obrona cywilna, środki finansowe w wysokości: po 1500 zł na 2020 r. i 2023 r. oraz 3000 zł na 2022 r. (na 2021 r. nie zaplanowano wydatków w ww. rozdziale). Nie dotyczyły one wydatków na budowę ochronne. W latach 2020-2023 (I kwartał) nie zrealizowano ww. wydatków.

W okresie objętym kontrolą Starosta nie występował do Wojewody Mazowieckiego w sprawie przyznania dotacji celowej związanej z budową, utrzymaniem i konserwacją budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 319-341, 379-380, 385, 389)

1.6. Na pytanie dotyczące identyfikacji problemów lub trudności, w tym o charakterze prawnym i finansowym, związanych z realizacją zadań w ramach obrony cywilnej (budowli ochronnych) Starosta poinformował m.in., że jako szef obrony cywilnej powiatu nie ma podstaw prawnych do realizacji zadań z zakresu budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 379-380, 385-386)

1.7. Odnosząc się do liczby miejsc doraźnego schronienia na terenie powiatu nowodworskiego, przedstawionej w Aplikacji "Miejsca doraźnego schronienia" 2.0 PSP, Starosta wyjaśnił, że: „[Aplikacja...] powinna być źródłem pomocniczym do dalszych prac nad określeniem budowli ochronnych po precyzyjnym podziale na typy budowli. Te zaś powinny być określone w ustawie, gdzie będą precyzyjnie określone parametry techniczne poszczególnych typów budowli, ich wyposażenie i wykluczenia w ich tworzeniu w zależności od lokalizacji, usytuowania i stanu technicznego budynku. Miejsca wskazane w aplikacji nie posiadają zabezpieczenia sanitarnego i kwatermistrzowskiego i innego określonego np. w przepisach BHP. Przedstawione dane w naszej ocenie są przesadzone, nieadekwatne do realiów, wypaczają stan ilościowy i jakościowy miejsc doraźnego schronienia”.

(akta kontroli str. 370-372, 378)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Urząd nie realizował zadań ujętych w Wieloletnim planie działania oraz w rocznych Planach działania na rok 2020, 2021 i 2022, tj.:

- nie prowadził analizy i weryfikacji istniejących budowli ochronnych pod kątem ich przydatności do celów obrony cywilnej;
- nie aktualizował wykazu obiektów budowlanych przeznaczonych do zbiorowej ochrony ludności na wypadek masowego zagrożenia na podstawie danych z oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za dany rok.

(akta kontroli str. 181-214, 370-374)

Starosta wyjaśnił: „(...) Zadania te nie mogły być realizowane przez Powiat z uwagi na brak przepisów w tym zakresie. W latach 2020, 2021 i 2022 w przesłanych Wojewodzie Mazowieckiemu „sprawozdaniach oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” w arkuszu „budowle obronne (schrony i ukrycia)” były wykazane 2 obiekty na terenie Miasta Nowy Dwór Mazowiecki. W przeszłości częściowo dostosowano do wymogów ukryć podpiwniczenia w dwóch budynkach wielorodzinnych. Obecnie nie ma obowiązujących przepisów normatywno-prawnych definiujących pojęcie „budowle ochronne” oraz określających podział budowli ochronnych i wymogi jakim powinny odpowiadać. Zarządzenia Nr 15 i Nr 16 Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej z 1986 r w sprawie zasad planowania i przygotowania budowli ochronnych, a także zasad ich eksploatacji zostały uchylone (...) w roku 2001, jako wydane bez upoważnienia ustawowego,



zgodnie z art 93 wchodzącej w życie Konstytucji. Z uwagi na brak przepisów podjęto decyzję o przekazaniu pomieszczeń Wspólnocie Mieszkaniowej, która jest zarządcą budynków”.

