



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.009.01.2023

**Pan  
Jarosław Obremski  
Wojewoda Dolnośląski**

Dolnośląski Urząd Wojewódzki  
we Wrocławiu

pl. Powstańców Warszawy 1  
50-153 Wrocław

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/061 – „Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budynkach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia”

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu <sup>1</sup> , pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Obremski, Wojewoda Dolnośląski od 5 grudnia 2019 r. <sup>2</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.</li><li>2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia.</li><li>3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) <sup>3</sup> z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Andrzej Zygmunt, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/61/2023 z 5 kwietnia 2023 r.</li><li>2. Radosław Kujawiński, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWR/60/2023 z 5 kwietnia 2023 r.</li></ol>

(akta kontroli: tom I, str. 1-4)

---

<sup>1</sup> Dalej: DUW lub Urząd.

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

<sup>3</sup> Tj. do 26 lipca 2023 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w województwie dolnośląskim nie zapewniono mieszkańcom wystarczającej liczby miejsc schronienia w budowlach ochronnych (schronach i ukryciach)<sup>6</sup>. Według posiadanych przez DUW danych, schronienie mogło uzyskać jedynie 5,2% mieszkańców województwa. Przy czym, ze wszystkich 30 powiatów i miast na prawach powiatu województwa dolnośląskiego, na terenie 18, zamieszkiwanych przez 1,48 mln ludności (51,1% populacji województwa), nie było w ogóle budowli ochronnych. Oznaczało to bardzo ograniczone przygotowanie na wystąpienie zagrożenia.

W okresie objętym kontrolą, zarówno struktura organizacyjna DUW, jak i jego zasoby kadrowe, umożliwiały prawidłową realizację zadań związanych z obroną cywilną, w tym budowłami ochronnymi, czego jednak nie zapewniono. W działalności Urzędu w tym zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnej i niezgodnej z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami aktualizacji Planu obrony cywilnej<sup>7</sup>.

W DUW nie stworzono przy tym warunków do skutecznej realizacji: (1) zapewnienia pracownikom właściwego przygotowania do realizacji zadań dotyczących zapewnienia ochrony ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia w szczególności przygotowania i organizowania budowli ochronnych; (2) uwzględniania kwestii zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia w planach obrony cywilnej i planach działania; oraz (3) zapewnienia wystarczających środków finansowych na utrzymanie schronów i ukryć w odpowiednim stanie technicznym.

Ustalenia kontroli nie pozwalają przyjąć, by w siedzibie Urzędu lub w innych miejscach związanych z wykonywaniem kompetencji Wojewody, znajdowały się budowle ochronne. Zdaniem NIK rodziło to ryzyko braku zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom DUW i sprawnej realizacji zadań Wojewody na wypadek wystąpienia zagrożenia wymagającego dostępu do takich budowli.

NIK wskazuje przy tym, że Wojewoda odmówił NIK podania lokalizacji Zapasowego Stanowiska Kierowania, co utrudniało ustalenie stanu faktycznego w zakresie objętym kontrolą.

Zadania związane z prowadzeniem zestawienia zbiorczego budowli ochronnych oraz ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania nie były wykonywane rzetelnie, gdyż: (1) zestawienie zbiorcze budowli ochronnych zawierało błędy arytmetyczne oraz nie obejmowało kompletnych danych z uwagi na ich nieprzekazywanie przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego<sup>8</sup>; (2) w Urzędzie nie prowadzono wymaganej – na gruncie § 31 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 2018 r. – ewidencji budowli ochronnych na obszarze województwa dolnośląskiego.

W Urzędzie nie sprawowano również rzetelnego nadzoru nad realizacją zadań w zakresie przygotowania budowli ochronnych i ewidencji tych budowli. W szczególności, pracownicy DUW nie wykonywali poleceń Wojewody w zakresie sprawowania nadzoru nad przygotowaniem do wykorzystania budowli ochronnych zgodnie z przeznaczeniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych na obszarze województwa dolnośląskiego. Nie przeprowadzali również nakazanych

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę ogólną kontrolowanej działalności w formie opisowej.

<sup>6</sup> To jest schronach i ukryciach w rozumieniu wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (dalej: wytyczne Szefa OC Kraju z 2018 r.), wydanych na podstawie art. 17 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.), dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP – ustawa uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r.

<sup>7</sup> Dalej także: Plan OC.

<sup>8</sup> Dalej: jst.

przeглядów budowli ochronnych ani nie egzekwowali od jst przekazania informacji o dokonaniu przez te organy nakazanych przeглядów budowli ochronnych oraz nie pozyskali protokółów z takich przeглядów.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>9</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Wojewoda oraz Urząd funkcjonował na podstawie: (1) ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>10</sup>; (2) Statutu DUW<sup>11</sup>; (3) Regulaminu DUW<sup>12</sup>, określających funkcjonowanie DUW. Pracownicy DUW wykonywali swoje zadania w szczególności opisane w zakresach obowiązków przypisanych do ich stanowisk.

Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie nie zawiera bezpośrednich odniesień do zadań wojewody oraz obsługującego go urzędu związanych z obroną cywilną lub budowlami ochronnymi.

Zgodnie z postanowieniami Statutu, DUW wykonuje m.in. zadania wynikające ze sprawowania przez Wojewodę funkcji, w szczególności w przedmiocie: (1) zapewnienia współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowania ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w ustawach; (2) wykonywania i koordynowania zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego wynikających z ustaw; (3) przedstawiania Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projektów dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województw; (4) sprawowania nadzoru nad działalnością gmin, powiatów i samorządu województwa w zakresie i na zasadach określonych w ustawach; (5) organizowania kontroli wykonywania przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów; (6) organizowania kontroli wykonywania przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej; (7) organizowania kontroli wykonywania przez organy niezespolonej administracji rządowej, działające w województwie, zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych; (8) kierowania pracą zespolonych służb, inspekcji oraz straży wojewódzkich i koordynowania ich działalności oraz zapewnienia warunków do ich skutecznego działania.

<sup>9</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>10</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 190, dalej: ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

<sup>11</sup> Nadany przez Wojewodę zarządzeniem nr 64 Wojewody Dolnośląskiego z 15 marca 2016 r. (ze zmianami), dalej: Statut.

<sup>12</sup> Nadany przez Wojewodę zarządzeniem nr 166 Wojewody Dolnośląskiego z 28 czerwca 2016 r. (ze zmianami). Regulamin ten był zmieniany 48 razy. Dalej: Regulamin.

Według Statutu, za realizację zadań Wojewody, objętych działami administracji rządowej: (1) administracja publiczna w zakresie przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu publicznemu oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz (2) obrona narodowa; odpowiadał Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego<sup>13</sup>, w ramach którego wyodrębniono m.in. Oddział Bezpieczeństwa i Ochrony Ludności<sup>14</sup>, Oddział Logistyki i Usuwania Skutków Klęsk Żywiołowych<sup>15</sup> i Oddział Spraw Obronnych<sup>16</sup>.

Statut nie zawierał bezpośrednich odniesień do zadań Wojewody oraz DUW, związanych z obroną cywilną lub budowlami ochronnymi.

W myśl Regulaminu Wojewoda m.in.: (1) zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w odrębnych ustawach; (2) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw.

W okresie objętym kontrolą w DUW zatrudnionych było od 882 do 1020 pracowników. Zadania związane z OC wykonywało 15 pracowników, a zadania związane z budowlami ochronnymi wykonywało sześciu pracowników. Wśród sześciu pracowników DUW zajmujących się bezpośrednio budowlami ochronnymi trzech było zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych i sprawowało funkcje nadzorcze, a trzech<sup>17</sup> pracowników bezpośrednio zajmowało się m.in. budowlami ochronnymi.

Zadania związane z OC, w tym z budowlami ochronnymi przypisane były kierownikowi BOL, podlegającemu dyrektorowi WBiZK. W zakresie dotyczącym budowy ochronnych kierownikowi BOL przypisano wprost sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem i zapewnieniem funkcjonowania budowli ochronnych i urządzeń specjalnych ochrony ludności i obrony cywilnej. Z kolei kierownikowi LUSKŻ, również podlegającemu dyrektorowi WBiZK, przypisano m.in.: (1) dokonywanie podziału dotacji na zadania zlecone dla powiatów i gmin w zakresie obrony cywilnej i pozostałych zadań obronnych; (2) bieżący nadzór oraz realizację planu w poszczególnych rozdziałach; oraz (3) sporządzanie sprawozdań kwartalnych, półrocznych i rocznych z realizacji planu wydatków oraz zrealizowania dotacji. Kierownik SO odpowiadał m.in. za przygotowywanie głównego stanowiska kierowania dla Wojewody w stałej siedzibie oraz w zapasowym miejscu pracy.

Zadania związane z OC i budowlami ochronnymi były opisane w „Zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności” poszczególnych pracowników, a pracownicy potwierdzili zapoznanie się z „Zakresami ...”. W „Zakresach ...” wskazano również m.in. pracowników wyznaczonych do wykonywania danych obowiązków w zastępstwie, w przypadku nieobecności właściwego pracownika. Pracownikiem DUW, bezpośrednio wyznaczonym do sprawowania nadzoru nad przygotowaniem i zapewnieniem funkcjonowania budowli ochronnych i urządzeń specjalnych ochrony ludności i obrony cywilnej, był inspektor wojewódzki zatrudniony w BOL. Do jego zadań szczegółowych należał m.in. współdziałanie w dokonywaniu

---

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

<sup>14</sup> Dalej: BOL.

<sup>15</sup> Dalej: LUSKŻ.

<sup>16</sup> Dalej: SO.

<sup>17</sup> W okresie objętym kontrolą z ww. trzech pracowników jeden został zwolniony i jeden zatrudniony na zwolnione stanowisko.

oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w województwie, na podstawie sprawozdań szefów obrony cywilnej powiatów oraz na podstawie wyników prowadzonych kontroli realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej. Drugi pracownik, również zatrudniony na stanowisku inspektora wojewódzkiego w BOL miał za zadanie m.in. „współdziałal w sprawowaniu nadzoru nad przygotowaniem i zapewnieniem funkcjonowania budowli ochronnych i urzędzeń specjalnych ochrony ludności i obrony cywilnej”.