(akta kontroli str. 370-374)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zauważa, że sporządzając plany działania należało nie tylko uwzględniać wytyczne w sprawie ich sporządzenia, ale też zachować zasadę realności planowania przedsięwzięć, dostosowując przyjęte zadania do rzeczywistych możliwości powiatu.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze organizacyjnej Urzędu funkcjonowała komórka organizacyjna, której przypisano obowiązki z zakresu obrony cywilnej, jednak nie obejmowały one zadań dotyczących budownictwa ochronnego. W Urzędzie sporządzono i uzgodniono z Szefem obrony cywilnej województwa Plan OC, wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej oraz roczne plany działania. W ww. dokumentach planistycznych ujęto zadania dotyczące budowli ochronnych, jednakże nie były one realizowane, w szczególności nie wykonywano zadań w zakresie kontroli stanu technicznego budowli ochronnych, weryfikacji pod kątem ich przydatności do celów obrony cywilnej oraz aktualizacji danych 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. Na terenie powiatu nowodworskiego nie ma schronów. W ewidencji budowli ochronnych ujęto dwa miejsca ukrycia (dla łącznie 70 osób), zlokalizowane w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, z przeznaczeniem dla mieszkańców. Liczba mieszkańców powiatu na 31 grudnia wyniosła (wg danych GUS): 79 265 osób w 2020 r., 78 940 w 2021 r. i 79 719 w 2022 r. W Urzędzie nie przygotowano budowli ochronnych niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str. 71-76, 400-401)

W Urzędzie nie zostało powołane na stałe Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK). Funkcjonowanie PCZK uruchamia się z chwilą wystąpienia zagrożenia na dużą skalę. Zarząd Powiatu w Nowym Dworze Mazowieckim 9 stycznia 2004 r. zawarł z Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej porozumienie w sprawie zorganizowania i funkcjonowania na bazie Powiatowego Stanowiska Kierowania Komendy Powiatowej PSP w Nowym Dworze Mazowieckim Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Na podstawie ww. porozumienia powierzono Komendantowi Powiatowej PSP i Kierownikowi WZK wykonywanie zadań związanych z funkcjonowaniem PCZK w przypadku wystąpienia zdarzeń o znaczeniu lokalnym. Załącznikiem do porozumienia był Regulamin PCZK. Nie zapewniono budowli ochronnej na potrzeby PCZK, ponieważ jak wyjaśnił Starosta, ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>16</sup> nie przewiduje zapewnienia wymogu budowli ochronnej na miejsca funkcjonowania PCZK. Funkcjonowanie Starostwa Powiatowego, w przypadku sytuacji kryzysowej i warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, jest przewidziane w zapasowym miejscu pracy.

(akta kontroli str. 301-318, 370, 375, 382)

Ponadto Starosta wyjaśnił: „obsadę etatową stanowią pracownicy Wydziału Zarządzania Kryzysowego i dodatkowo wzmacnia się obsadę PCZK pracownikami

<sup>16</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

Starostwa wchodzącymi w skład obsady Stałego Dyżuru Starosty. Praca odbywa się w systemie 12 godzinnym i nie ma konieczności zapewnienia wyżywienia dla obsady dyżuru w PCZK. Zabezpieczenie w wodę i środki sanitarne zabezpiecza Wydział Administracyjno-Organizacyjny Starostwa, który zawsze ma na swoim stanie zapasy tych środków. W razie konieczności w budynku, w którym pracuje obsada PCZK jest dobrze wyposażona kuchnia, w której można przygotować posiłki”.

(akta kontroli str. 379-382)

2.2. W celu zapewnienia warunków umożliwiających nieprzerwane podejmowanie działań związanych z wykonywaniem zadań obronnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny Starosta Nowodworski (zarządzeniem<sup>17</sup>) utworzył Stanowisko kierowania w obiekcie Starostwa oraz w zapasowym miejscu pracy uzgodnionym z Wojewodą Mazowieckim oraz określił strukturę i zasady jego przygotowania i funkcjonowania.

Organizację i funkcjonowanie stanowisk kierowania określały regulaminy stanowiska kierowania Starosty Nowodworskiego oraz instrukcje organizacji pracy na stanowisku kierowania Starosty Nowodworskiego, które zostały opracowane na podstawie m.in. ww. zarządzeń Starosty.

(akta kontroli str. 254-300)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Na terenie powiatu nie było obiektów pełniących funkcję schronów, znajdowały się natomiast dwa miejsca ukrycia mogące pomieścić łącznie 70 osób, zlokalizowane w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych. Nie zapewniono budowli ochronnych na potrzeby funkcjonowania PCZK.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z § 30 wytycznych SOCK z 2018 r., w Starostwie prowadzono, w formie tabelarycznej, zestawienie zbiorcze ewidencji budowli ochronnych na podstawie informacji przekazywanych w formie tabelarycznej przez szefów obrony cywilnej gmin. Ewidencja obejmowała dwa miejsca ukrycia o pojemności 35 osób każde, z przeznaczeniem dla mieszkańców. Administratorzy budynków (Wspólnota Mieszkaniowa i Zarząd Budynków Komunalnych) zagospodarowali pomieszczenia na własne potrzeby (obecnie funkcjonują w nich węzły ciepłownicze dla tych budynków). W uwagach do wykazu ewidencji wskazano: obiekty nie spełniają warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne.