W aktach osobowych pracowników DUW, zarówno bezpośrednio zajmujących się budowlami ochronnymi, jak i pozostałych, nie było dokumentów potwierdzających ich przeszkolenie w zakresie nadzoru nad przygotowaniem i zapewnieniem funkcjonowania budowli ochronnych i urzędzeń specjalnych ochrony ludności i OC. W okresie objętym kontrolą DUW nie organizował takich szkoleń, a pracownicy DUW nie uczestniczyli w takich szkoleniach.

Z dniem 23 kwietnia 2022 r., wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny<sup>18</sup> i uchycieniem przepisów regulujących sprawy obrony cywilnej, nie dokonano zmian w Regulaminie i odpowiednio w zakresach obowiązków pracowników DUW. Jak wyjaśnił Wojewoda, wynikało to z braku wprowadzenia nowych regulacji prawnych. Wyjaśnił jednak również, że w jego ocenie w związku z trwającym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy nieuzasadnionym byłoby całkowite wykreślenie tego obszaru z Regulaminu oraz tym samym z opisów stanowisk pracowników. Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>19</sup>, dział sprawy wewnętrzne nadal obejmuje sprawy obrony cywilnej i nie można wykluczyć realizacji doraźnych zadań z tego obszaru. Odnosząc się do realizacji zadań OC po 23 kwietnia 2022 r. Wojewoda wyjaśnił, że zadania OC wynikające wprost z przepisów uchylonych w 2022 r. nie są realizowane, natomiast obszar ochrony ludności i zarządzania kryzysowego realizowany jest w granicach i na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

Pomimo formalnego – w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 23 kwietnia 2022 r. – opisanego i przydzielenia zadań w zakresie nadzoru nad przygotowaniem i zapewnieniem funkcjonowania budowli ochronnych i urzędzeń specjalnych ochrony ludności i OC, w praktyce zadania wynikające z przytoczonych wyżej dokumentów oraz zadania bezpośrednio nakazane do realizacji przez Wojewodę, ani nie były realizowane, ani nie był sprawowany skuteczny nadzór nad ich realizacją. Więcej w sekcjach *Stwierdzone nieprawidłowości* w poszczególnych obszarach niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Po 23 kwietnia 2022 r., pomimo zmiany stanu prawnego, praktyczna realizacja zadań związanych z przygotowaniem i zapewnieniem funkcjonowania budowli ochronnych i urzędzeń specjalnych ochrony ludności nie uległa zmianie, tj. w dalszym ciągu nie prowadzono skutecznych działań mających na celu budowanie świadomości na temat przygotowania i zapewnienia funkcjonowania budowli ochronnych i urzędzeń specjalnych ochrony ludności na terenie województwa dolnośląskiego, ani mających na celu poprawę stanu tego zagadnienia.

(akta kontroli: tom I, str. 15-64; tom II, str. 1-2,1-19; tom III, str. 66, 174-175)

W okresie objętym kontrolą w DUW rozpatrzono 1281 wniosków<sup>20</sup> organów jst dotyczących uzgodnień projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>21</sup>. Wszystkie wnioski zostały zaopiniowane przez Wojewodę pozytywnie i bez uwag.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2305, ze zm.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

<sup>20</sup> Złożonych zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>21</sup> Dalej: mpzp.

Wojewoda wyjaśnił, że zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, otrzymywał do uzgodnień projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Treść przedmiotowych planów była poddana analizie pod kątem zawartości w nich problematyki obronności i bezpieczeństwa państwa. W przesłanych planach wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast nie planowali w nowopowstających obiektach funkcji, tzn. obejmującej „ukrycia podstawowej odporności, zapewniające w razie potrzeby możliwość zaadoptowania do funkcji ochronnej dla takiej liczby osób, która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków”. W ocenie Wojewody takie funkcje obiektów nie wynikały z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, stąd też brak było podstaw do wymagania od organów administracji publicznej uwzględniania kwestii niewynikających z przepisów prawa.

Analiza próby mpzp przekazanych Wojewodzie w ramach uzgodnienia projektów badanych planów potwierdziła, że Wojewoda nie odnosił się do uwzględnia potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Stwierdzono również, że w projektach dokumentów przekazywanych Wojewodzie odnoszono się do potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa zaznaczając, np. że „projekt zmiany [danego] planu nie wprowadza zmian dotyczących tych zagadnień” oraz zamieszczając podobne zapisy. Z opisów zawartych w przedłożonych projektach nie wynikało bezpośrednio<sup>22</sup> odnośnienie się do kwestii związanych z potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa, które wskazywałyby na konieczność innej niż pozytywna opinia Wojewody. Na pytanie NIK o sposób realizacji przypisanych zadań w zakresie opiniowania i uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie bezpieczeństwa ludności i obrony cywilnej, inspektor wojewódzki w BOL wyjaśnił, że nie procedował tych spraw.

W „Wieloletnim planie działania w zakresie Obrony Cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego na lata 2021-2025” Wojewoda wskazał kierownika BOL jako odpowiedzialnego m.in. za „opiniowanie i uzgadnianie mpzp oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie bezpieczeństwa ludności i obrony cywilnej”.

W okresie objętym kontrolą do DUW wpłynęło 1297 uchwał rad gmin dotyczących mpzp, które przedkładano Wojewodzie w celu dokonania oceny prawnej w ramach nadzoru nad działalnością gminną, sprawowanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>23</sup>. Wojewoda stwierdził nieważność, w całości lub w części, 118 uchwał. W żadnym z tych przypadków stwierdzenia nieważności uchwał decyzja Wojewody nie była związana z kwestiami potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, OC lub budowli ochronnych.

(akta kontroli: tom I, str. 255-256, 258-307; tom III, str. 62, 72-102, 181, 188-189)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda realizował jedną inwestycję dotyczącą nowych budynków użyteczności publicznej. Był to szpital tymczasowy przeznaczony do realizacji świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz pacjentów zakażonych wirusem SARS-CoV-2, utworzony przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu. Wojewoda wyjaśnił, że ze względu na tymczasowy charakter i przeznaczenie obiektu, jak i brak unormowań dotyczących wymogów dla budowli ochronnych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, w ww. obiekcie nie planowano rozwiązań o charakterze budowli ochronnych.

(akta kontroli: tom I, str. 256; tom III, str. 26-27, 60-61)

<sup>22</sup> Izba nie badała szerszego kontekstu ewentualnej konieczności innego, niż przyjęty uchwałą jednostki samorządu terytorialnego, projektu planów miejscowych pod kątem potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, a w szczególności budowli ochronnych.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

Stosownie do wymogu wynikającego z § 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 gmin<sup>24</sup>, Wojewoda, jako Szef Obrony Cywilnej Województwa, opracował Plan OC. Zasadniczy Plan OC został w 2015 r. opracowany przez dyrektora WBiZK, uzgodniony z m.in. z Szefem OC Kraju i kierownikami wybranych służb województwa dolnośląskiego oraz zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego (bez podania daty). Plan OC jest dokumentem jawnym, liczącym 115 stron części głównej oraz 38 stron załączników. Dokument został wprowadzony do stosowania zarządzeniem nr 655 Wojewody Dolnośląskiego – Szefa OC Województwa z dnia 12 listopada 2015 r.

Na potrzeby opracowywania planów OC na szczeblu powiatowym Wojewoda, jako Szef Obrony Cywilnej Województwa, 30 lipca 2012 r. wydał także wytyczne w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej powiatów.

W 2015 r., jako odrębny dokument, opracowano, uzgodniono i wprowadzono do stosowania część Planu OC, tj. „*Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności III stopnia województwa dolnośląskiego*”. Został on również opracowany przez dyrektora WBiZK (bez podania daty) i zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego (bez podania daty). Jest to dokument jawny, liczący 32 strony części głównej, 62 strony załączników oraz dwa arkusze części graficznej.

W 2021 r., jako odrębny dokument, opracowano aktualizację Planu OC pod nazwą „*Plan Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego – aktualizacja 2021*”<sup>25</sup>. Aktualizacja ta została opracowana przez dyrektora WBiZK (bez podania daty), nie została formalnie uzgodniona ani zatwierdzona. Aktualizacja jest dokumentem jawnym, liczącym 158 stron wraz z załącznikami. Aktualizowanie Planu OC nie było rzetelne. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie działania szefów OC, Wojewoda Dolnośląski opracował również plany działania obrony cywilnej: (1) „*Wieloletni plan działania w zakresie Obrony Cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego na lata 2021-2025*”; (2) „*Plan działania w zakresie Obrony Cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego na rok 2020*”; (3) „*Plan działania w zakresie Obrony Cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego na rok 2021*”; i (4) „*Plan działania w zakresie Obrony Cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego na rok 2022*”<sup>26</sup>. Zgodnie z § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie działania szefów OC, wszystkie cztery plany zostały uzgodnione z Szefem OC Kraju. Plany zostały opracowane przez dyrektora WBiZK odpowiednio w listopadzie 2020 r., grudniu 2019 r., lutym 2021 r. i grudniu 2021 r. oraz zatwierdzone przez Wojewodę Dolnośląskiego – Szefa OC Województwa (bez podawania dat). Plany są dokumentami jawnymi liczącymi od 11 do 18 stron.

W grudniu 2016 r. opracowano również „*Program doskonalenia obrony cywilnej na lata 2017-2026 Województwa Dolnośląskiego*”<sup>27</sup>. Program ten został opracowany przez dyrektora WBiZK, zatwierdzony przez Wojewodę (bez podania daty) i 20 grudnia 2016 r. zaakceptowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Program doskonalenia OC jest dokumentem jawnym, liczy 18 stron.

(akta kontroli: tom II, str. 390-506; tom III, str. 1-18, 34-39)

Problematyka budowli ochronnych uwzględniana była we wszystkich ww. dokumentach Wojewody związanych z OC, tj. w: (1) Planie OC; (2) Planach działania OC; oraz w (3) Programie doskonalenia OC.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 96 poz. 850, dalej: rozporządzenie w sprawie działania szefów OC.