Ewidencja nie zawierała danych o wytrzymałości ścian i stropów ukryć (w rubryce wskazano „brak danych”), roku ostatniej modernizacji (w rubryce wskazano „brak danych”) oraz stanu przygotowania (rubryka nie została wypełniona), co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na pytanie czy zwrócono się do Szefa obrony cywilnej w Nowym Dworze Mazowieckim o uzupełnienie danych w ww. zakresie, Starosta wyjaśnił: „Nie zwracano się. Adaptacja tych pomieszczeń do zgodnych z wytycznymi SOCK

<sup>17</sup> Zarządzenie nr 12/2021 z 22 marca 2021 r. w sprawie przygotowania do funkcjonowania w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym w województwie mazowieckim Głównego Stanowiska Kierowania Starosty Nowodworskiego w stałej siedzibie i w zapasowym miejscu pracy. Poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 23/2015 z 9 lipca 2015 r. w sprawie stanowisk kierowania i zapasowych miejsc pracy w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym w powiecie nowodworskim.

z 4 grudnia 2018 roku (wytyczne nie są podstawą prawną do realizacji inwestycji) wg wstępnej oceny wymagała bardzo dużych kosztów. Najważniejsze i niezbędne elementy konstrukcyjne do adaptacji to likwidacja okien, utworzenie wyjść awaryjnych. Ponadto w w/w pomieszczeniach brakuje wyposażenia, posiadają one jedynie drzwi stalowe typu I-OH1. Urządzenia te są niesprawne, wymagają gruntownego remontu i konserwacji”.

(akta kontroli str. 71, 399, 400)

Nie prowadzono natomiast oddzielnej tabeli ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, znajdujących się na terenie powiatu.

Jak wyjaśnił Starosta „zgodnie z Zarządzeniem Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w II połowie 2022 roku siłami PSP podjęto działania wytypowania potencjalnych miejsc ukrycia, schronów. Korzystając z tych danych planowano poddać je weryfikacji w 2023 roku. Do tego czasu prowadzono jedynie ewidencję budowli ochronnych”.

(akta kontroli str. 370-372, 375)

3.2. W związku z pismami Wojewody Mazowieckiego (z października i grudnia 2022 r.) Urząd przesłał do MUW, otrzymany z Urzędu Miasta i Gminy w Nasielsku, wykaz pięciu miejsc ukrycia do doraźnego przygotowania z danymi w zakresie m.in. ich lokalizacji i rodzaju obiektu, w którym się znajdują.

(akta kontroli str. 342-352)

Starostwo nie weryfikowało lokalizacji wymienionych budowli w gminie Nasielsk ani pod względem możliwości ich wykorzystania ani stanu technicznego, ponieważ jak wyjaśnił Starosta: „1. W piśmie z Urzędu Miasta i Gminy Nasielsk WSO.5520.17.2022AK z dnia 28.12.2022 roku znajduje się informacja w załączeniu przesyłam wykaz obiektów budowlanych, które po wcześniejszym dostosowaniu mogą być wykorzystane na ukrycia do doraźnego przygotowania. Czyli gmina wykazuje, że obiektów tych na chwilę obecną nie można wykorzystać jako miejsca ukrycia. Wymagana jest adaptacja tych obiektów o nieznanym zakresie. Wysłanie wykazu tych obiektów do Wojewody Mazowieckiego odbyło się na zasadzie przekazania informacji otrzymanej z Urzędu. Jak określono w informacji UG Nasielsk to nie są obiekty do wykorzystania jako ukrycia lub schrony. Zatem bezpodstawne jest umieszczenie ich w wykazie budowli ochronnych w bazie Wojewody. 2. Nie są znane warunki, ani parametry minimalne jakie muszą spełnić budowle aby było możliwe ich wykorzystanie jako ukrycia, schrony itp., zatem trudno określić zakres prac adaptacyjnych i ich wycenę. 3. Brak ustawy umożliwiającej nakłady finansowe Wójtowi, Burmistrzowi, Staroście w tym zakresie”.