<sup>25</sup> Dalej: Aktualizacja Planu OC.

<sup>26</sup> Dalej odpowiednio: Plany działania OC.

<sup>27</sup> Dalej: Program doskonalenia OC.



Analiza danych na temat budowli ochronnych przedstawionych przez DUW wskazuje, że zarówno w województwie dolnośląskim jako całości, jak i w żadnej z nadzorowanych przez Wojewodę jst szczebla powiatowego, mieszkańcom Dolnego Śląska nie zapewniono w budowlach ochronnych wystarczającej liczby miejsc, które na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto na poziomie co najmniej 25% ogółu ludności<sup>28</sup>. Zgodnie z danymi DUW, w województwie dolnośląskim dostępnych było<sup>29</sup> około 260 budowli zaliczanych do kategorii schronów i około 3,8 tys. ukryć. Z tego 97% schronów, które umożliwiają schronienie 39,6 tys. ludności (tj. 1,36% populacji województwa) i 65% ukryć, które umożliwiają schronienie 91,0 tys. ludności (tj. 3,1% populacji województwa), wymagało remontu. Łącznie, według danych DUW w 2021 r., w budowlach ochronnych schronienie może znaleźć około 150 tys. ludności co stanowi około 5,2% populacji województwa – z tego około 4,5% populacji województwa (tj. około 87% wszystkich miejsc w budowlach ochronnych) znalazłaby miejsce w budowlach wymagających remontu. Dane DUW wskazują, że z 30 powiatów i miast na prawach powiatu województwa dolnośląskiego 18 nie ma na swoim terenie budowli służących ochronie ludności<sup>30</sup>. Na obszarze tym mieszka około 1,48 mln ludności, tj. około 51,1% populacji województwa dolnośląskiego.

Jak wyjaśnił Wojewoda, zdecydowaną większość wykazywanych w województwie schronów i ukryć zlokalizowano na terenach zurbanizowanych, np. Wrocław, Jelenia Góra oraz na terenach przemysłowych, np. Głogów. Według Wojewody brak wykazywanych obiektów nie budził wątpliwości w przypadku powiatów o wysokim stopniu zalesienia, rolniczych i o niskim stopniu urbanizacji.

NIK wskazuje, że wśród 18 powiatów, w których według danych DUW nie było żadnych budowli ochronnych były również m.in.: (1) powiat legnicki; (2) powiat polkowicki; (3) powiat wrocławski; czy (4) miasto Legnica. W odniesieniu do tych jst nie sposób przyjąć, że są to powiaty „o wysokim stopniu zalesienia, rolnicze i o niskim stopniu urbanizacji”, lecz wręcz przeciwnie – ze względu na znajdującą się na ich obszarze infrastrukturę przemysłową, historię garnizonów wojskowych, infrastrukturę komunikacyjną oraz stopień urbanizacji, brak wykazywanych budowli ochronnych powinien być istotną informacją podczas analiz dokonywanych na potrzeby OC czy ogólnie ochrony ludności.

W Planie OC:

- (1) wymieniając zadania OC wynikające z prawa międzynarodowego wymieniono m.in. „3) przygotowanie i organizowanie schronów”;
- (2) wskazano, że za zadanie „przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych” odpowiedzialni są w DUW: [1] Wojewoda Dolnośląski – Szef OC województwa oraz [2] Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz, w organach samorządowych: [3] Starosta Powiatowy – Szef OC Powiatu i [4] Wójt/Burmistrz/Prezydent – Szefowie OC;
- (3) opisano, że „w celu zapewnienia ochrony i przetrwania ludności cywilnej (...)” Wojewoda jako Szef OC Województwa nakazuje m.in. „6) szefom OC powiatów »gmin« sprawdzenie przygotowania »posiadanych« ukryć, schronów, budowli ochronnych do ich wykorzystania na rzecz obrony ludności cywilnej”;
- (4) opisano, że w stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny realizuje się m.in. następujące zadania: „1) rozwinięcie głównych stanowisk kierowania

<sup>28</sup> Odnosząc się do § 5 wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.

<sup>29</sup> Dane z dokumentów DUW przedstawionych NIK w maju 2023 r.

<sup>30</sup> 18 powiatów bez wykazywanych w DUW budowli ochronnych: miasto Legnica oraz powiaty dzierżoniowski, kamiennogórski, kłodzki, legnicki, lubański, lubiński, lwówecki, milicki, oleśnicki, polkowicki, średzki, świdnicki, trzebnicki, wałbrzyski, wrocławski, ząbkowicki oraz złotoryjski.

- i przygotowanie zapasowych stanowisk kierowania” oraz „7) ochrona ludności przed skutkami użycia broni konwencjonalnej i BMR”;
- (5) opisano, że procedury związane z podnoszeniem gotowości obronnej znajdują się w „Planie Operacyjnym Funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny” oraz w „Kartach realizacji zadań operacyjnych – KRZO”<sup>31</sup>, w tym m.in. „3) przygotowanie i organizowanie schronów”;
  - (6) opisano, że w ramach monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania głównymi zadaniami DUW w ramach działań tych systemów są m.in. „3) ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach oraz informowanie o zasadach zachowania się przed i w trakcie ich wystąpienia”;
  - (7) opisano m.in. zakres przygotowania, w przypadku alarmu o skażeniach, przez mieszkańców województwa, improwizowanych ukryć w zwykłych mieszkaniach, piwnicach lub pokojach;
  - (8) opisano m.in. zalecane postępowanie w przypadku porażenia bronią jądrową – odnosząc się m.in. do schronów;
  - (9) obszernie opisano „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych”, w tym „Charakterystykę budowli ochronnych” – przywołane opisy i definicje schronów i ukryć nie pokrywały się z definicjami zamieszczonymi z wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.;
  - (10) zamieszczono „Wykaz i rozmieszczenie budowli ochronnych w województwie dolnośląskim według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.”, z którego wynikało m.in., że w województwie dolnośląskim znajdowało się ogółem 839 budowli ochronnych, z tego 307 schronów i 532 ukryć o łącznej pojemności 117 771 osób (większość na terenie miasta Wrocławia) oraz, że w 23 z 30 powiatów nie było schronów oraz ukryć<sup>32</sup>.

#### W Aktualizacji Planu OC:

- (1) opisano m.in., że realizacja celu funkcjonowania OC osiągnięta zostanie m.in. przez „5) przygotowanie i utrzymanie w gotowości eksploatacyjnej istniejących budowli ochronnych, a także rozbudowę i dostosowanie istniejących obiektów budowlanych dla potrzeb ochrony ludności”;
- (2) wymieniając zadania OC wynikające z prawa międzynarodowego wymieniono m.in. „3) przygotowanie i organizowanie schronów”;
- (3) wskazano, że za zadanie „ZOC32 przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych” odpowiedzialni są w DUW: (1) Wojewoda Dolnośląski – Szef OC województwa oraz (2) dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (odpowiedzialność „PW”) oraz, w organach samorządowych: (3) Starosta Powiatowy – Szef OC Powiatu i (4) Wójt/Burmistrz/ Prezydent – Szefowie OC;
- (4) opisano, że w stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny realizuje się m.in. następujące zadania „rozwiniecie głównych stanowisk kierowania i przygotowanie zapasowych stanowisk kierowania” oraz „ochrona ludności przed skutkami użycia broni konwencjonalnej i BMR”.
- (5) opisano „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych”; opis został istotnie skrócony (w stosunku do „Planu ...” z 2015 r.) oraz m.in.: [1] wskazano wytyczne Szefa OC Kraju z 2018 r. jako jeden z zasadniczych dokumentów odniesienia; [2] przytoczono definicje budowli ochronnych

<sup>31</sup> Karty zawierały ogólne hasła o przedsięwzięciach planowanych do zrealizowania. Karty nie zawierały procedur ani szczegółów opisujących przygotowanie lub użytkowanie budowli ochronnych.

<sup>32</sup> W części z ww. 23 powiatów wykazano „miejsca zastępcze”.

zgodne z definicjami z *wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.*; [3] wskazano na „Brak podstaw prawnych regulujących przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych w czasie stałej gotowości obronnej państwa. Wydane 4 grudnia 2018 r. przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju wytyczne w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego dotyczą istniejących obiektów”; [4] wskazano, że „Budowle ochronne są zarządzane przez samorząd terytorialny oraz podmioty fizyczne i gospodarcze, na których terenie są usytuowane. Właściwe organy administracji publicznej jak i przywołane podmioty odpowiadają za stan techniczny i założoną przydatność dla celów ochronnych. O każdej zmianie w stanie ewidencji budowli ochronnych szefowie Obrony Cywilnej Gmin informują Szefa Obrony Cywilnej Województwa”; [5] opisano, że na terenie województwa znajduje się ogółem 4075 budowli ochronnych, z tego 268 schronów i 3807 ukryć o łącznej pojemności 149 504 miejsc; oraz [6] zamieszczono „Charakterystykę istniejących zasobów budownictwa ochronnego w woj. dolnośląskim” będącą zbiorczym, tj. bez wyszczególnienia na powiaty, zestawieniem wybranych danych o budowlach ochronnych.

W Wieloletnim planie działania OC:

- (1) jako jeden z dokumentów odniesienia wymieniono *wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 2018 r.*;
- (2) w dziale „W zakresie organizacyjnym” planowanych przedsięwzięć i zadań wpisano „Lp. 1 Kontrola realizacji przedsięwzięć OC na obszarze woj. dolnośląskiego” – odpowiedzialny dyrektor BZ<sup>33</sup> oraz „Lp. 2 Nadzór nad realizacją zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez wojewódzkie formacje OC” – odpowiedzialny dyrektor BZ;
- (3) w dziale „W zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej” planowanych przedsięwzięć i zadań wpisano „Lp. 7 Opiniowanie i uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie bezpieczeństwa ludności i obrony cywilnej” – odpowiedzialny kierownik BOL<sup>34</sup>;
- (4) w punkcie „4. Inne przedsięwzięcia” wpisano „1) Prowadzenie przeglądów zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń na terenie województwa dolnośląskiego – przedsięwzięcie realizowane w ramach planowanych kontroli zewnętrznych starostw powiatowych/miast na prawach powiatu”.

W Planie działania OC na rok 2020:

- (1) w części „Plan wydatków na cele związane z OC” wpisano „Lp. 7. Środki finansowe przeznaczone na: (1) remont i konserwację budowli ochronnych; (2) utrzymanie i konserwację systemów alarmowych; (3) utrzymanie i konserwację sprzętu ochrony ludności; (4) utrzymanie i konserwację ZSK. 17 tys. zł. § 4270 – zakup pozostałych usług remontowych.”;
- (2) w punkcie „4. Inne przedsięwzięcia” wpisano „1) Prowadzenie przeglądów zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń na terenie województwa dolnośląskiego – przedsięwzięcie realizowane w ramach planowanych kontroli zewnętrznych starostw powiatowych/miast na prawach powiatu”.

<sup>33</sup> BZ – Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego DUW.

<sup>34</sup> BOL – Oddział Bezpieczeństwa i Ochrony Ludności w BZ w DUW.

W Planie działania OC na rok 2021:

- (1) w części „II. W zakresie planowania” wpisano „Lp. 4. Przeprowadzenie przeglądu istniejących zasobów budownictwa ochronnego w woj. dolnośląskim pod kątem przydatności spełnienia założonej funkcji ochronnej. Dokonanie aktualizacji wojewódzkiej, powiatowej i gminnej ewidencji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania” – odpowiedzialny kierownik BOL/inspektor wojewódzki ds. OC;
- (2) w części „Plan wydatków na cele związane z OC” wpisano „Lp. 4. Środki finansowe przeznaczone na: (1) remont i konserwację budowli ochronnych; (2) utrzymanie i konserwację systemów alarmowych; (3) utrzymanie i konserwację sprzętu ochrony ludności; (4) utrzymanie i konserwację ZSK. 20 tys. zł. § 4270 – zakup pozostałych usług remontowych.”;
- (3) w punkcie „4. Inne przedsięwzięcia” nie uwzględniono czynności – jak w poprzednich „Planach ...” – polegającej na prowadzeniu przeglądów zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń na terenie województwa dolnośląskiego jako przedsięwzięcia realizowanego w ramach planowanych kontroli zewnętrznych starostw powiatowych/miast na prawach powiatu.

W Plan działania OC na rok 2022:

- (1) w pkt 2 „Przyjęte kierunki działania” wpisano „Zasadniczym kierunkiem działania OC w 2022 roku będzie utrzymanie w gotowości do użycia wojewódzkich zasobów sił i środków technicznych do prowadzenia działań ratowniczych w sytuacji wystąpienia zagrożenia, a także wdrażanie nowych regulacji prawnych i rozwiązań systemowych dotyczących ochrony ludności”;
- (2) w pkt 3 „Zaplanowane przedsięwzięcia i zadania” wpisano „Lp. 2. Wdrażanie nowych regulacji prawnych i aktów prawnych dotyczących ochrony ludności i obrony cywilnej. Przedsięwzięcie realizowane będzie po wydaniu stosownych regulacji prawnych.” – odpowiedzialny dyrektor BZ/kierownik BOL;
- (3) w części „II. W zakresie planowania” wpisano „Lp. 6. Przeprowadzenie przeglądu istniejących zasobów budownictwa ochronnego w woj. dolnośląskim” – odpowiedzialny kierownik BOL/inspektor wojewódzki ds. OC.

W Programie doskonalenia OC wskazano, że:

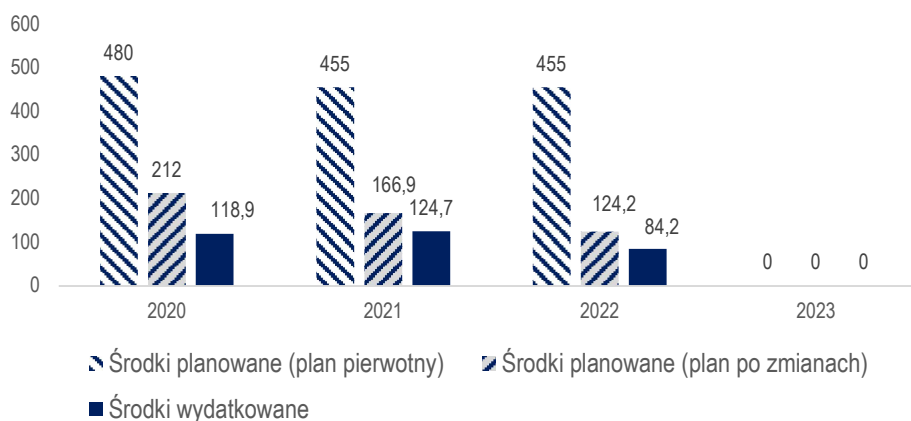
- (1) „(...) Zadaniem programu jest ukierunkowanie oraz ujednoczenie sposobu realizacji zadań OC, a także stworzenie odpowiednich warunków do jej zrównoważonego rozwoju (...). Zaplanowano następujące przedsięwzięcia główne (...). 3. Organizacja indywidualnej i zbiorowej ochrony ludności”;
- (2) „W latach 2017-2026 na bieżące naprawy, konserwację i modernizację instalacji Stanowisk Kierowania przeznaczone będzie 730 tys. zł”;
- (3) „Utrzymywanie budowli ochronnych: W obecnym stanie prawnym zadanie jest trudne do realizacji. Brak norm określających jakie obiekty są budowlami ochronnymi oraz podstaw prawnych do wydzielenia środków finansowych na ich utrzymanie. Istniejące budowle są w gestii samorządu terytorialnego. Planuje się stworzenie elektronicznej bazy danych o »budowlach ochronnych« wykorzystując bazę danych Systemu Ostrzegania Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego. Zadanie to nie wymaga wydatkowania środków finansowych. W przypadku wydania stosownych rozporządzeń w tym zakresie, konieczne będzie przeprowadzenie lustracji wszystkich obiektów, wykonanie dokumentacji fotograficznej i wprowadzenie danych do bazy. Koszty z tym związane

obciążą budżet jednostki przeprowadzającej ten proces (delegacje, ekspertyzy, dokumentacje)”.

(akta kontroli: tom II, str. 390-506; tom III, str. 1-18, 29, 34-39, 68)

Na rysunku 1 przedstawiono, zestawienie środków finansowych planowanych i wydatkowanych przez DUW na OC w latach 2020-2023 (do 26 lipca).

Rysunek 1. Zestawienie środków finansowych planowanych i wydatkowanych przez DUW na OC w latach 2020-2023 (do 26 lipca), rozdział 75414 „Obrona cywilna”. Dane w tys. zł.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wydatki zrealizowane wynosiły od 84,2 tys. zł do 124,7 tys. zł. Stan ludności województwa dolnośląskiego<sup>35</sup> w kontrolowanym okresie to około 2,9 mln. Wojewoda wyjaśnił, że w różnicach pomiędzy środkami pierwotnie zaplanowanymi a faktycznie wydatkowanymi przez DUW na OC w latach 2020-2022 nie było kwot przeznaczonych na utrzymanie lub modernizację budowli ochronnych. Pominięcia w planie finansowym DUW na 2023 r. wydatków na OC wynikało z wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny, która uchyliła przepisy dotyczące OC, tym samym brak było podstaw do planowania środków finansowych w tym zakresie.

Utrzymanie budowli ochronnych w DUW było realizowane poza rozdziałem 75414 „Obrona cywilna”, z rozdziału 75212 „Pozostałe wydatki obronne”, z którego w badanym okresie wydano łącznie 69 332,15 zł<sup>36</sup> i z rozdziału 75421 „Zarządzanie kryzysowe” z którego w badanym okresie wydano łącznie 35 942,41 zł<sup>37</sup>. Środki nie były przeznaczone bezpośrednio na modernizację lub budowę budowli ochronnych, lecz głównie na zakup opału<sup>38</sup>, czynności konserwacyjne, utrzymanie terenów zielonych itp.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie udzielał jednostkom samorządu terytorialnego: (1) dotacji na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego oraz (2) wsparcia ze środków rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego.

Analiza przedstawionych dokumentów wskazywała m.in., że:

- (1) w Planie działania OC na rok 2020, na str. 10 w części „Plan wydatków na cele związane z OC” wpisano „Lp. 7. Środki finansowe przeznaczone na: (1) remont i konserwację budowli ochronnych; (2) utrzymanie i konserwację systemów alarmowych; (3) utrzymanie i konserwację sprzętu ochrony ludności; (4) utrzymanie i konserwację ZSK. Kwota: 17 tys. zł. § 4270 – zakup pozostałych usług remontowych.”;

<sup>35</sup> Według danych GUS.

<sup>36</sup> W tym: (1) 21 128,69 zł w 2020 r.; (2) 15 586,60 zł w 2021 r.; (3) 31 480,09 zł w 2022 r.; i (4) 1 136,77 zł w 2023 r.

<sup>37</sup> W tym: (1) 9 492,00 zł w 2020 r.; (2) 13 450,41 zł w 2021 r.; i (3) 13 000,00 zł w 2022 r.

<sup>38</sup> 76,2% całości wydatków z rozdziału 75212 „Pozostałe wydatki obronne”.

- (2) W Planie działania OC na rok 2021, na str. 9 w części „Plan wydatków na cele związane z OC” wpisano „Lp. 4. Środki finansowe przeznaczone na: (1) remont i konserwację budowli ochronnych; (2) utrzymanie i konserwację systemów alarmowych; (3) utrzymanie i konserwację sprzętu ochrony ludności; (4) utrzymanie i konserwację ZSK. Kwota: 20 tys. zł. § 4270 – zakup pozostałych usług remontowych.”.

Wojewoda wyjaśnił, że były one zarezerwowane jako środki interwencyjne i nie było konieczności ich uruchomienia.