(akta kontroli str. 379-383)

Starosta jako Szef obrony cywilnej powiatu do 22 kwietnia 2022 r. nie sprawował nadzoru, w tym kontroli przygotowania oraz aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na terenie powiatu, o którym stanowi § 68 wytycznych SOCK z 2018 r.

Starosta wyjaśnił, że pełniąc ww. funkcję został pozbawiony możliwości wykonywania zadań z zakresu obrony cywilnej z uwagi na brak podstaw prawnych. Ewidencja budowli ochronnych była dokonywana na bieżąco natomiast nie kontrolowano stanu technicznego z uwagi na brak przepisów prawa stawiających wymagania techniczne budowlom ochronnym.

(akta kontroli str. 379, 382-383)

3.3. W okresie objętym kontrolą (do 22 kwietnia 2022 r.), zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej, dokonywano oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w powiecie, w tym w zakresie charakterystyki istniejących zasobów budownictwa ochronnego według stanu na

dzień 31 grudnia 2020 r. i 2021 r. Na podstawie danych otrzymanych z gmin z terenu powiatu wskazano dwa miejsca ukrycia w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych z przeznaczeniem dla 70 osób, nie wykazano schronów. Ww. oceny stanu przygotowań zostały przekazane wojewodzie – Szefowi obrony cywilnej województwa mazowieckiego.

(akta kontroli str. 77-80)

Jak wyjaśnił Starosta liczba budowli ochronnych w powiecie jest niezmienna od lat i ze względu na małą ich liczbę nie jest weryfikowana. Ocena stanu budowli ochronnych jest niemożliwa z uwagi na brak obowiązujących przepisów normatywno-prawnych regulujących i określających wymagania jakie powinny spełniać budowle ochronne.

(akta kontroli str. 370-371, 382)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Prowadzona w Urzędzie ewidencja budowli ochronnych obejmująca dwa miejsca ukrycia, nie zawierała części informacji określonych w § 32 wytycznych SOCK z 2018 r., tj. orientacyjnej wytrzymałości w megapaskalach [MPa]<sup>18</sup>, roku ostatniej modernizacji, stanu przygotowania. Starosta nie występował do gmin o uzupełnienie ww. danych.

Starosta wyjaśnił, że ewidencja nie zawiera danych, ponieważ nie istnieje dokumentacja techniczno-budowlana budynków, w których usytuowane są ukrycia dla ludności. Dokumentacji nie posiada obecny właściciel, czyli wspólnota mieszkaniowa, ani poprzedni właściciel, spółdzielnia mieszkaniowa. Od 1999 roku, tj. od czasu istnienia Starostwa na pewno nie była prowadzona żadna modernizacja ukrycia. Urząd miejski też nie posiada dokumentacji o przeprowadzonej modernizacji. W obecnym stanie technicznym i pełnionej funkcji, pomieszczenia te wymagają bardzo dużych nakładów finansowych, prac budowlanych i technicznych, by choćby w minimalnym stopniu zabezpieczały ochronę ludności.

(akta kontroli str. 71, 398, 400)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, nie nadzorowano realizacji zadań w obszarze przygotowania i prowadzenia ewidencji budowli ochronnych, wskazując na brak przepisów w tym zakresie i niezmienny stan budowli ochronnych. Prowadzona w Urzędzie ewidencja budowli ochronnych na terenie powiatu, obejmująca dwa miejsca ukrycia, nie zawierała części informacji określonych w Wytycznych SOCK z 2018 r. Starosta co roku dokonywał i przekazywał Szefowi obrony cywilnej województwa mazowieckiego oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej powiatu.

<sup>18</sup> O wartości określonej na podstawie dokumentacji, ekspertyzy lub z uwzględnieniem typowych wytrzymałości wg rodzajów budowli ochronnych.

## IV. Wnioski

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje wniosków pokontrolnych. Przyczyną nieformułowania wniosków jest wejście w życie, z dniem 23 kwietnia 2022 r., ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny<sup>19</sup>, która uchylila m.in. ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>20</sup>, nie wprowadzając w jej miejsce kompleksowych regulacji dotyczących obrony cywilnej. W związku z tym utraciły moc także akty prawne niższego rzędu, wydane na podstawie uchylonej ustawy.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie. 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.

Warszawa, 01 sierpnia 2023 r.

Kontroler  
Monika Popławska  
Doradca prawny



Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie  
Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Warszawie  
z up.   
Wiesława Bronisz  
p.o. Wicedyrektora

<sup>19</sup> Dz. U. poz. 2305 ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.