Analiza corocznych części opisowych do corocznych „Sprawozdań z wykonania budżetu w zakresie OC” sporządzanych przez WBiZK wykazała, że w odniesieniu do wydatków na budowle ochronne w poszczególnych latach wydano nieokreślone kwoty na: rok 2019 – opłaty za media (kwota do 14,5 tys. zł; § 4260 zakup energii; oraz kwota do 29,5 tys. zł; § 4300 zakup usług pozostałych); rok 2020 - opłaty za media (kwota do 38 tys. zł; § 4260 zakup energii; oraz kwota do 11,5 tys. zł; § 4300 zakup usług pozostałych); oraz w roku 2021 - opłaty za media (kwota do 69,7 tys. zł; § 4000 wydatki bieżące).

Analiza rocznych „Ocen stanu przygotowania w zakresie ochrony ludności i OC” wykazała, że w latach 2019-2021 DUW nie zakupił sprzętu OC w kategorii „sprzęt budowli ochronnych” oraz, że w tym okresie w magazynach podległych DUW w kategorii „sprzęt budowli ochronnych” przechowywano sześć kompletów klap wywiewnych. DUW nie ponosił również wydatków w kategorii „2.2.11 Schrony” części „2.2 Budownictwo” grupy „2. Wyposażenie techniczne i budownictwo”.

Analiza danych na temat budowli ochronnych zawartych w tabelach rocznych „Ocen stanu przygotowania w zakresie ochrony ludności i OC” przedstawiających zsumowane informacje o budowlach ochronnych wykazała, że w latach 2019-2021 na terenie województwa dolnośląskiego wydatkowano 127 274 zł na 11 (z około czterech tysięcy) budowli ochronnych ujętych w zestawieniach wykazywanych przez DUW – z których około 2,7 tys. wymagało remontu – z czego 51 215,40 zł wydatkowano na remont jednej z ww. budowli. Pozostałe wydatki dotyczyły bieżącego utrzymania budowli. Łączna pojemność budowli, na które dokonano wydatków na remont lub utrzymanie to 1961 osób, tj. około 1,3% ogólnej pojemności ujmowanych w zestawieniach DUW budowli ochronnych w województwie. Wojewoda wyjaśnił, że w kwocie 127 274 zł nie były zaangażowane środki DUW. Wskazana kwota jest wynikiem informacji przedkładanych przez jst.

Odnosząc się do zestawienia podstawowych danych (adres i zarządca) 11 budowli ochronnych, na utrzymanie i remont których w latach 2019-2021 wydatkowano łącznie 127 274 zł, Wojewoda wyjaśnił, że w ocenie stanu przygotowania w zakresie ochrony ludności i w wytycznych OC szefostwa OC Kraju nie było obowiązku podawania (zbierania) danych dotyczących adresów i zarządców budowli ochronnych, na które wydatkowano środki finansowe. Wojewoda, jako Szef OC Województwa, był zobligowany do przesłania sumarycznych kosztów poniesionych na budowle ochronne w województwie. Według Wojewody szczegółowe informacje techniczno-lokalizacyjne budowli ochronnych (schronów, ukryć), istniejących, jak i tych wykreślonych z ewidencji, są w posiadaniu zarządców przedmiotowych obiektów, tzn. jst, spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych oraz innych podmiotów fizycznych i gospodarczych, na których terenie są usytuowane.

NIK wskazuje, że zgodnie z wytycznymi Szefa OC Kraju z 2018 r., jak również zgodnie z zadaniami postawionymi przez samego Wojewodę, ewidencja budowli ochronnych powinna być prowadzona i aktualizowana również w DUW, w tym zawierając dane dotyczące modernizacji poszczególnych budowli<sup>39</sup>. Taka ewidencja

<sup>39</sup> § 32 pkt 9 „rok ostatniej modernizacji” wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.

w DUW nie była prowadzona, ani w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r., ani po 22 kwietnia 2022 r. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Opracowany w 2016 r. *Program doskonalenia OC* zakładał m.in., że „w latach 2017-2026 na bieżące naprawy, konserwację i modernizację instalacji Stanowisk Kierowania przeznaczone będzie 730 tys. zł<sup>40</sup> – w tym m.in. po 73 tys. zł rocznie w latach 2020-2023. Do zakończenia kontroli wydano łącznie 21 111 zł (tj. 2,9% planowanej kwoty), w tym w okresie objętym kontrolą 5,0 tys. zł (tj. 0,7% planowanej kwoty). Wydatki dotyczyły wyłącznie infrastruktury DUW.

(akta kontroli: tom I, str. 16, 257; tom III, str. 7, 18, 25, 34-39, 58-60, 71, 174)

Odnosząc się do problemów lub trudności, w tym o charakterze prawnym i finansowym, związanych z realizacją zadań w ramach zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (obrony cywilnej) mających wpływ na realizację tych zadań, Wojewoda wielokrotnie wskazywał na brak podstaw prawnych do wymagania od organów administracji publicznej uwzględniania kwestii nie wynikających z przepisów prawa.

(akta kontroli: tom III, str. 62, 174-177)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

Wojewoda niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami wewnętrznymi<sup>41</sup> i nierzetelnie aktualizował *Plan OC*.

*Aktualizacja Planu OC* została opracowana jedynie w 2021 r., w formie odrębnego dokumentu, bez udokumentowanych uzgodnień oraz bez dokumentu określającego status *Planu OC* oraz *Aktualizacji Planu OC*. Tymczasem, uwzględniając wymagany cykl dwuletni, aktualizacje *Planu OC* powinny zostać dokonane w latach: 2017, 2019 i 2021, a w 2019 r. – również w związku z wydaniem *wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.* nakazujących m.in. ewidencję budowli ochronnych i określających inne zadania dla wojewodów. Aktualizacja powinna zostać przeprowadzona również w 2022 r. w związku z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny.

<sup>40</sup> Rozdział 75212 obrona narodowa, § 4270.

<sup>41</sup> Zasady aktualizacji *Planu OC* zostały określone w: (1) *Regulaminie Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego* - § 31.1 pkt 61 „Do zadań Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w zakresie Oddziału Bezpieczeństwa i Ochrony Ludności należy (...) opracowywanie i aktualizacja Planu Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego”; (2) *zarządzeniu nr 655 Wojewody Dolnośląskiego – Szefa OC Województwa z dnia 12 listopada 2015 r.* - § 5 „Plan podlega bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak niż raz na dwa lata”; § 2 określa, że „Nad Planem merytoryczny nadzór sprawuje dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego”; (3) *Planie OC*, w którym na str. 54 wskazano, że będzie aktualizowany nie rzadziej niż co dwa lata oraz „niezwłocznie” w przypadku „1) zmian przepisów prawa lub zaistnienia nowego zagrożenia” oraz „2) wniosków wynikających z ćwiczeń i treningów odnoszących się do problematyki zawartej w Planie”. Aktualizacje „obejmują w szczególności” m.in. „3) dane dotyczące wskazanych sił i środków”. Za aktualizację odpowiada dyrektor WBIZK; (4) *Aktualizacji Planu OC*, w której na str. 60 wskazano, że aktualizacja będzie następowała nie rzadziej niż co dwa lata oraz „każdorazowo” „jeśli zostaną zmienione dane mające wpływ na realizację zadań ujętych w planie”; (5) *wytycznych Wojewody Dolnośląskiego – Szefa OC Województwa do działalności w dziedzinie OC w 2020 roku na obszarze województwa dolnośląskiego* (stanowiące załącznik nr 1 do zarządzenia nr 584 Wojewody Dolnośląskiego – Szefa OC Województwa z dnia 7 listopada 2019 r.), w których w pkt 2 ppkt 4 Wojewoda nakazał „(...) przeprowadzić niezbędną aktualizację wojewódzkiego (...) [planu] obrony cywilnej”; (6) *wytycznych Wojewody Dolnośląskiego – Szefa OC Województwa do działalności w dziedzinie OC w 2021 roku na obszarze województwa dolnośląskiego* (stanowiące załącznik nr 1 do zarządzenia nr 50 Wojewody Dolnośląskiego – Szefa OC Województwa z dnia 4 lutego 2021 r.), w których w pkt 2 ppkt 2 Wojewoda nakazał „(...) dokonać przeglądu założeń dokumentów planistycznych: planów obrony cywilnej (...) oraz przeprowadzić niezbędną ich aktualizację”; (7) *wytycznych Wojewody Dolnośląskiego – Szefa OC Województwa do działalności w dziedzinie OC w 2022 roku na obszarze województwa dolnośląskiego* (stanowiące załącznik nr 1 do zarządzenia nr 439 Wojewody Dolnośląskiego – Szefa OC Województwa z dnia 3 grudnia 2021 r.), w których na str. 1 Wojewoda nakazał skoncentrować realizację zadań OC w 2022 r. na „2) wprowadzeniu nowych rozwiązań systemowych w województwie dotyczących obrony cywilnej” i w pkt 2 ppkt 2 „(...) dokonać przeglądu założeń dokumentów planistycznych: planów obrony cywilnej (...) oraz przeprowadzić niezbędną ich aktualizację”.

Aktualizacje *Planu OC* powinny być odnotowane w „Rejestrze zmian”, a aktualizacje z lat 2019 i 2022 powinny być uzgodnione z odpowiednimi organami nadzorującymi Wojewodę. W „Rejestrze zmian” *Planu OC* (str. 7) nie odnotowano żadnych zmian. W „Rejestrze zmian” *Aktualizacji Planu OC* (str. 8) również nie odnotowano żadnych zmian. *Plan OC* nie zawierał żadnych zmian wskazujących na robocze wprowadzanie aktualizacji. Przeprowadzona w DUW aktualizacja z 2021 r. nie wyczerpuje mechanizmu aktualizacji uregulowanego przez Wojewodę oraz w ocenie NIK nie odpowiada istotności zmian, jakie zaszły w OC.

Odpowiedzialny za aktualizację *Planu OC* dyrektor WBiZK w swoich wyjaśnieniach ograniczył się do stwierdzenia, że brak aktualizacji planu w „Rejestrze zmian” wynikał z szerokiego zakresu aktualizacji w 2021 r. oraz, że w 2020 r. wszelkie zmiany były nanoszone bezpośrednio na kartach planu.

NIK stwierdza, że przedstawione przez DUW dokumenty nie potwierdzały nanoszenia zmian „bezpośrednio na kartach planu”.

W ocenie NIK skutkami nienależytej aktualizacji *Planu OC* są m.in.: (1) brak jednoznacznego określenia stanu prawnego badanego obszaru związanego ze zmianą dokumentów normatywnych dotyczących OC; (2) niezidentyfikowanie, w ramach nadzoru, braku prowadzenia w DUW ewidencji budowli ochronnych (inna nieprawidłowość); oraz (3) brak rzetelnej analizy stanu zabezpieczania mieszkańcom województwa dostępu do budowli ochronnych – w tym m.in. brak wyindukowania na podstawie danych w DUW wniosku, że w 18 z 30 powiatach województwa (w których mieszka 51% populacji województwa) nie wykazano żadnej budowli ochronnej.

(akta kontroli: tom II, str. 390-527; tom III, str. 1-18, 34-39, 178)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w województwie dolnośląskim nie zapewniono mieszkańcom wystarczającej liczby miejsc schronienia w budowlach ochronnych. Schronienie mogło uzyskać jedynie 5,2% mieszkańców województwa. Przy czym, ze wszystkich 30 powiatów i miast na prawach powiatu województwa dolnośląskiego, na terenie 18, zamieszkiwanych przez 1,48 mln ludności (51,1% populacji województwa), nie było w ogóle budowli ochronnych. Oznaczało to bardzo ograniczone przygotowanie na wystąpienie zagrożenia.

W okresie objętym kontrolą, zarówno struktura organizacyjna DUW, jak i jego zasoby kadrowe, umożliwiały prawidłową realizację zadań związanych z obroną cywilną, w tym budowłami ochronnymi, czego jednak nie zapewniono. W działalności Urzędu stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnej i niezgodnej z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami aktualizacji *Planu* obrony cywilnej.

W DUW nie stworzono przy tym warunków do skutecznej realizacji zadań dotyczących: (1) zapewnienia pracownikom właściwego przygotowania do realizacji zadań dotyczących zapewnienia ochrony ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia w szczególności przygotowania i organizowania budowli ochronnych; (2) uwzględniania kwestii zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia w *Planach OC* i *Planach* działania; oraz (3) zapewnienia wystarczających środków finansowych na utrzymanie schronów i ukryć w odpowiednim stanie technicznym.



## 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

W kontrolowanym okresie, w tym do 22 kwietnia 2022 r., Wojewoda nie utworzył<sup>42</sup> Stanowiska Kierowania OC ani Stanowiska Kierowania Zadaniemi Obronno-Mobilizacyjnymi<sup>43</sup>. Swoją decyzję argumentował brakiem przepisów prawa powszechnie obowiązującego w tym zakresie.

Na potrzeby zarządzania kryzysowego, w tym obronnego, Wojewoda stworzył i utrzymywał: (1) Stanowisko Kierowania<sup>44</sup> oraz (2) Centrum Zarządzania Bezpieczeństwa Województwa Dolnośląskiego<sup>45</sup>.

Stanowisko Kierowania stworzono z wariantami rozwinięcia: (1) Główne Stanowisko Kierowania w stałej siedzibie; (2) Główne Stanowisko Kierowania w Zapasowym Miejscu Pracy; oraz (3) jako Zapasowe Stanowisko Kierowania.

Centrum zorganizowano w budynku Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu. Za ochronę i utrzymanie obiektów, urządzeń i infrastruktury ww. Centrum odpowiada Dolnośląski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej. W obiekcie wykorzystywanym przez Centrum nie przewidziano budowli ochronnych, tzn. schronów i ukryć, zdefiniowanych w *wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.* W sytuacji kryzysowej dla funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej i pracowników Centrum przewidziano „miejsce doraźnego schronienia” w kondygnacji podziemnej budynków wykorzystywanych przez Centrum.

W odpowiedzi na pytanie, czy na potrzeby DUW wykorzystywane są schrony lub ukrycia w rozumieniu *wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.*, Wojewoda poprosił o wskazanie przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który określa co należy rozumieć przez wymienione pojęcia, nie podając jednocześnie żadnych informacji na temat ewentualnie wykorzystywanych na potrzeby DUW ww. elementów infrastruktury.

NIK zauważa, że *wytyczne Szefa OC Kraju z 2018 r.* były szeroko wykorzystywane przez Wojewodę jako dokumenty odniesienia w wydawanych w kontrolowanych zakresie regulacjach. Wytyczne te zostały wydane na podstawie art. 17 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Zgodnie z art. 17 ust. 1 tej ustawy, Szef OC Kraju był centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej. Zgodnie z art. 17 ust. 4 pkt 2 ww. ustawy, do zakresu działania Szefa OC Kraju należało ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej. Natomiast z art. 17 ust. 5 tej ustawy wynikały uprawnienia Szefa Obrony Cywilnej Kraju do wydawania zarządzeń, wytycznych, instrukcji i regulaminów w sprawach należących do swojego zakresu działania. Jako terenowy organ obrony cywilnej (art. 17 ust. 6 ww. ustawy) Wojewoda powinien zatem realizować wytyczne centralnego organu administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej. Stąd też nie znajduje usprawiedliwionych podstaw poddawanie w wątpliwość *wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.* poprzez wskazywanie potrzeby istnienia dodatkowych przepisów prawa powszechnie obowiązującego jako podstawy do podejmowania w DUW określonych działań.

(akta kontroli: tom II, str. 3; tom III, str. 40-41, 46-47, 176)

<sup>42</sup> Nakazanych do utworzenia w § 10 *wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.*

<sup>43</sup> Dalej – odpowiednio – SKOC i SKZO.

<sup>44</sup> Zorganizowane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. Nr 98 poz. 978, ze zm.).

<sup>45</sup> Dalej: Centrum.

Ponadto, NIK wskazuje, że w trakcie kontroli Wojewoda wielokrotnie odmawiał kontrolerom NIK prowadzącym kontrolę odpowiedzi na zadanie pytania, które dotyczyły Zapasowego Stanowiska Kierowania, w tym dotyczące jego lokalizacji.

Jak m.in. wynikało z wyjaśnień Wojewody, jego zdaniem pytania NIK w tym zakresie dotyczyły spraw obronnych, wykraczających poza przedmiot kontroli NIK. Według Wojewody kontrola NIK dotyczy zapewnienia miejsc schronienia dla obywateli, a Zapasowe Stanowisko Kierowania nie jest ogólnodostępnym miejscem schronienia dla obywateli, tylko obiektem na potrzeby organu administracji publicznej i nie ma charakteru ogólnodostępnego.

Pismem z 15 czerwca 2023 r. Prezes NIK poinformował Wojewodę, że ww. zagadnienia nie wykraczają poza zakres przedmiotowy kontroli. Mieszczą się one w ramach wskazanego w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli obszaru nr 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*.

Mimo to w dalszej korespondencji Wojewoda nie udzielił kontrolerom NIK wszystkich żądanych informacji, wyjaśniając jedynie uwarunkowania związane z zarządzaniem obiektem, w którym znajduje się Zapasowe Stanowisko Kierowania oraz wskazując, że miejsce to spełnia wymogi wynikające z § 16 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Wojewoda odmówił NIK podania lokalizacji Zapasowego Stanowiska Kierowania.

(akta kontroli: tom II, str. 3; tom III, str. 19, 23, 44, 48, 52-55, 173, 284-288)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Ustalenia kontroli nie pozwalają przyjąć, by w siedzibie Urzędu lub w innych miejscach związanych z wykonywaniem kompetencji Wojewody, znajdowały się budowle ochronne. Zdaniem NIK rodziło to ryzyko braku zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom DUW i sprawnej realizacji zadań Wojewody na wypadek wystąpienia zagrożenia wymagającego dostępu do takich budowli.

NIK wskazuje przy tym, że Wojewoda odmówił NIK podania lokalizacji Zapasowego Stanowiska Kierowania, co utrudniało ustalenie stanu faktycznego w zakresie objętym kontrolą.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** Zgodnie z § 30 *wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.* w okresie objętym kontrolą w DUW prowadzono w formie tabelarycznej zestawienia zbiorcze budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania znajdujących się na terenie województwa dolnośląskiego. Zestawienie było sporządzane na podstawie informacji w formie tabelarycznej przekazywanych przez szefów OC powiatów i zawierało błędy arytmetyczne. Gromadzenie danych ograniczało się do scalania danych otrzymywanych od szefów OC powiatów. Z 30 powiatów i miast na prawach powiatu województwa dolnośląskiego, które powinny przysyłać do DUW zbiorcze zestawienie budowli ochronnych, w 2019 r. takich zestawień nie przesało siedem, w 2020 r. – 12, a w 2021 r. – 14<sup>46</sup> jst. Zbiorcze zestawienia ujmowane były w: (1) Planie OC

<sup>46</sup> Według oceny DUW do DUW nie przesłano odpowiednio: dwóch sprawozdań za 2019 r. oraz sześciu za 2021 r. – z zastrzeżeniem, że po 22 kwietnia 2022 r. nie było podstaw prawnych do egzekwowania od szefów OC powiatów obowiązku przysyłania rzeczonych sprawozdań. Liczby sprawozdań nie przesłanych

województwa oraz w (2) rocznych ocenach OC województwa. Zestawienia prowadzone w DUW oprócz danych dotyczących liczby budowli ochronnych (**Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.**) zawierały dane dotyczące pojemności wykazywanych budowli (Tabela 2).

Tabela 1. Zestawienie liczby schronów i ukryć na terenie województwa dolnośląskiego. Lata 2015-2021.

Lp.	Źródło danych	Razem	Wymagające remontu	Zakładowe	Nie zakładowe (pozostałe)	W podpiwniczeniach	Wolnostojące	Własność państwa	Własność komunalna	Własność prywatna	Własność spółdzielcza	Własność wspólnot mieszkaniowych	Własność zagraniczna
1.		<b>Schrony</b>											
2.	Plan OC 2015	307		89	218								
3.	Ocena OC 2019	261	261	52	209	256	11	10	26	2	36	147	0
4.	Ocena OC 2020	268	260	58	210	255	11	9	25	1	36	147	0
5.	Aktualizacja Planu OC 2021	268	260	58	210	255	11	9	25	1	36	147	0
6.	Ocena OC 2021	268	260	58	210	255	11	9	25	1	36	147	0
7.		<b>Ukrycia</b>											
8.	Plan OC 2015	532		145	387								
9.	Ocena OC 2019	443	407	83	360	395	18	27	86	11	274	20	0
10.	Ocena OC 2020	3 807	2 475	66	3 741	3 702	13	11	127	3 262	285	26	0
11.	Aktualizacja Planu OC 2021	3 807	2 475	66	3 741	3 702	13	11	127	3 262	285	26	0
12.	Ocena OC 2021	3 807	2 475	66	3 741	3 702	13	11	127	3 262	285	26	0

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wskazanych dokumentów DUW (w ocenie NIK dane DUW są nierzetelne).

Tabela 2. Zestawienie pojemności [osoby] schronów i ukryć na terenie województwa dolnośląskiego. Lata 2015-2021.

Źródło danych	Razem	Wymagające remontu	Zakładowe	Nie zakładowe (pozostałe)	W podpiwniczeniach	Wolnostojące	Własność państwa	Własność komunalna	Własność prywatna	Własność spółdzielcza	Własność wspólnot mieszkaniowych	Własność zagraniczna
	<b>Schrony</b>											
Plan OC 2015	44 024		11 051	32 973								
Ocena OC 2019	40 749	40 749	9 169	31 580	21 701	10 044	1 333	8 553	1 442	3 870	18 367	0
Ocena OC 2020	41 185	39 580	9 440	31 745	30 136	10 532	1 391	8 253	1 090	3 870	18 367	0
Aktualizacja Planu OC 2021	41 185	39 580	9 440	31 745	30 136	10 532	1 391	8 253	1 090	3 870	18 367	0
Ocena OC 2021	41 185	39 580	9 440	31 745	30 136	10 532	1 391	8 253	1 090	3 870	18 367	0
	<b>Ukrycia</b>											
Plan OC 2015	73 747		13 990	59 757								
Ocena OC 2019	63 095	62 760	9 850	53 245	60 312	2 783	1 255	12 952	1 337	39 813	1 114	0
Ocena OC 2020	108 819	90 958	11 613	96 706	101 819	1 128	949	15 000	32 835	41 783	6 984	0
Aktualizacja Planu OC 2021	108 819	90 958	11 613	96 706	101 819	1 128	949	15 000	32 835	41 783	6 984	0
Ocena OC 2021	108 819	90 958	11 613	96 706	101 819	1 128	949	15 000	32 835	41 783	6 984	0

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wskazanych dokumentów DUW (w ocenie NIK dane DUW są nierzetelne).

W kontrolowanym okresie (do 22 kwietnia 2022 r.) Wojewoda nie prowadził, wymaganych na gruncie § 31 *wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.*: (1) ewidencji budowli ochronnych obejmujących istniejące schrony i ukrycia oraz (2) prowadzonej w oddzielnej tabeli ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania<sup>47</sup>.

Opisane powyżej ustalenia kontroli wskazują, że w DUW zadania związane z prowadzeniem zestawienia zbiorczego budowli ochronnych oraz ewidencji budowli

do DUW podane przez NIK wynikają z nierzetelnego sporządzenia części z ww. dokumentów polegającego m.in. na przesłaniu powielonych sprawozdań sprzed kilku lat (np. z 2017 r.) lub przesłaniu nieopisanych tabel.

<sup>47</sup> Obejmujących: (1) wstępnie wytypowane ukrycia w istniejących obiektach budowlanych oraz (2) miejsca planowanych budowli wolnostojących.

ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania nie były wykonywane rzetelnie. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Po 23 kwietnia 2022 r. w DUW nie prowadzono żadnych zestawień ani baz danych dotyczących budowli ochronnych i ukryć.

Przy czym, w swoich wyjaśnieniach Wojewoda wskazał m.in., że w kwietniu 2023 r. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej „uruchomiła dostępną dla każdego obywatela aplikację »Schrony«” oraz, że „zadanie weryfikacji obiektów było realizowane przez Państwową Straż Pożarną”.

(akta kontroli: tom I, str. 15, 49, 53, 61-62; tom II, str. 5; tom III, str. 175-176, 180, 183)

**3.2.** W okresie objętym kontrolą pracownicy DUW przeprowadzili łącznie 1433 kontrole<sup>48</sup>, z których dziewięć<sup>49</sup> było kontrolami dotyczącymi problematyki OC prowadzonymi w starostwach powiatowych oraz miastach na prawach powiatu. W żadnej z kontroli obszaru OC, w tym również we wskazanych przez Wojewodę kontrolach OC w powiatach, nie kontrolowano stanu przygotowań budowli ochronnych do użycia zgodnie z przeznaczeniem oraz rzetelności prowadzenia ewidencji budowli ochronnej. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Urząd nie był kontrolowany w zakresie objętym niniejszą kontrolą NIK przez inne organy kontroli.

(akta kontroli: tom I, str. 15, 49, 61-62; tom II, str. 5, 517-518, 521; tom III, str. 14, 177)

**3.3.** W okresie objętym kontrolą Wojewoda opracował i przesłał do Szefa OC Kraju trzy „*Oceny stanu przygotowania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie dolnośląskim*”<sup>50</sup> – według stanów na: 31 grudnia odpowiednio 2019 r., 2020 r. i 2021 r. W dokumentach tych odnoszono się m.in. do zagadnień związanych z budowlami ochronnymi<sup>51</sup>.

W *Ocenach* nie odnoszono się m.in. do: (1) braku budowli ochronnych w 18 z 30 powiatów województwa dolnośląskiego; (2) braku realizacji *wytycznych*

<sup>48</sup> W tym: 286 w 2020 r.; 478 w 2021 r.; 407 w 2022 r. i 262 w okresie od stycznia do maja 2023 r.

<sup>49</sup> W tym: trzy w 2020 r. i sześć w 2021 r.

<sup>50</sup> Dalej: *Oceny*.

<sup>51</sup> W *Ocenach* ujęto: (1) „pkt 4 Budowle ochronne (budowle i schrony)”, w którym wskazano podpunkty [4.1] liczba budowli ochronnych z podziałem na schrony i ukrycia; [4.2] możliwości ukrycia ludności z podziałem na schrony i ukrycia; [4.3] stan techniczny i wyposażenie budowli ochronnych; oraz [4.4] ilość środków finansowych wydatkowanych na utrzymanie budowli ochronnych; dane przedstawiono zbiorczo, za całe województwo bez rozbijania na powiaty; w części „Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w województwie dolnośląskim” przedstawiono zbiorcze dane na temat budowli ochronnych z podziałem na: [1] stan istniejący ogółem oraz obiekty wymagające remontu; [2] lokalizację – podpiwniczenie lub obiekty wolnostojące; [3] formę własności – państwowa, komunalna, prywatna, spółdzielcza, wspólnot mieszkaniowych lub zagraniczna; oraz [4] dostępność – budowle zakładowe i dla pozostałej ludności; nie ujęto wymienionego w ppkt 4.3 wyposażenia budowli; w części „Zestawienie kosztów poniesionych na budowle ochronne w województwie dolnośląskim” przedstawiono zbiorcze dane na temat budowli ochronnych z podziałem na: [1] faktycznie poniesione koszty – na bieżące utrzymanie schronów, na bieżące utrzymanie ukryć, na remonty schronów, na remonty ukryć i na remonty ze środków budżetowych; oraz [2] forma własności obiektów – państwowa, komunalna, prywatna, spółdzielcza, wspólnot mieszkaniowych i zagraniczna; (2) „Zestawienia zakupionego sprzętu OC”, w którym wykazano grupę „Sprzęt budowli ochronnych” nie wymieniając żadnych zakupów; (3) „Zestawienie wybranego sprzętu obrony cywilnej znajdującego się w magazynach OC”, w którym wykazano grupę „Sprzęt budowli ochronnych” wymieniając dwie klapy wywiewna; (4) zestawienie „Wydatki budżetowe na obronę cywilną”, w którym wykazano grupę „Schrony” nie wykazując w niej żadnych wydatków; (5) w „pkt 10 Planowanie zadań OC” w ocenie za 2021 rok (przesłanej do Szefa OC Kraju 10 czerwca 2022 r.) wpisano m.in., że „w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, a tym samym uchylecia ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, wszystkie przepisy dotyczące kierowania oraz koordynowania przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie województwa stają się bezpodstawne”; (6) „pkt 20 Uwagi, wnioski i propozycje dotyczące innych zagadnień”, w którym: [1] w latach 2020 i 2021 wskazano na „brak aktu prawnego kompleksowo regulującego problematykę ochrony ludności oraz kompetencje poszczególnych organów w tym zakresie (...) wiele regulacji prawnych w przedmiocie spraw obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego wymaga korelacji i dostosowania do aktualnych uwarunkowań, w tym rozwiązań społeczno-gospodarczych kraju”; w 2022 r. uwag i wniosków nie zgłoszono.

*Szefa OC Kraju z 2018 r. w zakresie m.in. prowadzenia ewidencji budowli ochronnych; czy (3) kwestii wykazywania około 87% miejsc w schronach i ukryciach jako w budowlach „wymagających remontu”.*

(akta kontroli: tom I, str. 65-254; tom II, str. 507-527)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Zadania związane z prowadzeniem zestawienia zbiorczego budowli ochronnych oraz ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania nie były wykonywane rzetelnie, gdyż:

(1) zestawienie zbiorcze budowli ochronnych zawierało błędy arytmetyczne sum, dotyczących liczby schronów i ukryć oraz ich pojemności, według przyjętych w tabelach 1 i 2 kryteriów podziału i nie obejmowało kompletnych danych z uwagi na ich nieprzekazywanie przez niektóre jst.

Z wyjaśnień Wojewody i pracowników DUW odpowiedzialnych za kontrolowany obszar wynikało, że w Urzędzie, w zakresie opracowania zbiorczego zestawienia budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania znajdujących się na terenie województwa, ograniczano się do scalania danych otrzymywanych od szefów OC powiatów. Pracownik DUW odpowiedzialny za budowle ochronne wyjaśnił, że w jego ocenie fakt wykazywania lub niewykazywania budowli ochronnych na administrowanym terenie był autonomiczną oceną jst, która nie mogła być zweryfikowana;

(2) w Urzędzie nie prowadzono wymaganej na gruncie § 31 *wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 2018 r.* ewidencji budowli ochronnych na obszarze województwa dolnośląskiego.

Na podstawie ww. dyspozycji Szef OC Kraju zalecał m.in. wojewodom prowadzenie: (1) ewidencji budowli ochronnych obejmującej istniejące schrony i ukrycia oraz (2) prowadzonej w oddzielnej tabeli ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania. W myśl § 32 *wytycznych Szefa OC Kraju z 2018 r.* ewidencja przewidywała zbieranie i gromadzenie szczegółowych danych na temat budowli ochronnych, w tym danych dotyczących m.in.: (1) adresu, (2) administratora, (3) przeznaczenia, (4) typu budowli ochronnej, (5) orientacyjnej wytrzymałości, (6) pojemności, (7) roku budowy, (8) roku ostatniej modernizacji oraz (9) sposobu wykorzystania w okresie pokoju.

Z wyjaśnień inspektorów wojewódzkich w DUW, odpowiedzialnych za realizacją ww. zadań, wynikało m.in., że w obowiązujących regulacjach prawnych brak jest obowiązku prowadzenia wskazanych ewidencji oraz baz danych, oraz, że zgodnie z obowiązującą w Polsce pragmatyką wszystkie wytyczne są dokumentami nienormatywnymi i uważane są za oficjalne zalecenia dotyczące postępowania w jakiejś sprawie. Kierownik BOL wyjaśnił, że prowadzenie ewidencji i baz danych nie znajdowało podstaw w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

2. W Urzędzie nie sprawowano rzetelnego nadzoru nad realizacją zadań w zakresie przygotowania budowli ochronnych i ewidencji tych budowli. W szczególności pracownicy DUW nie wykonywali poleceń Wojewody w zakresie sprawowania nadzoru nad przygotowaniem do wykorzystania budowli ochronnych zgodnie z przeznaczeniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych na obszarze województwa dolnośląskiego. Nie przeprowadzali również nakazanych przeglądów budowli ochronnych ani nie egzekwowali od jst przekazania

informacji o dokonaniu przez te organy nakazanych przeglądów budowli ochronnych oraz nie pozyskali protokołów z takich przeglądów<sup>52</sup>.

Wyjaśniając przyczyny powyższego, zarówno pracownicy DUW odpowiedzialni za realizację ww. zadań, jak i Wojewoda, odwoływali się przede wszystkim do uwarunkowań normatywnych wynikających z obowiązującego w okresie objętym kontrolą stanu prawnego, który w ich ocenie uniemożliwiał podejmowanie określonych działań.

NIK nie uwzględnił argumentacji wynikającej z wyjaśnień składanych w sprawach, o których mowa w opisach nieprawidłowości nr 1 i 2. Aktualność w tym zakresie znajduje stanowisko Izby wyrażone w opisie stanu faktycznego w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto Izba zauważa, że obowiązujące w DUW oraz wydawane przez Wojewodę w okresie objętym kontrolą regulacje, a w szczególności coroczne wytyczne do działalności w dziedzinie OC na obszarze województwa dolnośląskiego, wskazywały na nieodmienną aktualność i doniosłą wagę problematyki budowli ochronnych z punktu widzenia działalności Urzędu.

(akta kontroli: tom I, str. 15, 49, 61-62; tom II, str. 5, 513, 517-518, 521, 526; tom III, str. 14, 175-177, 181-187)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Zadania związane z prowadzeniem zestawienia zbiorczego budowli ochronnych oraz ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania nie były wykonywane rzetelnie, gdyż: (1) zestawienie zbiorcze budowli ochronnych zawierało błędy arytmetyczne oraz nie obejmowało kompletnych danych z uwagi na ich nieprzekazywanie przez niektóre jst; (2) w Urzędzie nie prowadzono wymaganej na gruncie § 31 *wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 2018 r.* ewidencji budowli ochronnych na obszarze województwa dolnośląskiego.

<sup>52</sup> Wojewoda wielokrotnie nakazywał prowadzenie kontroli oraz bezpośrednią weryfikację z przygotowaniem do wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych na obszarze województwa dolnośląskiego, w tym w: 1) „Wieloletnim plan działania w zakresie Obrony Cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego na lata 2021-2025”, w którym: [1] w dziale „W zakresie organizacyjnym” planowanych przedsięwzięć i zadań wpisano „Lp. 1 Kontrola realizacji przedsięwzięć OC na obszarze województwa dolnośląskiego” – odpowiedzialny Dyrektor BZ oraz „Lp. 2 Nadzór nad realizacją zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez wojewódzkie formacje OC” – odpowiedzialny Dyrektor BZ; [2] w punkcie „4. Inne przedsięwzięcia” wpisano „1) Prowadzenie przeglądów zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń na terenie województwa dolnośląskiego – przedsięwzięcie realizowane w ramach planowanych kontroli zewnętrznych starostw powiatowych/miast na prawach powiatu”; 2) „Planie działania w zakresie Obrony Cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego na rok 2020”, w którym w punkcie „4. Inne przedsięwzięcia” wpisano „1) Prowadzenie przeglądów zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń na terenie województwa dolnośląskiego – przedsięwzięcie realizowane w ramach planowanych kontroli zewnętrznych starostw powiatowych/miast na prawach powiatu”; 3) „Plan działania w zakresie Obrony Cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego na rok 2021”, w którym w części „II. W zakresie planowania” wpisano „Lp. 4. Przeprowadzenie przeglądu istniejących zasobów budownictwa ochronnego w woj. dolnośląskim pod kątem przydatności spełnienia założonej funkcji ochronnej. Dokonanie aktualizacji wojewódzkiej, powiatowej i gminnej ewidencji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania” – odpowiedzialny Kierownik BOL/Inspektor wojewódzki ds. OC; 4) „Planie działania w zakresie Obrony Cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego na rok 2022”, w którym w części „II. W zakresie planowania” wpisano „Lp. 6. Przeprowadzenie przeglądu istniejących zasobów budownictwa ochronnego w woj. dolnośląskim” – odpowiedzialny Kierownik BOL/Inspektor wojewódzki ds. OC; 5) „Planie Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego” 2015, w którym: [1] wskazano że za zadanie „przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych” odpowiedzialni są w DUW: (1) Wojewoda Dolnośląski – Szef OC województwa oraz (2) Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz, w organach samorządowych: (3) Starosta Powiatowy – Szef OC Powiatu i (4) Wójt/Burmistrz/Prezydent – Szefowie OC; oraz [2] opisano, że „w celu zapewnienia ochrony i przetrwania ludności cywilnej (...)” Wojewoda jako Szef OC Województwa nakazuje m.in. „6) szefom OC powiatów »gmin« sprawdzenie przygotowania »posiadanych« ukryć, schronów, budowli ochronnych do ich wykorzystania na rzecz obrony ludności cywilnej”; 6) „Planie Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego – aktualizacja 2021”, w którym wskazano że za zadanie „ZOC32 przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych” odpowiedzialni są w DUW: (1) Wojewoda Dolnośląski – Szef OC województwa oraz (2) Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz, w organach samorządowych: (3) Starosta Powiatowy – Szef OC Powiatu i (4) Wójt/Burmistrz/Prezydent – Szefowie OC; 7) wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Województwa Dolnośląskiego / Wojewody Dolnośląskiego do działalności obrony cywilnej w 2021 roku na obszarze województwa dolnośląskiego, Wojewoda nakazał dokonania „przeglądu zasobów budownictwa ochronnego w celu określenia możliwości ich wykorzystania w warunkach zagrożeń” (zadanie powtórzone trzykrotnie).

W Urzędzie nie sprawowano również rzetelnego nadzoru nad realizacją zadań w zakresie przygotowania budowli ochronnych i ewidencji tych budowli. W szczególności, pracownicy DUW nie wykonywali poleceń Wojewody w zakresie sprawowania nadzoru nad przygotowaniem do wykorzystania budowli ochronnych zgodnie z przeznaczeniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych na obszarze województwa dolnośląskiego. Nie przeprowadzali również nakazanych przeglądów budowli ochronnych ani nie egzekwowali od jst przekazania informacji o dokonaniu przez te organy nakazanych przeglądów budowli ochronnych oraz nie pozyskali protokołów z takich przeglądów.

W DUW wywiązywano się przy tym z obowiązku dokonywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województwa, w których odnoszono się m.in. do zagadnień związanych z budowlami ochronnymi.

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

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

Uwaga

Opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia wskazują na potrzebę rozważenia przez Wojewodę podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą w WBiZK Urzędu, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>53</sup>, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych, m.in. w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy. W szczególności, działania te powinny odnosić się do wyznaczania sprecyzowanych, mierzalnych i realnych do wykonania zadań na podstawie dogłębnej analizy gromadzonych danych i informacji oraz zagwarantowania skutecznych mechanizmów nadzoru nad ich realizacją.

Wnioski

Ze względu na zmianę uwarunkowań prawnych, tj. ze względu na uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r., ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i wydanego na jej podstawie rozporządzenia będącego podstawą prawną do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej oraz niewprowadzeniem w ich miejsce nowych regulacji, które obejmowałyby tematykę budowli ochronnych, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków.

---

<sup>53</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, 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 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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Wrocław, 14 sierpnia 2023 r.

Kontrolerzy  
Andrzej Zygmunt  
doradca techniczny

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*

Radosław Kujawiński  
doradca prawny

.....  
*podpis*